

2º CICLO DE ESTUDOS
CRIMINOLOGIA

A Política Criminal Brasileira no contexto do pós-neoliberalismo: uma análise criminológica de leis penais aprovadas entre 2003 e 2016.

Letícia Braz Mendonça

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, para a obtenção do grau de Mestre em Criminologia, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Rita Jorge Holbeche Tinoco de Faria

M

2022



FACULDADE DE DIREITO



Em memória de minha mãe, Cidinha Mendonça. Apesar de sua passagem terrena ter sido tão breve, não tenho dúvidas que essa dissertação foi escrita sob a inspiração daquilo que ensinou como digno e justo.

RESUMO

Grande parte da literatura vem chamando atenção para altos índices de encarceramento, enfatizando como o aumento das redes de controle penal no Ocidente pode estar relacionado a fatores macrossociais, como economia, política e cultura. No presente estudo buscamos analisar as medidas legislativas penais brasileiras aprovadas entre 2003 e 2016 – período denominado como pós-neoliberal – com o objetivo de compreender a direção da política criminal no que diz respeito ao seu grau de punição. Para tanto, analisamos qualitativamente as justificativas utilizadas pelos agentes políticos em 52 projetos de leis penais. Das propostas analisadas, 74,24% visava ampliar a noção de punitividade, enquanto 25,75% objetivava reduzi-la. Esses resultados demonstram que a modulação da política criminal brasileira durante o pós-neoliberalismo é marcada por sua natureza ambivalente, tendo em vista a coexistência de medidas legislativas com objetivos antagônicos. Desta forma, não foi possível afirmar que durante o período analisado o Brasil reproduziu de forma mecânica o aumento unilateral do poder de punir do Estado.

Palavras-chave: política criminal; pós-neoliberalismo; controle penal; encarceramento em massa.

ABSTRACT

Much of the literature is calling attention to high incarceration rates, emphasizing how the increase of criminal control networks in the West can be related to macrosocial factors, such as economy, politics and culture. In the present study we aim to analyze the Brazilian criminal legislative measures approved between 2003 and 2016 - the so-called post-neoliberal period - with the aim of understanding the direction of the criminal policy in regard to its degree of punishment. To this end, we analyzed qualitatively the justifications used by political agents in 52 criminal law proposals. Of the proposals analyzed, 74.24% aimed to broaden the notion of punitiveness, while 25.75% aimed to reduce it. These results demonstrate that the modulation of Brazilian criminal policy during post-neoliberalism is marked by its ambivalent nature, in view of the coexistence of legislative measures with antagonistic objectives. Thus, it was not possible to affirm that during the analyzed period Brazil mechanically reproduced the unilateral increase of the State's punishing power.

Keywords: criminal policy; post-neoliberalism; penal control; mass incarceration.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu pai, pessoa mais afetuosa que conheço, personificação da palavra paternidade e detentor de toda fofura existente nesse mundo. Sei o quanto esse processo foi desafiador para nós. Posso dizer que após 10 longos meses sem te ver, compreendi a imensidão da palavra saudade. Por isso, agradeço profundamente sua compreensão emocional e apoio financeiro, sem os quais a realização desse sonho não seria possível.

Estendo meus mais sinceros agradecimentos à minha professora e orientadora Rita Jorge Holbeche Tinoco de Faria, por compreender a complexidade dessa dissertação e apontar os caminhos a serem seguidos para transformá-la em um estudo empírico. Se orientar significa “mostrar a direção, guiar, encaminhar, nortear”, posso dizer que Rita fez tudo isso atenciosamente e da forma mais humana possível, o que tornou o fardo desse processo muito mais leve.

Não poderia deixar de mencionar Vitor, que acreditou em mim mesmo nos dias em que eu desacreditei. E que se fez colo e acolheu minhas incertezas e angústias durante esse período tão intenso para nós. Serei eternamente grata por termos compartilhado este crescimento pessoal e acadêmico juntos: em Portugal, na Espanha e no Brasil.

Agradeço ainda a todos meus amigos do Mestrado: Barbara, Yolanda, Isabela, Carla, Kelvin e Diego. Compartilhamos não só a mesma nacionalidade, mas também os sabores e dissabores desse processo: a saudade da família, as angustias acadêmicas, o desfrute da culinária Portuguesa e o explorar da nova cultura. Acredito que junto vivemos momentos inesquecíveis.

Por fim, agradeço às minhas amigas de alma, Fabyola e Manuela. Não é possível mensurar a sorte de tê-las encontrado nessa vida. À Manu deixo um agradecimento especial pelo auxílio prestado durante o processo seletivo do mestrado. À Fa, agradeço imensamente por ter-se feito presente em todos os momentos, mesmo quando um oceano inteiro nos separava.

ÍNDICE

RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
AGRADECIMENTOS.....	iv
ÍNDICE DE GRÁFICOS	vii
ÍNDICE DE TABELAS	vii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: REVISÃO DA LITERATURA	4
1. Debates e concepções acerca das estratégias do controle penal	4
1.1. Perspectivas históricas e teóricas sobre a evolução do controle penal.....	5
1.2. Perspectivas e análises teóricas sobre o controle penal na contemporaneidade	12
2. Dados empíricos sobre o encarceramento.....	23
2.1. O encarceramento nos Estados Unidos.	27
2.2. O grande encarceramento brasileiro e a conjuntura do pós-neoliberalismo.	32
3. Política criminal e produção legislativa: uma relação complexa	43
CAPÍTULO II – ESTUDO EMPÍRICO.....	47
1. Desenho de investigação	47
1.1. Objetivos e questões de investigação	47
1.2. Metodologia e Método de Recolha de Dados	48
1.3. Instrumento: Grelha de Análise	56
1.4. Caracterização da amostra.....	58
1.5. Análise de Dados.....	64
CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	68
1. Leis penais aprovadas durante o pós-neoliberalismo (2003-2016).....	68
2. Justificativas utilizadas nos projetos de leis penais analisados	70
2.1. Justificativas utilizadas em projetos de leis que ampliaram a punitividade.....	72
a) Punitividade	72

b) Impunidade	73
c) Organismos internacionais, aumento da criminalidade, vítima e bem jurídico.....	74
d) Direitos e princípios fundamentais	78
e) Dados empíricos e insegurança.....	79
f) Periculosidade e resposta à sociedade	81
g) Episódio concreto e repercussão.....	82
h) Decisão judicial/jurisprudência.....	83
2.2. Justificativas utilizadas em projetos de leis que reduziram a punitividade.....	84
a) Direitos fundamentais	84
b) Resposta à sociedade	86
c) Dados empíricos	86
d) Organismos internacionais.....	86
3. Breves observações sobre conteúdo da norma penal e partido proponente.....	87
DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
ANEXOS.....	102

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total da População prisional nos EUA (2000-2018).....	28
Gráfico 2: IDH no Brasil (2000-2015).....	36
Gráfico 3: Coeficiente de GINI no Brasil (2003-2014)	37
Gráfico 4: Composição da População por Cor/Raça no Sistema Prisional Brasileiro (2017) .	42
Gráfico 5: Caracterização da amostra por partido.....	60
Gráfico 6: Caracterização da amostra por Casa Iniciadora	62
Gráfico 7: Distribuição dos documentos por ano.....	62
Gráfico 8: Caracterização da amostra por objetivo da lei penal	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: População presa no Brasil (2000-2017)	40
Tabela 2: Caracterização da amostra por autoria (N=52)	59
Tabela 3: Distribuição por categoria das justificativas (n=159)	71

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Grelha de recolha de dados.....	103
Anexo 2: Corpus da amostra (N=52)	107
Anexo 3: Caracterização da amostra por partido (N=52)	110
Anexo 4: Caracterização da amostra por Unidade Federativa (N=52)	111
Anexo 5: Caracterização da amostra por região.....	112
Anexo 6: Distribuição dos documentos amostra por ano (N=52).....	112
Anexo 7: Caracterização da amostra por objetivo da lei penal (N=66)	113

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEM – Democratas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSBD – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional

SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

STF – Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

Grande parte das teorias explicativas sobre a expansão do encarceramento foram pautadas considerando apenas a realidade do Norte Global – com maior enfoque aos cenários norte-americano e da Europa Ocidental. Em que pese algumas dessas teorias terem sido assimiladas pelo Sul Global, há que se destacar a importância da produção de pesquisas provenientes de países periféricos a fim de democratizar e ampliar o repertório acadêmico sobre conceitos, teorias e métodos criminológicos.

Ainda que parte da política criminal do Sul Global possa estar relacionada com processos macroestruturais e globais, consideramos necessário produzir investigações empíricas que abarquem contextos e características específicas de seu território. Visando atender essa demanda, a presente tese, elaborada no âmbito do programa de Mestrado em Criminologia, teve como principal objetivo descrever a atividade legislativa em matéria penal, analisando as principais justificativas que ensejaram a aprovação das medidas legislativas penais no Brasil entre 2003 a 2016 – período denominado como pós-neoliberal por parte da literatura consultada (Fortes, 2009; Macdonald & Rucker, 2009; Sader, 2013 e Sozzo, 2017). Convém ressaltar, ainda, que não encontramos na literatura pesquisas qualitativas cuja proposição consistisse precisamente na análise minuciosa dos argumentos utilizados pelos agentes políticos para a modulação das políticas criminais durante esse período de governança, denominado pós-neoliberalismo, ainda tão recente do ponto de vista histórico. Portanto, a presente tese se justifica como uma tentativa de suprir essa demanda e corroborar o corpo de pesquisas empíricas sobre práticas punitivas na conjuntura brasileira.

Cumprir dizer que os elevados índices de encarceramento do Brasil serviram como pano de fundo para a escolha do referido tema. Sabe-se que o país responde hoje pela terceira maior força encarceradora do mundo. Para além disso, o sistema prisional brasileiro chama atenção devido aos altos índices de superlotação. Como será demonstrado adiante, tal situação se desdobra em outras problemáticas que contribuem para as más condições no cumprimento de pena e geram um franco desrespeito a qualquer noção de dignidade da pessoa humana.

A gênese desse fenômeno é abordada no Capítulo I, denominado Revisão da Literatura. Partindo de uma perspectiva crítica, apresenta-se inicialmente uma breve síntese da discussão bibliográfica sobre estratégias de controle penal; para tanto, recorre-se a debates teóricos sobre como as sociedades têm desenhado formas e mecanismos de combate ao crime e à criminalidade.

A segunda seção estabelece um mapeamento de dados empíricos sobre o encarceramento. Lançando mão de uma perspectiva global sobre as estatísticas, taxas e condições de encarceramento, concentra sua discussão na conjuntura Estadunidense e Brasileira, respectivamente, com maior enfoque nesta última – por ser o local geográfico objeto de análise da presente pesquisa. Outrossim, trata de explicar como o período pós-neoliberal se articulou na conjuntura brasileira, oferecendo dados e estatísticas macrossociais sobre esse período de governança, somado à exposição das taxas de encarceramento.

A última seção, num primeiro momento, aborda alguns conceitos teóricos sobre política criminal, partindo em seguida para um aprofundamento do debate sobre como as políticas criminais podem ser determinadas, em maior ou menor grau, pelos interesses imediatos dos agentes políticos (Garland, 1999; Tham 2011; e Ripollés, 2011). Sabe-se a contento que as medidas legislativas penais não são o único fator determinante para o fluxo do encarceramento. Não se pode ignorar a atuação da polícia, do judiciário, do Ministério Público e de todas as instituições formais de controle que trabalham diretamente na aplicação e execução da norma penal. Ainda assim, “a lei penal fixa um âmbito orientador dentro do qual o sistema penal de que faz parte pode selecionar e criminalizar pessoas” (Zaffaroni, 2011, p. 79). Daí advém nossa compreensão de que as leis penais constituem a base estrutural desse sistema de encarceramento, e é justamente por isso que sua análise assume grande relevância.

O Capítulo II, Estudo Empírico, aborda algumas considerações metodológicas pertinentes à investigação. Neste sentido, as temáticas são apresentadas na seguinte ordem: os objetivos gerais e específicos com as questões de investigação; a opção metodológica e o método de coleta de dados; seguido pela caracterização da amostra e, por fim, a análise dos dados coletados.

Por sua vez, o terceiro e último capítulo procede à apresentação e discussão dos resultados obtidos. De forma a responder as questões de investigação, realiza-se uma exposição categórica das medidas legislativas penais aprovadas durante o pós-neoliberalismo, elemento que nos permitirá compreender a direção das medidas legislativas no que diz respeito ao seu grau de punição. A seção subsequente apresenta os resultados que nos permitem responder às questões pertencentes à investigação I: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados?” e II: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena

e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado?”. A terceira seção, por sua vez, tece algumas observações concisas sobre o conteúdo da norma penal e os partidos propositores. A modo de conclusão, cabe a seção final, intitulada Discussão dos Resultados, explanar sobre como os resultados encontrados estão ou não em consonância com a literatura apresentada no Capítulo I, pontuando algumas limitações da presente investigação e sugestões para futuras pesquisas.

CAPÍTULO I: REVISÃO DA LITERATURA

1. Debates e concepções acerca das estratégias do controle penal

Neste capítulo inaugural da presente tese de mestrado, pretendemos realizar uma breve síntese da discussão bibliográfica sobre estratégias do controle penal, para tanto, apresentaremos debates teóricos sobre como as sociedades têm desenhado formas e mecanismos de combate à criminalidade. Além do mais, serão apresentados estudos sobre a relevância das representações sociais do crime e do criminoso para a determinação de respostas no campo do controle social.

A opção de abordar os debates sobre o controle penal logo na seção inicial justifica-se pelo fato de acreditarmos não ser possível falar sobre política criminal sem antes considerar as origens, transformações e finalidades das medidas punitivas. Assim, para melhor compreensão lógica, faremos primeiramente um mapeamento das teorias dominantes que buscam compreender a complexidade do controle penal através de uma análise histórica, em seguida cuidaremos de expor as teorias sobre o controle penal na contemporaneidade.

Contudo, antes de adentrarmos no debate teórico sobre as estratégias de controle penal, convém abordar alguns conceitos criminológicos a fim de contextualizar melhor nossa revisão de literatura. Em primeiro lugar, cabe esclarecer que o controle social passou a ser objeto de estudo da criminologia a partir da década de 60, sendo comumente associado às noções de ordem social, normatividades e reações ao desvio. Destarte, para Black (1976), controle social pode ser compreendido como “aspecto normativo da vida social, ou a definição de comportamentos desviantes e a resposta a eles, como proibições, acusações, punições e indenizações” (p. 1-2). De modo análogo, Cohen (1985) desenvolveu uma das definições mais utilizadas pela literatura, ao argumentar que o controle social refere-se às “respostas organizadas ao crime, delinquência e formas aliadas de comportamento desviante e/ou socialmente problemático, seja no sentido reativo (após o ato putativo ter ocorrido ou o autor ter sido identificado) ou no sentido proativo (para prevenir o ato)” (p.3). Complementarmente a essa definição, o teórico classifica o controle social em outras duas dimensões: formal e informal. Neste caso, o controle social formal faz referência a todo tipo de ordem e controle emanado pelo Estado ou por outras autoridades formais como, por exemplo, a polícia ou tribunais, enquanto o controle social informal é aquele cujas disposições são emitidas por

instituições que não têm como único objetivo o controle do desvio, tais como a escola, a família, as fábricas e as igrejas.

Em síntese, segundo essas definições, o controle social pode ser compreendido como conjunto de técnicas e estratégias dirigidas aos comportamentos e aos indivíduos considerados desviantes ou não normativos com o objetivo principal de gerir a manutenção da ordem social. Em vista disso, percebe-se que o controle social faz referência a um amplo conceito, podendo ser emanado por diversas instituições e exercido de diferentes formas.

Contudo, o desenvolvimento do presente trabalho não contempla todas as formas de controle social. Dentro deste amplo espectro, nossa abordagem se restringirá às formas de controle social formais e reativas, particularmente no que se refere à aplicação de sanções penais. Isso porque, conforme será demonstrado, a instituição prisional vem chamando atenção pelo seu caráter expansionista, situação propícia ao desdobramento de outras problemáticas sociais, tais como as más condições de execução de pena (Dal Santo, 2019; Heard, 2019), o abandono do ideal de reabilitação (Cohen, 1985; L. Wacquant, 2014), a incapacitação seletiva, efetiva e organizada de sujeitos definidos como mais perigosos e indesejados (Foucault, 1987; Garland, 2000). Tendo em vista que a presente investigação encontra-se inserida no âmbito da criminologia crítica¹, pela qual se lançará mão de uma vertente empírica, nos apoiaremos em teorias que compreendem o controle penal como um fenômeno complexo, cuja verdadeira relevância só se alcança se analisado perante as condições macroestruturais das sociedades, tais como contexto histórico, político, econômico e cultural. Portanto, para a construção do nosso debate teórico, as concepções jurídicas e legalistas do controle penal não serão aqui relevantes.

1.1. Perspectivas históricas e teóricas sobre a evolução do controle penal

Apesar das diferentes abordagens no plano teórico sobre o controle da criminalidade e do criminoso, compreendemos que as principais teorias explicativas do controle punitivo a partir de um resgate histórico encontram-se, de uma maneira geral, divididas em duas dimensões: a) as correntes que se apoiam na linha de pensamento de Marx e Engels, envolvendo o aparato estatal e os donos do meio de produção como detentores do monopólio punitivo; b) a corrente pós-estruturalista que surge a partir das teorias de Michael Foucault, responsável pela

¹ A primeira noção de criminologia crítica originou-se da obra “New Criminology” de Taylor et. al (1973). De forma concisa os autores apresentavam uma nova perspectiva criminológica que rompia com as noções anteriores adotada pela criminologia positivista. Essa “nova criminologia” propôs uma nova forma de estudar o crime e o criminoso, procurando explorar de que forma as variáveis de classe, etnia e gênero podem influenciar as formas de controle social, o crime e o criminoso.

concepção do controle punitivo como um fenômeno que encontra-se disperso em múltiplos centros de poder. Para essa corrente de pensamento, as forças econômicas representam apenas um entre diversos fatores que influenciam as formas de punir.

Cabe destacar que reconhecemos a existência de outras teorias que trouxeram grandes avanços e contribuições para o debate sobre o controle penal. A título de exemplo, Durkheim (2007), a despeito de ser considerado um autor clássico sobre o controle penal por ter sido um dos primeiros teóricos a questionar a função social da pena, não será abordado no presente capítulo, isso porque, muito embora o autor argumente que a função da pena está associada à manutenção da governança e à reafirmação de políticas públicas, deixou de considerar o papel desempenhado por aqueles que detinham o poder punitivo e de determinar quais condutas seriam objetos de controle. Sendo assim, em breves palavras, para o referido autor a pena acabaria cumprindo uma função social imprescindível para a manutenção da coesão social e da reafirmação da consciência coletiva. Partindo dessa premissa, e tendo em vista que nosso estudo encontra-se no âmbito da criminologia crítica, nosso debate jogará luz sobre as teorias que buscam explicar as formas pelas quais as variáveis de classe, desigualdade e macroestruturas sociais podem influenciar o controle punitivo.

Diante do exposto, começaremos nossa explanação teórica pelas perspectivas marxistas. Essa abordagem habitualmente recorre à metodologia historiográfica-analítica para explicar as causas e transformações do controle do crime, o que permite a construção de uma visão ampla sobre quais técnicas punitivas foram se intensificando em detrimento do desaparecimento de outras – conforme os interesses dos modelos econômicos vigentes. Autores que se apoiam nas perspectivas de Marx & Engels compreendem que o poder de punir é monopolizado pelo Estado e pelas classes economicamente dominantes. Portanto, para esses teóricos, a função latente da pena e do controle penal corresponde aos interesses dos modelos de produção econômicos (Melossi & Pavarini, 2014; Rusche & Kirchheimer, 2004).

Rusche & Kirchheimer (2004), uma vez realizada a análise histórica sobre o controle social, conseguiram estabelecer uma relação entre as formas de punir e os sistemas de produção econômica. De acordo com os autores, durante a Baixa Idade Média, o controle punitivo exercia-se majoritariamente por meio de penas pecuniárias, os conflitos sociais eram mediados pelo pagamento de indenização e fiança, não havendo muito espaço para a punição Estatal. Somente com o advento do Feudalismo, as penas pecuniárias passam a cair em desuso visto que os delinquentes pertencentes às classes econômicas mais baixas não dispunham de recursos

financeiros para arcar com as penalidades que lhes eram atribuídas e, em razão disso, as penas de natureza retributiva começam ganhar espaço. Sobre esse dado histórico, Melossi & Pavarini (2014) ressaltam que o sistema socioeconômico feudal ainda não historicizava o trabalho humano medido no tempo, ou seja, a pena-retribuição ainda não encontrava na privação do tempo o equivalente do delito, por isso, “o equivalente do dano produzido pelo delito se realizava, ao contrário, na privação daqueles bens socialmente considerados como valores: a vida, a integridade física, o dinheiro, a perda de *status*” (p. 22). Deste modo, considerando um período em que a moeda e a produção ainda estão pouco desenvolvidas e em virtude da possibilidade de ineficiência da utilização de penas pecuniárias, os métodos de punições cruéis cresceram de forma abrupta, sendo o corpo humano na maioria das vezes o único bem acessível².

Os métodos punitivos passaram a ser objeto de transformações profundas e graduais no final do século XVI, com a dizimação de quase 1/3 da população europeia causada pela peste negra. Os camponeses migram para os grandes centros urbanos na tentativa de se livrar da exploração laboral no campo e obter melhores condições de vida. Esse fenômeno, conhecido como êxodo rural, provocou um rápido crescimento demográfico urbano e, consequentemente, a manufatura tornou-se insuficiente para atender a demanda de trabalho. Desde modo, sem trabalho e recursos disponíveis, grande parte dos camponeses transformaram-se em “mendigos” e “vagabundos”. Com essas transformações sociais e econômicas, surge então a possibilidade de “explorar o trabalho dos prisioneiros, com a adoção da escravidão nas galés, deportação e servidão penal de trabalhos forçados” (Rusche & Kirchheimer, 2004, p. 26).

Portanto, o século XVI protagoniza o advento das *workhouses*, estabelecimentos institucionalizados que tinham como principal função submeter os pertencentes da “classe perigosa” – mendigos, vagabundos, ladrões, delinquentes – a um rigoroso tratamento disciplinar e educador voltado à reinserção social através do trabalho. Ou seja, as *workhouses* eram utilizadas como depósito da massa populacional – considerada indesejada – e submetida a um adestramento forçado dessa população, convertendo os prisioneiros em operários (Melossi & Pavarini, 2014). O poder punitivo, antes conhecido por seu teor violento, marcante e ostensivo, passa a ser visto como um poder irregular e ineficaz por não corresponder aos interesses econômicos. Diante dessa problemática, o uso da punição passa a utilizar os corpos

² Veremos mais a frente que Michael Foucault em sua obra *Vigiar e Punir* (1987) também analisa métodos de punição cruéis.

não mais para destruí-los, mas para obter o máximo de sua produtividade, tornando-os úteis (Foucault, 1987).

O disciplinamento da força de trabalho operado pela instituição carcerária é explicado por Melossi & Pavarini (2014). Os autores destacam certas similitudes entre as instituições sociais prisão e fábrica, alegando que a fábrica possui o objetivo de disciplinar a classe operária, composta majoritariamente por pessoas de classes menos favorecidas; a prisão, em paralelo, tem o objetivo de inculcar obediência aos detidos que, por sua vez, também se compõem de pessoas oriundas das classes mais baixas. De maneira sucinta, a centralidade da ideia é a de que ambas instituições pretendem docilizar indivíduos, reduzindo seu potencial revolucionário e conflitante.

De maneira concisa, as teorias marxistas, ao analisarem o controle penal, constatarem o sistema de punição como instrumento de dominação social que reproduz os desejos das classes dominantes. Portanto, para esses teóricos, a pena encontra-se desassociada de sua função de controle da criminalidade, servindo antes como um mecanismo de manutenção do poder hegemônico de uma classe sobre outra a fim de perpetuar a reprodução da macroestrutura econômica.

A partir da década de 80, com a publicação do livro “Vigiar e Punir”, de Michael Foucault, as teorias pós-estruturalistas sobre controle social começam a ganhar mais espaço. Diferentemente das teorias marxistas, Foucault (1987) concebe o poder como algo disperso pela sociedade, emanado por um conjunto de relações, conhecimentos, técnicas, aparatos e arquiteturas. Portanto, a despeito de seus pontos em comum, as teorias pós-estruturalistas divergem das teorias anteriores no que diz respeito à natureza e à origem do poder. Os pós-estruturalistas, apoiados numa perspectiva Foucaultiana, argumentam que o controle social não é algo emanado exclusivamente do Estado e dos detentores dos meios de produção; argumentam, em vez disso, pelo fato de que o controle social é exercido por uma rede de múltiplos centros de poderes, aninhados e distribuídos em pontos estratégicos por todas as sociedades (Innes, 2003; O’Malley & Valverde, 2014). Convém esclarecer que Foucault (1987) não ignora a importância do Estado na condução de atividades de controle; para o autor, a domesticação do corpo atende a interesses econômicos, mas para além disso, argumenta que é necessário destacar outros autores importantes cujos papéis precisam ser reconhecidos.

Em “Vigiar e Punir” (1987), Michael Foucault inicia sua análise sobre o controle penal abordando métodos de punição cruéis utilizados pelas monarquias absolutistas europeias nos séculos XVI e XVII, ocasião em que exemplifica o ritual do suplício³ descrevendo de forma minuciosa a execução cruel e violenta do jovem regicida Robert Damien, acusado de investir contra o Rei da França com uma faca. De acordo com Foucault (1987), neste contexto histórico o poder punitivo concentrava-se na figura do Rei, o castigo era uma forma de demonstração do poder soberano, e por isso, sempre que possível, deveria ser executado em público, de modo a difundir o medo na sociedade. Portanto, o espetáculo da execução penal era utilizado como um mecanismo de controle social através do medo.

Na sequência, Foucault (1987) destaca a pena de privação da liberdade como principal forma de reação ao crime na modernidade, sendo a instituição da prisão a expressão máxima do poder disciplinar. No intuito de compreender as causas que permitiram o prevalecimento da prisão como principal técnica punitiva, Foucault (1987) explica que diante das diversas sanções excessivas dos suplícios, os reformistas passaram a tecer grandes críticas ao poder do monarca, caracterizado por grandes ilegalidades, abusos e hostilidades contra os indivíduos. Sendo assim, filósofos, legisladores e juristas reformadores passam a desqualificar os suplícios reprovando sua atrocidade e o seu excesso, o que impulsiona o surgimento de críticas sobre a má economia de poder da punição. Simultaneamente, com o advento de diversas transformações sociais, tais como o crescimento demográfico, a elevação do nível de vida, o surgimento de aparelho policial, o desenvolvimento de tecnologias e a multiplicação de riquezas, irrompe a necessidade de se criar uma nova economia de punir, agora com o refinamento das práticas punitivas. O que se reivindicava, portanto, era um poder eficaz, regular, constante, que fosse capaz de punir mais detalhadamente, de forma célere e proporcional, e que ao mesmo tempo causasse grande efeito dissuasivo nos indivíduos, utilizando-se, para tanto, de poucos recursos econômicos e políticos. É precisamente neste contexto que surge uma nova economia de punir marcada pela racionalidade, bem como por novas estratégias e tecnologias.

Sendo assim, Foucault (1987) chama atenção para as transformações das técnicas punitivas, evidenciando que, a despeito das alterações dos métodos e estratégias, o poder nunca deixou de recair sobre o corpo. Sem dúvida, com a extinção do suplício no início do século XIX, a pena deixa de ser uma técnica de sofrimento e passa a ter como objeto a perda de um

³Foucault (1987, p.37) refere-se ao suplício como uma pena corporal dolorosa inexplicável, na qual o sofrimento é calculado de acordo com a gravidade do crime. Para Foucault, o suplício é um ritual executado em público, organizado para marcação do corpo do condenado e da manifestação do poder com que se pune.

bem ou direito, como a privação da liberdade ou o trabalho forçado. Não obstante, tais castigos “nunca funcionaram sem certos complementos punitivos referentes ao corpo: redução alimentar, privação sexual, expiação física, masmorra” (Foucault, 1987, p. 19). É por essa razão que as novas formas de punir continuam sendo entendidas como pena física, todavia a relação castigo-corpo não é a mesma do suplício, já que agora “o corpo é colocado num sistema de coação e de privação, de obrigações e de interdições. O sofrimento físico, a dor do corpo não são mais os elementos constitutivos da pena” (Foucault, 1987, p. 15). Sucede-se que, por detrás dessa suposta humanização e suavização das penas, encontra-se na verdade um poder mais minucioso, detalhado e incisivo, cujo objetivo não é punir menos, “mas punir melhor; punir talvez com uma severidade atenuada, mas para punir com mais universalidade e necessidade; inserir mais profundamente no corpo social o poder de punir” (Foucault, 1987, p. 102). Isto posto, o castigo deixa de ser uma arte de sensações insuportáveis e o corpo deixa de ser considerado como elemento passível de eliminação, convertendo-se em elemento produtivo que deve ser analisado, vigiado e controlado.

Segundo Foucault (1987), essa nova forma de controle, caracterizada pela disciplina, é retratada como um novo tipo de poder exercido minuciosamente sobre os corpos dos indivíduos através da coerção continua, permanente e não mais violenta. Nas palavras do filósofo, “a disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)” (p. 165).⁴

Neste contexto, a instituição da prisão sofre transformações, assume um novo *status* e deixa de ser um mero local de armazenamento de corpos e de aplicação de punição, convertendo-se lugar de vigilância contínua e formação de saber sobre indivíduos, ou seja, torna-se um observatório permanente da individualidade humana que permite a produção de conhecimento sobre o crime e o criminoso. Assim, a prisão está imbuída de uma série de técnicas para o bom adestramento, exame e vigilância sobre os indivíduos, sua função já não se restringe à criação de corpos dóceis e submissos, ela agora assume a função de produzir

⁴ Destaca-se que esse pensamento de Foucault se assemelha ao de Melossi e Pavarini (2014) na medida em que compreende que essa nova gestão social cria corpos docilizados com menor força política e possibilidade de revolta, porém diferencia-se ao entender que essa disciplina se manifesta por meio de diversas instituições sociais como, escolas, hospitais, igrejas, exércitos, não sendo restrita apenas às instituições fábrica e prisão.

indivíduos suscetíveis à análise, ou seja, os detentos passam a ser objeto de saber (Foucault, 1987).

Paralelamente a esse poder disciplinar que se destaca por ser minucioso, detalhista, individual e caracterizado como um micropoder, Foucault (2008) identifica, na continuação dos seus trabalhos, outra forma de poder cuja finalidade consiste na gestão social: o biopoder. Com a chegada do século XVIII, o homem passa ser analisado como corpo vivo dotado de características biológicas fundamentais que devem ser estudadas, preservadas e otimizadas. Nesse sentido, o biopoder surge para gerir melhor as forças vivas da sociedade. Os novos Estados centralizados passam então a utilizar novas estratégias de regulação e uniformização social, como por exemplo a demarcação territorial, o controle do fluxo de migração, a contabilização de taxas de criminalidade, natalidade e mortalidade, no intuito de conhecer melhor os indivíduos através de sua realidade biológica. Para Foucault (2008), os traços de uma população passam a ser elementos pertinentes para a gestão econômica. Logo, os dispositivos governamentais passam a ser organizados não apenas para sujeição do indivíduo, mas também para melhorar sua eficiência e produtividade econômica. Consequentemente, constata-se a necessidade de se utilizar novas tecnologias para preservar a vida humana. Dessa forma, o biopoder é mobilizado através de técnicas de controle mais amplas a fim de limitar as problemáticas sociais e melhorar a gestão do corpo social. Isso pode ser melhor visualizado, por exemplo, com o surgimento da política de policiamento-militar como estratégia de controle das taxas de criminalidade, criada sob o escopo de evitar ameaças à vida da população. Em síntese, pode-se dizer que o biopoder se traduz em um projeto de intervenção e controle do corpo social mediante técnicas estatísticas de normalidade.

Cumprе ressaltar que a existência do biopoder não aniquila o poder disciplinar. Foucault (2008) esclarece que, na verdade, há uma coexistência de dois polos de poder que se distinguem no que diz respeito a seu nível de aplicação. Enquanto as técnicas do poder disciplinar são dirigidas ao homem indivíduo, visando seu adestramento e docilidade, o biopoder recai sobre o homem espécie e se manifesta por meio de estratégias estatais de controle de massa.

