

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Marcelo da Silveira Campos

Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da
política criminal aprovada de 1989 a 2006

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade
Estadual de Campinas como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Campinas, março de 2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

Campos, Marcelo da Silveira

C157c Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006 / Marcelo da Silveira Campos. - - Campinas, SP : [s. n.], 2010.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Segurança pública. 3. Políticas públicas. 4. Justiça. 5. Violência. 6. Direito – Penal. 6. Brasil – Política e governo, 1989-2006. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Crime and Brazilian National Congress post-1988: an analysis of criminal policy adopted from 1989 to 2006

Palavras chaves em inglês (keywords) :

**Brazilian. National Congress
Public safety
Public policy
Justice
Violence
Penal law
Brazil – Politics and government, 1989-2006**

Área de Concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora: Valeriano Mendes Ferreira Costa, Marcos César Alvarez,
Rachel Meneguello**

Data da defesa: 29-03-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

9
R2045

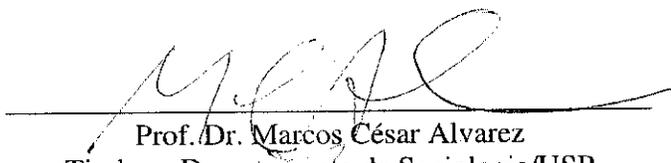
BANCA EXAMINADORA

Este exemplar corresponde à rec.
Final da Dissertação/Tese defendida
aprovada pela Comissão julgadora em

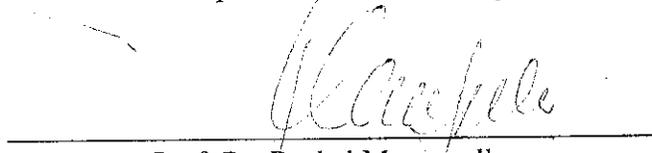
29 / 03 / 2010



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Orientador - Departamento do Ciência Política-IFCH/UNICAMP



Prof. Dr. Marcos César Alvarez
Titular – Departamento de Sociologia/USP



Prof. Dr. Rachel Meneguello
Titular - Departamento do Ciência Política-IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes
Suplente - Departamento do Ciência Política-IFCH/UNICAMP

Prof. Dr. Luis Antônio Francisco de Souza
Suplente – Departamento de Antropologia e Sociologia/UNESP-Marília

Campinas, ___ de Março de 2010

Para meus pais, Carlos Roberto e Maria Cecília

Agradecimentos

Agradeço aos meus orientadores, professor Andrei Koerner e professor Valeriano Mendes Ferreira Costa. A Andrei agradeço a dedicada orientação acadêmica, desde o início do mestrado até o fim desta dissertação, incentivando a todo o momento a realização deste trabalho nos momentos mais difíceis. Sou grato ao seu apoio incansável a realização deste trabalho e as palavras de incentivo a continuá-lo. Com a licença temporária do professor Andrei, sou especialmente grato ao Valeriano por ter aceitado continuar a orientação final deste trabalho, bem como, os comentários precisos na qualificação e no início deste trabalho.

Marcos César Alvarez agradeço a sugestão da temática. O tema desta dissertação é fruto de nossas conversas desde a graduação, bem como, dos comentários fundamentais feitos na minha qualificação e banca de monografia. À Rachel Meneguello agradeço especialmente pelo constante apoio e incentivo durante minha trajetória intelectual e pessoal no Mestrado em diferentes momentos durante este período na UNICAMP.

Fernando Salla recebeu-me em momento crucial deste trabalho e incentivou a ampliar o recorte temporal desta pesquisa, além de compartilhar seus ensinamentos sobre as políticas penais no Brasil. A Luis Antônio agradeço pelo distante, mas constante diálogo sobre o objeto desta tese e a minha orientação na graduação.

Sou grato ainda a Rodrigo Azevedo por compartilhar idéias, sugestões e seu conhecimento sobre as políticas penais, além de comentários e diálogos realizados em Caxambu-MG, dos quais esta dissertação (espero) tenha se beneficiado.

Agradeço especialmente à FAPESP pela concessão da bolsa de estudos imprescindível para o desenvolvimento e conclusão desta dissertação.

Humberto Caetano de Sousa, do Departamento de Processo Legislativo e Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, foi imprescindível na disponibilização de grande parte dos dados e materiais vitais para esta pesquisa.

Agradeço ao Antônio, secretário da pós-graduação em Ciência Política, pela eficiência e atenção dadas sempre as minhas questões administrativas no Programa.

Aos meus queridos pais Carlos Roberto e Maria Cecília agradeço o carinho, apoio e incentivo sempre. Meu irmão Cléber dividiu a mesma universidade durante estes últimos anos em Campinas. Juntos compartilhamos angústias e alegrias da vida acadêmica. Ao irmão Rodrigo, figura sempre marcante, ainda que a quilômetros de distância, nossa amizade e carinho é presente.

Aos irmãos Gustavo, Eder e Elton compartilhamos todos os momentos nesses últimos três anos. Tanto no diálogo do trabalho e questões acadêmicas, como pessoais, foram pessoas vitais para o término deste trabalho.

Júlio César Gouvêa agradeço a ajuda fundamental na tabulação dos dados desta pesquisa.

Minha avó Olga e Gorete abrigaram-me em São Paulo e foram pessoas fundamentais no meu convívio e ‘suporte’ na metrópole.

Entre Campinas, São Paulo e Rio, entre bambas e sambas, devo agradecer aos muitos amigos e pessoas que passaram e permanecem nesses últimos três anos. A Aline Gomes Pereira, minha existência recente voltou ao ‘reencantamento’ do mundo. Na Unicamp tive o convívio especial dos amigos e companheiros: *Luiz Domingos, Júlio César Gouvêa, José Szwako, André, Adrián, Celly, Márcia, Aline, Júlia, Robert, Fernanda, Cléber Lopes, Lucas Massimo.*

Em Campinas, ao pessoal da república, agradeço especialmente a hospedagem constante dos amigos *Ramon, Erik, Guilherme, Henrique e Adriano.* Também em Campinas agradeço o *Clube de Samba Saudosa Clotilde* pelo convívio nos últimos anos: Ph, Leandrão, Dorfo, Pedro e Vanessa.

A minha avó Lourdes (*em memória*).

A Joyce Gotlib agradeço a leitura e comentários, além de nossa amizade.

Meus queridos amigos e pessoas importantes nestes últimos anos: *Maysa Cera, João Vitor, Danilo, Leonel, Michel, Luana, Nêê, Cláudio Boto, Thiago Pires, Wilson Gotardo, Humberto, Pipe, Diego Moska, Fernando Baldy, Marcelo Baitaka, Crocco, Victor, Cleiton, Arakin, Bin, Vitor, Léo e Ká, Thien, Leozinho.*

VERDADE

Carlos Drummond de Andrade

*A porta da verdade estava aberta,
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.*

*Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só trazia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.*

*Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia seus fogos.
Era dividida em metades
diferentes uma da outra.*

*Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era totalmente bela.
E carecia optar. Cada um optou conforme
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.*

RESUMO

A partir de meados dos anos 90 do século XX até os dias atuais, parte da literatura internacional sobre criminalização, segurança pública e justiça criminal (sobretudo nos EUA e Inglaterra) sinalizou o abandono da política criminal tradicional - chamada de *penal welfarism*. Esta política, baseada na tradição liberal dos direitos humanos e pautada no ideal de ressocialização do criminoso, teria sido substituída por uma política penal mais dura, abrangente e agora mais voltada para a defesa social. Modificou-se o funcionamento estratégico da justiça penal contemporânea e sua importância. A partir desse enquadramento teórico geral, este trabalho analisa quais foram as políticas criminais adotadas pelo Parlamento brasileiro. Para isso analiso a produção das principais leis aprovadas em segurança pública e justiça criminal no Congresso Nacional brasileiro no período de 1989 a 2006. Divido a pesquisa em dois momentos: i) um mapeamento do material apontando quais são os partidos, estados e casas proponentes; mandatos presidenciais que sancionaram as leis; número de leis aprovadas por ano e o tempo de tramitação das leis de acordo com a casa proponente; ii) os tipos gerais (modelos) de punição propostos pelas normas. Proponho nas considerações finais que é possível pensar: coexistências na política criminal entre criminalização, recrudescimento penal e leis que despenalizaram ou buscaram efetivar direitos dos réus; ii) apesar da coexistência ou (e) sobreposição entre estes domínios na política criminal, o Parlamento e o Executivo 'escolhem' o uso simbólico do Penal como forma fundamental de resolução de conflitos, a partir de demandas estatais (ou da sociedade civil) por maior (ou mais pesada) criminalização de condutas.

Palavras Chaves: Congresso Nacional; Legislação; Segurança Pública, Políticas Públicas; Justiça; Violência; Direito-Penal; Política e Governo, 1989 a 2006.

ABSTRACT

From the mid-90s of the twentieth century until today, part of the international literature on criminality, public safety and criminal justice (primarily in the U.S. and England) signaled the abandonment of traditional criminal policy - called the *penal welfarism*. The policy, based on the liberal tradition of human rights and on the ideal of social resocialization of criminals, would have been replaced by a tougher criminal justice policy, more comprehensive and now more focused on social defense. The strategic functioning of criminal justice and its contemporary relevance has changed. From this general framework, this research examines the criminal policies which were adopted by the Brazilian Parliament. To that end, I analyze the production of the major laws approved on public safety and criminal justice in the Brazilian Parliament in the period from 1989 to 2006. The research is divided into two different moments: i) a mapping of the material indicating which are the proponent parties, states and houses; presidential mandates, the number of laws adopted per year and the time of the drafting of laws in according to the proponent house ii) the general types (models) of punishment proposed by the laws. I propose in my final considerations that: the coexistence in Brazilian criminal policy of criminalization and the stiffening of criminal laws/expansion of rights in Brazil. Despite this coexistence or (and) overlap between these areas, the Parliament and the Executive 'choose' the symbolic use of the penal laws as a fundamental form of conflict resolution from state (or civil society) demands for more extensive (or heavier) criminalization of conducts.

Keywords: Brazilian National Congress, Public Safety, Public Policy, Criminal Justice, Violence, Penal Law, Politics and government, 1989 a 2006.

ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 1: Índices de ofensas registradas por 100 mil hab. nos EUA (1950 – 1998).....	46
Gráfico 2: Interesse dos Parlamentares na Parte Especial do Código Penal na 52ª Legislatura..	91
Gráfico 3: proposições por tema no Congresso Nacional na 52ª Legislatura.....	93
Gráfico 4: proposições apresentadas por partidos na 52ª Legislatura.....	94
Gráfico 5: proposições apresentadas por Estados no Congresso Nacional na 52ª Legislatura....	96

FIGURAS

Figura 1: população carcerária na América Latina.....	79
---	----

QUADROS:

Quadro 1: Propostas para tornar crimes hediondos na 52ª Legislatura.....	90
Quadro 2: Propostas apresentadas a temas do Código de Processo Penal na 52ª Legislatura.....	91
Quadro 3: Propostas sobre Legislações Especiais na 52ª Legislatura.....	93
Quadro 4: Propostas dos partidos de esquerda (1989-2006).....	120
Quadro 5: Propostas dos partidos de centro (1989-2006).....	125
Quadro 6: Propostas dos partidos de direita (1989-2006).....	129

TABELAS:

Tabela 1: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) aprovada por Ano.....	108
Tabela 2: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) aprovada por mandatos presidenciais.....	110
Tabela 3: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) de acordo com o partido do proponente.....	112
Tabela 4: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) de acordo com o Estado do proponente.....	126
Tabela 5: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) de acordo com a região do proponente.....	126
Tabela 6: Legislação Penal em Segurança Pública e Justiça Criminal (1989-2006) de acordo com a Casa Proponentora.....	129
Tabela 7: Cruzamento – Casa Proponentora/Tempo de Tramitação.....	131
Tabela 8: Cruzamento - Tipo de Punição/Tempo de Tramitação.....	133
Tabela 9: Cruzamento – Tipo de Punição/Casa Proponentora.....	136
Tabela 10: Tipos de Punição.....	138
Tabela 11: Grau de variação de Punição.....	138

SIGLAS E ABREVIATURAS

PARTIDOS PROPONENTES

PPB - PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO (ATUAL PP)
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PL - PARTIDO LIBERAL
PFL - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL (ATUAL DEM)
PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PC do B - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PPS - PARTIDO POPULAR SOCIALISTA
PRONA - PARTIDO DE REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL
PSC - PARTIDO SOCIAL CRISTÃO
PTC - PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO
PV – PARTIDO VERDE
PSOL - Partido socialismo e Liberdade

TERMOS JURÍDICOS

PMAs - penas e medidas alternativas
RDD – REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO
CPP – CÓDIGO DE PROCESSO PENAL
CP – CÓDIGO PENAL
JEC – JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS
LEP – LEI DE EXECUÇÕES PENAIS
ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
ADIN – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
FNSP – FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
SISNAD - SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS

CONGRESSO NACIONAL

PLN - Projeto de Lei do Congresso Nacional
LDO - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado
MPV – Medida Provisória
Sicon – Sistema de Informações do Congresso Nacional
CN – CONGRESSO NACIONAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
NOTAS METODOLÓGICAS.....	25
CAPÍTULO 1 O DEBATE INTERNACIONAL SOBRE O CONTROLE DO CRIME E DO CRIMINOSO.....	32
1.1 Teoria Econômica do Crime.....	34
1.2 <i>Broken Windows</i>	37
1.3 Crime e Política Pública – ‘ <i>community relations</i> ’.....	44
Sobre as abordagens situacionais.....	50
1.4 Wacquant e o conceito de Estado Penal	55
1.5 David Garland: um novo aparato de prevenção e segurança.....	56
1.6 Um Estado mais punitivo e a negação desta estratégia?.....	60
Sobre as abordagens analíticas.....	65
CAPÍTULO 2 REATUALIZANDO O DEBATE INTERNACIONAL SOBRE AS POLÍTICAS CRIMINAIS.....	69
2.1 O caso inglês.....	69
2.2 O excesso – <i>unlimited trips</i>	73
2.3 O caso americano: uma perspectiva culturalista.....	76
2.4 A América Latina.....	77
Sobre o debate internacional contemporâneo.....	83
CAPÍTULO 3 PARLAMENTO E POLÍTICA CRIMINAL: AS PESQUISAS PRODUZIDAS NO BRASIL.....	82
3.1 O que o Congresso Nacional pensa sobre a criminalidade na 52ª Legislatura.....	88
3.2 Do sujeito de Direito ao Estado de exceção.....	96
3.3 As principais reformas penais no Brasil na última década.....	99
3.4 Penas e Alternativas: 1984 a 2004.....	104
As pesquisas no Brasil.....	111
CAPÍTULO 4 CRIME E CONGRESSO NACIONAL: a legislação aprovada sobre segurança pública e justiça criminal de 1989 a 2006.....	114
4.1 Legislação Penal aprovada por Ano.....	115
4.2 Legislação aprovada por mandatos presidenciais.....	117
4.3 Legislação aprovada por partido.....	119
4.4 Legislação aprovada por Estado e Região do proponente de Projeto de Lei no Congresso Nacional.....	133

4.5 Casa Iniciadora da Tramitação do Projeto de Lei que originou a Lei.....	136
4.6 Tempo de tramitação das leis pela Casa Iniciadora.....	139
4.7 Tipo de Punição por Tempo de tramitação.....	141
4.8 Tipos de punição por Casa proponente.....	144
4.9 Por tipo e grau de variação de punição.....	146
CAPÍTULO 5 DESCREVENDO A LEGISLAÇÃO APROVADA EM SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL DE 1989 A 2006.....	149
5.1 Leis Mais Punitivas em relação aos dispositivos anteriormente revogados.....	149
5.2 Políticas penais alternativas às penas reclusivas, leis que reduzem as penas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado.....	157
5.3 Novas atribuições e formas nos arranjos institucionais das organizações de segurança pública e justiça criminal num sentido reativo.....	164
5.4 Arranjos institucionais alternativos, preventivos das organizações de segurança pública e justiça criminal.....	168
5.5 Criminalização de novas condutas.....	173
5.6 Leis Concentradas.....	178
5.7 Leis Mistas.....	181
5.8 Notas sobre a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal pós-1988.....	188
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	199
ANEXO - Lista com as 84 leis analisadas.....	210
Lista de <i>websites</i> visitados.....	225

INTRODUÇÃO

O jornal *O Estado de São Paulo* de 03 de maio de 2009, relata a irritação do paulistano com os ‘flanelinhas’. Na reportagem, alunos da PUC-SP e da FAAP estão insatisfeitos com os supostos ‘criminosos’, que cobram mensalidades entre 35 a 90 reais para estacionarem os seus veículos em vias públicas. A mesma matéria cita que o Parlamento Brasileiro vem buscando resolver a questão: o deputado federal Antonio Carlos Biscaia do PT-RJ apresentou projeto de lei¹ na Câmara dos Deputados que visa criminalizar a atividade dos flanelinhas. O artigo do projeto de lei acrescenta ao Código Penal a seguinte tipificação: “*Art.160-A solicitar ou exigir, para si ou para terceiro, a qualquer título, dinheiro ou qualquer vantagem, sem autorização legal ou regulamentar, a pretexto de explorar a permissão de estacionamento de veículo alheio em via pública - Pena – detenção, de 1 a 3 anos, e multa.*”.

Segundo o deputado Biscaia, a questão de propor a lei é que atualmente não há uma legislação específica e esses ‘infratores’ que ameaçam os donos dos veículos e respondem por extorsão de dinheiro: “*Trata-se de um crime muito amplo, que não representa bem a atuação dos flanelinhas. A pena é pesada, de até 10 anos (de prisão), por isso proponho um artigo específico para o caso*”, explica Biscaia.

Já no dia anterior, no mesmo jornal, a matéria ‘*Prisão deve ser exceção e não regra*’² diz que pela primeira vez o Estado de São Paulo aplicou mais penas alternativas e medidas alternativas (PMAs) do que de prisão³. O Estado fechou 2008 com 158.666

¹ Projeto de Lei N° 4501 apresentado dia 16 de dezembro de 2008.

² *O Estado de São Paulo, caderno CIDADES/METRÓPOLE de sábado, 2 de maio de 2009 página c. 4.*

³ Somados esses fatores São Paulo passou a ser o Estado atualmente que mais aplica penas e medidas alternativas em toda a Região Sudeste. No Brasil, Sergipe e Distrito Federal se destacam. Excluindo-se o número de medidas alternativas - relativas a crimes não passíveis de prisão -, os juízes do Sergipe aplicaram quase três vezes mais penas alternativas, que podem substituir a prisão no caso de condenados a pena de até 4 anos. Em dezembro, 8.220 pessoas cumpriam pena alternativa, em liberdade, e havia 3.326 presos no Estado. No Distrito Federal, 11.328 cumpriam pena alternativa ante 7.782 que estão nas prisões. “*Foram Estados que criaram varas especiais de execução de medidas e penas alternativas, o que permitiu mudanças na atitude do Judiciário*”, diz Márcia, do Depen. Em comparação a 2007, o número de pessoas cumprindo medidas e penas alternativas aumentou 32,2%, muito mais do que os 5,5% de acréscimo no número de presos em todo o País, no mesmo período. Mudanças na legislação brasileira possibilitaram maior flexibilidade do Judiciário na condenação e aplicação de PMAs. Em 2002, apenas cinco tipos de crimes eram passíveis de substituição da pena de prisão por uma alternativa, em liberdade. Hoje, são 12. Em vigor desde 2006, a Lei Maria da Penha é um exemplo. Embora tenha enrijecido a punição aos que cometem crimes de violência contra a mulher, a lei

pessoas cumprindo PMAs e 154.696 presos. Excluídos os detentos provisórios, que ainda aguardam julgamento, o número de PMAs é 43,6% maior do que o de prisões. O aumento é atribuído a criação de varas e centrais especializadas em PMAs, principalmente nos Estados de São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Segundo a matéria, no caso específico de São Paulo, a mudança é atribuída segundo o juiz titular da 5ª Vara das Execuções Criminais, Paulo Eduardo de Almeida Sorci, a estruturação das centrais de penas e medidas alternativas que acompanham a execução das condenações. "*Com isso, os juízes passaram a confiar mais no cumprimento da pena em liberdade.*" Outra mudança, segundo a matéria, foi a melhor estruturação e fortalecimento da Defensoria Pública, porque permitiu aprimorar a defesa de acusados sem condições de pagar um advogado particular.

Ainda no campo midiático, outra matéria do jornal o Estado de São Paulo relata que *'Nove em cada dez traficantes em São Paulo são presos com menos de 1 quilo de maconha, 500 gramas de cocaína ou 50 gramas de crack'*⁴. Os dados da matéria referem-se a 9.252 ocorrências, entre 2007 e o primeiro semestre de 2009, que resultaram na prisão de traficantes na capital paulista. Este levantamento foi realizado através do Ministério Público Estadual, pelo Grupo de Atuação Especial de Repressão e Prevenção aos Crimes Previstos na Lei Antitóxicos (Gaerpa).

Quanto à quantidade de drogas apreendidas, o Departamento de Narcóticos (DENARC), órgão especializado da Polícia Civil, retirou 4 quilos de maconha das ruas da capital de outubro de 2007 a março de 2008. A matéria indica um conjunto de relações e mecanismos que atravessam a temática a ser aqui estudada. Diz a reportagem: "*Ao se*

permite em muitos casos que a pena de prisão seja substituída e cumprida em liberdade. Em 2008, o Ministério da Justiça destinou R\$ 6 milhões do Fundo Penitenciário Nacional para o fortalecimento do serviço e monitoramento da execução de penas e medidas alternativas - uma das ações é a criação das centrais para acompanhamento do condenado em todos os Estados. Para 2009, estão previstos outros R\$ 10,6 milhões. Somada, a verba de 2008 e 2009 supera os R\$ 14,3 milhões investidos desde a criação do fundo, em 1994. Fonte da matéria: *O Estado de São Paulo* 02/05/2009.

⁴ O Estado de São Paulo 04/10/2009, Caderno Cidades, p. 1 e 3. Este relatório do Gaerpa é feito com dados de inquéritos policiais que viram processos no Fórum da Barra Funda, no qual ao menos um adulto foi preso. É um banco de dados atualizado constantemente por júris e não relaciona as ocorrências envolvendo apenas menores de 18 anos ou quando não houve a prisão em flagrante. Tal relatório inclui as Polícias Civil, Militar, Federal, guardas-civis, agentes de presídios e seguranças de trens e metrô.

prender dezenas de milhares de traficantes, criam-se mais problemas do que soluções. Os presídios ficam lotados, pouca droga das ruas é retirada e, em alguns casos, a Justiça abarrotada de processos...”.

O mesmo jornal, no dia 22 de outubro de 2009 no Caderno *Cidades*, teve como capa a matéria ‘*Governo quer que pequeno traficante não vá para a cadeia*’. O projeto do governo é modificar a lei antidrogas para que os pequenos traficantes não cumpram a pena de detenção: “*Quem for flagrado pela polícia vendendo pequena quantidade, estiver desarmado e não tiver ligação com o crime organizado será condenado a penas alternativas*” (p. C1).