Em suma, para as teorias marxistas, ao longo da história as técnicas punitivas sempre foram estruturadas para corresponderem aos interesses das formas de produção econômica. Sendo assim, conforme demonstrado por Melossi & Pavarini (2014) e Rusche & Kirchheimer (2004), a principal técnica punitiva durante a economia escravagista foi a aplicação do trabalho escravo; já no mercantilismo, a adoção do trabalho forçado nas galés revelou-se como método

punitivo central; por fim, com o advento do capitalismo, a punição clássica se dá por meio do aprisionamento de pessoas em *workhouses*. Em síntese, para esses autores a pena é um instrumento de reprodução dos interesses das classes economicamente dominantes e sua função latente é a gestão da manutenção hegemônica de poder de uma classe sobre outra.

Michael Foucault (1987; 2008) sustenta de maneira suplementar que, em virtude das transformações dos sistemas econômicos, emergiu a necessidade de apropriar-se dos corpos não mais para destruí-los, mas para extrair deles o máximo de proveito possível, ou seja, as estratégias de controle renunciam a uma função negativa de eliminação física do corpo e adotam uma função positiva de adestramento, normalização e recuperação do desviante. Para além do disciplinamento, a pena passa simultaneamente a ser articulada para produzir saberes referentes à massa humana. Portanto, os métodos de controle punitivos transformam-se em instrumentos de aprimoramento da gestão econômica dos corpos e de suas forças produtivas.

Finalmente, segundo as perspectivas históricas sobre o controle penal expostas nesse subcapítulo, a função latente da pena pode ser melhor explicada quando contextualizada no âmbito das transformações sociais, econômicas e culturais. Em conclusão, as teorias desenvolvidas nesse subcapítulo demonstram historicamente que a finalidade da pena nem sempre esteve associada à prevenção do crime e ao controle das taxas de criminalidade, mas sim ao controle social da população, sobretudo das massas consideradas indesejadas. Logo, pode-se afirmar que a pena serviria essencialmente para evitar qualquer ameaça à ordem social que fosse potencialmente capaz de colocar em risco os interesses das classes economicamente dominantes. Passaremos agora à exposição das teorias mais atuais sobre controle social, debruçadas na compreensão das transformações do sistema penal a partir das décadas de 60 e 80.

1.2.Perspectivas e análises teóricas sobre o controle penal na contemporaneidade

Após a Primeira Guerra Mundial, com a irrupção da grande crise do liberalismo, verifica-se, sobretudo na Europa Ocidental, a implementação do *Welfare State*, organização política e econômica caracterizada pela intervenção estatal na economia e pelo incremento na aplicação de políticas públicas em favor dos direitos sociais dos cidadãos, em áreas como saúde, previdência e educação (Keynes, 2018). Neste contexto, o sistema de justiça penal passa a ser alvo de fortes críticas. Em especial, a partir dos anos 60, nota-se a reivindicação crescente pela diminuição do impacto do Estado Penal na vida dos indivíduos. No cerne do tecido social

manifesta-se um grande impulso ideológico por parte dos movimentos abolicionistas no sentido de limitar as intervenções penais. Cohen (1985), ao proceder a uma análise das transformações engendradas no controle social dos anos 60, destaca que países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e parte da Europa Ocidental passam a se comprometer com políticas de desencarceramento. Em contrapartida, de acordo com o mesmo autor, tais promessas políticas não chegam de fato à sua real efetivação; em vez disso, verifica-se uma ampliação das redes de controle social.

Destarte, Cohen (1985) argumenta que as reformas penais, apesar de terem sido motivadas por discursos que preconizavam a redução do controle penal formal através da criação de medidas alternativas à pena de prisão, acabaram por ampliar o sistema penal e atingir um número maior de indivíduos. O autor é enfático ao reconhecer que as novas estratégias de controle comunitário⁵, ao invés de se tornarem medidas alternativas às penas já existentes, acabaram se transformando penas adicionais. Neste sentido, para Cohen (1979), essas novas medidas contribuíram para o afinamento da malha de controle penal, visto que, para além das instituições tradicionais do sistema de justiça criminal, como por exemplo a polícia, o judiciário e a prisão, criaram-se novas agências de controle, como programas de acompanhamento de prevenção de delinquência e serviços de reintegração social. Em outras palavras, a criação dessas novas agências ensejaram a extensão do monitoramento dos indivíduos fora da prisão. Cohen (1979) sugere, portanto, que os principais resultados dos novos movimentos de controle penal consistiram no aumento, e não na redução (como preconizado), intervencionista dirigida aos grupos desviantes, e que por este motivo a noção de penas alternativas à prisão pode ser enganosa, visto que os efeitos da diluição da rede apontam para a criação de novos programas que, em vez de reduzir, complementam o sistema já existente, alcançando um maior número de indivíduos. Não apenas isso, como o sistema de controle na comunidade mimetiza o modelo prisional, em vez de propor uma intervenção diferenciada.

Mais recentemente, Aebi et al. (2015) realizam uma análise longitudinal da evolução das penas alternativas na Europa no período de 1990 a 2010 a fim de verificar se os países que aplicam mais penas alternativas são os mesmos que possuem menores taxas de encarceramento. Os resultados da análise sugerem que as penas alternativas vêm sendo utilizadas como penas adicionais, causando como efeito o reforço da vigilância e do controle de indivíduos após o

⁵ Cohen (1985) refere-se ao termo “controle comunitário” como todas as formas de controle social formal executadas fora da instituição da prisão.

cumprimento da prisão. O estudo indica também uma tendência na diminuição das taxas de criminalidade, porém não encontra uma correlação entre essa diminuição e o aumento da rede de controle.

Em um outro estudo empírico, Wacquant (2014) verificou que entre 1975 e 2014 houve uma intensificação das atividades policiais e dos tribunais criminais nos Estados Unidos. Segundo o autor, a implementação da liberdade condicional pode ter sido um dos fatores que intensificaram esse fenômeno, já que após a implementação do referido instituto a população total sob supervisão da justiça criminal passou de 1,8 milhões em 1980, para 6,4 milhões em 2000 e 7,4 milhões em 2007. Diante dessa constatação, Wacquant (2014) entende que a finalidade da liberdade condicional mudou drasticamente nos últimos anos, sendo utilizada não mais como pena alternativa, mas antes como extensão do sistema de custódia, convertendo-se naquilo que o autor designa como uma “armadilha penal”.

Destarte, os estudos empíricos realizados por Aebi et al. (2015) e Wacquant (2014) parecem estar alinhados à argumentação aduzida por Cohen (1979; 1985) no sentido de que as penas alternativas vêm sendo utilizadas de forma adicional às penas tradicionais, provocando então, um alargamento da rede de controle.

Em suma, as perspectivas apresentadas até o presente momento parecem indicar que o controle penal na modernidade caracteriza-se principalmente pelo seu caráter expansivo e pelas inovações das formas tradicionais de vigilância do sistema de justiça criminal. Azevedo (2004) chama atenção para o fato de que o direito penal na época contemporânea “converte-se em recurso público de gestão de condutas utilizado contingencialmente, e não mais como instrumento subsidiário de proteção de interesses ou bens jurídicos” (p. 40). Diante dessa conjuntura, alguns autores têm proposto teorias sobre as causas das transformações do controle penal na modernidade tardia no intuito de compreender e explicar o incremento das medidas punitivas.

Dentre eles, Garland (2014) sobressai como autor fundamental para compreensão das transformações do controle penal na modernidade tardia devido à sua análise macroestrutural das dinâmicas do controle social a partir dos anos 80, com destaque para realidade dos Estados Unidos e Inglaterra. Nela, o autor busca verificar os fatores sociais, culturais e políticos que influenciaram as mudanças na resposta social ao delito nos últimos 30 anos. Para Garland (2014), o declínio do estado penal *welfare* abre espaço para uma agenda de política criminal

mais severa, marcada pela segurança social como prioridade estatal. De acordo com o teórico, a virada punitiva na modernidade tardia parece ser um fenômeno político cujo padrão das medidas punitivas se distingue das anteriores por dois aspectos: a) a severidade das ações, agora mais duras; b) sua projeção orientada à proteção pública.

Em uma de suas análises, Garland (2000) destaca que as políticas penais cada vez mais são elaboradas de forma a privilegiar determinadas opiniões públicas em detrimento das perspectivas e pareceres de especialistas e técnicos na área da justiça penal e das políticas criminais. Segundo o autor, o apoio das elites liberais aos partidos políticos conservadores, comprometidos com uma agenda política criminal mais dura a partir dos anos 60, pode ser uma das razões explicativas desse fenômeno. Além disso, as mudanças urbanas e espaciais após a segunda guerra mundial geraram uma aproximação entre a classe média e a criminalidade. Neste caso, o crime deixa de ser uma experiência que afeta majoritariamente as classes menos favorecidas e passa a fazer parte do cotidiano da classe média urbana. Crimes como furto, roubo e vandalismo passam a integrar a rotina desse segmento social. Tal fenômeno também pode ter contribuído com a virada punitiva do século XX. Garland (2000) defende que a diminuição da distância social entre o crime e a classe média provocou um grande aumento na sensação de insegurança da população e, por sua vez, essas transformações sociais permitiram novas configurações do controle criminal baseadas nas emoções coletivas.

Além do impacto significativo da elite e da classe média na organização da política de controle ao crime, Garland (1999, 2000) sustenta, de forma complementar, o resgate do papel da vítima como outro fenômeno relevante na determinação da reação social ao crime, explicando que, cada vez mais os políticos invocam os interesses e sentimentos da vítima para justificar medidas de segregação punitiva, um forte exemplo desse fenômeno é a criação de leis penais que levam nomes de vítimas. Muito embora a análise de Garland (2000) seja voltada à realidade britânica e estadunidense, Sousa (2018) observa que no Brasil os legisladores parecem seguir essa mesma tendência. Ao fazer uma análise qualitativa das justificativas de propostas de leis penais brasileiras batizadas com nome de vítimas, a autora constata que a valorização e a projeção da vítima no campo social tornaram-se uma forma de ampliação do alcance do Estado de polícia, isso porque políticos se apropriam da comoção e indignação perante o sofrimento da pessoa vitimada. Pode-se citar, como exemplo, algumas leis analisadas no referido estudo, tais como: a) Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), conhecida por criar mecanismos para prevenir a violência doméstica e familiar contra mulher, b) Lei Carolina

Dieckmann (Lei 12.737/2012), que tipificou delitos informáticos após a divulgação de fotos íntimas da atriz, c) Lei Menino Bernardo (Lei 13.010/2014), criada após uma criança ter sido morta por sua madrasta com a ajuda de uma amiga.

Corroborando os exemplos legais supracitados, Garland (2000) observa que a vítima começa a ganhar maior visibilidade; seus danos, traumas e medos passam a ser invocados para justificar a criação de medidas que reduzam os direitos ou o bem-estar do agressor. A experiência da vítima deixa de ser algo individual e se torna um fenômeno coletivo. Todos esses eventos abordados por Garland – o declínio do estado penal no *welfarism*, o apoio da elite liberal aos partidos conservadores, o encurtamento da distância social entre a classe média e a criminalidade e o resgate da figura da vítima – acarretam o aumento do sentimento de medo e o surgimento de uma população permanentemente insegura.

Destarte, Garland (1999, 2000) ressalta que o medo do crime está relacionado ao medo de estranhos. Nos anos 80 e 90, amiúde o delinquente é visto como o “outro”, o “estrangeiro”. Via de regra, associa-se a figura do criminoso àqueles que fazem parte de um grupo social e racial distinto e não compartilham das mesmas regras morais e culturais. Pode-se dizer que esse medo se nutre da caracterização dos delinquentes como “‘marginais’, ‘predadores’, ‘monstros sexuais’, ‘maus’ ou ‘malvados’, membros de uma ‘sub-classe’, cada um deles sendo o ‘inimigo marcado’, em uma cultura dominante que exalta os valores da família, a iniciativa individual e os limites da assistência social” (Garland, 1999, p. 74-75). Nesse ínterim, cria-se a ideia do delinquente como um ser ameaçador e violento, perante o qual não se deve ter simpatia, deve-se antes, sempre que possível, excluí-lo da sociedade a fim de garantir a proteção pública.

A estigmatização do delinquente como “estrangeiro” é analisada empiricamente por Melossi (2012) ao investigar a complexa relação entre os movimentos migratórios e o encarceramento na Itália entre os anos de 1963 a 1997. Ademais, Melossi (2012) constata que durante o período analisado em seu estudo as taxas de encarceramento aumentaram com o crescimento da imigração e diminuíram em períodos de grande emigração. Portanto, a principal hipótese da referida pesquisa sugere que o desencadeamento da reação social ao crime pode estar mais relacionado com os movimentos migratórios que com as taxas de criminalidade. O autor destaca que o caráter móvel daqueles que são percebidos como potenciais criminosos é interpretado como uma ofensa ao modelo de vida tradicional e à ordem social uma vez que causa o enfraquecimento das relações sociais estabelecidas em posição dominante. Assim como

Garland (2000), Melossi (2012) entende que a aplicação do direito penal parece ganhar maior relevância quando as elites se percebem vítimas de um ataque à sua pessoa, interesses ou ideias.

Há que se falar também sobre o peso da mídia e dos meios de comunicação de massa na solidificação da estigmatização do delinquente e na institucionalização do medo como um sentimento coletivo. A cobertura seletiva dada pela mídia às histórias de crimes dramáticos e chocantes que angariam audiência tende a distorcer a percepção pública sobre o fenômeno do crime e da figura do criminoso. Garland (2000) destaca que as representações midiáticas são mais ditadas pelas estruturas e valores dos meios de comunicação social do que pelos fenômenos que verdadeiramente representam, gerando grandes impactos práticos à medida que a opinião pública conformada sobre o sistema de justiça criminal toma como base os interesses das representações midiáticas. Assim, no final do século XX constata-se a consagração desse imaginário compartilhado por uma população permanentemente insegura e receosa. O sentimento de que “algo deve ser feito” e “alguém deve ser culpado” demanda cada vez mais ações políticas. Nesse imbricado contexto, Garland (2000) argumenta que a expressão pública da raiva em relação ao criminoso passa ser admitida e a preocupação política deixa de ser exclusivamente orientada à proteção e à segurança, assumindo um novo ideal pautado na garantia da expressão dos sentimentos coletivos.

Pressionado, o legislador procura criar uma agenda criminal que satisfaça o clamor social ao garantir a segurança e gerir o sentimento de risco. Na ânsia de solucionar os problemas da criminalidade e produzir resultados imediatos, são elaboradas políticas criminais mais rígidas, amplas e severas, possibilitando a flexibilização da liberdade, direitos e garantias individuais em nome do controle e da ordem social. Garland (1999) aborda a relação entre a opinião pública e o processo legislativo argumentando que os políticos tendem a ser altamente sensíveis às preocupações públicas, sobretudo no que diz respeito à resposta social ao crime. O autor elucida que “o atrativo fundamental da resposta punitiva consiste em que ela pode ser apresentada como uma intervenção autoritária para tratar de um problema grave, gerador de angústia” (p. 74), essa ação possibilita a criação de uma ilusão de que “se está fazendo algo” de forma rápida e eficiente.

Alguns estudos empíricos têm demonstrado que a expressão do sentimento de punição e a emergência de leis políticas nem sempre se correlacionam diretamente com o aumento da criminalidade. A exemplo disso, podemos citar a análise longitudinal realizada por Aebi, Linde, et al. (2015) sobre a evolução das populações prisionais na Europa Ocidental nos períodos 1982

a 2011 e a sua relação com a tendência de criminalidade. Os resultados desse estudo mostraram que, a despeito do aumento dos índices da população prisional em toda Europa Ocidental até 2005, o número anual da entrada de pessoas em instituições penais tem sofrido uma diminuição contínua desde 1987. Essa significativa correlação negativa – quase paradoxal – pode ser explicada pelo fato de que o período de duração média de detenção aumentou constantemente durante todo o período analisado. Em resumo, Aebi, Linde, et al. (2015) demonstram empiricamente que, embora a cada ano menos pessoas sejam colocadas na prisão, elas permanecem presas por um período mais longo. Essa tendência de aumento da duração média da detenção, de acordo com os autores, está relacionada com o desenvolvimento de políticas severas de combate ao crime em toda a Europa Ocidental, corroborando aquilo que Garland denomina de “a cultura do controle”.

Ademais, autores como Giorgi (2006) e Wacquant (2003) corroboram a ideia de que o aprisionamento das classes pobres e indesejadas pode beneficiar o eleitorado, uma vez que oculta e “maquilha” a realidade excludente. Nas palavras de Giorgi (2006, p. 17-18), “o depósito em massa dessa população em instituições penais faz com ela desapareça eficazmente da esfera pública assim como das estatísticas oficiais sobre uma variedade de questões sociais, gerando, assim, graves distorções em indicadores oficiais de desigualdade social”. Ademais, ambos autores alegam que a ocultação das classes consideradas perigosas somada a uma agenda político-criminal mais punitiva podem gerar uma falsa sensação de redução do sentimento de insegurança nas classes médias e altas.

Para além disso, um outro fator que permitiu a expansão das respostas punitivas na modernidade tardia foi a emergência da privatização das redes de controle do crime. Garland (1999) sustenta que esse fenômeno se deu em virtude da mudança do discurso oficial do Estado, ao reconhecer seus limites e sua ineficiência em garantir a segurança e reprimir o crime dentro de suas fronteiras. Esse reconhecimento releva o mito do Estado Soberano, que antes detinha o monopólio do combate à criminalidade e da segurança, e agora passa a delegar essa responsabilidade a outros agentes de controle (Garland, 1996; 1999). Esse novo movimento resultou na expansão da comercialização das técnicas de controle punitivo, já que agora “a responsabilidade da prevenção e do controle do crime não recai mais apenas sobre o Estado, mas também sobre comerciantes, indústrias de segurança privada, autoridades escolares, empresas de transporte etc.” (Garland, p. 68, 1999).

Portanto, a comercialização do controle do crime trouxe diversas consequências práticas. Garland (1999) ressalta que, ao se distribuir a responsabilidade do controle criminal entre diversos agentes, a linha divisória entre o público e o privado na gestão do crime deixa de ter clareza e delimitações precisas. Além disso, convém ressaltar que a privatização da segurança criou um grande paradoxo, pois ela deixa de ser um direito universal garantido pelo Estado Soberano e se converte em “um produto cuja distribuição está antes à mercê das forças do mercado do que sendo executada em função das necessidades” (Garland, 1999, p. 86). Isto posto, pode-se dizer que o acesso à segurança coincide com a divisão de classes, já que os membros que mais sofrem com a criminalidade tendem ser justamente aqueles desprovidos de recursos financeiros para adquirir segurança. Garland (1999) chama atenção para o fato de que esse paradoxo contribui, cada vez mais, para a construção de uma sociedade caracterizada pela segregação e pelo abandono do ideal cívico.

De modo complementar, Garland (1999) sustenta que, para além dessas consequências práticas, a privatização da repressão criminal é de uma nova forma de governar o crime, com técnicas, objetivos e saberes próprios. De acordo com o autor, a expansão do “mercado de segurança privada deixa a máquina do Estado ainda mais poderosa, pois ao mesmo tempo que solapa a noção de Estado de Bem-Estar Social, limita as atribuições dos serviços públicos, diminui os direitos sociais da cidadania e incrementa a influência do mercado sobre os aspectos fundamentais da saúde e do bem-estar da população” (p. 69). Como consequência dessa transformação, a relação política entre governo e cidadão vai sendo substituída por um contrato privado entre fornecedor e comprador.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, achamos oportuno também abordar nesta seção a teoria da penalidade neoliberal desenvolvida por Wacquant (2003), em sua obra *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*, cujo escopo compreende a ascensão do neoliberalismo como principal mola propulsora do encarceramento em massa nos Estados Unidos.

Porém, antes de adentrarmos à teoria de Wacquant, julgamos conveniente esclarecer algumas divergências teóricas em torno do conceito de neoliberalismo. Inicialmente, cabe dizer que o neoliberalismo tem sua emergência historicamente situada entre a 1ª e 2ª guerra mundial, mas é somente em meados da década de 70 que ele se transforma em uma doutrina efetiva de prática governamental. Embora a maioria das teóricas críticas ao neoliberalismo concorde que esse fenômeno tenha surgido a partir de uma reestruturação pós-industrial das economias

ocidentais, ganhando espaço por meio da degradação das políticas assistenciais e keynesianas, elas todavia divergem quanto ao formato desse fenômeno. De modo geral, a condição hegemônica do neoliberalismo encontra-se dividida em três acepções.

A primeira delas entende o neoliberalismo como uma política fundamentalmente econômica. Para autores marxistas como David Harvey (2005), o neoliberalismo representa “práticas políticas-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livres comércio” (p. 02). Sendo assim, para o referido autor o neoliberalismo compreende uma prática econômica que visa o restabelecimento das condições de acumulação de capital e da restauração de poder da elite econômica. Nas mesmas linhas de Harvey (2005), autores como Sader (2013) consideram o neoliberalismo como a realização máxima do capitalismo, uma vez que aspira à mercantilização de todos os espaços sociais.

A segunda acepção é aquela empregada por Michael Foucault (2008), pautada no argumento de que o neoliberalismo funciona como nova uma racionalidade de governo que contempla “tecnologias e estratégias elaboradas tanto para governar populações, quanto para moldar indivíduos” (Dal Santo, p. 07, 2020). De acordo com o pensamento foucaultiano, mais do que uma ideologia, um sistema econômico ou um modelo político, o neoliberalismo deveria ser considerado como uma nova racionalidade de governar, caracterizada pelo desenvolvimento de tecnologias e estratégias políticas que funcionariam como instrumentos de regulação das entidades sociais e das populações. Assim, o surgimento do neoliberalismo estaria associado a essa nova forma de governança, exercida através do biopoder, e teria como finalidade máxima a gestão da vida econômica produtiva das populações (Foucault, 2008).

A terceira acepção encontra seu maior expoente em Wacquant (2003). Diferentemente de Harvey, quem compreendia o neoliberalismo como um modelo econômico, Wacquant (2003) sustenta que o neoliberalismo representa antes um sistema político completo. Isso porque, para este teórico, o papel estatal dentro do neoliberalismo não se restringe à um Estado desmantelado ou não intervencionista; pelo contrário, o que se constata no neoliberalismo é uma verdadeira reestruturação do Estado com finalidade de promover o esvaziamento das políticas assistenciais e o inchaço do sistema penal.

Ainda de acordo com Wacquant (2003), a reengenharia do Estado durante o neoliberalismo, caracterizada principalmente pelo declínio do “Estado caritativo” em detrimento do avanço do “Estado Penal”, gera aquilo que o autor denomina de “criminalização da miséria” e o consequente “inflacionamento da instituição prisional”. Wacquant (2003) elenca uma série de fatos que contribuíram para esse fenômeno, como por exemplo a significativa redução orçamental de programas assistenciais, o aumento dos trâmites burocráticos para a obtenção de auxílio social, a precarização das condições de trabalho e a debilidade dos laços sociais. Não obstante, o autor argumenta que o corte significativo de verbas públicas destinadas às políticas de bem-estar social veio acompanhado do endurecimento das medidas penais.

Para fundamentar essa constatação, Loïc Wacquant (2003) demonstra a discrepância entre o alto investimento em instituições de controle penal e a escassez de verbas destinadas para elaboração de políticas assistenciais. Segundo autor, somente nos Estados Unidos, “entre 1982 e 1993, os orçamentos das administrações penitenciárias aumentaram em 254%, enquanto as somas destinadas às funções de justiça em seu conjunto cresceram 172% e as despesas globais dos estados em 140%” (p. 80).

Em um estudo mais recente, Wacquant (2014) assevera que os gastos com prisões nos EUA saltaram de US\$ 7 bilhões em 1980 para US\$ 57 bilhões em 2000, superando os US\$ 70 bilhões em 2007, a despeito da estabilização dos índices criminais e de seu declínio constante a partir de 1993. Este boom orçamentário de 660% financiou a infusão de um milhão de funcionários adicionais na justiça criminal, o que levou o setor ao terceiro posto de maior empregador do país, atrás apenas da Manpower Inc. e Wal-Mart, com uma folha de pagamento mensal de US\$ 2,4 bilhões.

Outrossim, semelhantemente as teorias marxistas, Wacquant (2003), ao elaborar a teoria da penalidade neoliberal, argumenta que o confinamento sistemático das massas indesejáveis é essencial para manutenção da ordem econômica e dos interesses das classes economicamente dominantes, pois reduz o potencial revolucionário dessas massas aprisionadas mediante o disciplinamento⁶. Ainda segundo o autor, as políticas de controle sociais são exauridas através do uso do aparato penal como ferramenta máxima de intolerância aos grupos sociais indesejáveis. Nesse mesmo sentido, Dal Santo (2020, p. 11) pontua que “o aparato penal produz

⁶ Nota-se que sobre o tema, Foucault (1987) apresenta um raciocínio análogo, como abordado na pg. 09.

politicamente uma realidade, definindo categorias de indivíduos, sustentando segregações materiais e simbólicas, impondo seletivamente a abertura a espaços sociais e físicos e, consequentemente, as relações sociais no interior de tais conjuntos”.

De forma concisa, de acordo com a teoria da penalidade neoliberal desenvolvida por Wacquant (2003), o encarceramento em massa nos EUA esteve atrelado à ascensão do modelo político de governação neoliberal, no qual o esvaziamento do Estado social se produz paralelamente ao inchaço do Estado Penal. Neste sentido, a finalidade máxima dessa gestão de governo se concretiza através da “criminalização da miséria” e do isolamento das classes sociais consideradas ameaçadoras.

Como visto, grande parte da literatura referente ao controle penal contemporâneo também traz considerações importantes sobre como os modelos de governança estatal podem interferir e moldar as práticas punitivas. Cohen (1985), Garland (2014) e Wacquant (2003) principais autores abordados neste subcapítulo, compartilham o entendimento de que o declínio do estado penal *welfare* gerou diversas consequências sociais que contribuíram para consolidação do caráter expansionista do sistema de justiça penal na modernidade. No rol desse processo estão inseridos todos os fenômenos resgatados neste subcapítulo e destacados por esses autores, tais como: a inovação das formas tradicionais do sistema de justiça e formas de vigilância na comunidade; a criminalização da pobreza; o apoio da elite liberal aos partidos conservadores; o encurtamento da distância social entre a classe média e a criminalidade; o resgate da figura da vítima; a estigmatização do delinquente; a cobertura seletiva da mídia; a institucionalização do medo; a criação de uma agenda política criminal mais severa; a privatização da segurança, a ascensão do modelo de governação neoliberal, etc., todos esses fenômenos parecem ser resultado do afastamento progressivo do modelo de governação do Estado Providência, resultando numa aproximação às formas de governação do Estado liberal, algo que corrobora a ideia de que as modulações das técnicas punitivas acompanham transformações sociais, culturais e econômicas. As formas sob as quais os modelos de governação se desenvolveram na sociedade contemporânea agravaram ainda mais a problemática do encarceramento em massa. Partindo-se dessa premissa, o próximo seguinte aborda mais detalhadamente a atual dimensão do sistema prisional por meio de um compilado de estatísticas, taxas e índices oficiais.

2. Dados empíricos sobre o encarceramento

Conforme exposto na seção anterior, tanto do ponto de vista empírico como teórico, as causas e motivações das transformações do sistema de justiça penal são ainda assuntos em discussão. Contudo, prevalece o consenso dentro da literatura pertinente de que a expansão abrupta do sistema prisional foi a principal consequência dessas transformações. Portanto, para melhor visualização e materialização da atual dimensão desse fenômeno, julgamos importante fazer um mapeamento de dados empíricos sobre encarceramento. No presente capítulo, partiremos de uma perspectiva global sobre as estatísticas, taxas e condições de encarceramento, e em seguida nos concentraremos na discussão da conjuntura Estadunidense e Brasileira, respectivamente, com maior enfoque nesta última – por ser o local geográfico escolhido como objeto de análise da presente pesquisa.

De acordo com relatório mais recente da *Global Prison Trends* (2021), existem no mundo cerca de 11 milhões de pessoas presas. Os dados disponíveis nesse relatório revelam um aumento de 8% no encarceramento mundial nos últimos 10 anos. O mesmo relatório também chama a atenção para o fato de que 118 países encarceraram 100% acima da sua capacidade de ocupação; desse total, 11 países excedem sua taxa máxima de ocupação em 250%.

Ademais, os dados apresentados pela *World Prison Brief* (2021) na 13ª Edição do *World Prison Population List* apontam que das 11 milhões de pessoas presas, mais de 2 milhões encontram-se nos Estados Unidos, 1,69 milhões na China⁷, 811 mil no Brasil, 478 mil na Índia e 471 mil na Rússia. Esse mesmo relatório aponta que os países com maiores taxas de encarceramento⁸ são, respectivamente: Estados Unidos (629), Ruanda (580), Turquemenistão (576), El Salvador (564), Cuba (510), Palau (478), Ilhas Virgens Britânicas (447), Panamá (436), São Cristóvão e Nevis (423), Granada (413), Tailândia (412), Ilhas Virgens Britânicas (394), Bahamas (392), Uruguai (383) e Brasil (381)⁹.

⁷De acordo com o relatório, os dados da China estão incompletos, pois desconhece-se o número de pessoas detidas em prisão preventiva e outras formas de detenção.

⁸A taxa de encarceramento é medida pelo número de prisioneiros a cada 100 mil habitantes

⁹Interessante ressaltar que o Brasil vem apresentando sistematicamente um contínuo aumento dos índices de encarceramento. Em contrapartida, países como Rússia, China e Estados Unidos, embora ainda se encontrem na lista de países com maiores populações encarceradas, apresentam uma tendência de redução tanto do número absoluto de pessoas presas quanto da taxa de encarceramento nas últimas décadas. Conforme será exposto melhor nos próximos itens, a Europa e os EUA também vêm apresentando um declínio nos índices de encarceramento (Global Prison Trends, 2021).

Não obstante, de acordo com os dados publicados pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime*, 2021), uma a cada três pessoas no mundo estão presas sem condenação definitiva. Cabe ressaltar que, desde aproximadamente o ano 2000, a taxa de detenção de presos provisórios vem aumentando em pouco mais de 30%. Conforme revelado pela 4ª Edição da *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (*World Prison Brief*, 2021), quase 3 milhões de pessoas encontram-se detidas provisoriamente em todo o mundo. Acredita-se que, desse total, mais de 482.000 prisioneiros encontram-se nos Estados Unidos, 323.000 na Índia e 253.000 no Brasil. A média mundial de presos provisórios é de 29,5%, esse mesmo relatório sugere que a prisão preventiva tem contribuído cada vez mais com a saturação do aparato penal.

A superlotação das prisões é um dos principais fatores que contribuem para as más condições no cumprimento de pena em todo o mundo. Sabe-se à exaustão que suas consequências práticas ferem cotidianamente os direitos e garantias fundamentais da dignidade humana e impedem, cada vez mais, que as prisões cumpram sua função de reabilitação social. Os relatórios da *Prison in Health* (Enggist et al., 2014) revelam que, em virtude da superlotação e da má nutrição, as taxas de tuberculose nas prisões são de 10 a 100 vezes maiores do que na população não encarcerada. Um outro estudo de 2018 realizado pela Defensoria Pública apontou que a morte de presos no sistema carcerário do Rio de Janeiro aumentou dez vezes em quase 20 anos. De acordo com o referido estudo, a maioria dos presos mortos apresentavam sinais de emagrecimento excessivo e desnutrição e, em 83% dos casos, a morte poderia ter sido evitada através de diagnóstico médico e tratamento adequado. Ainda conforme enunciado pela pesquisa, 53 pessoas morreram de tuberculose, pneumonia e complicações decorrentes de infecções pulmonares, sendo que 35 delas tinham menos de 40 anos de idade (Agência Brasil, 2018). Há que se destacar que, com a emergência da pandemia causada pelo COVID-19, a situação precária dentro das instituições prisionais se agravou e, em setembro de 2020, havia mais de 205 mil casos confirmados entre os presos de 101 países em todo o mundo, com quase 2.200 mortes entre os positivados (Heard, 2020).

Para além de afetar a saúde física, as más condições no cumprimento da pena também podem estar relacionadas aos danos causados à saúde emocional. De acordo com Enggist et al. (2014), 40% das pessoas presas têm algum transtorno de saúde mental, ademais, segundo os dados disponibilizados pelo *Penal Reform International* (2018), uma em cada sete pessoas detidas possui uma condição grave de saúde mental. Outrossim, um estudo britânico conduzido

pelo Instituto de Criminologia da Universidade de Cambridge concluiu que a prisão a longo prazo pode alterar a personalidade das pessoas: após a realização de inúmeras entrevistas, os pesquisadores perceberam que ex-presos, recém libertados, comumente apresentavam uma espécie de síndrome pós-encarceramento, desenvolvendo um alto índice de desconfiança e dificuldade de se relacionar (Jarrett, 2018).

Isto posto, ao se trazer dados e números sobre detenção, é também de extrema importância abordar o perfil populacional que majoritariamente compõe essa massa aprisionada. Ora, observa-se fartamente que pessoas pertencentes a minorias raciais, étnicas e nacionais encontram-se desproporcionalmente aprisionadas no sistema carcerário em todo o mundo, portanto, é inequívoco afirmar uma certa seletividade na punição de grupos sociais mais vulneráveis. A literatura tem considerado que o sistema de justiça criminal acaba punindo de forma mais severa pessoas que se encontram em situação de pobreza. A maioria dos países estabelecem um preço elevado no pagamento da fiança e, como resultado, as pessoas de baixa renda são mais propensas a enfrentar os danos da prisão preventiva (Sawyer & Wagner, 2020).

Questões raciais também estão presentes no modo através do qual essa seletividade penal se consolida. Nos Estados Unidos, por exemplo, um homem negro tem 6 vezes mais chances de ser encarcerado que um homem branco (American Civil Liberties Union, 2022); no Brasil, dois em cada três presos são negros (Acayaba & Reis, 2020). Em 2020, os negros representavam 40% da população encarcerada dos Estados Unidos, muito embora representem apenas 13% da população estadunidense (Prison Policy Initiative, 2020). Há dados que demonstram que as minorias étnicas também sofrem mais propensão ao encarceramento. No México, até 97% das pessoas presas oriundas de comunidades indígenas estão detidas sem condenação definitiva. Ademais, em muitos países da África, por exemplo, ainda é possível ser preso por delitos como “vagabundagem”, crime imputado majoritariamente às populações desprovidas de residência fixa (Global Prison Trends, 2021).

O encarceramento também perpassa questões de gênero e sexualidade. Em 2020, 69 dos 194 estados membros da ONU criminalizavam atos consensuais entre pessoas do mesmo sexo, inclusive com prisão perpétua ou pena de morte em alguns países. Embora nem todas as pessoas LGBTQIA+ na prisão estejam detidas como resultado de sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero, há evidências concretas que demonstram o vínculo entre atitudes sociais, discriminação e abuso contra comunidades LGBTQIA+, criminalidade e prisão (Global Prison Trends, 2021).

Malgrado os homens constituam a maioria da população carcerária (Global Prison Trends, 2021), os relatórios vêm chamando atenção para o crescimento desproporcional do encarceramento feminino. A 4ª Edição da *World Female Imprisonment List (Word Prison Brief)*, 2017) aponta que, desde 2000, o número de meninas e mulheres presas aumentou cerca de 53% em todo o mundo, chegando a 714 mil mulheres detidas em 2017. Ainda de acordo com o relatório, este aumento não pode ser explicado em termos de crescimento da população mundial, já que os números das Nações Unidas indicam um crescimento demográfico de apenas 21% entre meados de 2000 e meados de 2016, tampouco pode ser explicado pelo crescimento em números totais de prisioneiros, pois a média mundial da população masculina aumentou cerca de 20% desde 2000. Os dados do *Global Prison Trends* (Global Prison Trends, 2021) demonstram que a população carcerária feminina subiu vertiginosamente no Brasil, Indonésia e nas Filipinas. Segundo informações mais recentes do Sistema de Informações do Departamento de Penitenciária Nacional¹⁰ (Sisdepen, 2020), somente no Brasil há atualmente mais de 30.199 mulheres presas¹¹, 56% delas estão detidas por delitos de drogas.

Ademais, a seletividade penal não se restringe apenas às características sociodemográficas como raça, gênero e classe social. Ela também se manifesta ditando normas comportamentais e elegendo quais condutas serão alvo de maior repressão e severidade. Podemos citar, a título exemplo, o impacto da política criminal de drogas na criminalização das minorias e na saturação do sistema carcerário. Estima-se que 2,5 milhões de pessoas no mundo todo estão presas por delitos relacionados a drogas, desse total, 22% (470.000 pessoas) foram condenadas por posse de drogas para uso pessoal (Global Prison Trends, 2021). A guerra às drogas e as formas com que as políticas criminais vêm se desenvolvendo revelam uma problemática em âmbito global: no ano de 2019, uma coligação de Estados-membros das Nações Unidas, organismos da ONU e especialistas em direitos humanos publicaram um documento intitulado “Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas” (*United Nations Development*, 2019), responsável por fornecer orientações e sugestões de alternativas à condenação e punição de detenção para os delitos relacionados a drogas. Para além disso, o documento também advoga pela a necessidade da descriminalização do porte de

¹⁰ Mais informações em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen> [Acesso em 28 de abril de 2022].

¹¹ Em 2017 o número de mulheres detidas em instituições prisionais no Brasil chegou em 38.400. No período de 2000 a 2014 o aumento da população feminina presa foi de 567,4%, enquanto a média de crescimento masculino, no mesmo período, foi de 220,20%. Mais informações em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWUwYjYtNjFmNS00MjFkLTljN2QtZDlmZmZjMmRkYjFiliwiZC16ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTJiOGRhNmJmZThlMSJ9>. [Acesso em 19 de março de 2022].

drogas para uso pessoal, tendo em vista que sua criminalização pode atuar como um impedimento à realização do direito à saúde e ferir os pressupostos dos direitos humanos.

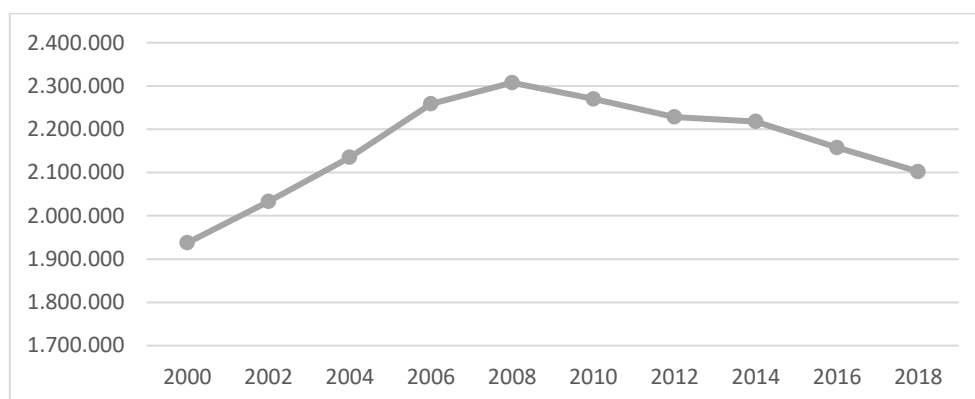
O compilado de dados acima corrobora as teorias apresentadas no primeiro capítulo (Foucault, 1987; Garland, 2014; Melossi & Pavarini, 2014; Rusche & Kirchheimer, 2004; Wacquant, 2003) no que tange às técnicas punitivas como um instrumento de controle e cujo maior alvo são as classes subalternas, marginalizadas e indesejadas. Como visto, em muitos países as instituições prisionais operam acima da sua capacidade máxima, o que implica más condições sanitárias, falta de assistência médica, degradação da saúde mental, entre outros. Diante dessa conjuntura, as condições prisionais acabam se tornando uma punição adicional. Os números de pessoas detidas no mundo e seu acelerado crescimento, somados às más condições de comprimento de pena revelam uma problemática social que merece maior atenção.

2.1.O encarceramento nos Estados Unidos.

A escala de punição criminal nos EUA sempre foi alta quando comparada a outras democracias de longa data da Europa Ocidental, entretanto, foi somente a partir dos anos 70 que o encarceramento em massa passou a se consolidar no país. Até metade do século XX, a taxa de encarceramento nos EUA apresentava uma média de 150 presos a cada 100.000 habitantes. Contudo, observa-se em meados da 70 um aumento significativo no número de prisões. A título de exemplo, a taxa de encarceramento, de 161 presos a cada 100.000 habitantes no ano de 1970, passa para 220 presos a cada 100.000 habitantes em 1980 (Western, 2007).

Como visto no subcapítulo anterior, atualmente o sistema de justiça criminal dos EUA mantém cerca de 2 milhões de pessoas presas. O território estadunidense em toda sua extensão conta com aproximadamente 1.833 prisões estaduais, 110 prisões federais, 1.772 prisões juvenis, 3.134 prisões locais, 218 instalações de detenção de imigrantes e 80 prisões nas regiões indígenas, além de outros tipos de estabelecimentos prisionais, tais como penitenciárias militares, centros de internação civil e hospitais psiquiátricos (Sawyer & Wagner, 2020). A figura abaixo demonstra que em 2008 o país bateu um novo recorde, com 2.307.504 de pessoas presas.

Gráfico 1: Total da População prisional nos EUA (2000-2018)



Elaboração própria com dados obtidos no site do Word Prison Brief¹²

Quando somados os números de pessoas cumprindo pena dentro e fora dos estabelecimentos penais, os EUA ultrapassam a margem de 5 milhões de pessoas que estão de alguma forma sob vigilância do sistema de justiça criminal. Sawyer & Wagner (2020) compreendem que a forma como o país pune infrações consideradas de menor gravidade pode ser um dos grandes fatores que contribuem para a manutenção do superencarceramento. Estima-se hoje que cerca de 13 milhões de acusações de contravenções penais são feitas a cada ano nos EUA, representando 25% da população carcerária diária nacional.

A despeito desses números superlativos, o país parece apresentar uma ligeira tendência de diminuição do aparelho punitivo nos últimos anos. Entre os anos de 2010 a 2020, a população carcerária diminuiu 22,4%, isso significa menos 1.588.400 de pessoas presas (Kluckow & Zeng, 2022). Essa redução a longo prazo pode estar relacionada com a diminuição da taxa de crimes violentos desde os anos de 1990. Segundo os últimos relatórios do *Bureau of Justice Statistics*, a taxa de homicídios por arma de fogo diminuiu 41% entre os anos 1993 a 2018 nos EUA, cifra que corresponde à uma redução de 8,4 para 5,0 homicídios a cada 100.000 pessoas. Além disso, a taxa de violência por arma de fogo não fatal diminuiu em 76% entre os anos de 1993 a 2018, caindo de 7,3 para 1,7 vitimizações por 1.000 habitantes. (Kena & Truman, 2022).

O ano de 2020 foi o primeiro, desde 1996, em que o país obteve menos de 5,6 milhões de pessoas sob vigilância do sistema penal, com uma diminuição de 11% entre os anos de 2019 e 2020. O declínio da população carcerária durante 2020 foi resultado tanto da diminuição da população que estava em liberdade condicional (-276.700 ou 6,6%) quanto da população encarcerada (-294.400 pessoas ou 18,9%). Essa redução da taxa de encarceramento entre os

¹² Acesso em: <https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america>.

anos de 2019 e 2020 pode estar relacionada ao fenômeno da pandemia causada pelo novo coronavírus COVID-19.

Embora o país não tenha adotado uma política criminal capaz de reduzir suficientemente a população carcerária e retardar a propagação do vírus a nível federal, pode-se observar que, no âmbito estadual, algumas medidas de desencarceramento reconhecendo a urgência da situação pandêmica foram adotadas. Em Nova Jersey, por exemplo, foi aprovado um projeto de lei, assinado pelo governador Phil Murphy, que permitia que pessoas com menos de um ano de sentença fossem libertadas até oito meses antes. Estima-se que mais de 2.000 pessoas foram contempladas com medidas de liberdade dentro do primeiro mês de vigência da lei e que mais de 1.000 pessoas foram libertadas nas semanas e meses seguintes. Em abril de 2020, Kevin Stitt, governador de Oklahoma, comutou as sentenças de mais de 450 pessoas. Já no Estado de Washington, o governador Jay Inslee comutou sentença de 293 pessoas (Prision Policy Initiative, 2021).

Contudo, persistem ainda grandes desconformidades no sistema de justiça criminal estadunidense. Mais do que em outros países, o encarceramento em massa nos EUA salta aos olhos devido à super-representação da população negra. As disparidades raciais são particularmente gritantes para os negros norte-americanos, que representam 40% da população encarcerada, embora correspondam a apenas 13% dos residentes nos EUA (Sawyer & Wagner, 2020). Em 2019, a taxa de encarceramento de mulheres negras foi quase duas vezes maior do que entre as mulheres brancas, ao passo que a taxa de encarceramento de homens é discrepante em relação aos negros norte-americanos, que representam 40% da população encarcerada, apesar de representarem apenas 13% dos residentes nos EUA (Sawyer & Wagner, 2020).

No âmbito nacional, 1 em cada 81 adultos negros nos Estados Unidos está cumprindo pena. Tal índice é ainda mais impactante quando analisado a nível estadual. O Estado de Wisconsin, por exemplo, lidera essa taxa: 1 em cada 36 wisconsinitas negros está na prisão. Além disso, em 12 estados (Alabama, Delaware, Geórgia, Illinois, Louisiana, Maryland, Michigan, Mississippi, Nova Jersey, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Virgínia) mais da metade da população carcerária é negra (Nellis, 2021). Aparentemente, o encarceramento em massa no EUA é um fenômeno marcado por uma significativa invasão das liberdades das minorias raciais, mais notadamente dos negros estadunidenses.

Os EUA operam ainda o que é considerado o maior sistema de detenção de imigrantes. Conforme os dados disponibilizados pelo *The United States Department of Justice* (2020) no final do ano de 2019, havia um total de 63.725 estrangeiros sob custódia do *United States Marshals Service – USMS*. Os cinco principais estados com o maior número de pessoas em detenção de imigração nos EUA por dia são: Texas (14.481), Louisiana (4.415), Arizona (4.405), Califórnia (4.353) e Geórgia (3.719) (Freedom For Immigrants, 2022). Uma análise realizada por Motivans (2019) demonstra estatisticamente o crescimento abrupto das prisões federais para imigrantes nos EUA entre os anos de 1998 e 2018. De acordo com a análise referente ao ano de 2017, os cidadãos estrangeiros constituíam 7% da população dos EUA, mas respondiam por 15% de todas as prisões federais. Além disso, esse mesmo estudo demonstra que as prisões federais de cidadãos não norte-americanos mais do que triplicaram entre 1998 a 2018, com um aumento vertiginoso de 234%, ao passo que as prisões federais de cidadãos norte-americanos cresceram apenas 10% durante o mesmo período. Em números absolutos, isso quer dizer que as prisões federais por crimes de imigração saltaram de 20.942 em 1998 para 58.031 em 2017, e depois para 108.667 em 2018.

O uso da política de imigração como ferramenta para proteger a segurança pública nacional aumentou drasticamente nas últimas décadas, sobretudo após as eleições que elegeram o candidato Donald Trump à presidência, em 2016. As políticas criminais de imigração foram propostas sob o argumento de que os imigrantes são responsáveis por uma parte desproporcional da criminalidade cometida no país. Contudo, um estudo conduzido por Orreniusa & Zavodnyb (2019) compilou um robusto corpo de pesquisas demonstrando que imigrantes são menos propensos a comportamentos criminosos quando comparados com nativos norte-americanos. Segundo a justificativa de Orreniusa & Zavodnyb (2019), essa menor propensão pode ser explicada pelo fato de que os imigrantes enfrentam cotidianamente punições muito maiores. Além da prisão, a lei estadunidense estipula que os imigrantes condenados por crimes graves podem ser deportados e impedidos de reentrar nos EUA, estando ainda sujeitos a pena de se tornarem inelegíveis para postular a cidadania por naturalização. Esse elevado efeito dissuasivo pode estar relacionado a menor propensão dos imigrantes à prática de crimes.

Embora haja um crescente sentimento de que o aumento da aplicação das leis nas fronteiras tenha reduzido nos últimos anos o fluxo de imigrantes não autorizados, parece não haver provas claras e confiáveis de que isso tenha levado de fato à uma queda nas taxas de criminalidade do país. Ao contrário: o incremento das políticas criminais de imigração pode

gerar resultados complexos como, por exemplo, a elevação da criminalidade, uma vez que reduz as oportunidades econômicas para imigrantes não autorizados; por outro lado, permitir que mais imigrantes se ajustem ao status de cidadão legalizado pode reduzir a taxa de criminalidade, facilitando o acesso dos imigrantes a melhores condições de empregos com salários mais altos (Orreniusa & Zavodnyb, 2019).

Para Keck & Clua-Losada (2021), o governo Trump gerou um grande dismantelamento de direitos para muitas pessoas. A título de exemplo, os autores citam a construção do muro de fronteira entre os EUA e o México como resultado de uma política neoliberal autoritária, que busca desenvolver um nacionalismo branco ao mesmo tempo que suprime os direitos dos imigrantes e refugiados. Para os autores, a fronteira, neste caso, é usada para difundir rígidos controles punitivos à imigração e a tranquilizar a população branca ao reafirmar que seus interesses permanecem como uma prioridade na agenda do governo.

Não obstante, Orreniusa & Zavodnyb (2019) asseveram que algumas políticas de fiscalização de imigrantes são necessárias, como por exemplo uma triagem mais completa dos requerentes de vistos temporários e permanentes após o ataque terrorista do 11 de setembro. Por outro lado, afirmam que despende recursos para construir um muro na fronteira entre México e Estados Unidos ou para remover massivamente imigrantes ilegais, considerados criminosos apenas por não possuírem o status de cidadão, significa que menos recursos estão sendo destinados a outras atividades de fiscalização que poderiam ter um impacto maior na segurança pública.

Para De Giorgi (2010), o encarceramento das massas migratórias releva que as fronteiras concentram toda sua violência de exclusão em categorias sociais específicas. Via de regra, os grupos mais afetados são indivíduos sub-privilegiados, não ocidentais e migrantes de países pobres. Bauman (1998) chamou esse fenômeno de “hierarquia global da mobilidade”, onde imigrantes barrados ocupam um status social marginal nos circuitos transnacionais, sendo os principais alvos de práticas punitivas e ações de criminalização.

Como visto, o EUA representa hoje uma das maiores forças carcerária do mundo. Tal situação tem gerado grande debate na literatura sobre suas causas e consequências. Na seção anterior explanamos em maior profundidade uma delas – a teoria da penalidade neoliberal de Wacquant – que embora tenha sido desenvolvida com base na realidade estadunidense, foi posteriormente empregada no contexto latino-americano a fim de explicar as mutações das

práticas punitivas em países periféricos. Conforme sustenta Carrington et al. (2015), essa tendência dominante de importar teorias do norte global para os países periféricos reforçou a hegemonia das teorias do Norte, ignorando ou excluindo ideias e teorias enraizadas na história e na experiência das sociedades do Sul. Para corrigir essa tendência, convém ajustar a lente interpretativa a fim de abarcar o contexto e características específicas de cada realidade, de modo a permitir que as construções teóricas sejam mais inclusivas.

Não obstante, tal como se verá mais detidamente no próximo capítulo, o início dos anos 2000 marca a ascensão de partidos associados ao espectro político da esquerda na América do Sul. Essa nova inflexão conjuntural foi responsável pela construção de um processo de governação caracterizado pela tentativa de estabelecer um antagonismo ao neoliberalismo, ou seja, tais mudanças políticas inauguram um novo momento pós-neoliberal responsável pela difusão de políticas sociais.

Entretanto, como destacado no subcapítulo anterior, até hoje países que vivenciaram esse novo processo de governação – como é o caso do Brasil – continuam apresentando elevadas taxas de encarceramento. Neste sentido, corroborando os estudos de Sozzo (2017), O'Malley (2004) e Matthews' (2005), compreendemos que apesar da teoria da penalidade neoliberal de Wacquant (2003) ter contribuído para compreensão das interseções entre o Estado neoliberal e o encarceramento em massa, tal debate precisa avançar a fim de se compreender como a lógica do encarceramento em massa funciona nos países periféricos – tal como o Brasil – a despeito desse novo modelo de governação pós-neoliberal.

2.2.O grande encarceramento brasileiro e a conjuntura do pós-neoliberalismo.

O cenário político da América Latina é marcado por importantes acontecimentos no início do século XXI. Em uma rápida sucessão, partidos políticos pertencentes ao espectro político-partidário de esquerda começam a se destacar e vencer eleições em diversos países. Esta mudança inicia-se em 1998 com a vitória de Hugo Chávez na Venezuela. A eleição de Hugo traz consigo um forte compromisso de expansão da política social progressista, e comprometimento no desenvolvimento de um “novo socialismo no século XXI”. Essa mesma dinâmica se estende a outros países sul-americanos. Nos anos 2000, Chile elege Ricardo Lagos, líder do Partido Socialista e, em 2002¹³, Lula da Silva, pertencente ao Partido dos Trabalhadores

¹³ Importa esclarecer que Lula da Silva venceu as eleições no final de 2002, mas só assumiu o cargo de Presidente em 2003.

(PT), vence as eleições no Brasil. Não obstante, Argentina e Bolívia seguem a mesma tendência, respectivamente, com Nestor Kirchner ascendendo ao poder em 2003 e Evo Morales – líder do primeiro movimento socialista indígena na Bolívia – em 2006 (Macdonald & Ruckert, 2009). Diversos autores denominam esse fenômeno caracterizado pela ascensão da esquerda na América Latina de pós-neoliberalismo (Fortes, 2009; Macdonald & Rucker, 2009; Sader, 2013 e Sozzo, 2017).

Com relação ao seu conceito, Sader (2013) destaca que o pós-neoliberalismo refere-se a um período marcado por uma reação antineoliberal na América Latina, podendo ser identificado por três grandes aspectos: a) priorização das políticas sociais em detrimento do ajuste fiscal; b) priorização dos processos de integração regional e dos intercâmbios Sul-Sul em relação aos tratados de livre-comércio com os EUA; c) priorização do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

De forma similar, Sozzo (2017) destaca que o pós-neoliberalismo é marcado por processos decisivos de mudança política ligados à “ascensão de alianças e programas construídos ao redor de vocabulários vinculados, mais ou menos estritamente, às tradições locais de esquerda” (p. 13) que emergiram na América do Sul com distintos níveis de radicalidade e importantes diferenças entre si. Contudo, o autor ressalva que, a despeito das diferenças a níveis nacionais, em todos os casos pode-se perceber que a identidade dos programas políticos adotados tinha em comum um forte antagonismo às políticas neoliberais.

Macdonald & Rucker (2009), autores pioneiros no tema, ressaltam que seria equivocado considerar o pós-neoliberalismo como uma era “pós” neoliberal. Os teóricos seguem a mesma linha de pensamento de Sader (2013) e Sozzo (2017) no sentido de que o pós-neoliberalismo caracteriza-se sobretudo pela busca de alternativas políticas progressistas decorrentes das contradições do neoliberalismo. Por outro lado, ponderam que essas alternativas políticas ainda possuem resquícios do modelo neoliberal anterior, e que, portanto, não seria possível afirmar a existência de uma ruptura brusca entre os dois modelos de governação. Nessa conjuntura, os autores argumentam que durante pós-neoliberalismo as práticas neoliberais são ao mesmo tempo preservadas e superadas, ou seja, o que se pode afirmar é que a política neoliberal perde grande parte de seu domínio, porém não é possível constatar sua aniquilação. De maneira concisa, Macdonald & Rucker (2009) afirmam que o pós-neoliberalismo pretende captar a descontinuidade dentro da continuidade das políticas neoliberais.

Mesmo considerando as ressalvas feitas por Macdonald & Rucker (2009) sobre as limitações do pós-neoliberalismo, ainda é possível observar na América Latina um cenário de liderança política bem divergente do que se vinha construindo ao longo do século XX. Não obstante, sem adentrar ainda mais à complexidade plural da realidade política latino-americana, a partir de agora enfatizaremos nossa discussão sobre como esse fenômeno articulou-se no contexto Brasileiro e de que forma as políticas criminais se moldaram durante esse período. Porém, importa esclarecer que não pretendemos estabelecer qualquer tipo de correlação entre as políticas criminais de encarceramento e o pós-neoliberalismo. Nossa intenção ao expor os índices socioeconômicos e as estatísticas criminais é tão somente expor a situação problema que nos motivou a realizar a presente investigação.

De acordo com Fortes (2009 e Sader (2013), o período pós-neoliberal brasileiro inicia-se em 2003 com a vitória de Lula da Silva – do Partido dos Trabalhadores (PT) – nas eleições presidenciais, encerrando-se em 2016 com o impeachment¹⁴ da presidenta Dilma Rousseff, também filiada ao PT. Autores como Pasquarelli (2016) elucidam que esse foi o único período histórico em que o Brasil foi governado por um partido ligado ao ideário do espectro político de esquerda. Fortes (2010) chama atenção para o fato de que antes da eleição de Lula, a liderança do país – da colônia à Independência, da escravidão à alforria, da Monarquia à República – sempre esteve nas mãos das classes dominantes.

Ademais, apenas para fins de contextualização, antes da ascensão do PT ao poder o Brasil era governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo principal líder, o político Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002) governou o Brasil com uma coalização de partidos de centro-direita (Cifali, 2015). Dal Santo (2020) destaca que nesse período pôde-se observar a intensificação do neoliberalismo no Brasil, recrudescido a partir da submissão às “recomendações” financeiras do Conselho de Washington, do FMI, e do Banco Mundial.

Em suma, o período durante o qual o PSDB ocupou o Poder Executivo ficou marcado pela desnacionalização da economia, instauração de grandes políticas de privatização do patrimônio público, redução do Estado regulador em favor da centralidade do mercado e pela

¹⁴ Há uma gama enorme de juristas, teóricos e historiadores que compreendem o Impeachment da ex-presidenta Dilma como um golpe político articulado pela oposição para reenquadrar o Brasil na agenda neoliberal. Porém, não aprofundaremos nosso debate nessa polêmica, tendo em vista que nosso objetivo é explanar o surgimento e a duração do período pós-neoliberal no Brasil. Para ver mais sobre esse debate acessar: <https://www.cut.org.br/noticias/depois-de-seis-anos-ministro-do-stf-admite-dilma-foi-vitima-de-um-golpe-de-estad-116e>.

precarização das relações de trabalho (Azevedo & Cifali, 2015; Dal Santo, 2020 Sader, 2013). Fortes (2010) pontua ainda que a maxidesvalorização do PSDB começa mais precisamente em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a deterioração das condições sociais produzidas pelas políticas neoliberais.

Diante dessa conjuntura, passa a se solidificar um grande sentimento de desaprovação a nível nacional em relação às políticas instituídas durante a gestão do PSDB. Tal período marca o início de uma grande polarização política entre direita e esquerda no Brasil, oportunidade na qual Lula da Silva passa a angariar grande parte dos votos sob a promessa de suprir demandas sociais em torno das quais, naquele momento, havia um consenso nacional, dentre elas se destacam: a estabilização monetária, a proteção contra a inflação, a retomada do desenvolvimento econômico e a prioridade às políticas sociais (Sader, 2013). Nesse contexto, em 2002 Lula da Silva vence José Serra, candidato do PSDB, com 60% dos votos válidos no segundo turno (Folha Online, 2002). Seguindo a tendência latino-americana, com a vitória de Lula da Silva, pela primeira vez o Brasil “foi colocado nas mãos de um representante da maioria popular e de uma coalização de centro-esquerda, multiclassista em natureza, mas sob a hegemonia de um partido de esquerda” (Fortes, p. 208, 2010).

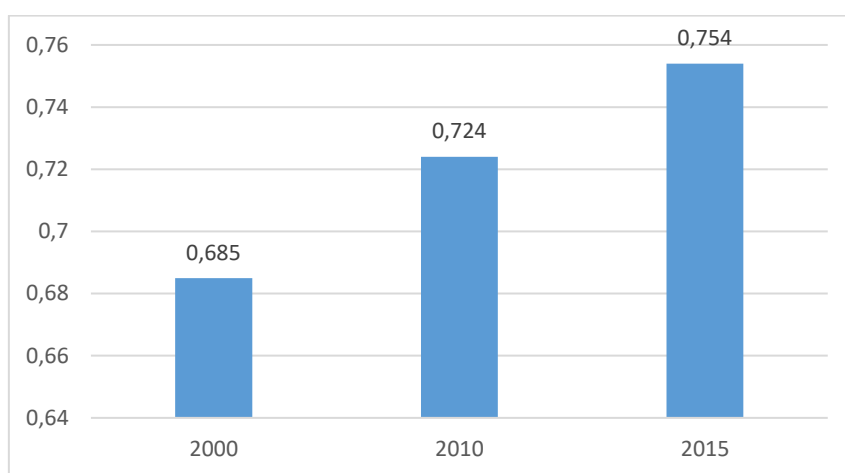
A hegemonia do Partido dos Trabalhadores no cenário político nacional se estende até 2016. Lula da Silva governa o país por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010), sucedido por Dilma Rousseff – também filiada ao Partido dos Trabalhadores – nas eleições de 2010 com o apoio de Lula, se tornando a primeira mulher a ocupar o cargo de presidência da república no Brasil. Em 2014 Dilma é reeleita, mas permanece no poder somente até 2016, ano em que sofreu o processo de impeachment.

Esse período (2003-2016) se destaca pelos índices notáveis na redução da desigualdade social e pela implementação de políticas distributivas e compensatórias (Azevedo & Cifali, 2015). Para melhor ilustrar a forma como o pós-neoliberalismo foi articulado no Brasil, iremos expor um conjunto de índices socioeconômicos que demonstram algumas alterações da gestão política nesse período. Contudo, consideramos de extrema importância ressaltar previamente que muitos desses dados não correspondem rigorosamente à série dos anos de 2003 a 2016 que, como vimos acima, é considerado o período do pós-neoliberalismo no Brasil. Tendo em vista as limitações do fornecimento de dados macrosociais, que ora se contradizem a partir do confronto de fontes distintas, ora encontram-se desatualizados ou indisponíveis, tentamos, todavia, compilar informações que se aproximam ao máximo do referido período a fim de

fornecer um retrato mais fiel das transformações socioeconômicas. Como veremos, estas transformações, no geral, são marcadas pela expansão das políticas sociais por meio do aumento de benefícios assistenciais e da redução dos índices de pobreza, analfabetismo, desemprego e desigualdade social.

No ano 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (IDH) era de 0,685, passando para 0,724 em 2010 e 0,754 em 2015, conforme indicado no gráfico a seguir (Gráfico 2).

Gráfico 2: IDH no Brasil (2000-2015)



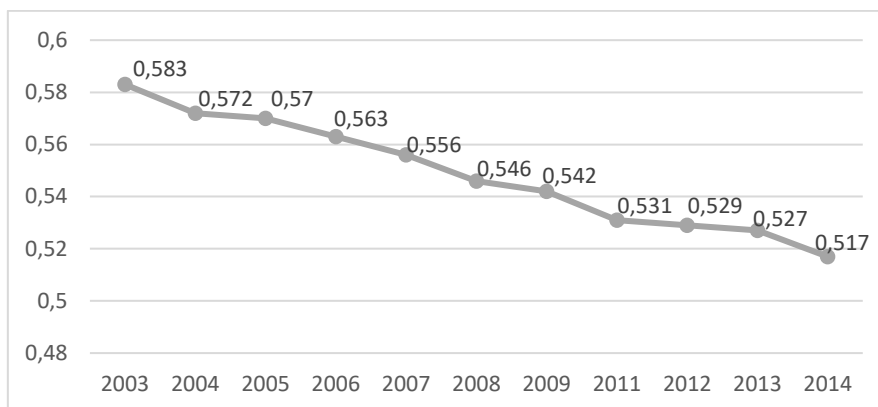
Elaboração própria com dados fornecidos pelo PNUD (2015)

Contudo, a análise isolada do crescimento do IDH é insuficiente para demonstrar o desenvolvimento socioeconômico do país, uma vez que não revela nada sobre os demais indicadores socioeconômicos essenciais para análise de real melhoria de qualidade de vida do povo brasileiro. Portanto, consideramos oportuno expor outros dados para a construção de uma análise mais panorâmica da conjunta brasileira durante o pós-neoliberalismo.