O projeto visa modificar a lei antidrogas (lei 11.343 de 2006) que proibiu a conversão da pena alternativa de liberdade nos casos de tráfico. Para reafirmar o argumento do governo, a matéria utiliza dados de uma pesquisa da UFRJ e UNB financiado pelo Ministério da Justiça, que apontou que 66,99% dos presos por tráfico de drogas são réus primários e apresentam bons antecedentes criminais.

As reportagens acima foram citadas para evidenciar a complexidade do tema tratado nesta dissertação: a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal⁵ aprovada no Brasil desde 1989 até 2006. O objetivo é analisar as políticas da União por meio da legislação aprovada sobre o tema no Congresso Nacional e Executivo.

Durante o decorrer do texto, a categoria crime será utilizada como um conceito jurídico que diz respeito a atos ilícitos codificados nas leis penais (que é o objeto da análise). Porém, nem todo fenômeno socialmente percebido como violento é caracterizado ou codificado como crime. Do mesmo modo, há modalidades e formas de violência que,

⁵ O sistema de justiça criminal brasileiro pode ser entendido como a conexão entre as polícias (militar e civil), Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Prisional no intuito de processar as condutas capituladas como crime no Código Penal Brasileiro (CPB), de acordo com os procedimentos legais estabelecidos no Código de Processo Penal (CPP). (VARGAS E RIBEIRO, 2008). Nos países de *civil Law*, como o Brasil, casos semelhantes podem acarretar em decisões diferentes visto que a solução anterior de um caso não produz vinculação da matéria para a decisão dos casos subseqüentes. De acordo com as leis que regem a controvérsia, a administração da controvérsia se dá pela interpretação do diploma legal e não pela vinculação de precedentes. Assim, a interpretação dos códigos legais é realizada por quem possui autoridade dentro do sistema de justiça criminal para tal. Sobre as diferenças entre o caso brasileiro de *civil Law* e o *common Law*, ver Kant de Lima: 1995, 1999; Ribeiro, 2009.

embora estejam codificadas como crimes, não encontram adequado enquadramento na legislação penal correspondente. Por exemplo, graves violações de direitos humanos, em alguns casos, são enquadradas como crime comum (ADORNO, 2003).

Cabe desde o início uma ressalva: esta análise limita-se ao conteúdo das leis em segurança pública e justiça criminal resultantes da votação final (*outputs*) do Parlamento Brasileiro. Não analiso, portanto, as propostas apresentadas no Parlamento e que não foram aprovadas na temática⁶.

Assim, a escolha de trabalhar somente as leis aprovadas é uma opção metodológica de trabalhar com o resultado final, o que permite não entrar diretamente nas questões sobre o processo legislativo e a dinâmica das relações políticas no Parlamento. O fato de trabalhar com a legislação aprovada e sancionada por um longo período fornece, portanto, um recorte específico e um caminho particular a este trabalho, o que, por outro lado, restringe os resultados desta pesquisa ao campo da produção normativa do Estado brasileiro na área de segurança pública e justiça criminal. É desta perspectiva que trataremos o material empírico analisado.

Ou seja, o recorte deste trabalho é produção normativa do Estado brasileiro com o objetivo de analisar quais são as políticas públicas de segurança e justiça criminal na contemporaneidade. Tal especificidade possui estes e outros limites, bem como, estabelece um foco que possibilita dialogar com as interpretações produzidas até o momento sobre

⁶ Certamente as leis propostas (e não aprovadas) são importantes materiais de pesquisa e, em nosso caso, acrescentam para o diálogo com a hipótese do endurecimento penal permitindo, por exemplo, uma análise de quais são as representações dos parlamentares na busca do controle do crime e do criminoso no Brasil; qual a relação das propostas com os crimes de grande repercussão pública, ou ainda fazer uma análise dos discursos dos deputados entre outras possibilidades de análise das proposições. No entanto, para cada tema, em cada legislatura, há um universo empírico enorme de proposições como apontou o trabalho de Laura Frade (2007) e Silveira Campos (2007; 2009) sobre as propostas na Câmara dos Deputados favoráveis à redução da maioria penal. Ainda, tais proposições são atravessadas por diferentes mecanismos do Legislativo - Comissões do Senado e Câmara, vetos do Executivo, cláusulas pétreas, composições partidárias dos governos, etc - que colocam questões de análise além dos limites e propósito deste trabalho.

punição-políticas de segurança-justiça criminal a partir do banco de dados construído com as normas sancionadas no período descrito (1989 a 2006).

Certamente este recorte não contempla uma análise das práticas e mecanismos não-legais ou extra-legais que envolvam a segurança pública no *Estado Letal* brasileiro, ou seja, o trabalho não contempla a diferença (ou melhor) a distância entre o legal⁷ (as leis aprovadas pelo Estado brasileiro) e o *fora* do legal (o *não legal*)⁸.

Uma análise de *impacto* destas políticas públicas, desse modo, não é realizada nesta dissertação. Há uma agenda de pesquisa em aberto para analisar qual a eficácia destas leis (se o objetivo da nova norma promulgada vem sendo cumprido no sistema de justiça), sua eficiência, efetividade ou ainda, o tempo de processamento de um crime no fluxo da justiça criminal⁹.

Em relação ao campo teórico dialogo e problematizo com as teses sobre o recrudescimento penal. *Encarceramento em massa, Estado Penal ou legislação penal de emergência* (Wacquant, 2001; 2002; 2004; Teixeira, 2006; Mendonça 2006; Haber, 2007) são conceitos que possuem variações entre si, bem como os trabalhos apontados. Mas, de um modo geral, tais idéias enfatizaram o aumento unilateral do poder de punir do Estado contemporâneo, principalmente dos anos 80 em diante, com base na experiência dos EUA e também presente na Inglaterra e França, por exemplo. Tal fenômeno estaria sendo

⁷ Aqui me refiro à norma enquanto direito anônimo, sub-solo dos direitos ou ainda infra-direito. Ou seja, o poder jurídico-discursivo. Para uma discussão sobre Foucault e o Direito ver o importante trabalho de Márcio Alvez da Fonseca (2002).

⁸ Por exemplo, o cumprimento e execução das leis pelos Estados ou Federação, as práticas e violações de direitos por parte das instituições da justiça criminal, execuções sumárias praticadas por grupos estatais, de extermínios ou milícias, a aplicação das leis pelos juízes nas varas criminais, dentre outras questões que possam vir a ser levantadas sobre este recorte.

⁹ Estas, entre outras variáveis são estudadas em análises específicas sobre o fluxo do sistema da justiça criminal. O trabalho de Ribeiro (2009), por exemplo, apresenta uma análise do processamento do crime de homicídio doloso na cidade do Rio de Janeiro. Cano (2006) observou o fluxo do crime de homicídio no estado do Rio de Janeiro, nos casos com desfecho final, em que aproximadamente 90% dos homicídios ficam impunes. Vargas (2007) analisou o fluxo do crime de estupro no município de Campinas. Adorno e Pasinato (2007) analisaram a morosidade da justiça para os casos de linchamento desde 1995 a 1999.

reproduzido, em menor ou maior grau, pelo Brasil por meio da aprovação de leis mais duras.

Tal diagnóstico teve repercussão importante nas pesquisas de Ciências Sociais e de Criminologia que tratam do crime, violência e legislação no Brasil a partir dos anos 2000. Dessa forma, dialogo com estas interpretações partindo da perspectiva da produção normativa do Congresso Nacional e sancionada pelo Executivo, com o intuito de acrescentar ao debate os dados levantados na análise de 84 leis aprovadas de 1989 até 2006¹⁰. Trata-se de revisitar esta bibliografia internacional e nacional realizando um balanço interpretativo da discussão temática buscando apontar as especificidades, descontinuidades, regularidades, tensões nas tentativas do controle estatal do crime no Brasil pós-1988.

Assim, esta dissertação segue organizada em cinco capítulos, acrescido das notas metodológicas e de um anexo com toda legislação estudada. Faço, a seguir, um breve resumo de cada capítulo, bem como, aponto as questões centrais que pretendo argumentar em cada item.

O primeiro capítulo trata das abordagens preventivas e situacionais sobre as políticas de controle da criminalidade. A seguir, revisito a crítica a estas análises de modo que os autores relacionam as teorias preventivas e situacionais (o que Garland denomina de '*criminologia da vida cotidiana*'), as mudanças na sociabilidade contemporânea dos anos 80 em diante e o recrudescimento punitivo em alguns países (sobretudo EUA e Inglaterra). Tal item visa ampliar o debate acerca do tema para além das teses do recrudescimento penal apontando estas novas formas 'sutis' de controle de grupos e populações marginalizadas. Ao mesmo tempo, como este modelo tido como 'soft' pode fundamentar políticas de segurança pública que devem ser encaradas, menos do ponto de vista de suas

¹⁰ Algumas destas leis 'emblemáticas' do processo de aumento das penas ou da instauração de penas alternativas foram estudadas em diferentes trabalhos no Brasil: sobre o RDD e a lei 10.792 de 2003 ver Haber (2007); Crimes Hediondos ver Franco (2007). Para análise de algumas das leis aprovadas no período a que se refere esta pesquisa (1988 a 2006), por exemplo, lei de crimes hediondos – 8.072 de 1990 ou a lei dos juizados especiais criminais – 9.099 de 1995, ver os trabalhos de Teixeira (2006); Azevedo (2003) e Mendonça (2006).

pretensões teóricas e da avaliação das políticas que propõem e mais como sintomas de uma renovação das táticas de dominação.

O objetivo é, portanto, explorar como o debate acerca das políticas penais se deu também num registro tido como *'soft'* por meio de políticas preventivas e situacionais¹¹ de gestão da segurança pública e de populações. Estas teorias e discursos emergem em conjunto com uma racionalidade governamental que se organiza em formas econômicas de raciocínio e de *'gestão'*. Nesse contexto a idéia do crime como risco cotidiano a ser administrado é sutilmente divulgada e emerge fortemente a partir dos anos 70, quando se começa a acreditar que não somente o Estado, mas outros grupos da sociedade civil podem “participar da guerra contra o crime”.

O segundo capítulo contempla uma tentativa de atualizar o debate internacional sobre o tema desta dissertação. Para isso cito autores que no século XXI realizaram trabalhos sobre as políticas criminais nos EUA, Inglaterra e América Latina. Os autores assinalam as modificações ocorridas pós-11/09 e as medidas contra o terror que configuram um quadro menor ainda de tolerância aos riscos e o aprofundamento da divisão entre cidadãos *'dignos'* e os *'indignos'* (criminosos) o que teria se refletido (ou aprofundado) nas políticas criminais. Além da tentativa de atualizar o debate, busco aqui evidenciar que os autores começam a se deter mais aos contextos específicos das políticas de segurança de alguns países (como EUA e Inglaterra) e que pretendo seguir esta *'linha'* de argumentação.

No terceiro item, analiso algumas pesquisas produzidas sobre as políticas de segurança pública e justiça criminal aprovadas ou propostas no Brasil pós-1988. Este capítulo visa mapear o debate nacional na temática discutindo os principais trabalhos publicados e quais foram às leis estudadas por estas pesquisas.

¹¹ O termo aqui se refere à idéia de Gary Becker (1968) para o qual as multas seriam formas *'ótimas'* de punição para o criminoso, pois, segundo o autor elas preservariam recursos públicos – sendo uma forma *'eficiente'* de punição e de alocação *'ótima'* de recursos para a sociedade – na qual o valor marginal das penas teria de se *'igualar'* ao *'ganho privado marginal da atividade ilegal'*. Para esta corrente teórica isto preservaria recursos estatais, compensaria a sociedade, como também pune os criminosos e simplificam a determinação da *'otimização'*.

No quarto capítulo, exponho o banco de dados construído com o material empírico central resultante da votação do Parlamento que analisei 84 leis sancionadas pelo Executivo. Fez-se, por meio do banco, um mapeamento do processo legislativo das normas aprovadas. Exponho os dados referentes aos partidos políticos¹² proponentes das alterações legislativas em segurança pública e justiça criminal no Congresso Nacional; os estados que mais propõem essas iniciativas; quais as casas iniciadoras da tramitação; os mandatos presidenciais que produziram maior número de leis penais; o número de leis aprovadas por ano.

Em seguida faço alguns cruzamentos entre tempo de tramitação por casa iniciadora; tipo de punição por tempo de tramitação e tipos de punição por casa proponente. As questões paralelas a serem mapeadas neste capítulo são: 1) quais são os partidos, estados, anos e as casas proponentes que propõem leis em segurança pública e justiça criminal? ; 2) há diferenças entre a casa que originou a norma e o tempo de aprovação de uma norma? ; 3) cruzando os tipos de punição, a casa proponente e o tempo de tramitação pode-se falar em uma *legislação de emergência* (no sentido de leis reativas, mais punitivas e aprovadas mais rapidamente) do que as outras leis e ‘tipos punitivos’?

Por meio deste capítulo sinalizo a coexistência entre uma legislação mais igualitária (universalista) que visou ampliar direitos e garantias fundamentais; políticas cada vez mais punitivas e reativas aos criminosos; e uma legislação criminalizadora que combina muitas vezes os dois elementos apontados – a idéia de ‘garantir’ direitos a grupos e setores da população por meio da criminalização-multiplicação de tipos penais. Para expor este argumento faço uma análise descritiva mais detalhada de alguns dispositivos promulgados no capítulo seis enfatizando que a suposta ‘contradição’ entre estes elementos é vista nesta dissertação como combinações dos modelos punitivos, o que caracterizaria atualmente uma política criminal *esquizóide* (para utilizar o termo de David Garland, 2001).

¹² No caso dos dados referentes aos partidos políticos e estados considereirei somente as 40 iniciativas apresentadas por parlamentares. Assim há um *missing* de 44 leis que são as propostas oriundas do Executivo, do Congresso Nacional, do Judiciário ou de CPI's.

Propor esta coexistência não significa suprimir o conflito. A resolução de conflitos sociais é vista ainda prioritariamente sob a perspectiva criminalizadora-penalizadora como apontam as leis mais punitivas e muitas vezes a legislação neo-criminalizante. Produzir a criminalização de setores e grupos sociais é uma das características centrais desta legislação aprovada pós-1988.

No entanto, aponto na análise descritiva, que algumas destas leis visaram garantir direitos a grupos da população por meio da criminalização (crimes resultantes de preconceito; crimes contra a exploração sexual juvenil, etc) e que estas reivindicações de punição muitas vezes advém da sociedade civil, dos parlamentares (tanto de direita como de esquerda) ou do Executivo.

Este argumento poderá ser mais bem visto aqui quando analiso as leis propostas de acordo com os partidos políticos no capítulo quatro. Neste capítulo, aponto que não houve uma identidade que poderia ser pensada entre partidos de direita e centro em propor leis mais duras; e partidos de esquerda que apresentaria leis que ampliam direitos. Como aponto, os parlamentares dos diferentes espectros político-partidários nacionais propuseram leis que ampliam os direitos e garantias fundamentais dos acusados, bem como, leis mais punitivas e neo-criminalizantes.

O texto abaixo pretende abordar tais questões. Espera-se que tal pesquisa possa contribuir na compreensão das políticas de segurança pública e justiça criminal no período democrático.

NOTAS METODOLÓGICAS

As leis ordinárias sancionadas (*outputs*) analisadas neste estudo encontram-se na categoria das *'leis de interesse geral/nacional'*. Esta classificação utilizada por Ricci (2002, p.14) define estes dispositivos legais como leis que afetam *"todos os cidadãos do ordenamento jurídico do país, assim como considera as leis que regulamentam uma unidade organizacional que age no nível da comunidade nacional (como o sistema bancário, a legislação civil e penal, o sistema de ensino)."*

Do total coletado (149 Leis), 35 são leis orçamentárias, oriundas de Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN. A sigla PLN é usada para identificar os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária, tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional. Exemplos: Projetos de Lei Orçamentária Anual – LOA ; Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Projetos de Lei autorizando a abertura de créditos: Especial, Extraordinário e Suplementar. O PLN recebe um número único e é apreciado, em sessão conjunta, na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Depois de apreciado e votado, se aprovado, vai à Sanção do Presidente da República¹³. Tais leis foram desconsideradas para a análise. A prioridade da pesquisa serão as leis não-orçamentárias e consideradas relevantes = 84 leis.

As outras 29 leis, excluindo as leis orçamentárias, foram descartadas porque não alteraram substancialmente os arranjos da justiça criminal e de segurança pública ou não modificaram as punições propostas. Por exemplo, foram descartadas leis que criaram superintendências regionais da Polícia Federal em determinados Estados; leis que aumentaram o efetivo da Polícia Militar somente em um estado específico (caso do Distrito Federal – lei 9.237 de 1995). Outro exemplo não analisado - a lei 8.683 de 1993 - não alterou substancialmente a punição, pois deu nova redação ao art. 206 do Código Penal: *"Art. 206. Recrutar trabalhadores, mediante fraude, com o fim de levá-los para território estrangeiro. Pena: detenção, de um a três anos e multa."* O artigo 206 anterior do Código

¹³ Agradeço especialmente a Humberto Caetano de Sousa, da Coordenação de Informação Legislativa - Departamento de Processo Legislativo e Secretaria de Assuntos Legislativos - do Ministério da Justiça, pela disponibilização dos dados e materiais vitais para esta pesquisa, sempre que foi necessário.

Penal dispunha o mesmo *quantum* punitivo: “*Aliciar trabalhadores, para o fim de emigração: pena detenção, de um a três anos, e multa, de um a dez conto de réis.*”.

As leis orçamentárias (para os quais o planalto liberou créditos extraordinários destinados à segurança pública e justiça criminal) foram descartadas como material de análise, pois demandaria rigor de análise e metodologia sobre orçamentos correndo-se o risco de realizarmos uma análise superficial ii) a grande quantidade de informações do banco de dados com as leis ordinárias aprovadas e relevantes já possibilita que a atenção e detalhe na análise fosse dado a este material¹⁴.

A partir da sistematização do banco de dados, os dispositivos das leis foram classificados pelo critério relevante e não relevante. O critério de relevância baseou-se no maior ou menor conteúdo repressivo de uma determinada lei e na mudança substantiva da pena ou de um arranjo organizacional da justiça criminal. Se a lei aprovada não modifica a pena ou arranjo para determinado crime esta não foi considerada relevante. Cabe a ressalva que, este critério aparentemente simplificador do material, tornou-se necessário visto o volume do material empírico coletado.

As informações foram coletadas nos sites da Presidência da República, Senado Federal (Sicon – Sistema de Informações do Congresso Nacional -) e Câmara dos Deputados, nesta ordem. Buscou-se, nos arquivos on-line, a legislação aprovada no site da *Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para assuntos jurídicos*, no item *Leis*, subitem *Leis ordinárias*. O site da presidência possibilita a pesquisa das ementas das leis; do texto na íntegra aprovado; emendas; vetos; eventuais revogações e sanção presidencial do novo dispositivo legal criado.

Ao construir o banco com toda legislação aprovada, o objetivo foi organizar todas as leis ordinárias, para fins de fácil visualização dos dados, de modo que fosse possível selecionar quais leis seriam relevantes a partir da ementa de cada Lei.

¹⁴ Presidência http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei-Ordinaria.htm; Senado - <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>; Câmara - <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.

Dessa forma, a análise quantitativa tornou-se importante. Através deste recurso e da quantificação dos dados no SPSS, a partir de critérios que serão explicitados a seguir, testamos a hipótese acerca dos padrões de atuação do Congresso Nacional, no que diz respeito à legislação em segurança pública e justiça criminal. Isto porque: i) comparar todos os dispositivos legais de toda legislação e descrevê-los qualitativamente tornou-se um objetivo inviável pelo volume do material ii) além do volume, o foco se detêm na análise de todo o material aprovado (*outputs*) e sancionado que diz respeito estritamente ao âmbito legal da legislação federal.

Portanto, o banco de dados permitiu a organização e sistematização das informações gerais do processo de tramitação no Congresso Nacional de cada norma até a sanção presidencial. Além disso, permitiu a classificação dos dispositivos, segundo as variáveis criadas e apresentadas adiante.

Seguem nesta seção breves notas das etapas metodológicas realizadas para a análise do material empírico:

1) Levantamento de toda legislação aprovada sobre segurança pública e justiça criminal no site da Presidência da República: Casa Civil/Subchefia para assuntos jurídicos, no item Leis, subitem Leis ordinárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lei-principal.htm.

2) Coleta ao total de 148 leis. Desse total, 84 leis foram consideradas relevantes. O material foi organizado e classificado em um banco de dados no Excel.

3) Após a coleta de cada lei, utilizamos o serviço de pesquisa no site do Senado Federal – SICON (Sistema de Informações do Congresso Nacional) - com o número e o ano de cada lei. Este serviço de busca fornece o autor e o número de cada projeto que originou a lei na Câmara dos Deputados, Senado Federal ou no Congresso Nacional (nos casos de projetos de autoria em conjunto das duas casas).

4) *Em seguida, no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o número do Projeto de Lei originário da norma sancionada, tem-se acesso as informações sobre o Dia-Mês da proposta; partido do proponente; Estado e Casa do Congresso na qual o projeto iniciou a tramitação.*

5) *Banco de dados - Excel*

As 84 leis relevantes foram divididas nas variáveis:

- Número da Lei
- Ano em que a lei foi sancionada
- Dia-Mês que a lei foi sancionada
- Número de Identificação e Ano do Projeto de Lei (PL) ou Medida Provisória (MPV) que originou à Lei sancionada
- Data e ano da apresentação da proposta originária
- Ementa
- Revogação
- Vetos
- Emendas
- Autor do Projeto de Lei (PL) ou Medida Provisória (MPV) que originou a Lei
- Partido do Deputado ou Senador proponente do Projeto de Lei (PL) ou Medida Provisória (MPV) que originou à Lei
- Estado do Deputado ou Senador Proponente do Projeto de Lei (PL) ou Medida Provisória (MPV) que originou à Lei sancionada

- Casa Iniciadora da Tramitação
- Sanção Presidencial
- Tipos de punição
- Grau de punição
- Tempo de Tramitação

6) Classificação dos dispositivos legais

Os dispositivos legais relativos à segurança pública e justiça criminal foram classificados, segundo os critérios abaixo. Estas categorias foram produzidas para enquadrar a legislação num sentido mais geral, visto o amplo período de reformas legais aqui tratado - 1989 a 2006. Temos consciência de que estas categorias podem produzir alguma distorção no caso de algumas leis específicas, por exemplo, a Lei. 9099 de 1995 que criou os Juizados Especiais e foi classificada como um dispositivo alternativo (o que pode ser considerado). Por outro lado, o mesmo dispositivo produziu a judicialização de conflitos que não chegavam ao judiciário, e por isso, pode ser vista numa certa perspectiva também como ‘criminalizante’.

No entanto, nossa questão central é a análise do aumento ou diminuição da punição, ou seja, se foram adotadas formas legais e arranjos organizacionais que dificultaram ou, do contrário, facilitaram a liberdade do encarcerado e se, ampliou-se ou diminuiu-se os direitos e garantias fundamentais dos acusados e detentos discutindo especificamente com a tese do recrudescimento penal no contexto brasileiro. São estas 84 leis que compõem meu universo total de pesquisa que serão analisadas neste trabalho. Segue abaixo a classificação das leis em:

1– Leis Mais Punitivas em relação aos dispositivos anteriormente revogados.

A) Os novos dispositivos legais relativos aos crimes têm penas mais duras (novos tipos penais, maior tempo de pena, mais hipóteses de qualificação dos crimes, restrição desqualificadoras, de prescrições, de não punibilidade ou não culpabilidade) do que os dispositivos anteriores.