O coeficiente de GINI, por exemplo, é de extrema importância para apontar a notória redução da desigualdade social no Brasil durante esse período. Cumpre destacar que esse indicador mede o nível de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos, podendo variar de 0, quando não há desigualdade, ou seja, quando as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor, até 1, quando há desigualdade máxima. Sendo assim, de acordo com o gráfico abaixo, pode-se observar uma considerável redução da desigualdade social no Brasil entre os anos de 2003 até 2014, corroborando a ideia de que o desenvolvimento

econômico manifesto nesse período foi, em certa medida, conciliado à uma política de inclusão social.

Gráfico 3: Coeficiente de GINI no Brasil (2003-2014)



Elaboração própria com dados fornecidos pelo site do IPEA¹⁵

Segundo o estudo de Osorio et al. (2011), os anos de 2004 a 2009 são mais profundamente marcados pelo protagonismo de processos de redução da desigualdade de renda e da mudança no perfil da pobreza. Ao que parece, esse processo se deu em virtude dos sucessivos aumentos no salário mínimo, associado à implementação de uma política de expansão dos programas de benefícios assistenciais. A título de exemplo, o salário mínimo, que em 2003 era de R\$200,00, passa para R\$788,00 em 2015, ou seja, quase quadruplicou nesse ínterim (Ipeadata, 2022). Com relação aos benefícios assistenciais, o estudo conduzido por Osorio et al. (2011) destaca que o Benefício de Prestação Continuada¹⁶ - BPC aumentou em 69% entre 2004 e 2009. Também podemos citar como um grande avanço social a implementação do Bolsa Família¹⁷, programa responsável por atender, em 2004, 6.571.839 pessoas, tendo dobrado capacidade de assistência com 13.995.978 pessoas contempladas em 2014.

¹⁵Nota: não foram encontrados valores referentes ao ano de 2010 e 2015. Acesso em: <http://ipeadata.gov.br/beta3/#/dados-serie?ascOrder=&base=social&busca=&columnOrdering=&fonte=&last=0&metaindex=38&serid=PGINI&skip=0&tema=Renda&territoriality=Brasil>.

¹⁶ O Benefício de Prestação Continuada – BPC visa garantir um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. Mais informações em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>

¹⁷ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado a famílias pobres cadastradas e cujo objetivo consiste no combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Para mais informações, acesso em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia>

Ademais, esse processo de inclusão social também esteve atrelado ao desenvolvimento de uma política de redução do desemprego. Em 2003, a taxa de desemprego era de 10,5%, já no final 2014 esse número cai para 7,5%. No campo da educação se notabilizou por pequenos avanços cujos resultados alcançaram grande magnitude. A escolaridade média da população de 15 a 64 anos aumentou ligeiramente de 6,5 anos em 2003 para 7,5 em 2014, já a taxa de analfabetismo absoluto e funcional diminuiu de 11,58% em 2003 para 8,27% em 2014 (Ipeadata, 2022).

Se por um lado a evolução de todos esses indicadores socioeconômicos corrobora a teoria de que houve uma considerável transformação no cenário político, econômico e social brasileiro entre os anos de 2003 a 2016, fortalecendo a ideia de que houve um período pós-neoliberal no Brasil. Por outro, a análise de algumas estáticas de segurança pública e encarceramento parece demonstrar que não houve significativas alterações no sistema de justiça criminal.

De acordo com o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, entre 2002 e 2015 houve um crescimento de 62% das verbas destinadas ao setor de segurança pública. No ano de 2016, o governo brasileiro chegou a gastar 76,3 bilhões de reais com segurança pública, o que representou naquele ano, 1,38% do PIB brasileiro (Lima & Bueno, 2016). Apesar do grande incremento orçamentário em segurança pública, as estatísticas de criminalidade parecem não ter diminuído, visto que o número absoluto de homicídios no Brasil subiu de 51.534 em 2003 para 62.517 em 2016 (Cerqueira et al., 2021).

No ano de 2015, a cada 9 minutos uma pessoa era morta violentamente no país. Nesse mesmo ano foram contabilizadas 58.467 vítimas de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e óbitos decorrentes de intervenções policiais. Com relação ao sentimento de insegurança da população, em 2015 76% dos brasileiros afirmaram ter medo de morrerem assassinados (Lima & Bueno, 2016). No que tange à percepção sobre a atividade policial, 50% afirmaram que a polícia militar é eficiente em garantir a segurança pública, em contrapartida, 59% declaram ter medo de serem vítimas da violência praticada pela polícia militar e 70% concordaram que as polícias exageravam no uso da violência (Lima & Bueno, 2016).

De acordo com o relatório da Anistia Internacional (2016), mais de 3.000 pessoas foram mortas no Brasil em 2014 por forças policiais, ou seja, houve um aumento de aproximadamente

37% com relação ao ano de 2013. Esse mesmo relatório reporta que em “2015, o número de homicídios durante operações policiais permaneceu alto, mas a falta de transparência na maioria dos estados impossibilitou que se calculasse o número exato de pessoas mortas em consequência dessas operações” (p. 82).

O prosseguimento da política de encarceramento em massa observado durante o período pós-neoliberal também chama atenção. Conforme exposto anteriormente, o Brasil figura atualmente como a terceira maior força encarceradora do mundo, contando com 811.707 pessoas em cumprimento de pena. Desse universo, 667.541 pessoas encontram-se encarceradas em unidades prisionais. O acelerado crescimento do sistema prisional no Brasil é sem dúvidas alarmante. Somente entre os anos de 2000 e 2017 a taxa de aprisionamento aumentou mais de 150% em relação ao número absoluto de pessoas presas. Durante esse mesmo período, o Brasil registrou um crescimento de 210,49% na taxa de encarceramento (Sisdepen, 2020).

Diante desse cenário, persiste ainda um outro dado que merece atenção: o Brasil possui um elevado índice de conversão das prisões em flagrantes em prisões preventivas. Em 2020, mesmo diante do cenário pandêmico, 50% das prisões em flagrantes eram convertidas em prisões preventivas e 37,6% das liberdades provisórias eram concedidas através de medidas cautelares (Sant’Ana, Lanfredi et. al., 2021). Diversos fatores podem contribuir para a manutenção do alto número de pessoas presas preventivamente, dentre eles, podemos destacar: a demora nos trâmites processuais, a ausência de assessoria jurídica, a influência da opinião pública, a inversão do ônus da prova (o acusado deve provar que a prisão preventiva não deve ser decretada), a deficiência de mecanismos para a aplicação de medidas alternativas e, por fim, a tendência de juízes em decretar a prisão preventiva antes de recorrer a outras medidas alternativas (Cifali, 2016). A atuação do Poder Judiciário, além de contribuir com a formação de um aparato penal repressivo predominantemente cautelar, viola metodicamente o direito constitucional a um processo fundado na presunção de inocência¹⁸(Santos, 2015).

Conforme pode-se observar na tabela abaixo, em 2015 o número de pessoas presas provisoriamente foi de 261.786, representando 37,20% do total da população carcerária brasileira. “Estes dados reforçam a ideia de que o uso da prisão sem condenação, com todas as suas problemáticas autoritárias e violentas, é sistemático e em grande escala” (Fernandes, p. 136, 2016). Ademais, essa situação é crítica não só do ponto de vista da superlotação prisional,

¹⁸ O princípio da presunção de inocência está consagrado no Art. 5º inciso LVII da Constituição Federal com a seguinte redação: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

mas também por infundir nos detentos a sensação de insegurança jurídica e a ausência de expectativa do *quantum* de pena a ser cumprido. Ainda de acordo com a tabela, é possível observar que os estabelecimentos penais brasileiros vêm operando acima da sua capacidade. Somente em 2015, o déficit de vagas chegou a 327.417 (Sisdepen, 2020).

Tabela 1: População presa no Brasil (2000-2017)

Ano	Total de Presos	Presos sem condenação	Taxa de Aprisionamento	Déficit de vagas	Crescimento da população presa
2000	232.800	80.775	137	97.045	-
2001	233.900	78.437	135	92.562	0,47%
2002	239.300	80.235	137	82.913	2,35%
2003	308.300	65.549	174	128.815	28,81%
2004	336.400	86.766	187	135.941	9,10%
2005	361.400	102.116	196	154.843	7,45%
2006	401.200	112.138	214	165.088	11,02%
2007	402.400	127.562	223	172.858	5,27%
2008	451.400	138.939	238	184.483	6,88%
2009	437.600	152.612	247	194.900	4,92%
2010	496.300	164.638	260	214.731	4,78%
2011	514.600	173.818	267	219.169	3,69%
2012	549.800	195.036	283	239.099	6,84%
2013	581.500	216.342	289	240.254	5,77%
2014	622.200	249.668	306	250.318	7,00%
2015	698.600	261.786	341	327.417	12,28%
2016	722.120	252.256	350	275.246	3,36%
2017	722.716	255.900	348	292.579	0,08%

Elaboração própria com dados disponibilizados pelo Ministérios da Justiça (2019)

Importante ressaltar também que, de acordo os dados mais recentes do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP¹⁹ (2020), existem atualmente 347.484 mandados de prisões aguardando cumprimento no Brasil. Isso quer dizer que, casos esses mandados fossem cumpridos, o Brasil contaria com um número absoluto de 1.159.191 pessoas sob vigilância do sistema penal. Em contrapartida, o número de pessoas cumprindo pena em regime de prisão domiciliar é de apenas 139.010 (Sisdepen, 2020). Acreditamos que a exposição desses números é de extrema importância para demonstrar que o sistema jurídico e criminal brasileiro segue deliberadamente optando pela instituição prisional como principal via de manifestação do controle penal.

¹⁹ Mais informações em <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas> [Acesso 27 de abril de 2022].

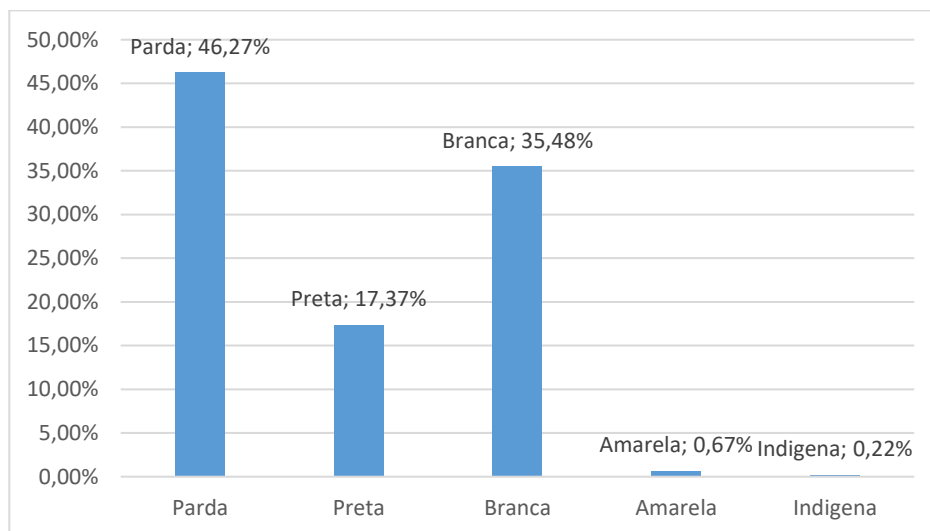
Analisar os dados sobre o perfil da população encarcerada no Brasil é também de suma importância, pois permite conhecer qual camada social é mais atingida pelo sistema de justiça criminal. De acordo com um relatório produzido pelo Ministério da Justiça (2019) sobre a ocupação prisional por gênero, no ano de 2017 92,72% dos estabelecimentos penais eram ocupados por homens e apenas 7,28% por mulheres. Ainda conforme os dados do relatório referentes à faixa etária, é possível inferir que a maior parte dessas pessoas são jovens: 29,9% possuem entre 18 a 24 anos, seguido de 24,1% entre 25 a 29 anos e 19,4% entre 35 a 45 anos. Uma vez somado, o número total de presos até 29 anos de idade corresponde a 54% da população carcerária.

No que se refere ao nível de escolaridade, 51,3% das pessoas privadas de liberdade no Brasil possuíam o Ensino Fundamental incompleto, 13,1% o Ensino Fundamental completo, 14,9% possuíam Ensino Médio incompleto e apenas 0,5% dos presos possuíam Ensino Superior Completo (Ministério da Justiça, 2019).

A classificação das pessoas presas de acordo com a cor, raça ou etnia revelam uma super-representação da população preta e parda no sistema prisional. Isso porque em 2017, essa população representava juntas 63,6% das pessoas privadas de liberdade. Em outro levantamento, os dados da PNAD Contínua indicam que, somados, o total de pardos e pretos representa apenas 55,4% da população brasileira (Ministério da Justiça, 2019). Esses números, quando analisados conjuntamente, parecem demonstrar fortes indícios de que o sistema de justiça criminal brasileiro opera de modo seletivo filtrando de maneira desproporcional a população negra e parda.

Para se ter uma dimensão mais fiel da seletividade racial no sistema prisional, o Mapa do Encarceramento (2015) demonstrou que, no ano de 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos acima de 18 anos, havia 191 brancos encarcerados, ao passo que para cada grupo de 100 mil habitantes negros acima de 18 anos havia 292 negros encarcerados. Ou seja, proporcionalmente, o encarceramento de negros foi 1,5 vez maior do que o de brancos. Fernandes (2016) aponta que as heranças do sistema colonial e escravagista refletem até hoje a segregação do controle penal brasileiro. No gráfico abaixo é possível observar que até hoje a população encarcerada no Brasil é predominantemente parda e preta.

Gráfico 4: Composição da População por Cor/Raça no Sistema Prisional Brasileiro (2017)



Elaboração própria de acordo com as informações pelo Ministério da Justiça (2019)

A seletividade penal parece incidir também sobre o tipo penal criminalizado. É importante perceber a partir dos dados analisados o grande número de pessoas presas por delitos de drogas e crimes contra o patrimônio. No ano de 2017, total de 156.749 pessoas detidas por delitos de drogas (Lei 6.368/76 e Lei 11.343/06), 234.866 por crimes contra o patrimônio, em contrapartida apenas 64.048 por crimes contra a vida. Ambas as modalidades penais correspondem a quase 70% dos presos no total (Ministério da Justiça, 2019). A guerra às drogas, política criminal importada dos EUA fundada nas preocupações econômicas sobre o lucro do comércio de drogas, faz do combate ao tráfico o carro chefe da política criminal brasileira, ao lado do combate aos delitos de rua contra o patrimônio (Fernandes, 2016).

O quadro de grande encarceramento verificado no Brasil “tem contribuído para manutenção de estabelecimentos penais em condições completamente inadequadas, em franco desrespeito a qualquer noção de dignidade das pessoas” (Fernandes, 2016, p. 142). Entre agosto e setembro de 2015, o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu por unanimidade que há um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, acatando a fundamentação utilizada na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 347²⁰, proposta em maio do mesmo ano pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Portanto, é notável que mesmo diante de um novo processo de governação marcado por grandes avanços no desenvolvimento de políticas socioeconômicas e de redução da

²⁰ Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>

desigualdade social, as altas taxas de encarceramento e a precariedade dos estabelecimentos penais permanecem quase que inalteradas. Isto posto, compreendemos que mesmo diante de uma sucessão de governos antagônicos, o retrato brasileiro em matéria penal não parece ter sido objeto de alterações substanciais. Por esses e outros motivos, acreditamos que o debate sobre a política criminal estabelecida durante o pós-neoliberalismo no Brasil demanda grandes avanços.

3. Política criminal e produção legislativa: uma relação complexa

A presente seção aborda, inicialmente, alguns conceitos teóricos sobre Política Criminal. Em seguida, aprofunda-se o debate sobre como as políticas criminais podem ser determinadas, em maior ou menor grau, pelos interesses imediatos dos agentes políticos (Garland, 1999; Tham 2011; e Ripollés, 2011).

Para uma discussão teórica sobre o conceito de política criminal, partiremos do conceito mobilizado por Zaffaroni (2011, p.122). O referido autor compreende a política criminal como a “ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos), que devem ser tutelados jurídica e penalmente, e escolher os caminhos para efetivar tal tutela”. De forma similar, Delmas-Marty (2004, p. 42) aponta que a política criminal, enquanto objeto de pesquisa, não é senão “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza respostas ao fenômeno criminal”. Partindo desse raciocínio, Nilo Batista (2007) observa que a política criminal não deve ser encarada como “mera conselheira da criação e aplicação das normas penais, mas sim como parte indissociável da política social, como projeto político em que se destacam processos de exclusão permanente e de controle social” (p.34). Em uma perspectiva mais crítica, Baratta (2008) entende que, numa sociedade de classes, a política criminal não pode limitar-se a ser uma “política penal”, devendo estruturar-se como política de transformação social visando a construção da igualdade, da democracia e de modos de vida mais humanos.

Sabe-se que o “Estado Democrático de Direito é, por natureza, um Estado interventivo, voltado a resolver problemas sociais” (Calil & Santos, 2018, p.37). Contudo, convém salientar que seu poder punitivo é limitado – pelo menos em teoria – pela ordem jurídica vigente, sobretudo pelos balizamentos impostos pela Constituição Federal Brasileira. Dentre os princípios constitucionais que delimitam o alcance do poder punitivo, vale destacar o princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal Brasileira e no art. XI n2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por esse princípio, assegura-se a

liberdade das pessoas diante da arbitrariedade Estatal, determinando que só serão punidos os fatos tipificados previamente por lei. Em sua versão política, o princípio da legalidade serve como elemento orientador não apenas para fixar o que é proibido, mas também para assegurar o permitido (Zaffaroni, 2011).

Outrossim, a produção da norma penal deve se basear em “estudos especialmente orientados sobre a necessidade, o conteúdo, a adequação, a oportunidade, a constitucionalidade e a legalidade dos atos e das decisões que a integrarem” (Lima, 2018, p. 5). Ora, considerando-se que a sanção penal é a intervenção máxima do poder Estatal, as normas punitivas não podem ser concebidas como mero exercício da atividade legislativa para respostas imediatas à criminalidade, exigindo-se de seus elaboradores a necessária ponderação e justificação, rígida e consistente quanto às suas decisões, de modo que os produtos finais não sejam atos questionáveis (Lima, 2018). Nesse mesmo sentido, Silva Sánchez (2000) corrobora o argumento de que, na prática, a política criminal deve ser resultado da análise de um conjunto de estudos empíricos que demonstrem sua necessidade, custos e benefícios, fornecendo assim uma base racional para o combate ao crime.

Todavia, levando em consideração o fato de que toda norma jurídica é fruto de uma decisão política (Zaffaroni, 2011), pode-se afirmar que aquilo que é criminalizado ou que deixa de ser reflete invariavelmente a opinião do legislador. Para Ripollés (2011), a descoberta por parte dos agentes políticos da enorme angariação de votos proporcionada pelas decisões que transmitem uma conduta dura em relação ao crime e o criminoso²¹ veio para atenuar as diferenças entre direita e esquerda na abordagem do controle do crime. Ademais, ainda conforme o autor, quando se trata de moldar uma política criminal, as considerações estritamente partidárias prevalecem sobre as exigências sociais ou sobre a realidade social a ser enfrentada, num processo que, ao fim e ao cabo, confere um status determinante aos interesses dos agentes políticos sobre a agenda político-criminal.

De maneira perspicaz, Tham (2011) observa que, desde os anos 70, a política criminal se tornou politizada e explorada pelos políticos conservadores para fins eleitorais. Seguindo a mesma tendência, já no início dos anos 90 é possível observar uma mudança gradual no espectro da esquerda em relação a sua abordagem sobre as formas de controle da criminalidade. Segundo

²¹ Observa-se que essa afirmação já é abordada anteriormente por Garland (1999), ao argumentar como as demandas populares, o conteúdo midiático e o sentimento de insegurança social podem influir nas formas de controle ao crime e ao criminoso.

o autor, essa tendência de recrudescimento penal pela esquerda manifesta-se na utilização do direito penal como um meio de demonstração e afirmação dos valores sociais centrais. Consequentemente, criminalizações e penalizações se justificam pela importância do ato de censura aos comportamentos indesejáveis. Ao fazer uma análise da política criminal dos partidos sociais-democratas na Suécia, Tham (2011) observa uma certa tendência na criação da legislação simbólica no campo da política criminal. De acordo com o autor, essa tendência poderia ser ilustrada através da aprovação de duas propostas de lei do governo social-democrata. A primeira diz respeito à extensão do crime de pornografia infantil pela mera posse de tais produtos. A segunda trata da criminalização da prostituição. Neste caso, a intenção da referida norma é evidenciar que a sociedade rechaça práticas de prostituição. Ademais, Tham (2011) pontua que os sociais-democratas foram paulatinamente se tornando mais adeptos à política de drogas e que a explicação desse movimento pode estar relacionada ao medo do “outro”, do estrangeiro. Já que, segundo o autor, no país acredita-se que imigrantes e estrangeiros são responsáveis pela importação de drogas. Por fim, Tham assevera que a demanda por lei e ordem pode ter sido usada pelos sociais-democratas como um chamariz de votos. Isso pode ser explicado em parte pelo fato de a lealdade partidária ter diminuído drasticamente nos últimos tempos. O autor ressalva, contudo, a possibilidade de os eleitores estarem experimentando maiores níveis de insegurança, o que reduziria sua tolerância aos infratores.

Com relação ao cenário brasileiro, a literatura pioneira sobre esquerda e punição de Maria Lúcia Karam (1996) aponta que os primeiros interesses da esquerda pela repressão à criminalidade surgem dos movimentos populares, agentes que denunciam a ampla impunidade dos membros das classes dominantes; destacam-se ainda as reivindicações dos movimentos feministas no combate à violência sofrida pelas mulheres e a atuação dos ativistas na criação de um aparato regulatório mais rígido a fim de evitar ataques ecológicos. Para além disso, Karam (1996) traz como ponto de reflexão o argumento de que o envelhecimento dos antigos militantes – em sua maioria, oriundos da classe média – possa ter contribuído para o aumento do temor e da insegurança perante a violência da criminalidade de massas, que passam a ameaçar seus novos ideais de paz e tranquilidade.

Não obstante, partindo de uma perspectiva marxista, Karam (1996) sustenta que essas demandas representam, na prática, uma contradição, “pois sendo a pena, em essência, pura e simples manifestação de poder – e, no que nos diz respeito, poder de classe do Estado capitalista

– é necessária e prioritariamente dirigida aos excluídos, aos desprovidos deste poder.” (Karam, 1996, p. 81). Em outras palavras, embora a esquerda critique exaustivamente a seletividade do sistema de justiça criminal, esquece-se, ao clamar por maior rigor punitivo, de determinadas condutas, ou seja, que, na sociedade de classes, a ampliação do sistema penal invariavelmente impactaria – de maneira muito mais intensa – as classes mais vulneráveis. Em suma, Karam (1996) adverte que a mera proposta de criminalização e repressão não é capaz de resolver a contradição estrutural do sistema. Corroborando a teoria de Karam (1996), em um outro estudo, Azevedo & Cifalli (2015) defendem que, embora nos últimos anos tenha crescido o número de processos criminais contra criminosos de colarinho branco, não se notaram “alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizada por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerados em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico” (p.119). Como visto na seção anterior, em 2017, 70% das pessoas presas no Brasil estavam cumprindo pena por delitos de drogas e crimes de furto e roubo.

Em síntese, conforme apontado pela literatura aqui consultada, a finalidade da pena nem sempre esteve em consonância com a prevenção da criminalidade. Autores como Foucault (1987), Melossi & Pavarini (2014), Rusche & Kirchheimer (2004) enfatizam que as técnicas de controle penal funcionaram historicamente como instrumento de regulação de determinados comportamentos e pessoas. Ademais, de acordo com as perspectivas contemporâneas, em que pese as causas e motivações das transformações do sistema de justiça penal ainda serem um objeto robusto de discussões, prevalece o consenso de que a expansão do encarceramento foi a principal consequência dessas transformações (Cohen 1985, Garland 1999, 2000; Wacquant, 2003). Os dados empíricos mobilizados na segunda seção corroboram essa tese.

Vimos, por fim, que a modulação de políticas criminais é permeada por questões de gestão social e, mais particularmente, por manifestações político-partidárias. Em maior ou menor grau, os interesses imediatos dos agentes políticos, como a aprovação do eleitorado e a popularidade, influenciam invariavelmente a agenda político-criminal e o legislador (Garland, 1999; Tham 2011; e Ripollés, 2011). Além disso, evidenciou-se que, nos últimos anos, os partidos de esquerda passaram a defender uma agenda político-criminal mais severa (Karam, 1996; Ripollés, 2011; Tham, 2011). Daí advém a necessidade premente de se aprofundar o debate sobre como as políticas criminais brasileiras foram conduzidas durante o período pós-neoliberal. Sabemos que as medidas legislativas penais não são o único fator determinante para

o fluxo do encarceramento. Não se pode ignorar, ainda, a atuação da polícia, do judiciário, do Ministério Público e de todas as instituições formais de controle que trabalham diretamente na aplicação e execução da norma penal. Ainda assim, “a lei penal fixa um âmbito orientador dentro do qual o sistema penal de que faz parte pode selecionar e criminalizar pessoas” (Zaffaroni, 2011, p. 79). Daí resulta nossa compreensão de que as leis penais constituem a base estrutural desse sistema de encarceramento, e é justamente por isso que sua análise assume grande relevância.

Por fim, cumpre dizer que não encontramos na literatura pesquisas qualitativas que se propõem a uma análise minuciosa dos argumentos utilizados pelos agentes políticos para a modulação das políticas criminais durante esse período de governança – pós-neoliberalismo –, ainda tão recente do ponto de vista histórico. Portanto, a presente tese se justifica como uma tentativa de suprir essa demanda e corroborar o corpo de pesquisas empíricas sobre práticas punitivas na conjuntura brasileira.

CAPÍTULO II – ESTUDO EMPÍRICO

1. Desenho de investigação

Considerando as questões exploradas previamente na revisão de literatura, apresentaremos neste capítulo as especificidades do nosso estudo empírico. Neste sentido, primeiramente procederemos à exposição de nossos objetivos e questões de investigação, em seguida apresentaremos a metodologia utilizada, o método de coleta de dados, a caracterização da amostra e, por fim, a análise dos dados coletados.

1.1. Objetivos e questões de investigação

Como já explicitado em nossa revisão de literatura, perante os elevados índices de encarceramento no Brasil esta pesquisa justifica-se como um exercício epistemológico na tentativa de melhor compreender as medidas punitivas brasileiras durante o pós-neoliberalismo. Portanto, sob o escopo de contribuir com a composição de pesquisas no âmbito da política criminal brasileira, a presente investigação tem como **objetivo geral** descrever a atividade legislativa em matéria penal, analisando as principais justificativas que ensejaram a aprovação das medidas legislativas penais no Brasil entre 2003 a 2016, período denominado na presente investigação como pós-neoliberal.

Para melhor delimitar nossa investigação, estabelecemos os seguintes **objetivos específicos**:

- I. Identificar e caracterizar as medidas legislativas penais aprovadas no Brasil entre 2003 e 2016.
- II. Analisar as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados.
- III. Analisar as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado.
- IV. Categorizar as medidas legislativas penais aprovadas de acordo com o objetivo²² da lei penal.
- V. Identificar qual a principal categoria de lei penal aprovada, com o objetivo de compreender a direção das medidas legislativas no que diz respeito ao seu grau de punição.

Neste sentido, tendo em conta os objetivos apresentados, nosso problema de investigação partirá dos seguintes questionamentos:

- I. Quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados?
- II. Quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado?
- III. Qual a principal categoria de lei penal aprovada durante o período pós-neoliberal?
- IV. As medidas legislativas penais aprovadas vão no sentido de maior ou menor punitividade?

1.2. Metodologia e Método de Recolha de Dados

Segundo os ensinamentos de Boeri & Lamônica (2015), a metodologia diz respeito aos valores epistemológicos e perspectivas teóricas que impactam a maneira de estudar determinado fenômeno. Em outras palavras, é a forma de pensar e investigar a realidade. Partindo dessa premissa, Berg & Lune (2017) argumentam que a pesquisa qualitativa é aquela

²² Objetivo da lei penal refere-se ao item 11 da grelha de análise, sendo assim, o objetivo da lei pode ser a) criminalização de nova conduta; b) aumento da pena; c) restrição de direitos e garantias do acusado; d) descriminalização de conduta; e) diminuição da pena; f) aumento dos direitos e garantias do acusado.

comumente utilizada para interpretar e compreender significados, percepções, comportamentos, padrões, características e símbolos. Apesar da criminologia qualitativa ser frequentemente reconhecida por estudar e descrever subculturas criminais e a perspectiva etnocêntrica dos infratores, ela também é capaz de auxiliar na compreensão e interpretação de políticas e práticas do sistema de justiça criminal (Copes, et al., 2015). Tal como explicam Noaks & Wincup (2004), a pesquisa criminológica na investigação qualitativa “tem o potencial de desafiar os discursos políticos sobre lei e ordem” (p. 45).

Considerando que a análise das justificativas utilizadas pelos políticos nas proposições de legislação penal no Brasil durante o período pós-neoliberal constitui um ponto de partida para obter respostas às questões de investigação, acreditamos que a utilização da metodologia qualitativa seja a mais adequada para o desenvolvimento do presente estudo empírico. Portanto, para alcançar nossos objetivos, é imperiosamente necessário interpretar cuidadosamente o conteúdo dos documentos que foram selecionados como objeto de análise.

Embora a metodologia qualitativa seja a principal norteadora do nosso estudo empírico, apresentaremos também uma caracterização quantitativa descritiva das leis penais coletadas de modo a complementar e ampliar a descrição dos resultados apresentados²³. Desta forma, considerando que a pesquisa quantitativa se refere às contagens, medidas, extensões e distribuições (Berg & Lune, 2017), forneceremos uma descrição simples da amostra contemplando os dados obtidos na primeira dimensão da grelha de análise²⁴ denominada: caracterização geral. Apresentaremos ainda uma descrição quantitativa das proposições legislativas de acordo com as categorias estabelecidas na segunda dimensão da grelha de análise: objetivos da lei penal.

Com relação ao método de recolha de dados, Boeri & Lamonica (2015) ensinam que o processo de seleção de uma amostra justifica-se pelo fato de que, na maioria das vezes, os pesquisadores não dispõem dos recursos necessários para estudar a totalidade de uma população. Portanto, o objetivo principal do processo de amostragem é selecionar e incluir indivíduos, objetos, documentos ou observações que permitam ao pesquisador responder às questões formuladas. Nesse caso, é imprescindível que nas metodologias qualitativas a seleção

²³ Cumpre ressaltar que apesar de apresentar uma quantificação dos dados recolhidos, não iremos utilizar a análise estatística como metodologia central de tratamento e análise de dados.

²⁴ Grelha de análise no anexo I.

da amostra esteja relacionada com os objetivos e questões de investigação previamente estabelecidos (Flick, 2005; Shreier, 2018).

Destarte, levando em consideração o fato de que se pretende analisar as justificativas utilizadas pelos políticos brasileiros nas proposições legislativas de normas penais, optamos pela utilização de uma amostra não probabilística e intencional. A amostragem não probabilística é frequentemente utilizada quando o acesso a toda população torna-se inexequível. Não obstante, os resultados alcançados muitas vezes podem fornecer uma visão mais complexa e profunda quase impossível de se obter através de métodos quantitativos (Boeri & Lamonica, 2015).

É necessário, portanto, que o tamanho do *corpus* seja gerenciável, atentando-se para seus objetivos e limitações (Barzeman & Prior, 2004), de modo a analisar apenas as proposições legislativas penais aprovadas pelo Congresso Nacional Brasileiro, uma vez que o grande número de projetos normativos apresentados e não aprovados impede a realização de uma análise profunda e detalhada de cada unidade. Neste mesmo sentido, Boeri & Lamonica (2015) ensinam que, à medida que o tamanho da amostra aumenta, os potenciais benefícios de uma descrição profunda e detalhada, característica fundamental da pesquisa qualitativa, tendem a diminuir. No mais, consideramos que a análise restrita às proposições legislativas penais aprovadas seja suficiente para esboçar um retrato do comportamento dos políticos na elaboração de leis penais.