B) Os novos procedimentos penais criam, em comparação com os anteriores, novas restrições às garantias dos acusados ou se ampliam poderes dos agentes e organizações voltados à investigação, acusação e processo judicial penal.

C) A+B (Penas mais duras + Novas restrições).

2 - Políticas penais alternativas às penas reclusivas, leis que reduzem as penas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado

D) Se, inversamente, os novos dispositivos se localizam no quadro das políticas penais alternativas, despenalizadoras, que ampliam a possibilidade de aplicação de penas restritivas de direito a penas reclusivas.

E) Foram criados procedimentos que buscaram tornar mais amplas e efetivas as garantias dos direitos fundamentais aos acusados ou dispositivos alternativos ao processo penal, inclusive medidas de descriminalização de condutas que não sejam consideradas socialmente danosas.

F) D+E (Políticas alternativas + Ampliação dos direitos)

3 - Arranjos institucionais das organizações de segurança pública e justiça criminal

G) As organizações de repressão penal e de segurança pública receberam novas atribuições e formas organizacionais voltadas a tornar mais visível sua presença nos espaços públicos, ampliar seus domínios de atuação e aumentar a eficiência de sua ação.

H) Foram adotados arranjos organizacionais alternativos, preventivos, cotidianos intervindo nos fatores situacionais e sociais propiciadores do crime e nas formas organizacionais de segurança pública.

5 Criminalização de novas condutas

I) Novos tipos penais - ou hipertrofia do Direito Penal - que se caracteriza pelo movimento de expansão materializado na criminalização de um número maior de condutas.

6) Leis que instauram privilégios

J) Leis que visaram direitos apenas a um determinado grupo da população, como, a prisão especial.

7) Leis Mistas

K) Leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado.

Portanto, a ‘metodologia’ utilizada se aproxima do que Howard Becker (1992, p. 12) chamou de “*modelo artesanal de ciência, no qual cada trabalhador produz as teorias e métodos necessários para o trabalho que está sendo feito*”. Se esta maneira de pesquisar, como diz Becker, possui a desvantagem da especialização, por outro lado, a vantagem reside na liberdade de utilizar os métodos possíveis para resolver os problemas da pesquisa. Assim, a seguir, faço algumas considerações acerca do debate contemporâneo sobre o controle do crime e do criminoso e alguns modelos teórico-práticos que influenciaram a construção das políticas penais em nossa atualidade no ocidente, especificamente o foco recai mais sobre o debate americano e inglês.

CAPÍTULO 1

O controle do crime e do criminoso no debate internacional

Nesta seção, nosso intuito é apresentar uma breve síntese da discussão bibliográfica internacional sobre o tema. Nossa revisão não está focada na problemática do Parlamento e Legislação Penal, *veto players, etc*, mas sim no debate teórico sobre formação de modelos e políticas de controle do crime e do criminoso, sobretudo, o debate nos países de língua inglesa (EUA e Inglaterra) de meados dos anos 60 até os dias atuais. Discuto tais políticas e bibliografia em diálogo restrito com a perspectiva do que se convencionou chamar de endurecimento penal ou Estado Penal.

Tal opção, de não focar as relações múltiplas entre campo político e legislação aprovada, deve-se ao fato que: i) há pouquíssimos trabalhos que tratam especificamente da relação Parlamento e Legislação de segurança pública e justiça criminal, seja no plano internacional, seja nas pesquisas do Brasil ii) parece-nos que houve uma certa priorização do debate teórico acerca do tema das políticas penais *hard* no Brasil e, dessa forma, busco ampliar o debate teórico para além desse referencial apontando a políticas públicas situacionais e a redefinição mais ampla do perímetro e modalidades da ação do Estado voltada para as ‘populações problemáticas’ (WACQUANT, 2008) iii) nesse sentido houve uma certa transposição, da qual supõe-se que o Brasil estaria reproduzindo somente a ‘dureza’ no plano legal-estatal, quando o assunto pode ser proposto como uma questão empírica a ser investigada: a formulação de políticas públicas da União no ‘combate’ à criminalidade.

Desse modo, para testar a hipótese central do nosso trabalho - se o estado brasileiro adotou leis prioritariamente num sentido reativo e mais punitivo - acreditamos ser fundamental retomarmos a pluralidade de estudos e concepções acerca das políticas penais em nossa contemporaneidade.

Optamos por realizar um panorama do debate internacional e nacional sobre criminalização, segurança pública, justiça criminal e as políticas públicas de controle do

crime na atualidade. As questões que pautam as diferentes abordagens e que nos interessam são: quais são as políticas públicas de segurança tidas pelos teóricos americanos como mais ‘eficazes’ no combate ao ‘crescimento’ dos índices de criminalidade e o ‘aumento’ da percepção pública da violência? Quais modelos de políticas punitivas pautam a agenda de segurança pública? O item procura explorar estas questões do debate teórico sobre as políticas públicas de segurança, principalmente a partir dos anos 70 nos países de língua inglesa (EUA e Inglaterra).

No plano teórico, apesar das diferentes abordagens e concepções sobre o controle da criminalidade e do criminoso, entendemos que as pesquisas atualmente, de um modo geral, encontram-se em duas dimensões: a) as correntes que analisam as motivações individuais e processos sociais que levariam as pessoas para a criminalidade b) as correntes que analisam as taxas de crime com relação às culturas e as mudanças nos modos de organizações sociais.

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

Estes dois autores são relevantes, na medida em que foram importantes na divulgação e difusão da idéia do controle da criminalidade como um ‘risco’ cotidiano a ser administrado de forma rotineira, principalmente a partir dos anos 70, quando se (re) começa a (re) acreditar¹⁵ que não somente o Estado, mas outros grupos da sociedade civil podem participar da tal ‘guerra contra o crime’.

Na segunda perspectiva estão alguns estudos que relacionam as taxas de crime com as mudanças nas formas de sociabilidade contemporânea ou (e) características da

¹⁵ Nos séculos XVIII e XIX, Beccaria e Bentham, já haviam aplicado explicitamente cálculos econômicos em suas análises.

cultura e política de alguns Estados ocidentais. Mudanças essas que refletiriam nas políticas de controle do crime e do criminoso, principalmente nos EUA (Tonry, 2009) e Grã-Bretanha (Faulkner, 2007). As denominações para tal processo também são conhecidas: Estado Penal, encarceramento em massa, Cultura do Controle, recrudescimento penal, etc. Para tal objetivo abordaremos Wacquant (2001; 2004), Garland (1999 e 2001), Loader (2009) entre outros.

1.1 Teoria Econômica do Crime

Esta seção retoma alguns parágrafos do artigo (Silveira Campos, 2008) para situar a teoria econômica através do resgate do artigo de Gary Becker (1968) “*Crime and Punishment: An economic approach*”.

A teoria da escolha racional se pretende como um conjunto de abordagens para o estudo sistemático das instituições, da escolha institucional e da durabilidade das instituições. As raízes destas abordagens estão na teoria econômica da empresa, na história econômica e na teoria política positiva. Para os teóricos desta corrente o que distinguiria esta perspectiva das demais é o estudo dos micro-fundamentos da análise institucional tais como regras do processo decisório, mapeamento dos atores, voto, etc, por meio das interações estratégicas dos agentes, cada qual com suas preferências definidas, dentro de um determinado contexto. A perspectiva da maximização das preferências individuais abrangeria todas as questões sociais e políticas, desde os efeitos das grandes instituições políticas como legislaturas, cortes, eleições, burocracias a fenômenos como a corrupção, produção e troca, revolução ou nos estudos da criminalidade (WEINGAST, 1998).

A TER influenciou parte significativa dos trabalhos de Ciência Política, principalmente os estudos norte-americanos a partir do referencial da Economia, nos trabalhos de Anthony Downs (1999), Kenneth Arrow (1951), Gordon Tullock & James Buchanan (1962), George Stigler (1975) e Mancur Olson (1999). Ainda que existam diferenças substanciais entre estes autores e trabalhos, eles adotaram uma perspectiva materialista da escolha racional na qual os agentes sociais visariam à maximização de seu interesse individual, definido em termos de cálculo de custos e benefícios, e que poderia se

manifestar nos ganhos proporcionados pelo voto, a riqueza, as oportunidades no mercado de trabalho e outras dimensões da vida social, mais ou menos mensuráveis em quantidade, e sujeitas a constrangimentos dos recursos materiais. “*Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles*” (FEREJOHN e PASQUINO, 2001, p.5).

Segundo Weingast (1998) a interação estratégica dos indivíduos localizados em um contexto definido é uma marca desta concepção teórica, na qual as instituições são moldadas via seus efeitos sobre o conjunto de ações disponíveis para cada indivíduo sobre a seqüência de ações e sobre a informação disponível para cada tomada de decisão do agente. Assim, a abordagem da escolha racional inicia-se com um conjunto de indivíduos (segundo seus entusiastas), cada qual, com escolhas bem definidas.

Gary Becker, ao estudar o crime, empregou o raciocínio econômico em seu artigo “*Crime and Punishment: An economic approach*” (1968) marcando o início dos trabalhos de uma corrente denominada **teoria econômica do crime**. A idéia central para esta corrente é que os indivíduos contrastam os custos e benefícios esperados de suas ações quando decidem pelas condutas conformes ou contrárias à lei, comparando-as com os resultados do seu tempo de trabalho no mercado legal, considerando a probabilidade de apreensão, condenação, a severidade da punição e uma maior ou menor propensão do indivíduo ao ‘risco’ de cometer um ato ilegal.

Para Becker a decisão de cometer um crime resultaria, portanto, da maximização da utilidade esperada em que o indivíduo calcula os futuros ganhos da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e de aprisionamento, e por outro lado, o custo de oportunidade de cometer um crime através do salário alternativo no mercado de trabalho legal. Segundo Cerqueira e Lobão:

Vários artigos que se seguiram, ainda com uma abordagem da escolha racional, basicamente, trabalharam com inovações em torno da idéia já estabelecida por Becker, em que dois vetores de variáveis estariam condicionando o comportamento do potencial delinqüente. De um lado,

os fatores positivos (que levariam o indivíduo a escolher o mercado legal), como o salário, a dotação de recursos do indivíduo, etc.; de outro, os fatores negativos, ou dissuasórios (*deterrence*), como a eficiência do aparelho policial e a punição. Dentre esses estudos, cabe destaque para os de Ehrlich (1973), Block e Heinecke (1975) e Leung (1995). (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p.247-248)

Becker relaciona o número de crimes pelos custos da probabilidade da condenação, a probabilidade de apreensão e detenção. O indivíduo calcularia os ganhos da atividade ilegal com os ganhos no mercado legal e a sua ‘disposição’ para cometer o crime, já que os criminosos prefeririam o risco para este teórico. A idéia é a seguinte: se a renda no mercado de trabalho for inferior aos custos-benefícios, determinados segundo estas variáveis, o indivíduo optaria pelo crime. Araújo (2002) resume o modelo de Becker como a seguinte fórmula:

$$NBi = li - ci - wi - (pr * pu)$$

No qual: NBi = benefício líquido do indivíduo i; li = valor monetário do ganho com o crime; ci = custo de planejamento e execução do crime; wi = custo de oportunidade; pr = probabilidade de captura e condenação; pu = valor monetário do castigo.

Dentre estas variáveis citadas acima por Becker, as que ‘estimulariam’ o indivíduo pela busca do mercado de trabalho são a renda, salário, a educação, etc entendidos como os ‘fatores positivos’. Já os ‘fatores negativos’ (*deterrence* - dissuasão) são as variáveis que visariam desestimular o cálculo pelo crime como o nível de eficiência do aparato da justiça criminal e da polícia, bem como a tal severidade das punições. Assim, um aumento nas atividades legais, na obediência e no rigor da punição ou ainda alterações nas formas de punição em relação à lei reduziriam os incentivos às atividades ilegais.