No que concerne à amostra intencional, tal como explicado por Boeri & Lamonica (2015), esse tipo de amostragem utiliza conhecimentos já adquiridos pelo pesquisador através de experiência, revisão da literatura ou de estudos anteriores. Via de regra, a amostragem intencional baseia-se na inclusão de casos que apresentem atributos específicos capazes de fornecer uma profunda compreensão do objeto de análise. A ideia chave subjacente à amostragem intencional consiste na seleção de elementos ricos em informações com o objetivo de responder às perguntas de investigação (Schreier, 2018). Portanto, a construção do nosso *corpus* de análise seguiu critérios de inclusão e exclusão que permitiram a seleção exclusiva de casos relevantes e pertinentes para responder nossas questões previamente estabelecidas (Moraes, 1999).

A amostragem intencional envolve primeiramente a seleção de um local de pesquisa ou de situações sociais que permitam a seleção de elementos mais relevantes para se chegar aos

objetivos de investigação (Boeri & Lamonica, 2015). Neste sentido, em um primeiro momento nossa amostra levou em consideração o critério geográfico, mediante o qual procedemos à seleção das proposições de leis penais aprovadas no Brasil, considerando que nossa situação-problema foi motivada pelo alto índice de encarceramento no país.

Em seguida, considerou-se o critério de lapso temporal, ou seja, nossa amostra contém apenas as proposições legislativas penais aprovadas entre os anos de 2003 e 2016, Tal critério, conforme já explicado em nossa revisão de literatura, compreende o período histórico em que o Brasil caracterizou-se pela ascensão de um processo de governação pós-neoliberal.

O presente estudo empírico seguiu também o critério de conteúdo da norma penal. Em outras palavras, buscamos analisar todas as proposições legislativas penais aprovadas que faziam referência à alguma modalidade de sanção penal. O Código Penal Brasileiro, em seu Título V, denominado “Das Penas”, prevê todas as espécies de penas vigentes no atual ordenamento jurídico Brasileiro. Destarte, conforme dispõe o artigo 32º do Código Penal Brasileiro, as penas se dividem em três espécies:

- a) Privativas de liberdade;
- b) Restritivas de direitos;
- c) Multas;

De modo a delimitar melhor nosso objeto de análise, consideramos como pena privativa de liberdade a concepção legalista do artigo 33º, §1º do Código Penal Brasileiro, contendo as seguintes disposições:

Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

§ 1º - Considera-se: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

- a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média;
- b) regime semiaberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar;

c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Ademais, no que tange à pena restritiva de direito, também seguiu-se a concepção legalista. Portanto, foram selecionadas como objeto de análise todas as leis penais que fazem referência às espécies de penas elencadas no artigo 43º do Código Penal Brasileiro, sendo elas:

- a) Prestação pecuniária;
- b) Perda de bens e valores;
- c) Limitação de fim de semana;
- d) Prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas;
- e) Interdição temporária de direitos;
- f) Limitação de fim de semana;

Outrossim, em relação à pena de multa, o artigo 49º do Código Penal Brasileiro dispõe da seguinte redação: “A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa”. Portanto, nos fundamentamos na referida definição legal para selecionar as leis analisadas.

Todas as leis aprovadas que faziam menção às sanções penais referidas acima foram selecionadas. Cabe ressaltar que o Capítulo II, “Da Cominação da Penas”, contida no Título V do Código Penal, prevê que a cominação da pena pode ser: a) isolada, neste caso, aplica-se como punição uma única espécie de pena, ou b) conjugada, nestes casos a lei dispõe da possibilidade de imposição de duas ou mais penas conjuntamente. A modo de esclarecimento, é necessário ressaltar que o atual Código Penal Brasileiro não adota o sistema de penas principais e acessórias (Zaffaroni & Pierangeli, 2011).

Também foram incluídas em nossa amostra as proposições legislativas que descriminalizaram e criminalizaram condutas. As proposições legislativas que restringiram direitos e garantias do acusado durante o processo penal e a execução de pena também foram objeto de nossa análise, como por exemplo o Projeto de Lei nº 401/2003 do Senado, responsável pela introdução de um novo marco interruptivo da prescrição a fim de evitar a extinção da punibilidade pela prescrição da pretensão punitiva.

De modo similar, incluímos em nossa amostra proposições legislativas que ampliaram direitos e garantias dos acusados durante o processo penal e a execução da pena, como por exemplo o Projeto de Lei 1090/2007 que tornou obrigatório o fornecimento de assistência jurídica ao detento dentro do presídio através da Defensoria Pública. Ademais, a fim de atender aos propósitos da presente pesquisa, julgamos necessária a inclusão de proposições legislativas que visavam a expansão da definição de norma já existente. Neste caso em específico já existe o tipo penal, mas o projeto de lei apenas complementa a norma penal no sentido de ampliar o alcance do seu poder punitivo, estabelecendo novas hipóteses comportamento delitivo, como é o caso do Projeto de Lei do Senado nº 209/2003, responsável por ampliar o rol de hipóteses do crime de lavagem de dinheiro²⁵, tipificado no art. 1º da Lei nº 9.613/1998. Por fim, os projetos legislativos que tinham como objetivo reduzir a definição de norma de comportamento existente, ou seja, que de alguma forma reduziram o alcance do seu poder punitivo por meio da exclusão de comportamentos delitivos também foram analisados. Isto se justifica pelo fato de que todas essas categorias de normas penais são importantes para se obter uma visão mais ampla da atividade legislativa em matéria penal.

Em contrapartida, proposições legislativas que versavam sobre matéria penal, mas que todavia não provocaram impactos substanciais nos arranjos de punição não foram selecionadas para composição do nosso *corpus* de análise, como é o caso do Projeto de Lei do Senado nº 368/2011, responsável por atribuir competência à Polícia Federal na apuração de crimes de falsificação, corrupção e adulteração de medicamentos quando houver repercussão internacional, com o objetivo de minorar futuros conflitos de competência. Embora acreditemos que a referida proposição legislativa atine à noção de segurança pública, a mera atribuição de competência não causa impacto significativo sobre o aumento ou diminuição da punição, não contemplando, dessa forma, nossos objetivos e questões de investigação.

Cumpramos observar que também adotamos o critério de tipologia da norma jurídica. Isso quer dizer que optamos por coletar apenas as proposições legislativas que originaram Leis Ordinárias. Tal critério se justifica uma vez que, dentre as diversas espécies normativas²⁶ que

²⁵ Para fins de melhor compreensão, esclarece que o crime de lavagem de dinheiro corresponde ao crime de branqueamento tipificado no art. 368-A do Código Penal Português.

²⁶ O art. 59 da Constituição Federal dispõe que o processo legislativo brasileiro compreende as seguintes espécies normativas: a) Emendas Constitucionais; b) Leis Complementares; c) Leis Ordinárias; d) Leis Delegadas; e) Medidas Provisórias; f) Decretos Legislativos; g) Resoluções. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

compõem o ordenamento jurídico brasileiro, a Lei Ordinária se destaca por ser a norma padrão, ou seja, é o tipo normativo mais comum e incidente no ordenamento jurídico em razão da amplitude de seu conteúdo, podendo versar sobre matéria penal, civil, trabalhista, tributária, previdenciária, processual, etc. (Martins, 2019). Isto posto, considerando que cada espécie normativa dispõe de uma estrutura jurídico-legal própria com diferentes particularidades no processo de elaboração e tramitação, seria necessário lançar mão de um instrumento de análise específico para a análise de cada tipo legal, algo que se revelou inviável para a execução da presente investigação devido ao elevado grau de complexidade dessa demanda e à limitação de tempo e espaço para a escrita. Pelas razões já expostas, deu-se preferência à análise das proposições legislativas que culminaram na emanção de Leis Ordinárias.

Para além disso, Bernardi (2009) nos ensina que a formulação de uma lei é um ato complexo, visto que antes mesmo de seu nascimento há um momento social responsável pelo seu processo de elaboração, a esse momento chamamos de procedimento legislativo. Sendo assim, levando em consideração nosso objetivo de descrição da atividade legislativa em matéria penal por meio da identificação e análise das principais justificativas que ensejaram a aprovação das medidas legislativas penais no Brasil entre 2003 a 2016, tornou-se necessário resgatar as justificativas utilizadas pelos agentes políticos no procedimento legislativo. Destarte, a compreensão da intencionalidade do legislador no processo legislativo demandou o acesso à gênese da lei. Portanto, nossa análise incidiu sobre proposições legislativas penais aprovadas, ou seja, em cujos processos já estão formalizadas as justificativas que ensejaram a criação da norma penal. Sobre esse assunto, Pires & Machado (2010) esclarecem que:

Um conjunto de proposições legislativas corresponde ao registro de uma série de demandas difusas no corpo social, ou seja, atine em alguma medida à cristalização de processos sociais e dos interesses de diversos atores. Além disso, as proposições e as justificativas consolidam o repertório cultivado por aqueles que se incumbem da elaboração de normas penais, permitindo conhecer e problematizar os mais variados conceitos que estruturam as ideias de crime e de pena e, principalmente, de que maneira são mobilizados no trabalho de produção legislativa (p.7).

Cabe reiterar que a compreensão do fluxo de encarceramento não se determina apenas pelo grau de punição das normas penais. Seria insensato ignorar a atuação de todas as instituições formais de controle que atuam diretamente na aplicação e execução das leis penais. Contudo, reconhecemos o peso que as normas penais exercem sobre essas instituições, funcionando como base orientadora do sistema de justiça criminal, fato que justifica e confere relevância à pesquisa.

Com relação ao método de recolha de dados, cumpre elucidar que atualmente no Brasil o Poder Legislativo da União é bicameral²⁷ e exercido pelo Congresso Nacional que, por sua vez, é composto por duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Em síntese, para que uma proposição legislativa seja aprovada e se converta em norma jurídica, o sistema legislativo brasileiro exige que ela seja aprovada em ambas as casas do Congresso Nacional. (Bernardi, 2009; Martins, 2021). Por essa razão o Congresso Nacional pode ser considerado o “ambiente político mais importante e central para o desenvolvimento da política criminal, isso porque é dele que devem partir as diretrizes legais que condicionam o exercício do poder punitivo nos limites definidos pela Constituição Federal” (Lima, 2018, p. 2). Dessa forma, considerando o procedimento legislativo brasileiro, nossa fonte de dados foi compilada a partir do acesso de arquivos online disponíveis nos sites da Presidência da República, do Senado Federal (SICON – Sistema de Informação do Congresso Nacional) e da Câmara dos Deputados.

Em um primeiro foi momento, coletou-se no site do Planalto²⁸ as leis aprovadas no Portal da Legislação do Governo Federal. O site do Planalto permite a pesquisa por ano, mostrando o número de cada lei, ementas, vetos e texto integral. Nessa etapa foram selecionadas as leis aprovadas entre 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2016 que de algum modo faziam alguma referência aos termos “pena” ou “crime”.

Em seguida, já em posse do número de cada lei, utilizou-se o serviço do SICON no site do Senado Federal²⁹, com acesso ao autor e ao número do procedimento legislativo que deram origem a cada Lei Ordinária. Por fim, com número do projeto de lei foi possível obter

²⁷ O Título IV “Da Organização dos Poderes” da Constituição Federal estabelece em seu art. 44: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

²⁸ O site do Planalto pode ser acessado pelo link <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Para se ter acesso às Leis Ordinárias, basta clicar no item “legislação” e, em seguida, no subitem “leis ordinárias”.

²⁹ O serviço do Sicon pode ser acessado pelo site do Senado Federal através do link: <https://legis.senado.leg.br/sicon/#/basica>

informações gerais da proposição legislativa, tais como data de apresentação, partido do proponente, casa iniciadora e acesso integral à redação da justificativa nos sites da Câmara dos Deputados³⁰ e do Senado Federal³¹.

1.3.Instrumento: Grelha de Análise

De modo a permitir a operacionalização da nossa amostra, o instrumento utilizado para o tratamento dos dados recolhidos consistiu em uma grelha de análise³² inspirada em uma pesquisa empírica da Escola de Direito de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas para a série Pensando o Direito (Pires & Machado, 2010), intitulada “Análise das justificativas para a produção de normas penais”. A investigação mencionada utilizou uma abordagem metodológica mista quantitativa e qualitativa. Para tanto, a metodologia qualitativa foi aplicada na realização de estudo de caso da Lei Maria da Penha, nº 11.340/2006, e da Lei de Drogas nº 11.343/2006, utilizando dois métodos principais: a) entrevistas com atores-chave que participaram das discussões dos Projetos de Lei e b) análise dos documentos relativos ao trâmite dos projetos de lei. Já a metodologia quantitativa foi aplicada na análise das justificativas apresentadas pelos legisladores na produção de leis penais. Para isso, diferentemente de nossa investigação, os autores lançaram mão de uma amostra por sorteio a fim de seguir os padrões estatísticos. Ao final do processo, obteve-se uma amostra composta por 2.088³³ proposições legislativas submetidas à apreciação do Poder Legislativo entre os anos de 1987 e 2006. Desse universo, foram sorteados 100 projetos de leis para a análise quantitativa.

A pesquisa supracitada nos permitiu conhecer melhor as justificativas mais recorrentes utilizadas pelos legisladores nos projetos de leis penais. Contudo, ressaltamos que nossa grelha foi adaptada de forma a obedecer aos padrões da metodologia qualitativa e também para que fosse possível complementar os resultados obtidos pela pesquisa de Pires & Machado (2010)³⁴. Nesse sentido, nossa investigação é inovadora não apenas devido à nossa abordagem metodológica qualitativa, mas também pela escolha do método de seleção da amostra.

³⁰ O site da Câmara dos Deputados pode ser acessado através do link: <https://www.camara.leg.br/>

³¹ O site da Senado Federal pode ser acessado através do link: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>

³² Grelha de análise de dados disponível no anexo I.

³³ Convém ressaltar que diferentemente de nossa investigação, destinada a analisar apenas proposições legislativas aprovadas, a pesquisa de Pires & Machado (2010) optou por recolher todas as proposições que tramitaram no Congresso Nacional. Portanto, o universo da amostra do referido estudo incluiu proposições legislativas não aprovadas e arquivadas, constituindo um total de 4.636 propostas, dentre as quais 2.088 adequavam-se aos critérios do estudo.

³⁴De acordo com Copes & Miller (2015), os métodos qualitativos permitem completar os resultados das investigações quantitativas, uma vez que permitem obter dados ricos e detalhados, atribuindo subjetividade aos métodos quantitativos.

Considerando nosso objetivo, ou seja, a descrição da atividade legislativa por meio da análise das justificativas utilizadas pelos políticos na elaboração de leis penais entre 2003 a 2016, a escolha pela amostra não probabilística e intencional dos projetos de leis já aprovados pelo Congresso Nacional mostrou-se mais adequada.

Nossa grelha de análise está dividida em três dimensões que, por sua vez, correspondem aos nossos objetivos. A primeira dimensão (*caracterização geral*) corresponde ao objetivo “a” e tem como finalidade identificar e caracterizar a proposta de lei penal aprovada a ser analisada, permitindo conhecer: a) tipo do projeto de lei; b) número da lei aprovada; c) número do respectivo projeto; d) ano da propositura; e) ano da aprovação; f) autoria; g) partido do legislador quando houver; h) unidade federativa do legislador quando houver; i) casa iniciadora.

A segunda dimensão (*objetivo da lei penal*) nos permite ascender aos objetivos “d” e “e” que se propõe a categorizar e identificar qual a principal categoria de lei penal aprovada, com o objetivo de compreender a direção das medidas legislativas no que diz respeito ao seu grau de punição. Para tanto, a referida dimensão visa categorizar os projetos de leis que compuseram a amostra conforme o seu conteúdo e grau de punitividade, sendo eles: a) criminalização de nova conduta; b) expansão da definição de norma já existente; c) aumento da pena; c) restrição dos direitos e garantias do acusado; d) descriminalização de conduta; e) redução da definição de norma já existente; f) diminuição da pena; g) aumento dos direitos e garantias do acusado.

A terceira dimensão (*justificativas*) cumpre com os objetivos “b” e “c” e nos permite compilar as principais justificativas utilizadas pelos políticos de modo que ao final do processo fosse possível obter um retrato geral da atividade legislativa em matéria penal. Assim, buscou-se verificar se o legislador menciona como fundamentação: a) episódio concreto; b) dados empíricos; c) decisão judicial ou jurisprudência; d) convenções, tratados ou organismos internacionais; e) princípios fundamentais; f) impunidade³⁵; g) punitividade³⁶; h) aumento da

³⁵ Entende-se por impunidade a expressão de um sentimento de ausência ou de insuficiência da aplicação da lei ou, alternativamente, da sanção (Pires & Machado, 2010).

³⁶ Punitividade diz respeito à necessidade de punir determinada conduta de forma mais rigorosa, estabelecer um tratamento mais severo ou à necessidade de regulação de um novo fenômeno.

criminalidade; i) periculosidade³⁷; j) insegurança³⁸; k) bem jurídico³⁹; l) vítima⁴⁰; m) repercussão⁴¹; n) *ultima ratio*⁴²; o) resposta à sociedade⁴³. Além disso, buscou-se criar um espaço para contabilizar o tamanho da justificativa do projeto de lei penal de modo a aferir o grau e a densidade das respostas obtidas nas questões anteriores.

No mais, considerando que os pesquisadores qualitativos podem explorar interpretações ou observações implementando maior fluidez, mutualidade e profundidade (Copes, et, al., 2015, p.4) ao longo do processo de análise de dados, permitiu-se a flexibilização do nosso instrumento de análise para melhor adaptação e pertinência às nossas questões de investigações. Para tanto, utilizamos uma abordagem *indutiva-construtiva*, de modo que as categorias criadas fossem resultado de um processo de sistematização progressivo e analógico (Moraes, 1999). As vantagens desta flexibilização contrastam com os constrangimentos na pesquisa, onde se estabelecem *a priori* parâmetros restritos que tendem a encolher a realidade social para unidades operacionalizadas (Copes, et, al., 2015, p.4). No caso de nossa investigação, por exemplo, as categorias “expansão da definição de norma já existente” e “redução da definição de norma já existente”, bem como os campos de justificativas “princípios e direitos fundamentais” e aumento da criminalidade” foram criados *a posteriori*, após a leitura de algumas proposições legislativas. Tal medida se mostrou necessária para melhor adaptação do nosso instrumento de análise de modo a torná-lo mais adequado ao conteúdo dos documentos analisados.

1.4.Caracterização da amostra

³⁷ Periculosidade faz alusão a características individuais, à personalidade do agente, a tendências para determinadas práticas ou a aspectos psicológicos (Pires & Machado, 2010).

³⁸ Insegurança refere-se ao sentimento de medo do crime e a noção de defesa social (Pires & Machado, 2010).

³⁹ Bem jurídico faz referência à menção a um objeto de proteção qualquer, sejam eles individuais, coletivos ou difusos, bem como quando houver menção explícita a este instituto como estratégia argumentativa para ampliar ou reduzir o conjunto de comportamentos criminalizáveis (Pires & Machado, 2010).

⁴⁰ Vítima refere-se à influência argumentativa desta figura na proposição de aumento ou diminuição de penas, de reparação do dano ou indenização e, ainda, em projetos de leis que buscassem levar em conta as especificidades de determinados grupos de vítima (Pires & Machado, 2010).

⁴¹ A noção de repercussão está associada a concepções como mídia, opinião pública e clamor social (Pires & Machado, 2010).

⁴² A ideia de *ultima ratio* estaria ligada à ineficiência, ou mesmo falência, da intervenção ou resposta dada por outras áreas do direito ou outras esferas da vida social, como escola e família (Pires & Machado, 2010).

⁴³ A noção de resposta à sociedade abrange a preocupação com atores específicos, movimentos sociais, setores sociais ou demandas de qualquer outra ordem (Pires & Machado, 2010).

As informações contidas nesta seção visam cumprir com o objetivo I: “identificar e caracterizar as medidas legislativas penais aprovadas entre 2003 e 2016”. Os objetivos II, III, IV e V serão descritos no próximo capítulo.

Após coletada a legislação aprovada em matéria penal entre os anos de 2003 a 2016, organizamos toda documentação levantada no Excel, de modo que fosse possível visualizar melhor as informações de cada legislação. Posteriormente emergiu a necessidade de uma nova seleção a fim de determinar quais legislações se enquadrariam nos critérios de conteúdo, para isso recorreu-se a leitura da ementa da lei. Nos casos em que a mera leitura da ementa não foi suficiente para determinação dos casos relevantes, procedeu-se a uma leitura flutuante sobre o texto integral dos projetos de leis, constituindo a primeira fase da análise de conteúdo, ou seja, a fase da pré-análise, tal como referida por Bardin (2011).

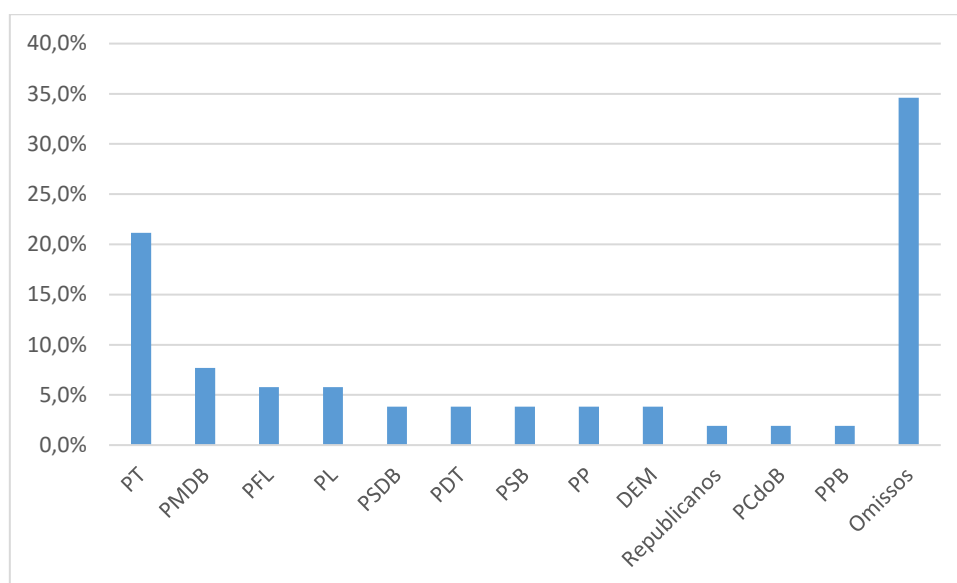
Inicialmente foram coletadas 68 Leis Ordinárias. Desse total, apenas 52 foram consideradas relevantes para nossa análise. Portanto, o anexo II demonstra o número total de proposições legislativas (n = 52) constituintes do *corpus*, selecionadas para o processo analítico de recolha de dados. Com todos os dados sistematizados em uma planilha no Excel, foi possível extrair as informações da dimensão 1 (caracterização geral) e 2 (objetivo da lei penal) de nossa grelha de análise, organizadas da seguinte forma:

Tabela 2: Caracterização da amostra por autoria (N=52)

Autor	N	%
Deputados	19	36,53%
Senadores	15	28,84%
Poder Executivo	11	21,15%
Comissão Mista de Segurança Pública	2	3,84%
CPMI – Exploração Sexual	1	1,92%
CPI – Pedofilia	1	1,92%
CPMI – Violência Contra Mulher	1	1,92%
CPI – Tráfico Internacional e Nacional de pessoas no Brasil	1	1,92%
CCD – Comissão Legislativa Participativa	1	1,92%

Uma vez classificada a amostra de acordo com a autoria, percebemos que os Deputados foram responsáveis pelo maior número de proposições legislativas aprovadas em matéria penal (19), seguidos pelos Senadores (15). O Poder Executivo aparece em terceiro lugar com 11 proposições legislativas. Por fim, constam ainda 6 Comissões Parlamentares, cada uma com 1 proposição legislativa, sendo elas: Comissão Mista de Segurança Pública, CPMI – Exploração Sexual, CPI – Pedofilia, CPMI – Violência Contra Mulher, CPI – Tráfico Internacional e Nacional de pessoas no Brasil e CCD – Comissão Legislativa Participativa.

Gráfico 5: Caracterização da amostra por partido



Nota: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSBD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM), Partido Republicanos (Republicanos), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Progressista Brasileiro (PPB).

Com relação à caracterização da amostra por partido político, cumpre esclarecer que aqui só foram contabilizados os projetos legislativos propostos por deputados e senadores. Nesse caso, a categoria “omissos” refere-se às proposições legislativas feitas pelo Poder Executivo e demais Comissões Parlamentares. Cumpre observar que o PT⁴⁴ destaca-se como o partido que obteve maior número de leis penais aprovadas (11).

Os partidos que se consideram pertencentes ao espectro político-partidário de esquerda⁴⁵ propuseram um total de 16 leis: 8 delas do PT, 2 do PDT, 2 do PSB e 1 do PCdoB. Já os partidos de centro aprovaram 11 leis penais: 4 do PMDB, 3 do PL, 2 do DEM, 2 do PSDB. Por outro

⁴⁴Partido político que estava na governança do país durante o período analisado.

⁴⁵A classificação do espectro político-partidário de cada partido baseou-se na análise de Ducroquet (2018) e Vasconcelos (2016).

lado, os partidos que se identificam ideologicamente no espectro político da direita aprovaram somente 7 leis penais, sendo elas: 3 do PFL, 2 do PP, 1 do Republicanos e 1 do PPB.

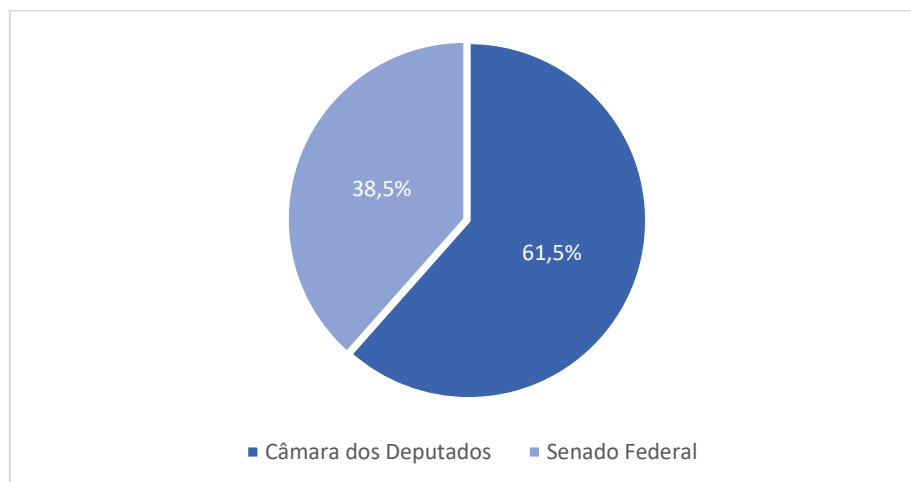
A caracterização da amostra por Unidade Federativa, pode ser melhor ilustrada na tabela inserido no anexo IV. Importante ressaltar que essa distribuição contempla apenas os projetos legislativos propostos por deputados e senadores. Observa-se que a categoria “omissos” possui a mesma quantidade (18) da tabela que indica a caracterização da amostra por partido. Portanto, tal caracterização não contempla as proposições legislativas feitas pelo Poder Executivo e demais Comissões Parlamentares.

O Brasil possui atualmente 26 Unidades Federativas além do Distrito Federal, desse conjunto, 16 unidades aparecem representadas na amostra, ficando de fora 04 unidades federativas pertencentes a região norte: Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins; outras 04 Unidades Federativas da região Nordeste: Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe; 02 Unidades Federativas da região Centro-Oeste: Goiás e Mato Grosso do Sul, e 1 Unidade Federativa da região sudeste: Minas Gerais e uma da região sul: Santa Catarina.

A caracterização da amostra por região por ser melhor ilustrada no anexo V. Das 7 Unidades Federativas que compõem a região Norte, 3 constam em nossa amostra: Pará (2), Amapá (1) e Amazonas (1), totalizando juntas 7,68% das leis penais aprovadas. Com relação à região Nordeste, de suas 9 unidades federativas, 6 aparecem na amostra: Bahia (4); Pernambuco (2); Paraíba (2); Maranhão (2); Amapá (1); Sergipe (1) e Piauí (1), totalizando 26,92% das leis penais aprovadas.

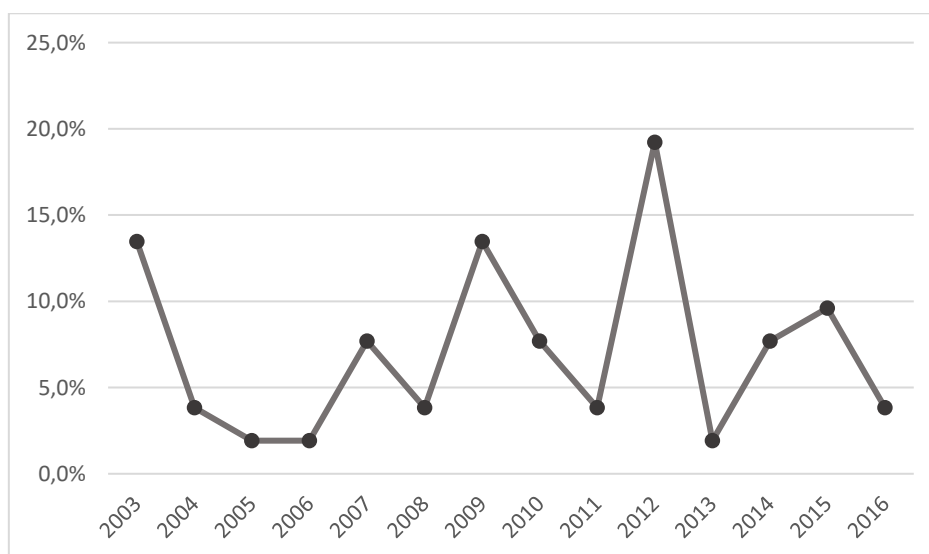
Ademais, 2 das 4 Unidades Federativas que pertencem à região Centro-Oeste aparecem na amostra: Distrito Federal (4) e Mato Grosso (2); totalizando 11,5% das leis penais aprovadas. Já a região sudeste é representada por 3 de suas 4 Unidades Federativas: São Paulo (4); Espírito Santo (3) e Rio de Janeiro (3); totalizando 19,23% das leis penais aprovadas. Por fim, a região Sul é representada por 2 de suas 4 unidades federativas: Rio Grande do Sul (2) e Paraná (1); juntas elas aprovaram apenas 5,76% das leis penais presentes na amostra.

Gráfico 6: Caracterização da amostra por Casa Iniciadora



Como dito anteriormente, o Congresso Nacional Brasileiro é bicameral, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Deste modo, conforme o gráfico acima, pode-se observar que a maioria das proposições legislativas, ou seja, 61,53% iniciaram a tramitação na Câmara dos Deputados e 38,5% no Senado Federal.

Gráfico 7: Distribuição dos documentos por ano



A análise da caracterização da amostra por ano aponta que, de 2003 a 2016, o maior número de aprovações ocorreu no ano de 2012 durante o mandato da Presidenta Dilma Rousseff em seu segundo ano como chefe do Poder Executivo. Campos (2014) sustenta a hipótese de que os primeiros anos das legislaturas são os de maior número de propostas aprovadas em matéria penal, já que nesse período os autores políticos não agem “apenas para satisfazer as aspirações ou desejos da opinião pública ou 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” (p. 06). Em nossa amostra, os anos iniciais de legislaturas correspondem aos anos de 2003 (13,46%), 2004 (3,84%), 2007 (7,69%) 2008 (3,84%), 2011 (3,84%), 2012 (19,23%) e 2015 (9,61%).

Claro que essa é uma relação complexa e difusa que sofre influência de outros fatores, como por exemplo, o número de parlamentares que apoiam o partido proponente da lei, os meios de comunicação, os grupos sociais organizados, etc. Contudo, de acordo com a caracterização da amostra, pode-se perceber a mesma tendência apontada por Campos (2014), no sentido de que os primeiros anos de mandato são aqueles que concentram o maior número de legislação aprovada.

Por fim, com relação ao tamanho das justificativas, a análise global da amostra demonstrou que 30,76% dos projetos de lei possuíam entre 190 a 380 palavras, 28,84% entre 380 a 760 palavras, 26,92% mais de 1000 palavras, 3,84% entre 380 a 760 palavras e, por fim, apenas 1,92% contendo 80 palavras.

Via de regra, notamos que na maioria dos projetos de lei (59,60%) a justificativa continha entre 190 a 760 palavras, o que corresponde aproximadamente a no mínimo meia lauda e a no máximo duas. Quando dividimos os projetos entre aqueles que reduziam e aumentavam a punitividade, notamos que o primeiro grupo seguia a mesma tendência da análise global, tendo 85,7% de suas justificativas entre 190 à 760 palavras. Já os projetos de lei que continham até 190 palavras e aqueles que totalizavam mais de 1000 palavras apresentaram a mesma porcentagem, representando individualmente 7,14% do conjunto. Cabe mencionar que não foram encontradas proposições legislativas com até 80 palavras.

Já os projetos de leis que ampliavam a punitividade, embora estejam em consonância com tendência global, revelam uma distribuição um pouco mais equilibrada, visto que 54,28% de suas justificativas possuem entre 190 à 760 palavras, outros 28,57% mais de mil palavras, apenas 5,71% tinham entre 760 a 1000 palavras e, por fim, 2,85% até 80 palavras.

Interessante notar que todos os 3 projetos que incidiram simultaneamente em categorias destinadas a ampliar e a reduzir a punitividade possuíam mais de 1000 palavras. Ademais, observamos que a maioria dos projetos com mais de 1000 palavras eram aqueles que versavam sobre condutas mais graves e que, conseqüentemente, sofriam maior intervenção Estatal,

como é o caso dos projetos de lei sobre o combate da violência contra a mulher⁴⁶, do projeto de lei que tipificou o crime de extermínio de seres humanos⁴⁷ ou, ainda, da proposição legislativa que estabeleceu as hipóteses sobre a configuração da condição análoga à escravidão⁴⁸.

Para efeitos de conclusão, considerando-se que a sanção penal é a intervenção máxima do poder Estatal, produzindo severos impactos na vida dos indivíduos por cercear seu direito fundamental à liberdade, não nos parece razoável que a maioria das leis penais sejam elaboradas em até 790 palavras. A este respeito, em 2016 um deputado filiado ao PT propôs o PL 4372/2016⁴⁹ a fim de determinar que os projetos de criminalização de condutas passassem obrigatoriamente por uma avaliação acerca dos impactos sociais e orçamentários que tal criminalização deveria produzir. Para além disso, o projeto deveria mencionar dados empíricos, fontes de recursos e medidas alternativas ou compensatórias em caso de aumento de pena. Em sua justificativa, o autor mencionou que o direito penal deveria ser utilizado somente como *ultima ratio*, tendo em vista a grande produção legislativa em matéria penal e os elevados índices do encarceramento no Brasil. Infelizmente, o referido projeto de lei não foi aprovado pela Câmara dos Deputados, todavia consideramos que sua proposição representaria um grande avanço legislativo.

1.5. Análise de Dados

Uma vez coletados os dados, é necessário prosseguir para sua análise. Nosso objetivo nessa fase consistiu em atribuir sentido aos dados recolhidos através de uma organização das informações, o que permitiu atingir a máxima representação do conteúdo e a eventual elucidação das principais características dos documentos analisados (Sousa, 2018).

Para André e Lüdke (1986), “analisar dados qualitativos significa ‘trabalhar’ com todo material obtido durante a pesquisa” (p. 45). Uma pesquisa científica pode utilizar-se de diversos métodos de análise de dados, porém acreditamos que o método mais adequado para nosso desenho de investigação consiste na análise de documentos. Bowen (2009) explica que a “análise de documentos é um procedimento sistemático de revisão ou avaliação de documentos, tanto impressos como eletrônicos” (p. 28). Esse procedimento analítico de documentos implica encontrar, selecionar, avaliar e sintetizar os dados contidos nos documentos. Em outras

⁴⁶ PL 3/2003, PL 4559.2004 e PLS 292/2013

⁴⁷ PL 370/2007

⁴⁸ PLS 161/2002

⁴⁹ Projeto de lei disponível na íntegra em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1433190&filename=PL+4373/2016

palavras, pode-se dizer que os documentos devem ser interpretados a fim de se obter significados e desenvolver conhecimento empírico (Bowen, 2009). De acordo com Bardin (2011), a análise documental pode ser definida como uma operação cujo objetivo é facilitar, no futuro, a consulta e a referência do documento por meio de uma representação condensada da informação.

É de grande importância também reconhecer as limitações, inerentes a sua própria natureza, que a análise documental pode apresentar. Nesse sentido, Bowen (2009) alerta que os documentos são produzidos para finalidades adversas da investigação, na maioria das vezes, sua criação prescinde de uma agenda de pesquisa, o que pode acarretar uma insuficiência de detalhes para a análise que se pretende realizar (p. 31). Em contrapartida, a utilização desse método pode conferir inúmeras vantagens, já que muitos documentos são de domínio público e podem ser facilmente obtidos sem a necessidade de permissão de seus autores. A facilidade de acesso faz com a análise de documentos seja uma opção atraente para pesquisadores qualitativos. Além disso, amiúde os dados contidos nos documentos já foram coletados, exigindo do investigador apenas a capacidade de seleção e avaliação desses documentos (Bowen, 2009, p. 31).

Considerando as condições supramencionadas e os nossos objetivos de investigação, julgamos a análise de documentos como o método mais adequado para a presente investigação. Isso se justifica pelo fato de que a análise documental envolve um exame cuidadoso, detalhado e sistemático com o objetivo de realizar a interpretação de um corpo de material particular em um esforço para identificar padrões, temas, suposições e significados (Lune & Berg, 2017). Portanto, a análise de documentos pode ser utilizada para diversas outras finalidades. Lune & Berg (2017) compreendem que esta modalidade analítica pode inclusive servir como um meio para investigar processos engendrados durante longos períodos de tempo que, por sua vez, refletem tendências em uma determinada sociedade – como é o caso da nossa investigação.

No mais, nossa análise será desenvolvida seguindo o método de organização de Bardin (2011), dividido em três etapas cronológicas: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamentos dos resultados, inferência e interpretação.

A fase da pré-análise, responsável pela organização dos dados, foi realizada durante a coleta dos projetos de leis penais. Nessa fase, como dito anteriormente, realizamos uma “leitura flutuante” sobre os documentos coletados a fim de verificar sua adequação aos critérios de

relevância. Nesse sentido, Bardin (2016) explica que a “leitura flutuante” tem como objetivo estabelecer um primeiro contato com o documento, inquirindo seus elementos contextuais, palavras-chave e pertinência. Tal procedimento nos permitiu a seleção dos projetos de leis pertinentes de acordo com os critérios de relevância estabelecidos anteriormente, levando em consideração as regras de exaustividade, representatividade e homogeneidade. Essa primeira fase também foi importante para realização da sistematização das ideias iniciais, etapa responsável por conduzir o desenvolvimento das operações analíticas subsequentes.

A segunda fase da análise documental corresponde à exploração do material. Nesta etapa são escolhidas as unidades de codificação de dados, conforme ensinado por Bardin (2011). Através desse processo foi possível sistematizar e codificar os dados “brutos” em unidades pertinentes do conteúdo. Em nossa investigação, o processo de codificação foi realizado através da aplicação da grelha de análise de dados, em cujos recortes textuais dos projetos de lei foram selecionadas a definição das unidades de registro e as unidades de contexto.

No que se refere à unidade de registro, a grelha de análise dispõe de um campo para inserir o *objetivo* da lei penal, parte correspondente ao que Bardin (2011) denomina como tema. Conforme a autora, “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura [...] O tema é geralmente utilizado como unidade registro para estudar motivações de opiniões” (p. 105-106). Portanto, uma vez concluída a leitura integral do corpo de justificativas presentes nos projetos de lei, preenchamos a grelha de análise na seção “objetivo da lei penal” de modo a contemplar uma ou mais categorias estabelecidas. Para esse processo, a intencionalidade do legislador na proposição da norma penal foi devidamente considerada.

A unidade de contexto, segundo Bardin (2011), proporciona uma melhor compreensão da unidade de registro, motivo pelo qual ela apresenta dimensões superiores. Admite-se que as unidades de registro precisam de um contexto de suporte para aprimorar sua compreensão e interpretação. Neste sentido, a unidade de contexto será representada por frases ou parágrafos considerados essenciais para o entendimento do cenário em nosso desenho de investigação. No presente trabalho, as unidades de registros consistiram em parágrafos ou frases extraídos do corpo da justificativa das leis penais e alocados no campo *justificativas* de nossa grelha de análise, conforme as categorias ali pré-estabelecidas

Em seguida, procedeu-se às regras de enumeração responsáveis por determinar como as unidades de registro serão consideradas (Bardin, 2011). Destarte, os critérios escolhidos para operar a enumeração das nossas unidades de registro foram dois: presença (ausência) e frequência, dados que tais critérios são essências à obtenção de respostas em nossas questões de investigação. Bardin (2011) compreende que a presença ou frequência de aparição pode aportar significados importantes para o objetivo da investigação. A aplicação dessas regras de enumeração nos permitiu contabilizar as categorias de *objetivos* da lei penal e de *justificação*. Para isso, agrupamos os projetos de leis de acordo com suas características comuns.

Nossas categorias foram criadas de modo a considerar o critério semântico. Bardin (2011) explica que a categorização consiste na “operação de classificação dos elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por analogia com critérios previamente definidos” (p.145). Em virtude da finalidade da categorização, ou seja, fornecer uma representação simplificada dos dados brutos (Bardin, 2011), determinou-se duas grandes categorias temáticas: objetivo da lei penal e justificativas, divididas em subcategorias.

O primeiro grupo, “objetivo da lei penal”, foi subdividido em 8 categorias, criadas a fim de determinar o grau de punitividade da norma penal: a) criminalização de nova conduta; b) expansão da definição de norma já existente; c) aumento da pena; d) restrição dos direitos e garantias do acusado/condenado; e) descriminalização de conduta; f) redução da definição de norma já existente; g) diminuição da pena; h) aumento dos direitos e garantias do acusado/condenado.

Já o segundo grupo, “justificativas”, foi subdividido em 2 categorias, sendo elas: a) justificativas utilizadas para criminalização de nova conduta, expandir norma penal, aumentar pena, e restringir direitos garantias do acusado/condenado e; b) justificativas utilizadas para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e aumentar os direitos e garantias do acusado/condenado.

No mais, reconhecemos a existência de diversos *softwares* que auxiliam o processo de análise qualitativa, como por exemplo o MAXQDA. Contudo, em virtude da natureza e do suporte dos documentos analisados, consideramos que a análise manual dos dados com o auxílio do programa Excel foi mais eficiente para a operacionalização dos documentos selecionados.

Por fim, com todas as unidades de análise reunidas no Excel, procederemos à terceira e última fase, denominada por Bardin (2011) de tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Portanto, passaremos agora à descrição dos elementos analisados através da interpretação realizada após a sua análise.

CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

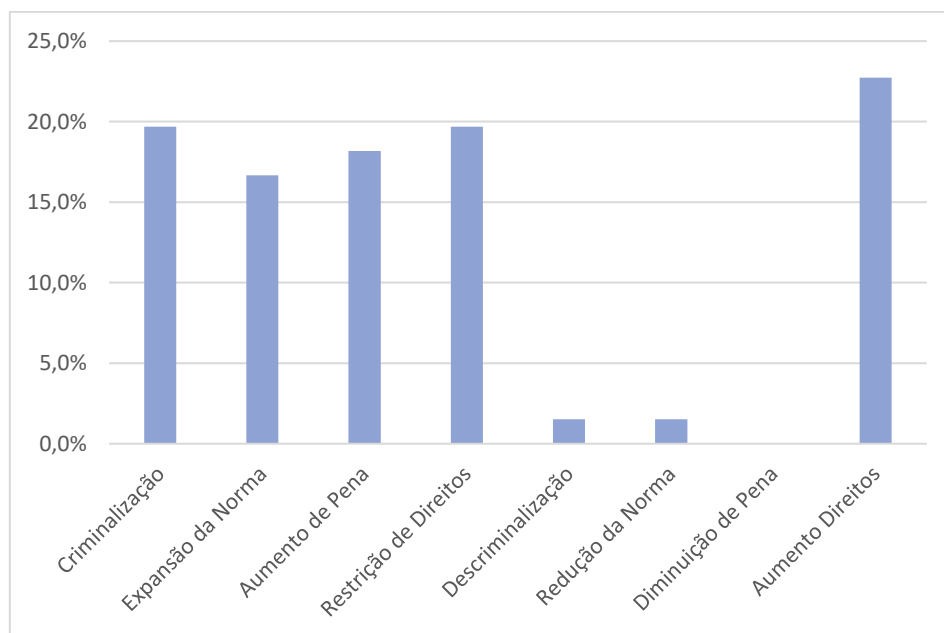
De modo a cumprir o objetivo de investigação da presente dissertação e descrever a atividade legislativa em matéria penal através da identificação e compreensão das principais justificativas que ensejaram a aprovação das medidas legislativas penais no Brasil entre 2003 a 2016 – período aqui denominado como pós-neoliberal –, desenvolveremos este capítulo a fim de responder às questões previamente estabelecidas e pertinentes à investigação. Portanto, em primeiro lugar trataremos de expor resultados correspondentes as questões III: “qual a principal categoria de lei penal aprovada durante o período pós-neoliberal?” e IV: “as medidas legislativas penais aprovadas vão no sentido de maior ou menor punitividade?”. Em seguida, explanaremos as questões I: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados?” e II: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado?”. Para uma melhor compreensão, consideramos oportuno elencar sua abordagem ao final deste capítulo, uma vez que ela demanda maior complexidade.

1. Leis penais aprovadas durante o pós-neoliberalismo (2003-2016)

Uma vez identificadas e caracterizadas as medidas legislativas penais aprovadas entre 2003 e 2016 (objetivo “I”) no item “1.4. caracterização da mostra” do capítulo II, passaremos agora à exposição dos resultados correspondente aos objetivos IV”: “categorizar as medidas legislativas penais aprovadas de acordo com o objetivo da lei penal; e o objetivo V: “identificar a principal categoria de lei penal aprovada, permitindo compreender a direção das medidas legislativas no que diz respeito ao seu grau de punição”. Ademais, o cumprimento desses objetivos nos permite responder às seguintes questões de investigação: III: “qual a principal categoria de lei penal aprovada durante o período pós-neoliberal? e, IV: “as medidas legislativas penais aprovadas vão no sentido de maior ou menor punitividade?”

Dando sequência à exposição dos resultados, no que tange ao objetivo “IV”, o gráfico abaixo revela a caracterização da amostra de acordo com o objetivo da lei penal.⁵⁰ Cumpre ressaltar que contemplamos a possibilidade de uma única proposição legislativa se enquadrar em mais de uma categoria, sendo assim, ao final da análise, os 52 projetos de leis corresponderam a 66 categorias de leis penais.

Gráfico 8: Caracterização da amostra por objetivo da lei penal



Os documentos demonstram que a categoria mais frequentemente aprovada foi o “aumento de direitos e garantias do acusado/condenado”, constando em 15 unidades e totalizando 22,72% das categorias. De seguida por “criminalização de nova conduta” e “restrição de direitos e garantias do acusado/condenado” já que ambas aparecem 13 vezes, representando isoladamente 19,69% do total da amostra. A terceira categoria mais frequente foi aquela do “aumento da pena”, com 12 recorrências, correspondendo a 18,18% da amostra, seguida da categoria “expansão da definição da norma penal”, que apareceu 11 vezes, representando 16,6% das categorias. As categorias “descriminalização” e “redução da definição da norma penal” apareceram apenas 1 vez, totalizando isoladamente 1,5% da amostra. Por fim, a categoria “diminuição da pena” não foi identificada em nenhum dos documentos analisados.

Grosso modo, a análise dos documentos realizada no presente trabalho demonstra que, da amostra obtida, em 74,24% (49) das situações, as categorias identificadas para o(s)

⁵⁰ Essa caracterização corresponde à segunda dimensão da nossa grelha de análise (objetivo da lei penal).

objetivo(s) da lei penal visam aumentar a punitividade, ao passo que 25,75% (17) destinam-se à redução da punitividade.

Como visto no primeiro capítulo, prevalece o consenso dentro das teorias macrosociais de que o desenvolvimento das formas de controle penal é marcado pelo aumento da punitividade. De tal forma, amparados pela literatura, acreditávamos que a modulação da legislação penal brasileira estaria homogeneamente neste sentido. Contudo, uma vez analisados os documentos, percebemos se tratar de um objeto de maior complexidade, perante o qual uma resposta simplista comprometeria a realização de uma interpretação crítica.

Sendo assim, em cumprimento ao objetivo IV e respondendo as questões III e IV, observamos que a despeito da principal categoria de lei penal aprovada, ou seja, “aumento de direitos e garantias do acusado/condenado”, os resultados demonstraram que a modulação das leis penais segue o sentido oposto, visto que 74,24% enquadraram-se em categorias que ampliavam a punitividade. Conclui-se, portanto, que a produção da política criminal brasileira no pós-neoliberalismo possui natureza ambivalente, assumindo uma faceta deveras complexa, uma vez que os resultados apontam a coexistência de duas tendências antagônicas: ampliar e reduzir a punitividade.

De modo a materializar um pouco melhor esse viés dualista do processo de elaboração legislativa em matéria penal, constatamos que 3 das proposições legislativas analisadas enquadravam-se em categorias que simultaneamente ampliavam e reduziam a punitividade. Esse é o caso emblemático da PL 6793/2006, dispositivo que alterou a lei de crimes hediondos para impor uma forma mais rigorosa de progressão de regime prisional aos condenados, diferenciando-os dos crimes comuns e, concomitantemente, passou a prever o direito à liberdade provisória aos acusados por delitos hediondos – direito até então não contemplado por lei.

2. Justificativas utilizadas nos projetos de leis penais analisados

Em atenção às questões de investigação: I: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados?” e II: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado?”, organizaremos nossa apresentação dos resultados em dois grandes grupos. Iremos abordar primeiro as principais

justificativas utilizadas para ampliar a punitividade; seguidas da apresentação dos resultados sobre as principais justificativas utilizadas para reduzir a punitividade. Acreditamos que esse critério seja relevante devido à sua capacidade de demonstrar o contraste dos argumentos utilizados em projetos de leis que possuem finalidades antagônicas.

Nesses dois grupos, procede-se à exposição das categorias de justificativas partindo da maior para menor incidência de distribuição. Essa organização dos resultados permite responder melhor às questões supracitadas, além de cumprirem com os objetivos II e III.

Contudo, antes de adentrarmos à análise empírica dos resultados obtidos, consideramos oportuno ilustrar por meio da tabela abaixo a distribuição geral da incidência de cada categoria de justificativa dos documentos analisados.

Tabela 3: Distribuição por categoria das justificativas (n=159)

Justificativas	N	%
Direitos Fundamentais	25	15,72%
Punitividade	23	14,46%
Impunidade	15	9,43%%
Tratados e organizações internacionais	14	8,8%
Dados Empíricos	12	7,54%
Resposta à sociedade	12	7,54%
Bem Jurídico	11	6,91%
Vítima	11	6,91%
Aumento da Criminalidade	11	6,91%
Insegurança	8	5%
Periculosidade	6	3,77%
Episódio Concreto	4	2,51%
Repercussão	4	2,51%
Decisão judicial	3	1,88%
Última Ratio	0	0%

Convém ressaltar que categoria “última ratio”, responsável pela a noção de ineficiência ou falência da intervenção de outras áreas do direito como, por exemplo, cível ou administrativa, ou ainda de outras esferas da vida social, como escola e família, não apareceu em nenhuma das unidades analisadas. Por si só, tal constatação é muito eloquente sobre a perspectiva dos políticos em relação à criação de leis penais. Em outras palavras, o fato dela não ser utilizada pode ser um indício de que talvez as formas de sanção e controle social fora da esfera penal estão sendo negligenciadas.

2.1.Justificativas utilizadas em projetos de leis que ampliaram a punitividade

Conforme explicado anteriormente, a fim de responder a questões de investigação “a” e cumprir com o objetivo “b”, trataremos de apresentar neste subitem as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados.

Por adotarmos o critério de incidência, os resultados estarão expostos em ordem decrescente da seguinte forma: a) punitividade (17,82%); b) impunidade (11,62%); c) organismos internacionais, aumento da criminalidade, vítima e bem jurídico (8,62%); d) direitos e princípios fundamentais (6,97%); e) dados empíricos e insegurança (6,2%); f) periculosidade e resposta à sociedade (4,65%); g) episódio concreto e repercussão (3,1%); h) decisão judicial/jurisprudência (2,3%).

a) Punitividade

A categoria “punitividade” foi a mais frequente entre os projetos de lei que ampliavam penas. Ela consta em 23 proposições, representando 17,82% das categorias utilizadas para fundamentar as alterações legais. Ressaltamos que, desse conjunto, 2 projetos de leis incidiam em mais de uma categoria cujos objetivos eram antagônicos (ampliar e reduzir a punitividade). Ademais, notamos que 9 menções foram feitas de forma explícita e 14 apareceram implicitamente.

Em grande parte dos casos, percebeu-se que a noção de punitividade era empregada para demonstrar a necessidade do fortalecimento da lei em matéria penal. Com relação ao conteúdo desses projetos de leis, constatamos que, via de regra, versavam sobre aumento da pena de um delito já tipificado ou demandavam a regulamentação de um novo problema ou uma nova questão penal.

No que se refere ao aumento da pena de um delito já tipificado, foi possível identificar que a fundamentação normalmente baseava-se na alegação da necessidade de adequação da pena à gravidade e ofensividade do delito, como é o caso do PL 846/2015, responsável por instituir causa de aumento de pena nos crimes de homicídio praticados contra agentes de segurança pública, utilizando-se, para tanto, do seguinte argumento: *“Com respeito aos princípios de individualização da pena, em tempos em que se almeja o efetivo combate ao crime organizado e a punição eficaz dos criminosos, urge penalizar com mais rigor, pessoas que cometem homicídio consumado ou tentado, na forma simples ou qualificada, se o crime for praticado contra autoridade e agente de segurança pública.”*

Interessante ressaltar aqui a articulação do autor sobre a ideia de punitividade, recorrendo à citação de princípios fundamentais como “princípios de individualização da pena” – como veremos mais a frente. Ao contrário do que se observou nesse caso, a citação de princípios ou direitos fundamentais na maioria das vezes é uma constante em projetos de leis cujo objetivo é justamente a redução da punitividade.

No que tange à menção da ideia de punitividade a fim de demonstrar a necessidade da regulamentação de novos fenômenos sociais, a PL 2793/2011, responsável pela tipificação de delitos informáticos, pode ser citada como um bom exemplo ilustrativo, de acordo com o autor os avanços tecnológicos da sociedade *“trazem a necessidade da regulamentação de aspectos relativos à sociedade da informação, com o intuito de assegurar os direitos dos cidadãos.”*

Em suma, conclui-se que a noção de punitividade foi a categoria mais recorrente entre os projetos de leis cuja finalidade foi ampliá-la, sendo em geral utilizada para fundamentar a necessidade do aumento de pena ou para regulamentar um novo fenômeno.

b) Impunidade

A menção à noção de impunidade foi a segunda mais frequente entre os projetos de leis que ampliaram a punitividade, uma vez que consta em 15 proposições legislativas e representa 11,62% das categorias de justificativas. No mais, 10 projetos de leis referiam-se à impunidade implicitamente, ao passo que apenas 5 o faziam de forma explícita.

Uma vez analisado o conjunto de documentos que mencionavam a ideia de impunidade de forma implícita, identificamos no legislador uma certa vontade em expressar um sentimento de “frustração” ou “expectativa” de algo que deveria ser combatido, todavia malograda. Em

outras situações, percebeu-se a intenção de comunicar alguma “ausência normativa” no ordenamento jurídico.

No caso do PLS 136/2006, por exemplo, a ausência de previsão do uso do aparelho de telefone celular no rol das faltas disciplinares na Lei de Execução Penal é apontada como a causa de impunidade dessa prática: *“A ausência do uso do telefone celular no rol das faltas disciplinares graves impede que um líder de organização criminosa em comunicação com seus subordinados fora do presídio seja submetido ao regime disciplinar diferenciado previsto na LEP.”*

Já o conjunto de alterações legais que emprega o termo “impunidade” de forma explícita compartilha uma comunicação mais provocativa. Através da análise de alguns trechos, identificamos que o objetivo dos autores desses projetos de leis consistia em clamar um tratamento mais rigoroso às condutas ilícitas. Tal técnica pode ser verificada na fala do legislador do PL 1383/2003 que revoga a prescrição retroativa, alegando que o referido instituto está *“protagonizando uma odiosa impunidade [...] fomentando homens mal intencionados a enveredarem pelo ataque ao patrimônio público, cômicos de que se eventualmente a trama for descoberta a justiça tardará e, portanto, não terá qualquer efeito prático.”*

Interessante notar que no caso do PL 4559/2004, responsável pela criação de mecanismos de prevenção e combate à violência doméstica, a referência à impunidade é articulada de maneira associada à noção de vulnerabilidade da vítima: *“As relações e o espaço intrafamiliares foram historicamente interpretados como restritos e privados, proporcionando a complacência e a impunidade. [...] A atual política criminal produz uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores.”*

Resumidamente, a associação entre o termo “impunidade” e a “ausência de punição” pode ser claramente observada. Ademais, a análise do conjunto de documentos demonstra que, semelhantemente à categoria “punitividade”, a menção à ideia de “impunidade” se realiza com o intuito de evidenciar a necessidade de maior intervenção das práticas punitivas.

c) Organismos internacionais, aumento da criminalidade, vítima e bem jurídico.

As categorias de justificativas: “organismos internacionais”, “aumento da criminalidade”, “bem jurídico” e “vítima” possuem a mesma incidência, cada uma delas aparecendo 11 vezes no conjunto de documentos analisados e representando singularmente 8,52% das categorias de justificativas.

Mediante a análise dos documentos, percebemos que a menção aos tratados, convenções ou organismos internacionais atuavam sempre como um “argumento de autoridade”, algo que justificava sua adoção. Outro aspecto que nos chamou a atenção foi que, desse conjunto de 11 unidades, 8 delas destinavam-se ao combate de crimes contra pessoa. A título de exemplo, podemos citar o PL 3331/2012, que tipificou como crime a conduta de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer espécie de garantia monetária, buscando legitimar sua proposta por meio da citação da “*Declaração Universal de Direitos Humanos*. ”

Em outros casos, verificou-se a referência utilizada para sinalizar a adesão às recomendações de órgãos internacionais, como é o caso do PL 4559/2004, responsável pela criação de mecanismos de prevenção e erradicação contra violência doméstica: *Em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, órgão responsável pelo recebimento de denúncias de violação aos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção de Belém do Pará, [...] estabeleceu recomendações ao Estado Brasileiro no caso Maria da Penha Maia Fernandes [...] A Comissão recomendou o prosseguimento e intensificação do processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra a mulher no Brasil.* ”

O argumento de “aumento da criminalidade” também apareceu em 11 projetos de lei, 6 deles de forma explícitas e 5 de forma explícita. Notamos que a referência ao “aumento da criminalidade” amiúde se fazia com a finalidade de introduzir o leitor a uma situação problema. Convém ainda ressaltar que apenas 3 projetos de lei utilizaram dados empíricos para ilustrar o aumento da criminalidade, sendo eles: o PLS 292/2013, que passou a prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, o PL 3/2003, responsável por instituir mecanismos de prevenção e combate à violência doméstica e o PL 2681/1996, que alterou o artigo 184 do Código Penal para incluir a punição dos direitos conexos do autor na reprodução não autorizada de obra intelectual.

Nos demais casos, a referência ao “aumento da criminalidade” se fazia para evidenciar a necessidade de maior punição, todavia sem mencionar dados estatísticos. A título de exemplo, o PLS 292/1999, destinado a criminalizar o porte de armas fora das circunstâncias permitidas em lei, recorre ao seguinte argumento: “*A onda de violência que vem se avolumando em nosso país, fartamente noticiada, tem como uma de suas principais causas a facilidade de obtenção do uso de armas de fogo.*” Nota-se aqui apenas uma menção generalizada que não dispõe de

dados concretos, o que nos induz a pensar que o legislador supõe ser sua justificativa indubitável e de conhecimento geral.

Neste sentido, no que tange à referência à “vítima”, percebemos sua recorrência em 11 proposições legislativas, 9 delas de forma explícita e apenas 2 implicitamente. Observamos que esse conjunto de projetos de leis é especialmente composto por crimes de maior gravidade cujo bem jurídico amiúde refere-se à proteção da vida humana ou à liberdade sexual.

Insta salientar que a análise dos documentos aponta que o período ora analisado (2003-2016) foi marcado por grandes avanços na criação da legislação de combate à violência doméstica. No conjunto de projetos de leis que fazem referência à vítima, há 3 alterações legais cuja finalidade consiste em ampliar a legislação de projeção à mulher: o PL 3/2003, que criou o tipo especial denominado "Violência Doméstica", o PL 4559/2004, responsável pela criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e o PLS 292.2013, que passa a prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio.

Desses três projetos de leis, o mais significativo é o PL 4559/2004, que culminou na criação da Lei Maria da Penha⁵¹, um caso bastante emblemático. Esse projeto de lei é de grande utilidade, pois nos remete ao argumento utilizado por Garland (1999) – já abordado em nossa revisão de literatura –, sustentando o resgate do papel da vítima como um fenômeno relevante na determinação da reação social ao crime. Destarte, no referido caso concreto, nota-se que a criação da lei se deu após a condenação do Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres. A exposição do referido caso é inclusive citada na justificativa do projeto de lei, tal como se nota em nossa citação da categoria “organismos e tratados internacionais”.

Já de imediato é possível entrever a complexidade do referido projeto de lei, destoante dos demais por articular simultaneamente diversas categorias: menção a episódio concreto, referência a organismos internacionais e a citação do nome da vítima que inspirou a criação da

⁵¹ No ano de 1983, Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de severas agressões e tentativa de homicídio perpetrada pelo seu marido, Marco Antonio Heredia Viveros. Em razão da violência doméstica sofrida, ficou paraplégica de modo irreversível e padeceu de outras enfermidades. O Ministério Público ofereceu denúncia contra Marco Antônio em novembro de 1984. Contudo, somente em maio de 1991 o réu foi julgado e condenado a 15 anos de pena privativa de liberdade, reduzida depois para 10 anos, uma vez que ele era réu primário. Em maio de 1995, apesar da intempestividade do recurso, a decisão foi desconstituída, tendo o tribunal acolhido os argumentos da defesa de nulidade dos quesitos. Em março de 1996 houve um segundo julgamento pelo Tribunal do Júri, ocasião em que o réu foi condenado a 10 anos e 6 meses de prisão. Uma nova apelação foi interposta e o recurso não havia sido julgado até o ingresso da representação contra o Estado brasileiro (Cifali, 2016, p.250)

lei. Nesse sentido, observou-se também uma alusão à condição de vulnerabilidade infligida ao gênero feminino: *“As desigualdades de gênero entre homens e mulheres advêm de uma construção sociocultural que não encontra respaldo nas diferenças biológicas dadas pela natureza. Um sistema de dominação passa a considerar natural uma desigualdade socialmente construída, campo fértil para atos de discriminação e violência que se “naturalizam” e se incorporam ao cotidiano de milhares de mulheres [...] a violência contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens.”*

Em síntese, consideramos que a referência às condições especiais da vítima desempenhou uma função imprescindível para evidenciar determinadas categorias sociais que carecem de maior proteção estatal, tal como no caso do PL 370/2007, responsável por tipificar o crime de extermínio, dando atenção especial ao perfil da vítima: *“Entre ocorrências mais comuns e visíveis podemos citar a matança de meninos de rua, mendigos, pequenos delinquentes, negros, homossexuais, líderes comunitários, testemunhas, opositores políticos e defensores dos direitos humanos, entre outros. [...] Sobre as vítimas, em princípio, é traçado o perfil de serem pessoas que ‘incomodam’ o status-quo predominante em determinada região ou comunidade”*.

A menção ao bem jurídico aparece em 11 das unidades analisadas que ampliavam a punitividade. Por outro lado, raros foram os casos que apareceram de forma explícita (2), isto é, em 9 deles encontramos a menção implícita, referindo-se a um algum objeto específico de proteção penal. Quando se observa o conjunto de bem jurídicos mencionado nas justificativas, percebe-se a seguinte distribuição: 3 projetos de leis referiam-se ao bem jurídico vida, 3 à dignidade da pessoa humana, 3 versaram sobre objetos patrimoniais e 2 sobre liberdade sexual. Através de uma análise mais global, é possível verificar que 8 proposições legislativas versam sobre crimes contra pessoas e apenas 3 visam a proteção de bens patrimoniais.