Quanto à punição, esta teoria propõe a *otimização* das condições e recursos, de modo que se minimizaria os custos sociais do delito em prol de um suposto (e ideológico) maior bem-estar da sociedade. Para tanto, o autor considera que alguns custos da punição

são altos aos outros membros da sociedade como, por exemplo, os custos da prisão, da liberdade condicional e do *probation*.

O modelo de ‘combate ao crime’ baseado na otimização dos recursos deveria ser dividido e aplicado em 5 categorias: (1) o número de crimes e os custos destes; (2) número de crimes e as punições distribuídas; (3) número de crimes apreendidos e condenados, e os gastos públicos das polícias e da justiça criminal; (4) número de condenações e os custos da prisão e de outros tipos de punição; (5) o número de crimes e os gastos privados sobre proteção e apreensão.

Para a teoria da escolha racional o custo social total das punições seria, portanto, o custo para os criminosos mais os custos ou menos o ganho para os outros membros da sociedade. Nessa perspectiva, o bem estar social funcionaria como o bem estar econômico e assume que a sociedade teria por função medir as ‘perdas sociais das ofensas’.

Becker articula a questão da *otimização* das punições através das multas como forma que seria eficiente de punir e, de acordo com sua linguagem, de ‘alocação ótima de recursos para a sociedade’. Ou seja, o valor marginal das penas teria que se igualar ao ganho privado marginal da atividade ilegal. Segundo Becker, o valor monetário de uma multa poderia ser igual ao prejuízo marginal causado pela ofensa dentro da lógica que o autor denomina de minimização das perdas sociais e que ‘compensaria’ as vítimas. O objetivo das penas seria minimizar a tal perda social nas rendas sobre os infratores. Desta forma, as penas deveriam depender de um suposto dano total causado pelos ofensores¹⁶ e os criminosos teriam de compensar os custos contagiosos de seu delito, como também, os prejuízos que causam a sociedade é o que acredita Becker.

Para a teoria econômica do crime (ou escolha racional) se a ofensa causar mais prejuízo externo que o ganho privado do criminoso, o dano social da ofensa poderia ser minimizado por um conjunto de punições *suficientemente alto para eliminar ‘todas’ as ofensas*. Por exemplo, o que esta corrente acredita é que em um estupro ou assassinato o

¹⁶ No texto: “If the goal is to minimize the social loss in income form offenses, and not to take vengeance or to inflict harm on offenders, then fines should depend on the total harm done by offenders, and not directly on their income, race, sex, etc.” (Ibid, p.195)

‘prejuízo’ causado à vítima pode ‘exceder’ o benefício do criminoso e as vítimas não poderiam nestes casos serem compensadas pelos ofensores. Neste caso, dever-se-ia complementar a multa com a prisão e outras formas de punições para ‘intimidar’ o ofensor. Se os custos de apreensão e condenação e a certeza da punição aumentam ou diminuem o número ‘ótimo’ de crimes, isto dependeria em grande medida se as penas forem substituídas e alvo de mudanças ou no aumento da probabilidade de condenação, segundo Gary Becker (1968).

Para Becker, a prisão não poderia ser abolida, mas deveria ser feito um ‘bom uso’ dela, conhecendo-se a uma ‘elasticidade’ da resposta dos crimes mediante as mudanças nas punições. No entanto, para o autor, a multa seria preferível como forma de punição, pois ela pode recompensar as vítimas, maximizando a utilidade dos recursos públicos e restabelecendo as ‘perdas econômicas da sociedade’. Portanto, para o autor, a pena deveria ser considerada o preço de uma ofensa. A diferença seria somente na unidade de medida: multas são vistas como preços em unidades monetárias e a prisão vista como preços em unidades de tempo.

Concluindo o artigo, Becker (Ibid, p. 207-09) faz um resumo de sua análise sobre o crime: decisões públicas são os gastos com polícia, juizados, cortes, etc...que ajudam a determinar a probabilidade (p) que um crime é descoberto, a apreensão e a condenação do criminoso, o tamanho da punição para a detenção (f), e a forma da punição: prisão, *probation*, multa, etc. A otimização dos valores dessas variáveis pode ter como objeto também, entre outras coisas, os constrangimentos impostos por estas três variáveis. Uma define os danos causados por um número dado de ações ilegais chamadas ofensas (O), a outra o custo da realização dado por p , e a terceira os efeitos das mudanças em p e f sobre O .

Para o autor americano, em meados dos anos 60, as evidências sobre as probabilidades atuais e as punições nos EUA seria fortemente consistente com as implicações de sua análise de otimização, pois, as multas teriam algumas supostas

vantagens sobre outras punições: preservariam recursos, compensariam a sociedade, como também, puniria os criminosos e simplificariam a determinação da otimização.

Segundo o autor, a pouca atenção dada em seu artigo para as políticas públicas nos EUA de combate ao crime sugeriria uma correspondência ‘positiva’ com as políticas de minimização das perdas sociais do seu modelo, já que, os setes maiores crimes nos EUA (homicídios, estupro, roubo, roubo mediante o uso da força física, roubo com arrombamento, furtos e roubos de carro¹⁷) seriam os causadores de maiores prejuízos e os mais severamente penalizados pelo sistema criminal americano.

Assim, Becker alenta para que o leitor não se assuste com a ‘novidade’ da análise econômica do comportamento ilegal, lembrando que para ele duas contribuições da criminologia durante o século XVIII e XIX, Beccaria e Bentham, explicitamente já aplicaram cálculos econômicos. Para o autor cada uma destas abordagens tem perdido aprovação nos últimos cem anos e seu artigo deveria ser visto como a ‘ressurreição’ e ‘modernização’ destes estudos.

Já pudemos observar por meio das idéias de Gary Becker que ocorre uma insistência com a linguagem econômica e do ‘risco’. Assim, os crimes são concebidos como fenômenos regulares, previsíveis, sistemáticos e, por conseguinte, uma decorrência desta concepção é que as políticas sobre a criminalidade podem ser vistas mais como ações concebidas para governar os hábitos sociais e econômicos de setores da população tida como ‘*problemática*’ (as pessoas que supostamente ‘preferem’ o risco). Adiante, desenvolvo mais algumas críticas a esta concepção da teoria econômica do crime. Antes disso, exponho seu complemento teórico-prático: *a teoria das janelas quebradas*.

¹⁷ A terminologia americana para alguns crimes não corresponde exatamente a tipificação penal brasileira. No entanto, traduzimos respectivamente os sete maiores crimes: “murder, forcible rape, robbery, aggravated assault, burglary, larceny and auto theft” (Ibid, p. 187).

1.2 – *Broken Windows*

A teoria denominada janelas quebradas (*broken windows*) foi exposta e fundamentada nos estudos sobre as políticas públicas de controle da criminalidade, nos EUA, na década de 80 (1982) do século XX, por dois autores americanos James Q. Wilson e George L. Kelling no artigo “*Ventanas Rotas: La policía y la seguridad en los barrios*” (2001) ¹⁸. Também revisito o artigo de Wilson “*Crime and Public Policy*” (1983). O interesse nos artigos se justifica pela influência, muito embora não explícita, que estas duas abordagens tiveram em concepções e práticas sobre políticas de segurança pública supostamente ‘eficazes’.

Ou seja, a idéia de revisitar os artigos de Gary Becker - Teoria econômica do crime – e os artigos de Wilson e Kelling – Broken Windows – ocorre pelo fato de evidenciar como o debate teórico e a formulação das políticas atuais de segurança pública não foram concebidas, nem nos EUA, só na perspectiva do recrudescimento penal e do maior controle dos criminosos através do aumento das penas e dos tipos penais. Através destes autores, portanto, pretendo ampliar a análise teórica para além do endurecimento penal mostrando como estas (ou outras) idéias supostamente ‘softs’ acerca da punição fazem parte do que Garland (1999, 2001) já bem denominou como *Cultura do Controle* ou *criminologia do outro*.

Por meio da explicitação dessas idéias pode-se dizer que a formulação das políticas e tentativas de controle do crime também vão na direção de uma ‘*justiça atuarial*’ (Feeley e Simon 1994), de modo que as políticas de segurança pública baseiam-se cada vez mais em cálculos, técnicas de projeção, controle dos riscos da criminalidade, policiamento comunitário, multas, penas restritivas de direitos, etc. Políticas encaradas também como contingência, passíveis de prognósticos e que poderiam controlar a incidência do crime e seus danos através das ditas formas ‘ótimas’ de punição.

Nesse registro, vale apenas lembrar que o trabalho de Cohen ainda nos anos 80 (1985), já apontava para essa polarização das políticas penais em uma corrente dura (*hard*)

¹⁸ Publicando originalmente em *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n° 3, p. 29 a 38, march, 1982.

baseada no recrudescimento das penas, e uma vertente branda (*soft*) constituída pela difusão de ações e mecanismos de controle social mais preventivos, cotidianos, reguladores, que envolvam atores estatais e não-estatais nas políticas de controle do crime e produzam novas formas de saber-poder em práticas institucionais.

Busca-se pensar neste trabalho as políticas de segurança e justiça criminal em formas multidimensionais de pensar o problema. Tal perspectiva pode dar minimamente conta dos complexos mecanismos que não propriamente só controlam, mas sobretudo produzem os comportamentos considerados adequados ou inadequados com relação a determinadas normas e instituições sociais (Alvarez, 2004).

Uma das formas para evidenciarmos parte disto é resgatando o debate sobre o “*Broken Windows*”. Os autores relatam o fato que em meados da década de 70, o estado de New Jersey, lançou o programa ‘*bairros limpos e seguros*’. O foco central do programa era a mobilidade e patrulhamento do policiamento a pé ao invés das viaturas utilizadas. Cinco anos depois, a fundação Policial de Washington DC, publicou uma avaliação do projeto de patrulhamento a pé, na qual, segundo os autores o patrulhamento a pé ainda não havia reduzido as taxas de delinqüência.

No entanto, segundo os ideólogos das ‘*janelas quebradas*’ os residentes nos bairros com esse tipo de patrulhamento sentir-se-iam mais seguros do que as pessoas de outras áreas. Segundo Wilson e Kelling, além de uma suposta maior sensação de segurança, os cidadãos moradores nestes locais teriam uma opinião mais favorável ao policiamento, do mesmo modo que os policiais teriam uma ‘moral’ mais elevada, mais ‘satisfação’ no trabalho e atitudes ‘positivas’ em relação aos cidadãos, quando comparados com os policiais que faziam o patrulhamento nos automóveis¹⁹.

Para os autores, para encontrar a resposta da suposta maior sensação de segurança que eles descrevem (ou propagam) seria necessário compreender que a maioria das pessoas supostamente, segundo os autores, temeria em lugares públicos ser vítima de

¹⁹ Segundo os autores: “*Sabían lo que hacían los policías a pie, sabían que era diferente a lo que hacen los policías motorizados, y sabían que tener policías caminando efectivamente hacía más seguro el barrio*” (WILSON e KELLING, 2001, p. 68.)

algum delito que resultasse num ataque repentino e violento de um ‘estranho’. Vale explicitarmos o conceito de Wilson e Kelling do que seria um ‘estranho’:

Este riesgo é muy real, tanto en Newark como en muchas grandes ciudades. Pero tendemos a pasar por alto otra fuente de temores: el miedo a ser molestado por gente indisciplinada. No se trata de gente violenta, ni necesariamente delincuente, sino personas desaliñadas, revoltosas o impredecibles: mendigos, borrachos, adictos, adolescentes ruidosos, prostitutas, vagabundos, personas mentalmente perturbadas (WILSON e KELLING, 2001, p. 68).

Falando especificamente da teoria das janelas quebradas, os autores dizem que as pessoas de Newark²⁰ manifestaram, por meio dos seus comportamentos e entrevistas feitas na pesquisa, que dão um alto valor a ordem pública e sentem-se ‘aliviados e seguros’ quando a polícia ajuda-os na manutenção da ordem e ‘combater a desordem’. Isso coloca o axioma teórico das janelas quebradas: nível da comunidade, desordem e delito estariam inexoravelmente ligados em uma seqüência (evolucionista) de acontecimentos. A idéia, segundo os autores, conflui da psicologia social para os oficiais de polícia²¹.

Para Kelling e Wilson, o processo de decadência urbana possuiria quatro etapas específicas que articuladas formam o que para eles seria ‘o círculo vicioso do crime’: comunidade, desordem e delito. Cito abaixo como os autores pensam as tidas etapas da ‘desordem’:

- **1ª etapa:** *famílias mudam-se para outros bairros; adolescentes se reúnem nas portas das lojas; comerciantes pedem que saiam, mas eles se*

²⁰ A cidade de Newark fica no estado norte-americana de Nova Jersey. Foi a região em que se desenvolveu o programa de policiamento a pé, do qual narram os autores. O programa consistia, essencialmente, na conversão parcial do método de policiamento ostensivo, de radiopatrulhamento motorizado para o de patrulhamento a pé.

²¹ Citando novamente os autores: “*Psicólogos sociales y oficiales de policía tienden a coincidir en que si una ventana de un edificio está rota y se deja sin reparar, El resto de las ventanas serán rotas pronto. Esto es cierto tanto en buenos Barrios como en los más decadentes. La rotura de ventanas no ocurre en mayor escala debido a que algunas zonas están habitadas por decididos “rompedores de ventanas” mientras otras están pobladas por “amantes de ventanas”, sino porque una ventana sin reparar es señal de que a nadie Le preocupa, por lo tanto romper más ventanas no tiene costo alguno (siempre ha sido una diversión)*” (Ibid, p. 69)

negam; comerciantes brigam; começa-se a 'beber' em frente às lojas; bêbados começam a dormir por ali; mendigos começam a cercar os pedestres. "Una propiedad es abandonada, se deja crecer el pasto, una ventana estalla" p. 70

- **2ª etapa:** *mais moradores se mudam, outros deixam de andar pelas ruas dos bairros, rapidamente gera-se o processo de 'atomização'. O bairro passa a existir para alguns moradores somente na figura de 'algumas pessoas conhecidas e confiáveis'.*

- **3ª etapa:** *a zona passa a estar vulnerável a invasão criminal. É provável, nesse contexto, que se trafiquem drogas, instalem-se prostitutas, desmanchem automóveis, crianças roubem bêbados para se divertirem, clientes de prostitutas sejam assaltados, às vezes de forma violenta. Começam os tais roubos violentos.*

- **4ª etapa:** *chama-se a polícia. O crime continua, mesmo com alguma prisão ocasional. Para os moradores residentes, a polícia é ineficiente e descuidada. Para a polícia, os residentes são 'animais que merecem uns aos outros'. Assim, os cidadãos deixam de chamar a polícia, já que não podem fazer nada e instala-se a desordem e o delito.*

Para Wilson e Kelling, nas ruas o crime grave floresceria quando não existem as chamadas restrições para condutas fora da ordem. *"El mendigo no controlado es, en efecto, la primera ventana rota"* (Ibid, p. 73). O raciocínio destes autores é o seguinte: se um bairro não poderia evitar um 'mendigo'²², por exemplo, – raciocinará o suposto 'ladrão' – seria menos provável que alguém chamasse no local a polícia para identificar um suposto 'assaltante' ou para intervir quando ocorresse um assalto.

Segundo a contextualização histórica-teórica dos autores-ideólogos Wilson e Kelling, na década de 1960 o principal problema dos EUA seriam as chamadas 'revoltas urbanas'. Nesse contexto, alguns cientistas sociais teriam começado a explorar cuidadosamente a função policial de manutenção da ordem. A partir dos anos 70 a atenção de outra parte dos cientistas sociais americanos teria se desviado para o chamado 'combate do crime'. Os estudos também passaram da manutenção da ordem para converter-se em esforços para comprovar de que modo a polícia poderia 'resolver mais crimes', 'prender

²² Algumas palavras são mantidas conforme utilizam os autores americanos apenas para demonstrar e ressaltar como pensam estes ideólogos da *lei e ordem*.

mais' e 'reunir melhor evidência'. Em resumo, para Kelling e Wilson, a manutenção da ordem não seria feita através do policiamento apenas reativo, mas fundamentalmente por meio do fortalecimento dos assim denominados 'mecanismos do controle social informais da própria comunidade'²³.

Aqui, pode-se perceber que o conceito de *controle social* (o que implica numa consideração geral acerca dos pressupostos da teoria das janelas quebradas) possui uma dimensão estritamente instrumentalista e funcionalista (conservadora), pois nele está implicada uma concepção de praticar, inserir e, sobretudo, difundir racionalidades e formas de gestão voltadas estritamente para a manutenção-conservação da ordem social. As práticas e políticas de segurança, segundo estes autores, deveriam incidir majoritariamente sobre as populações que eles denominam como 'estranhas'. A correspondência destes teóricos com a chamada *política de tolerância zero* que vigorou em Nova York nos anos 90 não se conectam (ou são cúmplices) por acaso.

1.3 Crime e Política Pública – *community relations*?

No livro editado por James Q. Wilson, *Crime and Public Policy* (1983), o autor apresenta um capítulo de mesmo título que apresenta um balanço das políticas públicas de controle do crime e do criminoso nos EUA.

Segundo Wilson, no início da década de 80, havia nos EUA duas abordagens de crime e política pública mais ou menos utilizadas, de acordo com as inclinações políticas e afiliações profissionais dos autores naquele contexto: 1) A crença na melhora da natureza

²³ Citando-os novamente: "*Pensamos que este desejo de 'des criminalizar' conductas desviadas que 'no dañan a nadie'*- y así eliminar la última sanción que la policía puede emplear para mantener el orden en el barrio – es un erro. Arrestar a un simple borracho o vagabundo que no ha hecho daño a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto modo lo es. Pero no hacer nada respecto a una veintena de borrachos o una centena de vagabundos podría destruir toda una comunidad. Una regla particular que parece tener sentido en un caso individual no lo tiene cuando se la convierte en universal y se la aplica a la totalidad de los casos. No tiene sentido porque no tiene en cuenta la relación entre una ventana rota que no se rapara y mil ventanas rotas" (Ibid, p.75)

humana através das organizações sociais 2) de outro lado, a reivindicação da condenação vigorosa por meio das modificações legais, de acordo com os objetivos a serem perseguidos, no controle do crime.

Quanto ao primeiro caso, Wilson diz que tratou-se com ceticismo tal abordagem por conta do aumento das taxas de crime nos EUA. Tal corrente reivindicava o redirecionamento das forças policiais no sentido de relações comunitárias '*community relations*'; na crença de que o crime iria diminuir se fosse acelerado o progresso social e o pedido para que a *otimização* dos recursos fossem gastos para 'demonstrar os métodos de reabilitação dos criminosos'. Cito um gráfico de David Garland (2001) que situa o crescimento do encarceramento nos EUA.

Gráfico 1: Índices de ofensas registradas por 100 mil hab. nos EUA (1950 – 1998)

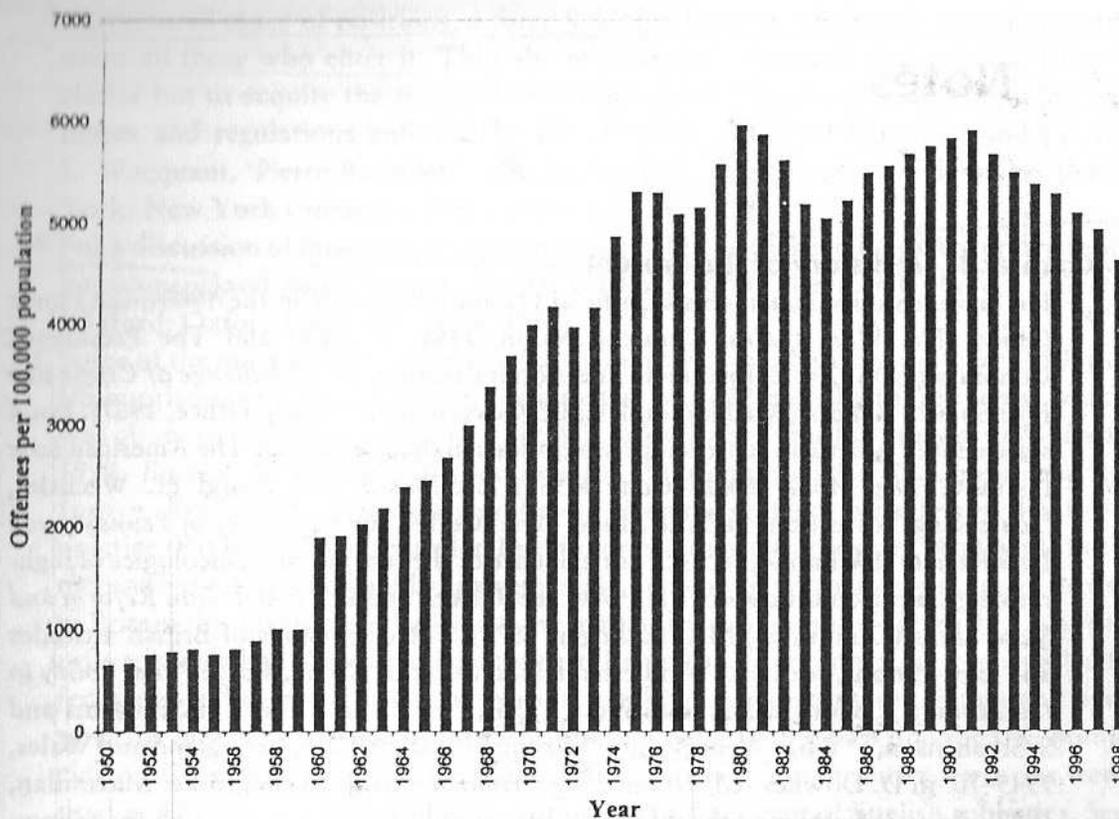


FIG. 1: Index offenses known to police per 100,000 population United States, 1950–1998

Fonte: apêndice GARLAND, David. La Cultura del Control. 2001.

No segundo caso, insistiu-se que o suposto ‘remédio’ era nomear novos juízes, melhorar o procurador-geral (*attorney general*) e reintroduzir a pena de morte (ocorrido em 1976²⁴) como medidas que poderiam pôr fim no aumento dos níveis de violência.

Wilson acredita que há um link entre a opinião científica e a sabedoria prática dos cidadãos e oficiais. Nessa perspectiva de Wilson, a prioridade no modo de ‘gerir o

²⁴ Em 1972 a Suprema Corte dos Estados Unidos suspende a aplicação da pena de morte, por considerar que as execuções eram realizadas com o uso de métodos brutais. Em 1976 a pena capital volta a ser instituída com a substituição, na maioria dos Estados, da cadeira elétrica e da câmara de gás pelo método da injeção letal.

crime e a desordem’ deveria ser a associação da polícia com os grupos comunitários, pois, segundo o autor seria ‘melhor’ supervisionar os criminosos dentro das comunidades do que não os supervisionar dentro das instituições da justiça criminal.