Ademais, embora tenham como intuito principal a previsão de qual bem jurídico será tutelado pela lei penal, percebe-se que em algumas vezes sua articulação é feita com distintas finalidades. No caso do PLS 209/2003, que protege o bem jurídico patrimonial e dispõe sobre o crime de lavagem de dinheiro, nota-se que a referência se articula para sinalizar a complexidade do exaurimento da punição da determinada conduta: *“Considerando o bem jurídico tutelado por nossa Lei de Lavagem de Dinheiro – o sistema econômico-financeiro do país –, mais precisamente a estabilidade e a normalidade do mercado, podemos identificar*

várias deficiências, grande parte geradora de problemas práticos, o que acaba por tornar a lei inexecutável ou menos eficaz do que poderia ser.”

Já no PLS 234/2009, projeto cujo bem jurídico tutelado é a liberdade sexual de crianças e adolescentes, a referência é utilizada para demonstrar a necessidade de um tratamento mais rigoroso na persecução penal: *“Considerando a gravidade do delito [...] é possível, todavia, no âmbito da lei ordinária, protrair o início da contagem do prazo prescricional, assegurando mais ampla proteção ao bem jurídico tutelado.”*

Concisamente, perpassamos a análise de 4 categorias de justificativas nesta seção. Vimos que a primeira delas, “organismos, tratados ou convenções internacionais”, normalmente era utilizada como “argumento de autoridade” a fim de conferir maior sustentação argumentativa. A segunda delas, “aumento da criminalidade”, empregou-se com duas finalidades: introduzir o leitor a uma situação problema ou evidenciar a necessidade de um tratamento mais rigoroso à conduta delitiva. Já a categoria “vítima” se relevou muito interessante uma vez que, via de regra, tinha como objetivo principal evidenciar as categorias sociais que careciam de maior intervenção da esfera penal. Por fim, a análise da categoria “bem jurídico” nos fez perceber que os crimes contra a pessoa apareceram com maior incidência nos documentos analisados.

d) Direitos e princípios fundamentais

Como veremos mais adiante, a menção aos “direitos e princípios fundamentais” foi predominantemente mobilizada nos projetos de leis que reduziram a punitividade. Não obstante, foi possível observar sua utilização em projetos de lei que ampliavam a punitividade, aparecendo em 9 unidades e representando 6,97% das categorias de justificativas utilizadas pelos autores das proposições legislativas.

Na maior parte dos casos, as referências eram mobilizadas dentro de um contexto que indicava a noção de proporcionalidade e adequação da pena ao tipo penal. Tal como foi o caso do PL 846/2015, responsável por instituir causa de aumento de pena nos homicídios praticados contra agentes de segurança: *“Com respeito aos princípios de individualização da pena, em tempos em que se almeja o efetivo combate ao crime organizado e a punição eficaz dos criminosos, urge penalizar com mais rigor, pessoas que cometem homicídio consumado ou tentado, na forma simples ou qualificada, se o crime for praticado contra autoridade e agente*

de segurança pública”. Nota-se a articulação conjunta do princípio da individualização da pena com ideia de “punitividade” (oferecer tratamento mais rigoroso à conduta).

Similarmente, o PLS 117/2002, que ampliou a definição do crime de lavagem de dinheiro, recorreu ao “*princípio do dinamismo do direito*” para fundamentar a necessidade da alteração legal, a fim de adequá-la “*aos novos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil*”. Portanto, compreendemos que, de um modo geral, a utilização dos princípios e direitos fundamentais em projetos de leis que ampliam a punitividade visava invariavelmente a necessidade de adequação do tipo penal.

e) Dados empíricos e insegurança

Quanto à menção de dados empíricos para justificar o aumento de punição, contabilizaram-se 8, representando 6,2% das categorias. Já em relação ao conteúdo das proposições legais, 5 medidas legislativas versavam sobre crime contra a pessoa, outras 2 proposições dispunham sobre crime contra o patrimônio e, por fim, apenas 1 projeto legislativo contemplava crimes de trânsito. Amparados pela literatura, que compreende a importância da fundamentação da criação em estudos empíricos que justifiquem sua necessidade, custos e benefícios (Lima, 2018; Silva Sánchez, 2000 e Zaffaroni, 2011), nos parece que a modulação de política criminal no pós-neoliberalismo carece de fundamentação empírica, tendo em vista que apenas 6,2% dos projetos de leis que ampliaram a punitividade o fizeram.

Feita a análise desse conjunto, notamos que o legislador, nos projetos atinentes aos crimes contra a pessoa, recorreu aos dados empíricos para reforçar a necessidade da criação normativa. Observamos, por exemplo, que todas as legislações de combate à violência doméstica tinham em suas justificativas uma referência às estatísticas de crimes praticados contra mulheres. Observa-se que o intuito do legislador consistia em demonstrar a grande incidência desse fenômeno na sociedade. Tal estratégia foi utilizada, por exemplo, no PLS 292/2013, que converteu o feminicídio em circunstância qualificadora do crime de homicídio: “*No Brasil, entre 2000 e 2010, 43,7 mil mulheres foram assassinadas, cerca de 41% delas mortas em suas próprias casas, muitas pelos companheiros ou ex-companheiros, com quem mantinham ou haviam mantido relações íntimas de afeto e confiança. Entre 1980 e 2010, dobrou o índice de assassinatos de mulheres no País, passando de 2,3 assassinatos por 100 mil mulheres para 4,6 assassinatos por 100 mil mulheres.*”

Essa mesma técnica – utilizar dados empíricos para demonstrar a incidência do fenômeno – também esteve presente no PL 2592/2007, que tipificou crimes de trânsito: *“De acordo com dados da pesquisa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre divulgada em abril do corrente ano na Primeira Semana Mundial das Nações Unidas de Segurança no Trânsito promovida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), 35 mil pessoas morreram em virtude deles em 2005 no País. Desse número, 81,5% são do sexo masculino e 18,5% do sexo feminino e, de acordo com o levantamento, metade das vítimas fatais são jovens.”*

Em outros casos foi possível observar que a menção das estatísticas, além de ilustrar a dimensão do fenômeno, também trazia a noção de “impunidade”. A este respeito, o PLS 161/2002, responsável por estabelecer a pena para o crime de condição análoga à escravidão: *“Estimativas da Comissão Pastoral da Terra, no entanto, calculam que existam ainda em nosso país 25 mil pessoas submetidas a condições análogas ao trabalho escravo. [...] Desde 1995 apenas três pessoas foram condenadas com base no crime previsto pelo art. 149 do CP.”*

A menção à ideia de “insegurança” também apareceu em 8 projetos legislativos, sendo 6 deles referenciados implicitamente e 2 de maneira explícita. No que concerne a essa categoria, chamou-nos a atenção o fato de sua utilização estar presente em dois contextos. O primeiro e o mais frequente deles refere-se à idealização de que a criação da nova norma ofereceria maior segurança à população. Em outras palavras, foi possível identificar uma tendência na crença de que a norma penal daria conta da resolução do problema. Este fator nos leva a crer, invariavelmente, na interpretação de que, em todos esses casos, a criação normativa figura como um instrumento de garantia da segurança pública. Essa ideia aparece em um trecho do PL 5073/2001, responsável por permitir a realização de interrogatório com o acusado preso dentro do estabelecimento penitenciário sem a presença do juiz, sob a seguinte alegação: *“Tal medida será um fator que dá maior segurança tanto à população em geral, quanto às pessoas que diariamente frequentam os fóruns. Sem a necessidade do transporte dos presos haverá maior segurança, evitando-se fuga ou regastes nos itinerários.”*

Já o segundo contexto assemelha-se à teoria de Garland (1999), segundo a qual o aumento na sensação de insegurança da população permite a criação de novas configurações do controle criminal baseadas nas emoções coletivas. Portanto, diferentemente do primeiro contexto, aqui a motivação da criação da norma penal é justamente o sentimento de insegurança da população. O PL 7024/2006, destinado a tipificar o ingresso de aparelho de comunicação no interior de estabelecimento penitenciário, apresenta de maneira muito evidente esse contexto:

“As vítimas aterrorizadas ante a escala da criminalidade, acabam por ceder às ameaças dos criminosos, certas de que estão elas mesmas ou seus familiares na iminência de graves danos físicos ou de morte.”

Em suma, a presente seção demonstra que a menção aos dados empíricos na maioria das vezes foi empregada para demonstrar a incidência do fenômeno na sociedade, conferindo mais força à justificativa do projeto legislativo. Não obstante, em alguns casos ela foi mobilizada para evidenciar a ideia de “impunidade”. No que diz respeito à categoria “insegurança”, compreendemos que sua utilização ora demonstrava a criação da norma como instrumento de efetivação da segurança social, ora evidenciava o sentimento de insegurança da população, justificando-se, por isso, uma intervenção penal.

f) Periculosidade e resposta à sociedade

A ideia de “periculosidade” perpassa 6 propostas de lei analisadas, representando 4,65% das categorias de justificativas dos projetos legais que ampliavam a punitividade. Das 6 propostas analisadas, 3 projetos de lei faziam menção explícita e 3 implícitas. Por estar associada às características individuais, como personalidade ou condições físicas do agente, observamos que esta noção desempenhou um papel importante sobre delitos considerados extremamente gravosos.

Do conjunto analisado, observa-se ainda que, em 2 projetos de leis destinados à prevenção e à erradicação da violência doméstica (PL 3/2003, PL 4559/2004), a condição física e a posição social do agente foram citadas como fundamento de periculosidade, conforme é possível constatar nos seguintes exemplos: PL 4559/2004: *“Os direitos à vida, à saúde e à integridade física das mulheres são violados quando um membro da família tira vantagem de sua força física ou posição de autoridade para infligir maus tratos físicos, sexuais, morais e psicológicos”*. De maneira similar, o PL3/2003 dispõe: *“deve-se levar em conta que este agressor, na maior parte dos casos, é também o pai de seus filhos, a pessoa que dorme ao seu lado todas as noites.”*

Além disso, essa mesma técnica foi utilizada no PLS 253/2004, responsável por aumentar a pena do crime de estupro nos casos em que a vítima tenha entre 14 a 18 anos: *“Lembra-se que assédio sexual é constrangimento com intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente de sua condição de superior hierárquica ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.”*

A categoria de justificativa “resposta à sociedade” também aparece em 6 projetos de leis que ampliavam a punitividade. Feita a análise desse conjunto de documentos, percebemos, por um lado, que sua menção aproximava-se muito à ideia da categoria “punitividade”, uma vez que sua referência estava sempre fundamentada na necessidade de regulação de condutas sociais; por outro, notamos nesta categoria uma característica especial, ou seja, a citação de demandas de grupos coletivos.

Apenas para fins ilustrativos, o PLS 253.2004, que trata do crime de corrupção de menores, menciona que a alteração legal prevista no projeto de lei *“trata-se de reivindicação antiga dos grupos e entidades que lidam com a temática”*. De modo semelhante, o PL 3/2003, responsável por criar o tipo penal de violência doméstica, assinalou ao final do documento que o projeto de lei visava *“atender ao desejo e reclamo de milhares de mulheres agredidas e oprimidas”*.

A modo de conclusão, a presente seção buscou abordar a importância da categoria “periculosidade” nos crimes de maior gravidade, sobretudo nos casos de violência doméstica e de estupro de menores. A ideia de “resposta à sociedade”, embora se assemelhe à noção de punitividade, acaba por se destoar ao ser utilizada em contextos marcados pelas demandas coletivas.

g) Episódio concreto e repercussão

A referência a episódios concretos aparece em apenas 4 unidades, representando 3,1% das categorias de justificativas. Em suma, percebeu-se que esta referência foi basicamente utilizada com o intuito de exemplificar o tipo penal a fim de trazer mais clareza ao leitor sobre a gravidade e necessidade da medida legislativa, tal como no caso do PL 370/2007, responsável por tipificar o crime de extermínio de seres humanos: *“quanto ao crime de extermínio propriamente dito, para que fique nítida a ausência de seu significado, sua gravidade e necessidade de medidas a respeito entendemos oportuno mencionar algumas ocorrências análogas [...] Carandiru, 1992 - SP (Massacre de presos): Em outubro de 1992, uma briga de presos, provavelmente disputa pelo poder entre facções na Penitenciária do Carandiru, resultou em tumulto generalizado, tendo desfecho trágico. Um batalhão da tropa de choque da Polícia Militar invadiu as galerias internas do Presídio, disparando contra qualquer coisa que se movesse. Encurralados nas celas, os presos foram fuzilados sumariamente. No final da operação, 111 (cento e onze detentos) estavam mortos e 86 (oitenta e seis) feridos. O caso*

rompeu as fronteiras do País. No começo do processo haviam 120 réus. Com a demora na tramitação 35 se livraram devido à prescrição.”

Em alguma medida, as referências “episódio concreto” e “repercussão” compartilham características semelhantes. Além de ambas figurarem com a mesma incidência (4 projetos de lei), notamos também que elas mobilizam informações visuais e sensoriais. Em grande parte dos casos observados, o legislador reporta-se a notícias midiáticas capazes de causar comoção no leitor. Contudo, diferentemente da categoria “episódio concreto”, que faz referência a situações singulares, a justificativa “repercussão” em geral aparece em contextos mais generalizados. Este é o caso do PL 2793/2011, que tipifica delitos de informática, ao trazer a seguinte redação sobre a conduta tipificada: *“estas características indesejadas foram amplamente levantadas pela sociedade, por meio de manifestos públicos, movimentos virtuais e abaixo-assinados.”* Da mesma forma, o PL 370/2007, já referido acima nos exemplos de “episódio concreto” dispõe: *ocorrências como essas, fartamente denunciadas pela imprensa, na verdade, são a ponta de um iceberg.*

Em suma, constatamos que ambas categorias comumente utilizam-se de fontes midiáticas para materializar sua fundamentação, ora para facilitar a compreensão do leitor, ora para gerar maior comoção. Verificam-se, portanto, algumas distinções quanto a seu conteúdo, uma vez que a repercussão trata de exemplos generalizados, ao passo que os episódios concretos dizem respeito a fatos individuais.

h) Decisão judicial/jurisprudência

Por fim, apenas 3 projetos de lei analisados faziam menção à decisão judicial ou jurisprudência, representando 2,3% das justificativas utilizadas nas proposições legais. Em alguns casos, a citação de decisões de instâncias superiores tinha por finalidade conferir maior força argumentativa. Como pode ser visto no PL 2057/2007, responsável por elevar a pena do crime organizado, quando se utiliza do seguinte argumento: *“tal medida prevista ainda encontra apoio, com as devidas adaptações, em precedente do Supremo Tribunal Federal”.*

Em outros casos, observamos que a finalidade da referência consistia em modificar a norma para adequá-la a algum entendimento jurisprudencial consolidado. Tal como aconteceu no PL 6793/2006, que modificou a lei de crimes hediondos para determinar que a modalidade inicial de cumprimento de pena fosse feita em regime fechado, independentemente da pena

fixada⁵² para adequar a norma penal com a interpretação do “*Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus nº 82.959.*”

Curioso notar que, nesse caso, o autor também mencionou decisões jurisprudenciais para aumentar direitos e garantias do acusado, ao estender o direito à liberdade provisória aos condenados por crimes hediondos: “*A proposta de alteração do inciso II do artigo 2º busca estender o direito à liberdade provisória aos condenados por esses delitos, em consonância com o entendimento que já vem se tornando corrente nas instâncias superiores do Poder Judiciário (STF, HC nº 69.950).*” Nota-se, uma vez mais, a manifestação da natureza ambivalente da modulação de políticas criminais durante o período analisado. Neste caso, em um mesmo projeto de lei, o legislador utilizou a mesma fundamentação – decisões jurisprudenciais – ora para ampliar a punitividade, ora para reduzi-la.

2.2. Justificativas utilizadas em projetos de leis que reduziram a punitividade

Em cumprimento ao objetivo III e de forma a responder à questão de investigação II, apresentaremos em ordem decrescente as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado. Sendo assim, a exposição dos resultados seguirá a seguinte ordem: a) direitos fundamentais (55,17%); b) resposta a sociedade (20,68%); c) dados empíricos (13,79%); d) organismos internacionais. (10,34%)

a) Direitos fundamentais

Entre todas as categorias, a menção aos direitos e princípios fundamentais foi predominantemente utilizada nos projetos de lei que visavam reduzir a punitividade. Tal categoria consta em 16 documentos analisados e representa 55,17% do total das justificativas utilizadas.

Com efeito, nos casos de projetos de leis que visavam ampliar os direitos e garantias do acusado, percebeu-se que a referência aos direitos fundamentais sempre vinha acompanhada da citação de algum princípio constitucional. Desta forma, inferimos que a intenção do legislador, ao trazer referências de direitos consagrados na Constituição Federal, lei fundamental e suprema do Brasil, consistia em conferir maior força jurídica à sua proposta de alteração legal.

⁵² Apenas a título de curiosidade, em 2009 o STF mudou seu entendimento e aprovou a Súmula Vinculante nº 26 a fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.072, que dispunha sobre a obrigatoriedade da fixação do regime fechado para início de cumprimento da pena.

Tal operação pode ser melhor elucidada pelo seguinte excerto, utilizado no PL 4205.2001, responsável por alterar os dispositivos relativos à prova a fim de delimitar as possibilidades de provas ilícitas para ampliar e garantir o exercício do contraditório e ampla defesa: “*A Constituição de 1988, ao garantir ‘aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa’ (art. 5º, inciso LV), assegura às partes a participação efetiva nas atividades processuais.*”

Utilizando-se da citação de princípios constitucionais, também o PL 1090/2007, que passou a prever a garantia da assistência jurídica ao condenado dentro do presídio, dispõe: “*A Constituição Federal prevê em seus artigos 3º, 5º, 6º, 7º, 170º e 193º, entre outros, o direito do cidadão a uma Justiça Social. [...] Nesse sentido, um dos instrumentos mais importantes para se galgar à inclusão social é o pleno acesso à justiça, direito fundamental, alçado à proteção das cláusulas pétreas pelo legislador constituinte.*”

Em outros casos, embora a menção à Constituição Federal não fosse feita de forma explícita, como é o caso dos exemplos supracitados, foi possível encontrar citação de princípios fundamentais que constam em matéria normativo. Assim, o PL 2786.2011, destinado à criação de mecanismos para manter atualizado o sistema de monitoramento da execução de pena, argumentou que o referido projeto de lei proporcionaria “*a todo cidadão encarcerado o efetivo acesso à Justiça, assegurando os seus direitos, reduzindo por conseguinte, os custos sociais e financeiros do prolongamento indevido da pena ou da permanência em regime prisional inadequado.*”

Relevante mencionar especificamente o PLS 175/2007, destinado a prever o monitoramento do condenado em regime aberto mediante equipamento de vigilância, constituindo um caso que nos demandou bastante atenção. Muito embora o legislador tenha argumentado que a utilização da pulseira eletrônica proporcionaria “*melhoria da inserção dos condenados, evitando-se a ruptura dos laços familiares e a perda do emprego, a luta contra a superpopulação carcerária*”, tendo em vista ser “*insustentável para o Estado manter inúmeras pessoas presas*”, não temos certeza de que sua legítima intenção de reduzir a punitividade se confirmaria na prática. Como visto na revisão de literatura, sob os ensinamentos de Cohen (1985), a despeito do alargamento da rede de controle, a utilização da pulseira eletrônica no cumprimento de pena em regime aberto pode em certa medida ampliar a vigilância do indivíduo para fora do estabelecimento penal, corroborando então com a ampliação do controle penal.

b) Resposta à sociedade

Considerando que a justificativa “resposta à sociedade” perpassa a noção de “demandas de qualquer ordem”, identificamos sua presença em 6 projetos de lei que reduziam a punitividade, representando então 20,68% das justificativas. Cumpre salientar que todas as alterações legais discorriam sobre da melhoria das condições no cumprimento da pena.

Assim, o PL 355/1995, cuja intenção visava suprir as demandas “*específicas das presidiárias no tocante ao parto e à amamentação*”, tornou obrigatória a “*existência de seções para gestante e parturientes presas e de creches para os filhos das presidiárias.*” Da mesma forma, o PLS 217/2006 passou a oferecer aos presidiários “*programas de alfabetização e de ensino e exames, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais*” a fim de combater os déficits no acesso à educação e garantir condições básicas de cidadania à população carcerária.

c) Dados empíricos

Semelhantemente à justificativa anterior, os 4 projetos de lei que mencionavam dados empíricos visavam promover melhorias nas condições do cumprimento de pena dentro das instituições penais. Constatamos que, na maioria das vezes, a utilização dos dados empíricos funcionava como um instrumento capaz tanto de suscitar o clamor popular de modo a incitá-lo por meio da comoção, bem como de reforçar a necessidade de tal medida. Essa técnica pode ser bem exemplificada através da citação de um trecho do PL 1090/2007, responsável por tornar obrigatório o fornecimento de assistência jurídica dentro dos presídios através da Defensoria Pública: “*há cerca de 401.000 presos no Brasil. Desses, aproximadamente 80%, não possuem condições financeiras de se fazerem representar judicial e extrajudicialmente, desconhecem os seus direitos, e são, na prática, abandonados pelo Estado. Dessa maneira, urge erigir a Defensoria Pública à categoria de autêntico órgão da Execução Penal, responsável pela tutela dos excluídos, para que essa triste realidade seja alterada.*”

d) Organismos internacionais

A citação de tratados, organismos e convenções internacionais aparece em último lugar, com apenas 3 ocorrências, representando 10,34% das justificativas utilizadas nos projetos de lei destinados a reduzir a punitividade.

No caso do PL 2786.2011, dispositivo legal responsável pela criação de mecanismos para evitar o excesso de cumprimento da pena nos estabelecimentos penitenciários, a menção

foi feita com a finalidade de sinalizar condenações anteriores que o Brasil sofreu por parte de organismos internacionais: *Além do aumento do custo para o Estado, a superlotação do sistema prisional pode gerar quadros de crises, como o ocorrido no presídio de Urso Branco, em Rondônia, que culminou na condenação do Brasil perante a OEA (Organização dos Estados Americanos).*

Nos demais casos, a referência foi utilizada para exemplificar países que já adotavam as alterações previstas nos projetos de lei, tal como no caso do PL 175/2007: *“Alguns países, a exemplo dos Estados Unidos da América, França e Portugal já utilizam o monitoramento de condenado, exigindo-se o uso de pulseira ou tornozeleira eletrônica como forma de controle das pessoas submetidas ao regime aberto”*. Ao passo que, no PL 4208/2001, *“as novas disposições pretendem ainda proceder ao ajuste do sistema às exigências constitucionais atinentes à prisão e à liberdade provisória e colocá-la em consonância com modernas legislações estrangeiras, como as da Itália e de Portugal”*. Nota-se que Portugal é citado nas duas ocasiões em que se fez referência a países que adotam medidas penais mais brandas.

3. Breves observações sobre conteúdo da norma penal e partido proponente

Apesar de nossa investigação não permitir estabelecer uma correlação causal entre conteúdo da proposição legislativa e partido proponente, consideramos interessante ilustrar algumas tendências do conteúdo normativo proposto por cada conjunto de partidos. Ressaltamos que a classificação do espectro político-partidário de cada legenda baseou-se na análise de Ducroquet (2018) e Vasconcelos (2016).

Com relação aos partidos de esquerda, vimos que o PT foi responsável pela proposição de algumas medidas legislativas que ampliavam a punitividade, todavia seu conteúdo, na maioria das vezes, versava sobre a proteção de grupos socialmente vulneráveis. Tal afirmação se justifica uma vez que o referido partido propôs 2 projetos de leis visando combater a violência doméstica (PL 3/2003, PL 117/2003). Já o PLS 51/2003 destinou-se a tipificar como crime a discriminação dos portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV). Para além desses dados, é curioso notar uma certa ambivalência no conteúdo das medidas legislativas tendo em vista os seguintes fatores: o PT foi ao mesmo tempo responsável pela proposição do PL 4130/2001, único projeto de lei de nossa amostra pertencente à categoria “redução da norma já existente”. Tal proposição legislativa alterou a natureza da ação penal de algumas

contravenções penais – de pública condicionada à representação para ação penal privada⁵³ – com o objetivo de facilitar acordos e evitar interposição de ações penais de delitos de menor potencial ofensivo. Contudo, nota-se que, em sentido contrário, o mesmo partido também foi responsável pelo PL 36/1999, que tornou pública condicionada a representação a ação penal do crime de injúria racial, antes de natureza privada, enquadrando-se tal PL na categoria de “expansão da definição de norma já existente”. Não obstante, uma vez mais destaca-se a intencionalidade do legislador em oferecer proteção a grupos minoritários, neste caso, à população negra.

Já os dois projetos de leis oriundos do PDT visaram ampliar direitos e garantias da população prisional. São eles: o PLS 217/2006, que determinou a criação de salas de aulas em ambientes penitenciários e o PLS 265/2006, responsável por instituir a possibilidade de remição da pena por estudo. No mesmo sentido, o PL 1090/2007, proposto pelo PCdoB, também se enquadrava na categoria “ampliar direitos e garantias do acusado/condenado”, visto que tornou obrigatória a prestação de assistência jurídica ao preso dentro do presídio através da Defensoria Pública.

Destarte, a análise isolada comportamento do PT na produção de legislação penal, nos remete a teoria de Maria Lúcia Karam (1996) sobre a esquerda punitiva, na qual argumenta que os interesses da esquerda na produção de lei penal normalmente estão associados as reivindicações dos movimentos populares, que muitas vezes, proclamam por maior proteção às pessoas e setores vulneráveis da sociedade. Contudo, como visto, com relação aos outros dois partidos não foram encontradas propostas legislativas de conteúdo punitivo. O que nos faz concluir que dentro da própria esquerda exista contradições quanto ao comportamento legislativo em matéria penal.

Com relação aos partidos de centro, foi possível verificar proposições nos dois sentidos. A título de exemplo, o PDMB apresentou igualmente duas medidas penais que criminalizaram novas condutas e outras duas que ampliaram os direitos e garantias do acusado e do preso. Seguindo essa mesma tendência, o PSDB apresentou um projeto de lei que criminalizava nova conduta: o PL 84/1999 buscou tipificar novos delitos de informática; e o PL 335/1995 que

⁵³ Apenas para fins de contextualização, a ação penal de natureza privada corresponde ao que se chama de crime particular em Portugal. E a ação penal condicionada a representação corresponde ao crime semipúblico.

ampliou os direitos e garantias das mulheres presas, tornando obrigatória a existência de seções para gestantes parturientes e de creches nos estabelecimentos penitenciários.

No que tange aos partidos de direita, o PFL, principal legenda dessa categoria com 3 projetos de leis aprovados, seguiu somente a tendência de aumento da punitividade. Contudo, é curioso observar que um dos projetos propostos, o PLS 161/2002, tinha como objetivo combater o trabalho escravo, oferecendo maior proteção às vítimas desse tipo de crime: que normalmente pertencem as classes sociais mais baixas. Já os outros dois projetos de lei tinham finalidade diversa, o primeiro, PLS 54/2004, visava tipificar a conduta de sequestro relâmpago e o segundo, PLS 136/2006, acrescentou a hipótese de uso de celular dentro da prisão como falta disciplinar grave e dispôs como punição para essa conduta a inserção do preso em um regime disciplinar diferenciado. Interessante notar que nesse caso o projeto legislativo enquadrou-se em duas categorias simultaneamente: a) expansão da norma já existente e b) restrição dos direitos e garantias do acusado.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente estudo teve como objetivo principal descrever a atividade legislativa em matéria penal através de uma análise das principais justificativas que ensejaram a aprovação das medidas legislativas penais no Brasil entre 2003 a 2016, período denominado por parte da literatura como pós-neoliberal. Para tanto, foram analisados qualitativamente 52 projetos de leis penais aprovados durante o referido período.

Tendo em vista o objetivo ora proposto, e em resposta a questão I: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para criminalizar nova conduta, expandir norma penal, aumentar a pena e restringir direitos e garantias dos acusados ou condenados?”, os documentos demonstraram que as categorias mais incidentes nas respectivas proposições legais foram, respectivamente: punitividade (17,82%); impunidade (11,62%); organismos internacionais, aumento da criminalidade, vítima e bem jurídico (8,62%); direitos e princípios fundamentais (6,97%); dados empíricos e insegurança (6,2%); periculosidade e resposta à sociedade (4,65%); episódio concreto e repercussão (3,1%); decisão judicial/jurisprudência (2,3%).

Em relação à categoria mais recorrente, “punitividade”, observamos que sua menção visava evidenciar a necessidade do aumento de pena ou regulamentar um novo fenômeno. De forma similar, notamos que a categoria “impunidade” também era empregada para sinalizar a

demanda de maior intervenção das práticas punitivas, uma vez que seu termo, via de regra, estava associado à ideia de “ausência de punição”.

As categorias “organismos internacionais”, “aumento da criminalidade”, “vítima” e “bem jurídico” apresentaram as mesmas porcentagens de incidência (8,62%). Já a citação a “organismos, tratados ou convenções internacionais” funcionou como “argumento de autoridade” para conferir maior sustentação argumentativa. A categoria “aumento da criminalidade” apareceu basicamente com duas finalidades: introduzir o leitor a uma situação problema ou evidenciar a necessidade de um tratamento mais rigoroso à conduta delitiva. No que tange à categoria “vítima”, notamos que seu contexto de utilização vai ao encontro da teoria de Garland (1999), visto que sustenta o resgate do papel da vítima como um fenômeno relevante na determinação da reação social ao crime. No mais, tal categoria também se revelou muito interessante uma vez que, via de regra, tinha como objetivo principal evidenciar as categorias sociais que careciam de maior intervenção da esfera penal.

Por fim, a análise da categoria “bem jurídico” nos fez perceber que os crimes contra a pessoa apareceram com maior incidência nos documentos analisados. Em síntese, observamos que durante o pós-neoliberalismo a produção legislativa em matéria penal visava, majoritariamente, salvaguardar bem jurídicos como vida e liberdade sexual. Percebeu-se, ainda, uma grande evolução em matéria de combate à violência doméstica. Em contrapartida, as alterações legais que versavam sobre crimes contra o patrimônio apareceram de forma muito residual. Contudo, como visto na revisão da literatura e segundo os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça (2019) no ano de 2017, 70% da população prisional estava detida por delitos patrimoniais e relacionados às drogas, o que nos faz refletir sobre a necessidade de uma pesquisa que analise os impactos de outras instituições do sistema de justiça criminal, tais como a polícia, o judiciário e o Ministério Público sobre a aplicação da legislação penal.

Por conseguinte, concluímos que a utilização dos princípios e direitos fundamentais em projetos de leis que ampliam a punitividade visava apontar a necessidade de adequação da pena ao tipo penal. Ademais, como visto através da literatura consultada, é essencial que a criação da norma penal esteja respaldada por estudos empíricos que demonstrem sua necessidade, custos e benefícios, (Lima, 2018; Silva Sánchez, 2000 e Zaffaroni, 2011). Contudo, a menção aos “dados empíricos” apareceu em apenas 6,2% dos projetos de leis que ampliavam a punitividade. Portanto, resta evidente que a modulação da política criminal no pós-neoliberalismo carece de fundamentação empírica. Outrossim, a menção aos dados empíricos

tinha como objetivo demonstrar a incidência do fenômeno sobre a sociedade, conferindo mais força à justificativa do projeto legislativo. Não obstante, percebeu-se, contrariamente, que em alguns casos ela foi mobilizada para evidenciar a ideia de “impunidade”. No mais, os resultados da análise da categoria “insegurança” corroboram a argumentação de Garland (1999), segundo a qual o aumento da sensação de insegurança por parte da população favorece a criação de novas configurações de controle criminal baseadas nas emoções coletivas. Ante o exposto, não nos resta dúvidas de que a referida categoria foi empregada para evidenciar o sentimento de insegurança da população e justificar a criação de uma nova norma penal.

Ainda segundo a análise dos documentos, notamos que a noção de “periculosidade” se mostrou muito importante nos projetos de leis que versavam sobre crimes de maior gravidade, sobretudo nos casos de violência doméstica e de estupro de menores. No mais, com relação à categoria “resposta à sociedade”, notamos que sua função se assemelhava muito à noção de “punitividade”, porém, utilizada quase sempre em contextos marcados pelas demandas coletivas.

Uma vez analisadas as categorias “episódio concreto” e “repercussão”, constatamos que ambas comumente utilizam-se de fontes midiáticas para materializar sua fundamentação, ora para facilitar a compreensão do leitor, ora para gerar maior comoção. Verificamos, portanto, algumas distinções quanto a seu conteúdo, uma vez que a repercussão era utilizada para dar exemplos generalizados, ao passo que os episódios concretos diziam a respeito à fatos individuais. A menção às “decisões judiciais/jurisprudência” por vezes tinha o objetivo de conferir maior força argumentativa ao projeto de lei, em outras, era mencionada visando modificar a norma a fim de adequá-la a algum entendimento jurisprudencial consolidado.

Por fim, foi observado que a categoria “*ultima ratio*”, responsável pela noção de ineficiência ou falência da intervenção de outras áreas do direito, não apareceu em nenhuma das unidades analisadas. Por si só, tal constatação é muito eloquente sobre a perspectiva dos políticos em relação à criação de leis penais. Em outras palavras, o fato dela não ser utilizada pode ser um indício de que talvez as formas de sanção e controle social fora da esfera penal estejam sendo objeto de negligência.

Em relação à questão II: “quais as principais justificativas utilizadas pelos políticos para descriminalizar condutas, reduzir norma penal, diminuir a pena e ampliar direitos e garantias do acusado ou condenado?”, observamos a seguinte incidência: direitos fundamentais

(55,17%); resposta à sociedade (20,68%); dados empíricos (13,79%); por fim, organismos internacionais (10,34%).

Com efeito, nos casos de projetos de leis que visavam reduzir a noção de punitividade, concluímos que a referência aos direitos fundamentais sempre vinha acompanhada da citação de algum princípio constitucional. Desta forma, inferimos que a intenção do legislador, ao trazer referências de direitos consagrados na Constituição Federal, lei fundamental e suprema do Brasil, consistia em conferir maior força jurídica à sua proposta de alteração legal.

Já as categorias “resposta à sociedade” e “dados empíricos” eram sempre utilizadas em proposições legislativas que discorriam sobre a melhoria das condições no cumprimento da pena. Constatamos ainda que, na maioria das vezes, a utilização dos dados empíricos funcionava como um instrumento capaz tanto de suscitar o clamor popular de modo a incitá-lo por meio da comoção, bem como de reforçar a necessidade de tal medida. A citação de “organismos, tratados e convenções internacionais” apareceu em último lugar, tendo sido utilizada em apenas três projetos legislativos para exemplificar países que já adotavam as alterações previstas nos projetos de lei. No caso em questão, notamos que Portugal foi citado duas vezes como referência de países que adotam medidas penais mais brandas.

No mais, concluímos que algumas proposições legislativas, como o PLS 175/2007 – destinado a prever o monitoramento do condenado em regime aberto mediante equipamento de vigilância – foi um caso que demandou bastante atenção. Muito embora o legislador tenha argumentado que a utilização da pulseira eletrônica proporcionaria uma “melhoria da inserção dos condenados, evitando-se a ruptura dos laços familiares e a perda do emprego, a luta contra a superpopulação carcerária”, não temos certeza de que sua legítima intenção de reduzir a punitividade se confirmaria na prática. Como visto na revisão de literatura, sob os ensinamentos de Cohen (1985), a despeito do alargamento da rede de controle, a utilização da pulseira eletrônica no cumprimento de pena em regime aberto pode em certa medida ampliar a vigilância do indivíduo para fora do estabelecimento penal, favorecendo a ampliação do controle penal.

Por fim, investigando as questões III – “qual a principal categoria de lei penal aprovada durante o período pós-neoliberal?” – e IV – “as medidas legislativas penais aprovadas vão no sentido de maior ou menor punitividade?” –, observamos que, muito embora as teorias macrossociais argumentem que o desenvolvimento das redes de controle social esteja pautado no aumento da punitividade (Cohen, 1985; Garland, 1999, 2000 e Wacquant, 2003), uma

análise voltada ao contexto brasileiro demonstrou que a modulação das políticas criminais durante o pós-neoliberalismo não segue um único sentido. Isso porque, apesar da categoria mais aprovada dizer respeito ao “aumento de direitos e garantias do acusado/condenado”, totalizando 22,72% da amostra selecionada, em 74,24% das situações, as categorias identificadas para o(s) objetivo(s) da lei penal visavam aumentar a punitividade. Ao passo que 25,75% (17) destinavam-se à sua redução. Esses resultados colocam em xeque a ideia de que o Brasil reproduziu de forma mecânica o aumento unilateral do poder punitivo do Estado. Portanto, infere-se que a política criminal brasileira durante o pós-neoliberalismo evidencia um quadro mais complexo de respostas, tendo em vista sua natureza ambivalente que reproduz a coexistência de duas tendências antagônicas: ampliar e reduzir a punitividade.

No entanto, convém aqui fazer algumas observações. Como visto, a maioria das leis que visavam a redução da punitividade enquadravam-se na categoria de “aumento dos direitos e garantias do acusado”, o que demonstra um grande avanço em matéria legislativa. Por outro lado, as categorias “descriminalização” e “redução da definição da norma penal” apareceram apenas uma vez, totalizando isoladamente 1,5% da amostra. Outrossim, a categoria “diminuição da pena” não foi identificada em nenhum dos documentos analisados. Ora, é evidente que, em virtude dos altos índices de encarceramento e superlotação do sistema de justiça criminal brasileiro, urge a criação de medidas legislativas paliativas a esse fenômeno. Portanto, em vista dos os resultados a que chegamos, é inequívoca a carência de produção normativa direcionada à contração do sistema carcerário.

Finalmente, cumpre dizer que este estudo empírico limita-se à análise de leis penais aprovadas pelo Congresso Nacional, não tendo passado por nosso crivo investigativo todas propostas apresentadas e não aprovadas. Assim, tal escolha metodológica assume um recorte específico que desvela tão somente o resultado constatado e verificado na parte final do processo legislativo em matéria penal. Reconhecemos, portanto, que a opção metodológica apresenta limitações para a construção de um retrato mais amplo sobre as dinâmicas das modulações das políticas criminais brasileiras, revelando, em contrapartida, a existência de um campo de pesquisa em aberto para a análise de medidas legislativas propostas e não aprovadas, de maneira a complementar os resultados proporcionados nessa investigação.

Por fim, cabe ressaltar que, em virtude das limitações de tempo e espaço, nossa investigação não se propôs a analisar empiricamente os impactos das medidas legislativas no sistema de justiça criminal. De fato, essa limitação abre espaço para que futuras investigações

analisem empiricamente se o objetivo da nova norma aprovada vem sendo cumprido no sistema de justiça e qual seria seu grau de eficácia. Recomenda-se, ainda, a condução de pesquisas que se proponham a desvendar os impactos das políticas criminais sobre as taxas de encarceramento, pois consideramos que essa correlação seja de extrema importância para revelar em que medida o sistema de justiça criminal é influenciado pelas medidas legislativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acayaba, C. & Reis, T. (2020). *Proporção de negros nas prisões cresce 14% em 15 anos, enquanto a de brancos cai 19%, mostra Anuário de Segurança Pública*. São Paulo: G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/10/19/em-15-anos-proporcao-de-negros-nas-prisoas-aumenta-14percent-ja-a-de-brancos-diminui-19percent-mostra-anuario-de-seguranca-publica.ghtml>.
- Aebi, M. F., Delgrande, N. & Marguet, Y. (2015). Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems? *Punishment and Society*, 17(5), 575–597. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474515615694>
- Aebi, M. F., Linde, A. & Delgrande, N. (2015). Is There a Relationship Between Imprisonment and Crime in Western Europe? *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(3), 425–446. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10610-015-9274-x>
- Agência Brasil. (2018). *Mortes de presos aumentam 10 vezes em quase vinte anos no Rio*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-08/mortes-de-presos-aumentam-10-vezes-em-nove-anos-no-rio>.
- American Civil Liberties Union. (2022). *Prisoners' Rights*. Disponível em: <https://www.aclu.org/issues/prisoners-rights>.
- Anistia Internacional (2016). Anistia Internacional informe 2015/2016. O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Rio de Janeiro, Brasil: Grafitto Gráfica. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf
- Azevedo, R. G. de. (2004). Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo Em Perspectiva*, 18(1), 39–48. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100006>
- Azevedo, R. G. de., Cifali, A. C. (2015). Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 15(1), 105-127. DOI: <https://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>.
- Baratta, A. (2008). *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan Ltda.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barzeman, C. & Prior, P. (2004). *What Writing Does and How It Does It: An Introduction to Analyzing Texts and Textual Practices*. Londres: Lawrence Erlbaum Associates.
- Batista, N. (2007). *Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan.
- Bauman, Z. (1998). *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Bernardi, J. (2009). *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibpx.
- BNMP - Banco Nacional de Monitoramento de Prisões. (2020). Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>
- Boeri, M. & Lamonica, A. K. (2015). Sampling designs and issues in qualitative criminology. In H. Copes, J. M. Miller. *The Routledge Handbook of Qualitative Criminology Routledge*. (pp. 125-143). Disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203074701.ch9>.

- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. DOI: <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.
- Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.
- Calil, M. L. G., & Santos, J. E. L. dos. (2018). A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8(1), 36-53. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i1.5125>
- Campos, M. S. (2014). Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (15), 315-347. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352201415011>.
- Carrington, K., Hogg, R., & Sozzo, M. (2015). Southern Criminology. *The British Journal of Criminology*, 56(1), 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/azv083>
- Cathey, D. (2019). *United States Events of 2019*. Human Rights Watch. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/united-statesPrision>
- Cerqueira, D., Ferreira, H., Bueno, S. (2021). Atlas da Violência. São Paulo, Brasil: IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>
- Cifali, A. C. (2016). *A política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário*. São Paulo, Brasil: IBCCRIM.
- Cohen, S. (1979). The Punitive City: notes on the dispersal of social control. *Contemporary Crises*, 3, 339–363. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF00729115.pdf>
- Cohen, Stanley. (1985). *Visions of social control: crime, punishment, and classification*. Malden: Polity Press.
- Copes, H., Miller, M. & Hochsteler, A (2015). Sampling designs and issues in qualitative criminology. In H. Copes, J. M. Miller. *The Routledge Handbook of Qualitative Criminology Routledge*. (pp. 03-21). Disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203074701.ch9>.
- Dal Santo, L. P. (2019). Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão-depósito e os limites das teorias sobre giro punitivo na realidade periférica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 151, 291–315. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331575017>
- Dal Santo, L. P. (2020). Reconsiderando a tese da penalidade neoliberal: inclusão social e encarceramento em massa no Brasil. *Revista Faculdade de Direito da UFG*, 44(1). Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/60817/35145>.
- De Giorgi, A. (2006). *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto Carioca de Criminologia.
- De Giorgi, A. (2010). Immigration control, post-Fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe. *Punishment & Society*, 12(2), 147–167. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474509357378>
- Delmas-Marty, M. (2004). *Os grandes sistemas de política criminal*. São Paulo: Manole.

- Ducroquet, S. (2018). *Genealogia dos Partidos*. São Paulo, Brasil: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>
- Enggist, S., Møller, L., Galea, G., & Udesen, C. (2014). *Prisons in health*. World Health Organization, Regional Office for Europe. Disponível em: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- Folha Online (2002). *Após três eleições, Lula chega à Presidência da República*. São Paulo, Brasil: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41521.shtml>
- Fortes, A. & French, J. (2010) A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, 24(1), 201-228. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/MCpn4TVRLsJtFH84JT3jxCS/?format=pdf&lang=pt>
- Fortes, A. (2009). In Search of a Post-Neoliberal Paradigm: The Brazilian Left and Lula’s Government. *International Labor and Working-Class History*, 75, 109–125. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27673144>
- Foucault, M. (1987). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- Foucault, M. (2008). *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Freedom For Immigrants (2022). *Detention by the numbers. Where are people detained in the United States?* Disponível em: <https://www.freedomforimmigrants.org/detention-statistics>
- Garland, D. (1999). As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, 13(13), 59–80. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-4781999000200006>
- Garland, D. (2000). The Culture of High Crime Societies. *The British Journal of Criminology*, 40(3), 347–375. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23638937>
- Garland, D. (2014). *A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan.
- Global Prison Trends (2021). *Global Prison Trends 2021*. Penal Reform International & Thaliand Institute of Justice. Disponível em: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2021/05/Global-prison-trends-2021.pdf>
- Heard, C. (2019). *Towards a health-informed approach to penal reform? evidence from ten countries*. Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/icpr_prison_health_report.pdf
- Heard, C. (2020). Commentary: Assessing the Global Impact of the Covid-19 Pandemic on Prison Populations. *Victims and Offenders*, 15(7–8), 848–861. DOI: <https://doi.org/10.1080/15564886.2020.1825583>
- Innes, M. (2003). *Understanding social control: deviance, crime and social order*. Londres: Open University Press

- IPEA. (2021) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/beta3/>.
- Jarret, C. (2018). *Como a prisão muda a personalidade de detentos*. BBC Future. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-44282247>.
- Karam, M. L. (1996). A esquerda punitiva. Em *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro: Revan.
- Kena, G. & Truman, J. L. (2022). Trends and Patterns in Firearm Violence, 1993–2018. *Bureau of Justice Statistics: U.S. Department of Justice*. 1-26 Disponível em: <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/tpfv9318.pdf>
- Keynes, J. M. (2018). *The general Theory of Employment, Interest, and Money*. Strelbytskyy Multimedia Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-70344-2>
- Gluckow R. & Zeng, Z. (2022). *Correctional Populations in the United States, 2020 – Statistical Tables*. Bureau of Justice Statistics: U.S. Department of Justice. Disponível em: <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/cpus20st.pdf>
- Kripka, R., Scheller, M., & Bonotto, D. (2015). Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, 14(2), 55-73. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322589335.pdf>.
- Lima, J. W. F. (2018). Análise de critérios para a elaboração da política criminal pelo parlamento brasileiro. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*. 4(2), 1-20. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/4701/pdf>
- Lima, R. & Bueno, S. (2016). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf
- Lüdke, M., André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Lune, H. & Berg, L. B. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences*. Londres: Pearson Education.
- Macdonald, L. & Ruckert, A. (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Londres: Palgrave Macmillan
- Mapa do Encarceramento (2015). *Mapa do Encarceramento: os Jovens do Brasil*. Brasília: Brasil. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/mapa-prisao.pdf>
- Martins, F. (2019). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- Matthews, R. (2005). The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*, 9(2), 175–201. DOI: <https://doi.org/10.1177/1362480605051639>
- Melossi, D. & Pavarini, M. (2014). *Cárcere e fábrica: As origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: Revan.
- Melossi, D. (2012). Le crime de la modernité. *Sociologie et Sociétés*, 33(1), 85-106. DOI: <https://doi.org/10.7202/001494ar>

- Minayo, M. C. S. (2008). *O desafio do conhecimento*. São Paulo: Hucitec.
- Ministério da Justiça (2019). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2017. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatoriosinfopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>
- Mores, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*. 22(37), 7-32. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf
- Motivan, M. (2019). *Immigration, Citizenship, and the Federal Justice System, 1998-2018*. Bureau of Justice Statistics. U.S. Department of Justice. Disponível em: <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/icfjs9818.pdf>
- Nelis, A. (2021). *The Color of Justice: Racial and Ethnic Disparity in State Prisons*. The Sentencing Project: Washington. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/publications/color-of-justice-racial-and-ethnic-disparity-in-state-prisons/>
- Noaks, L. & Wincup, E. (2004). *Criminological Research: Understanding Qualitative Methods*. Londres, SAGE Publications.
- O'Malley, P. & Valverde, M. (2014). Foucault, Criminal Law, and the Governmentalization of the State. In *Foundational Texts in Modern Criminal Law* (pp. 317–334). Oxford University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199673612.003.0017>
- O'Malley, P. (2016). Repensando la penalidad neoliberal. *Delito y Sociedad*, 2(40), 11–30. DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.v2i40.5584>
- Orrenius, P., & Zavodny, M. (2019). *Do Immigrants Threaten U.S. Public Safety?* Federal Reserve Bank of Dallas, Working Papers. DOI: <https://doi.org/10.24149/wp1905>
- Osorio, G. R., Souza, P., Soares, S. Oliveira, L. F. (2011). *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasil: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf
- Pasquarelli, B. (2016). Redemocratização e partidos políticos no Brasil e no Chile: incentivos institucionais, sistema partidário e processo decisório. Teoria e Pesquisa. *Revista de Ciência Política*. 25(3). 65-95. Disponível em: <http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.25306>.
- Penal Reform International. (2018). *Mental health in prison: a short guide for prison staff*. Matrix Chambers. Disponível em: https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/05/PRI_Short_guide_to_mental_health_support_in_prisons_WEB.pdf
- PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2020). *Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf
- Pires, A. P. & Machado, R. (2010). *Série Pensando o Direito: Análise das justificativas para a produção de normas penais*. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos.

- PNUD (2015). *Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano No Brasil*. Brasília: PNUD. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-pnud-coletanea-artigos.pdf>
- Prision Policy Initiative (2021). *The most significant criminal justice policy changes from the COVID-19 pandemic*. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/virus/virusresponse.html>
- Prision Policy Initiative (2020). *Mass Incarceration: The Whole Pie 2020*. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2020.htm>.
- Ripollés, J. L. D. & España, E. G. (2020). Un instrumento de comparación de políticas criminales nacionales desde la exclusión social. *Política criminal*, 15(30), 670-693. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992020000200670>.
- Ripollés, J. L. D. (2011). La dimensión inclusión / exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 13(12). 12-36. Disponível em: <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-12.pdf>
- Rusche, G. & Kirchheimer, O. (2004). *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan.
- Sader, E. (2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boi Tempo Editorial.
- Sant'Ana Lanfredi, L. G., Costa, N. A., Laurino, R. C., Daufemback, V., Souza, T. A., Zampier, D. N. (2021). *Dados gerais sobre a prisão em flagrante durante a pandemia de Covid-19*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/caderno1-dadosgerais-prisao-flagrante-durante-pandemia-covid-19.pdf>
- Santos, R. D. (2015). *Série Pensando o Direito: Excesso de Prisão Provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico*. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos.
- Sawyer, W. & Wagner, P. (2020). *Mass Incarceration: The Whole Pie 2020*. Prision Policy Initiative. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2020.html>
- Schreier, M. (2018). Sampling and Generalization. In S. Reference. Em: *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection*. (pp. 84-97). DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781526416070.n6>
- Silvia Sanchez. J. M. (2000). *Política criminal y persona*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- SISDEPEN - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (2020). Brasília, Brasil: Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>
- Sousa, A. M. de. (2018). Leis em (com) nomes de vítimas: a ampliação do Estado polícia e a produção de subjetividades na contemporaneidade. *Estudos e Pesquisas Em Psicologia*, 17(3), 951-969. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/epp.2017.37696>
- Sozzo, M. (2017). Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução. Em: *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. (pp. 7-26). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Pos-neoliberalismo-e-penalidade.pdf

- Taylor, I., Walton, P., Young, J. (1973). *The new criminology: for a social theory of deviance*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Tham, H. (2001). Law and order as a leftist project? The case of Sweden. *Punishment & Society*. 3(3). 409-426. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474501003003004>
- The United States Department of Justice (2020). *Departments of Justice and Homeland Security Release Data on Incarcerated Aliens*. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/departments-justice-and-homeland-security-release-data-incarcerated-aliens>
- United Nations Development. (2019). *Diretrizes Internacionais Sobre Direitos Humanos E Política De Drogas*. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy#modal-publication-download>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2021). *1 Data Matters. Nearly twelve million people imprisoned globally, nearly one-third unsentenced with prisons overcrowded in half of all countries*. UNODC Research. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1_prison.pdf.
- Vasconcelos, F. (2016). Maioria dos partidos se posiciona como de Centro. Veja quem sobra no campo da Direita e da Esquerda. São Paulo: O Globo. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>
- Wacquant, L. J. D. (2003). *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* Rio de Janeiro: Revan.
- Wacquant, Loïc. (2014). Class, race and hyperincarceration in revanchist America. *Socialism and Democracy*, 28(3), 35–56. DOI: <https://doi.org/10.1080/08854300.2014.954926>
- World Prison Brief. (2017). *World Prison Population List. World Female Imprisonment List*. Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf
- World Prison Brief. (2021). *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*. Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_pre-trial_list_4th_edn_final.pdf
- World Prison Brief. (2021). *World Prison Population List*. Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_13th_edition.pdf
- Zaffaroni, E. R. & Pierangelli, J. H. (2011). *Manual de direito penal brasileiro, volume 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

ANEXOS

Anexo 1: Grelha de recolha de dados

CARACTERIZAÇÃO GERAL	
1.	Tipo do Projeto de Lei: ☐ PL – Projeto de Lei ☐ PLS – Projeto de Lei do Senado
2.	Número da Lei:
3.	Número do projeto de Lei:
4.	Ano da propositura:
5.	Ano de aprovação:
6.	Autoria: 1. ☐ Câmara dos Deputados a. ☐ Individual: _____ b. ☐ Vários autores c. ☐ Comissão: qual? _____ 2. ☐ Senado Federal a. ☐ Individual: _____ b. ☐ Vários autores c. ☐ Comissão: qual? _____ 3. ☐ Poder Executivo a. ☐ Presidência da Republica b. Outro órgão: qual? _____
7.	Partido:
8.	Unidade Federativa:
9.	Casa iniciadora: ☐ Senado Federal ☐ Câmara dos Deputados
10.	Ementa: Descrever sucintamente o conteúdo de modo a possibilitar a identificação do próximo item.
OBJETIVO DA LEI PENAL	
11.	O conteúdo da lei versa sobre: ☐ Criminalização de nova conduta

	☐ Expansão da definição de norma já existente ☐ Aumento da pena ☐ Restrição dos direitos e garantias do acusado/condenado ☐ Descriminalização de conduta ☐ Redução da definição de norma já existente ☐ Diminuição da pena ☐ Aumento dos direitos e garantias do acusado/condenado
JUSTIFICATIVAS	
12.	Menciona episódio concreto? ☐ sim ☐ não Descrever sucintamente o episódio referenciado.
13.	Menciona dados empíricos? ☐ sim ☐ não Listar os dados empíricos referenciados.
14.	Menciona decisão judicial/jurisprudência? ☐ sim ☐ não Descrever sucintamente o conteúdo da decisão.
15.	Menciona convenções, tratados internacionais ou faz referências a organismos internacionais? ☐ sim ☐ não Descrever sucintamente a norma citada.
16.	Menciona princípios ou direitos fundamentais? (ex.: <i>dignidade da pessoa humana, princípios constitucionais, princípios penais, etc.</i>) ☐ sim ☐ não
17.	Faz referência à “impunidade”? ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência.
18.	Faz referência à “punitividade”? (ex.: <i>necessidade de punir mais rigorosamente determinada conduta ou regulamentar novo fenômeno</i>) ☐ sim, de forma explícita

	☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referencia
19.	Faz referência ao aumento da criminalidade? (<i>ex.: aumento do número de casos de uma conduta ou aumento da importância de uma conduta</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
20.	Faz referência à “periculosidade”? (<i>ex.: características individuais, personalidade, tendência, aspectos psicológicos etc.</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
21.	Faz referência à “insegurança”? (<i>ex.: medo do crime, defesa social</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
22.	Faz referência a um “bem jurídico”? (<i>ex.: valor do objeto de proteção, lesão, proteção de bens</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
23.	Faz referência a uma “vítima”? (<i>ex.: reparação, indenização, características da vítima no aumento/diminuição da pena</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência

24.	Faz referência a uma “repercussão”? (ex.: <i>mídia, opinião pública, clamor social</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
25.	Faz referência à ideia de <i>ultima ratio</i> (ex.: <i>falência e/ou ineficiência da intervenção e/ou resposta dadas por outras áreas do direito - civil, administrativo - e/ou outras áreas sociais - família, escola etc</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
26.	Faz referência à ideia de “resposta à sociedade”? (ex.: <i>atores específicos, movimentos sociais, demandas de qualquer ordem, etc.</i>) ☐ sim, de forma explícita ☐ sim, de forma implícita ☐ não Descrever sucintamente a referência
27.	Tamanho da justificativa: ☐ até 80 palavras ☐ até 190 palavras ☐ entre 190 à 380 palavras ☐ entre 380 à 760 palavras ☐ entre 760 à 1000 palavras ☐ mais de 1000 palavras
28.	Observações (indique o nº da questão)

Anexo 2: Corpus da amostra (N=52)

Projeto de Lei	Nº da Lei	Autoria	Partido	Casa Iniciadora
PLS 292/1999	10.826/2003	Senador Gerson Camata	PMDB	Senado Federal
PLS 161/2002	10.803/2003	Senador Waldeck Ornelas	PFL	Senado Federal
PLS 116/2002	10.763/2003	Comissão Mista De Segurança Publica	—	Senado Federal
PLS 117/2002	10.701/2003	Comissão Mista De Segurança Publica	—	Senado Federal
PL. 5073/2001	10.792/2003	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL. 3206/2000	10.713/2003	Senador Ricardo Barros	PPB	Câmara dos Deputados
PL 2681/1996	10.695/2003	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL 1365/1999	11.035/2004	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL 3/2003	10.886/2004	Deputada Iara Bernardi	PT	Câmara dos Deputados
PL 117/2003	11.106/2005	Deputada Iara Bernardi	PT	Câmara dos Deputados
PL 4559/2004	11.340/2006	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PLS 136/2006	11.466/2007	Senador Cesar Borges	PFL	Senado Federal
PL 6793/2006	11.464/2007	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL 6477/2006	11.449/2007	Deputado Alberico Filho	PMDB	Câmara dos Deputados
PLS 401/2003	11.596/2007	Senador Magno Malta	PL	Senado Federal
PL 4205/2001	11.690/2008	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL 4207/2001	11.719/2008	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PLS 253/2004	12.015/2009	CPMI - Exploração Sexual	—	Senado Federal
PL 7024/2006	12.012/2009	Deputado Alberto Fraga	DEM	Câmara dos Deputados

PL 4130/2001	11.983/2009	Deputado Orlando Fantazzini	PT	Câmara dos Deputados
PL 335/1995	11.942/2009	Deputada Fatima Pelaes	PSDB	Câmara dos Deputados
PLS 54/2004	11.923/2009	Senador Rodolpho Tourinho	PFL	Senado Federal
PL 6048/2002	12.121/2009	Deputado Alberto Fraga	PMDB	Câmara dos Deputados
PL 36/1999	12.033/2009	Deputado Paulo Rocha	PT	Câmara dos Deputados
PL 1090/2007	12.313/2010	Deputado Edmilson Valentim	PCdoB	Câmara dos Deputados
PLS 175/2007	12.258/2010	Senador Magno Malta	PL	Senado Federal
PLS 217/2006	12.245/2010	Senador Cristovam Buarque	PDT	Senado Federal
PL 1383/2003	12.234/2010	Deputado Antônio Carlos Biscaia	PT	Câmara dos Deputados
PLS 265/2006	12.433/2011	Senador Cristovam Buarque	PDT	Senado Federal
PL 4208/2001	12.403/2011	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PL 370/2007	12.720/2012	Deputado Luiz Couto	PT	Câmara dos Deputados
PL 2057/2007	12.694/2012	CCD - Comissão de Legislação Participativa	—	Câmara dos Deputados
PLS 209/2003	12.683/2012	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB	Senado Federal
PL 3331/2012	12.653/2012	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados
PLS 234/2009	12.650/2012	CPI da Pedofilia	—	Senado Federal
PL 2786/2011	12.714/2012	Poder Executivo		Câmara dos Deputados
PLS 93/2011	12.654/2012	Senador Ciro Nogueira	PP	Senado Federal
PL 2793/2011	12.737/2012	Deputado Paulo Teixeira e Outros	PT	Câmara dos Deputados
PL 2784/2011	12.736/2012	Poder Executivo	—	Câmara dos Deputados

PL 84/1999	12.735/2012	Deputado Luiz Pianhylio	PSDB	Câmara dos Deputados
PLS 150/2006	12.850/2013	Senadora Serys Slhessarenko	PT	Senado Federal
PLS 51/2003	12.984/2014	Senadora Serys Slhessarenko	PT	Senado Federal
PLS 243/2010	12.978/2014	Senador Alfredo Nascimento	PL	Senado Federal
PL 2592/2007	12.971/2014	Deputado Beto Albuquerque e Outros	PSB	Câmara dos Deputados
PL 643/2011	13.008/2014	Deputado Efraim Filho	DEM	Câmara dos Deputados
PL 6920/2010	13.228/2015	Deputado Márcio Marinho	Republicanos	Câmara dos Deputados
PL 25/1999	13.163/2015	Deputado Paulo Rocha	PT	Câmara dos Deputados
PL 846/2015	13.144/2015	Deputado Leonardo Picciani e Outros	PMDB	Câmara dos Deputados
PLS 508/2011	13.106/2015	Senador Humberto Costa	PT	Senado Federal
PLS 292/2013	13.104/2015	CPMI- Violência Contra a Mulher - 2012	—	Senado Federal
PL 6999/2013	13.330/2016	Deputado Afonso Hamm	PP	Câmara dos Deputados
PLS 479/2012	13.344/2016	CPI - Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil - 2011	—	Senado Federal

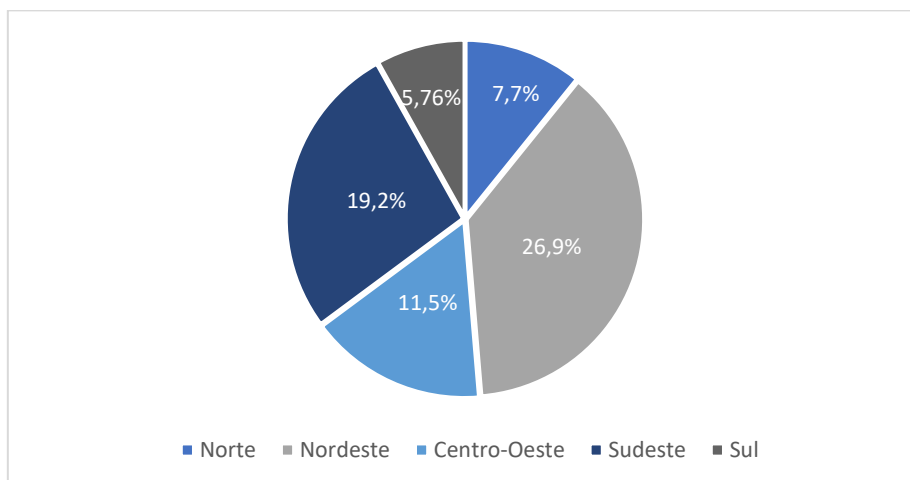
Anexo 3: Caracterização da amostra por partido (N=52)

Partido	N	%
PT	11	21,15%
PMDB	4	7,69%
PFL	3	5,76%
PL	3	5,76%
PSDB	2	3,84%
PDT	2	3,84%
PSB	2	3,84%
PP	2	3,84%
DEM	2	3,84%
Republicanos	1	1,92%
PCdoB	1	1,92%
PPB	1	1,92%
Omissos	18	34,61%

Anexo 4: Caracterização da amostra por Unidade Federativa (N=52)

Unidade Federativa	N	%
São Paulo	4	7,69%
Bahia	4	7,69%
Distrito Federal	4	7,69%
Espírito Santo	3	5,76%
Rio de Janeiro	3	5,76%
Pará	2	3,84%
Pernambuco	2	3,84%
Paraíba	2	3,84%
Mato Grosso	2	3,84%
Rio Grande do Sul	2	3,84%
Paraná	1	1,92%
Maranhão	1	1,92%
Amapá	1	1,92%
Sergipe	1	1,92%
Piauí	1	1,92%
Amazonas	1	1,92%
Omissos	18	34,61%

Anexo 5: Caracterização da amostra por região



Anexo 6: Distribuição dos documentos amostra por ano (N=52)

Ano	N	%
2003	7	13,46%
2004	2	3,84%
2005	1	1,92%
2006	1	1,92%
2007	4	7,69%
2008	2	3,84%
2009	7	13,46%
2010	4	7,69%
2011	2	3,84%
2012	10	19,23%
2013	1	1,92%
2014	4	7,69%
2015	5	9,61%
2016	2	3,84%

Anexo 7: Caracterização da amostra por objetivo da lei penal (N=66)

Ano	N	%
Aumento de Direitos e Garantias	15	22,72%
Criminalização	13	19,69%
Restrição de Direitos e Garantias	13	19,69%
Aumento da pena	12	18,18%
Expansão da norma penal	11	16,66%
Descriminalização	1	1,51%
Redução da norma	1	1,51%
Diminuição da pena	0	0%