Wilson (1983) relata quais políticas públicas funcionariam nas tentativas pelo melhor controle do crime e do criminoso. Resumo brevemente as principais considerações sobre tais políticas públicas. Assim, segundo Wilson:

- **Policiamento comunitário:** *melhor a polícia supervisionar os criminosos dentro das comunidades do que não os supervisionar dentro das instituições.*

- **Progresso social e criminalidade:** *o progresso social e a diminuição da criminalidade não seriam crenças inabaláveis, pois, às vezes o crescimento econômico acompanhou o crescimento da criminalidade nos EUA e vice-versa.*

- **Prisão:** *é uma parte do ordenamento social que deve ser tratada como os vitorianos tratavam o sexo – combinação de degradação e hipocrisia.*

- **Pena de morte:** *não há evidências para Wilson da pena de morte enquanto política pública, pois, as pesquisas que propõem demonstrar o efeito da dissuasão de execuções aos assassinos é ainda inconcluso, e assim continuará a ser, pois as análises que visam relacionar execuções com a redução de outros tipos de crimes – por exemplo, estupro e assalto a mão armada (armed robbery) – é para ele inexistente.*

- **Taxas de crime e níveis de emprego:** *segundo Wilson as análises que tentam relacionar as taxas de crime com os níveis de desemprego não tiveram conclusões significativas, em especial, as análises que focaram a concessão de emprego ou outro benefício aos criminosos. Isto porque, nos EUA, segundo Wilson o aumento do crime se deu na década de 1960 quando as taxas de desemprego estavam em queda, bem como, na década de 1970 quando o desemprego aumentava.*

- **Criminosos “mais perigosos” (underscores):** *são os que necessitariam, na concepção do ideólogo americano, de um sistema de informação especial para guiar as decisões da polícia, promotores e juízes. Segundo Wilson, pesquisas americanas apontam que as maiores taxas de*

criminosos violentos (violent predators), se comparadas com os menos ofensores seriam: jovens, usuários de drogas, que iniciaram suas atividades criminais cedo, com um número considerável de detenções (mas não necessariamente de condenações) e que praticaram roubos às residências, comércios, etc (robbery and burglary). As políticas públicas de controle do crime ‘mais efetivas’ para Wilson são os programas de combate as carreiras criminais, que deveriam ter o foco na juventude que possui ‘passagens’ e são usuárias (os) de drogas. Deve-se também preocupar mais com os criminosos jovens adultos que estão no ‘auge’ (segundo o autor) da carreira criminal, do que com os velhos adultos.

- **Uso mais racional e eficiente dos espaços prisionais:** Wilson recomenda à construção de maiores espaços, de atividades recreativas aos presos e o uso da incapacitação seletiva através de espaços reservados para os que cometeram os crimes mais graves.

- **Uso mais racional do sistema de sentenciamento:** a maioria das propostas vão na direção da restituição às vítimas, serviços comunitários, psicoterapia e concessão de auxílio-trabalho aos criminosos. No entanto, para Wilson, o uso destas medidas dever-se-ia requerir duas coisas: 1) formular uma maneira ‘sensata’ de classificar os criminosos para conhecer quando é apropriado tal programa 2) ter efetivos meios de controle para que os criminosos permaneçam efetivamente nos programas.

- **Família:** desempenharia na visão do autor um papel importante no controle do crime, pois a estrutura psíquica e social dos bairros afeta diretamente como as pessoas podem ser vitimizadas.

- **Escola:** segundo Wilson também seria um elemento importante, pois, pode tanto ser ‘permissiva’ ao crime como ajudar no controle do crime através do controle social informal.

- **Acesso à produtos:** taxas de crimes responderiam não somente aos locais nas quais as pessoas se encontram, mas também aos produtos pelas quais as pessoas teriam acesso. Exemplos de Wilson: heroína, álcool e porte de arma elevariam as taxas de crime.

Portanto, para Wilson, toda discussão acerca das políticas públicas – policiamento, estratégias de promotores, políticas de encarceramento, procedimentos de corte – são idéias de como o sistema de justiça criminal poderia ser. No entanto, Wilson atenta a um suposto ‘perigo das más condutas para a consciência’ e o ‘perigo do descrédito dos bairros’.

Para Wilson, todas essas medidas expostas seriam diretamente chefiadas pelos estados, oficiais locais e os cidadãos privados. O governo federal exerceria o papel de implementar, testar e disseminar informações úteis sobre quais trabalhos e políticas seriam implementadas no sistema de justiça criminal. Na concepção do autor, portanto, o papel do governo federal americano seria delinear como o crime envolveria questões fora do sistema de justiça criminal, bem como, questões de dentro do sistema como mostrou nas políticas públicas descritas, fazendo com que se constituísse um ‘*caráter*’ na sociedade humana mantendo um balanço ‘apropriado’ (idealizado) entre ‘responsabilidades e direitos’.

As *criminologias da vida cotidiana* (Garland, 2001) visam a racionalidades como práticas. Práticas teóricas-discursivas (no sentido de discursos que se pretendem estatutos de verdades nas políticas de segurança) como vimos aqui por meio de Becker e Wilson. Deleuze dá algumas ‘pistas’ importantes quando estuda o contexto europeu se referindo a ‘crise’ das sociedades disciplinares²⁵ depois da segunda guerra mundial. Para Deleuze, os meios de confinamento por ‘excelência’: hospital, escola, prisão, família, a fábrica passam atualmente (nos anos 80 e 90) por reformas propagadas constantemente como ‘supostamente necessárias’.

Os ‘*controlatos*’ seriam variações inseparáveis modulando “...um sistema de geometria variável cuja linguagem é numérica (o que não quer dizer necessariamente

²⁵ Sobre os mecanismos disciplinares nas prisões ver especialmente Michel Foucault *Vigiar e Punir* (2003). De maneira sucinta, sua concepção de disciplina se relaciona com o fato que o século XIX elegeu a delinqüência como uma das engrenagens do poder e identificou a prisão como seu observatório político. Tal momento corresponde à emergência de uma nova mecânica de poder, que não se refere mais exclusivamente à lei e à repressão, mas que dispõe de uma riqueza estratégica porque investe sobre o corpo humano para adestrá-lo, investindo-o, modulando-o para tornar politicamente produtivo e economicamente dócil. Trata-se de uma forma de poder que se opõe ao modelo da soberania, mas que combina direito-soberania e mecanismos disciplinares como duas partes intrinsecamente constitutivas dos mecanismos gerais do poder em nossa sociedade. Direito, portanto, como legalidade e norma-normalizador.

binária)” (DELEUZE, 2008, p.221). Segundo Deleuze, os confinamentos são moldes, mas os controles são uma modulação que muda continuamente.

Sobre as abordagens situacionais

Este item de nossa pesquisa buscou fazer um resgate das teorias americanas que tiveram repercussão nos anos 70 e 80 como modelos de formulação de políticas de controle da criminalidade. Como decorrência, vimos que a Teoria Econômica do Crime pode influenciar a reivindicação de medidas ainda mais duras de combate ao crime através da variável probabilidade de detenção e condenação (pr).

Também, a análise da Teoria econômica do Crime estabelece as variáveis do benefício líquido do indivíduo (Nbi) com o ganho do crime, o valor monetário do ganho do crime (li). Ou seja, através dessa metodologia inúmeras pesquisas e estudos, inclusive no Brasil, buscaram identificar quais seriam as políticas públicas e variáveis que influenciariam o crime em uma determinada região, município, estado ou bairro. Por exemplo, através de análises quantitativas com as variáveis mercado de trabalho, renda, desigualdade, escolarização, demografia, urbanização, dissuasão policial, analisou-se quando os índices de criminalidade se relacionam positivamente ou negativamente com estas variáveis. Para citar apenas alguns trabalhos da área de Teoria Econômica do crime, no Brasil cito os trabalhos de Piquet Carneiro e Fajnzylber (2001); Fajnzylber e Araújo (2000); Santos e Kassouf (2007) entre outros.

Em texto recente, por exemplo, Piquet Carneiro (2009), utiliza-se do referencial teórico-metodológico de parte da teoria econômica do crime, principalmente, quando analisa as variáveis *‘severidade da punição’*, *‘dissuasão’* (efeito de uma punição sobre o cálculo do crime) e *‘inabilitação’* (efeito do tempo de prisão sobre o crime). O autor sugere que os criminosos responderiam à severidade da punição, bem como, ao aumento do encarceramento. Citando o autor: “...*uma política mais forte de encarceramento e policiamento parece ser o candidato óbvio para se atingir uma redução das taxas de crime.*” (2009, p. 257).

Retomo algumas críticas ao modelo explicitado neste item do trabalho – a escolha racional. Para Jon Elster (1997), por exemplo, a teoria econômica da escolha racional supõe que os agentes econômicos são racionais, atores únicos, com interesses próprios e preferências imutáveis. O conceito por ele denominado como “egonomics”²⁶ explora a possibilidade de que os agentes possam ser irracionais, não somente egoístas e que suas preferências estejam sujeitas a formas sistemáticas de mudanças no decorrer do tempo.

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

As formações de crenças estão vulneráveis a condicionamentos e distorções de diferentes tipos, relacionadas, por exemplo, a erros que cometemos cotidianamente ou a irracionalidades. Desejos, hiperracionalidade (necessidade de certeza) e o inconsciente são modos de funcionamento da mente que colocam em dúvida o pressuposto da racionalidade imperturbável dos teóricos racionais.

Mecanismos como normas sociais ou emoções não são somente racionais, mas sim frequentemente irracionais, pois as normas sociais podem fazer com que as pessoas muitas vezes atuem contra seus próprios interesses; e as emoções podem fazer uma pessoa atuar contra os seus interesses e contra as normas sociais. Dessa perspectiva existe uma relação estreita entre as emoções e normas sociais, já que as emoções podem impor normas e convenções sociais.

²⁶ Termo cunhado por Thomas Schelling, em 1978, para referir-se à análise econômica dos conflitos que se produzem dentro dos indivíduos, e do manejo destes conflitos. A intenção de Elster em seu ensaio “Egonomics” (1997) é dar ao conceito um sentido mais amplo e diferenciado da teoria econômica.

A diferença, portanto, da conduta racional e das normas sociais é que a primeira diz como as pessoas se comportam em relação ao alcance de uma determinada meta. Já as normas sociais podem não estarem condicionadas, ou até orientadas somente ao futuro, e não levam sempre em conta as conseqüências de uma ação, podendo induzir condutas que prejudiquem o próprio agente e que não sejam completas, ordenadas, maximizadoras como prescreve a teoria da escolha racional. Racionalidade instrumental, emoções e normas sociais podem afetar simultaneamente as motivações individuais. Não há o estado puro de racionalidade prescrito pela TER, mas forças paralelas constituídas pela racionalidade, normas sociais, emoções e irracionalidades.

Já o artigo de Kelling e Wilson, como dissemos, fundamentou a teoria das janelas quebradas e influenciou grande parte dos programas de policiamento comunitário nos EUA, na década de 90 no famoso caso de Nova York²⁷, por exemplo, difundindo o ideal do policiamento comunitário em muitos países como o Brasil²⁸, Colômbia, entre

²⁷ O programa de política pública norte-americano, "Tolerância Zero", foi implantado na década de 90 em Nova Iorque para controlar uma criminalidade 'rampante' que então incidia naquela importante cidade. Uma das características mais marcantes da situação local então reinante em Nova Iorque era o sentimento de medo. No ano de 1990, o número de homicídios em Nova York chegou ao recorde de 2.262. No ano 2000, esses crimes haviam sido reduzidos em mais de 70% e continuaram caindo: em 2005, foram contabilizados 540 assassinatos. O programa iniciou em 1991, mas a queda acentuou-se a partir de 1994, na gestão do prefeito Rudy Giuliani, com a implantação da *Campanha para a Qualidade de Vida*. Sob o comando do comissário de Polícia William Bratton, o programa de segurança foi batizado de *Tolerância Zero*. Baseou-se em dois eixos: nos ideais do *Broken Windows* (Janelas Quebradas), com repressão a qualquer transgressão à lei - desde atravessar a rua fora das esquinas, jogar lixo na rua, pichação ou mendicância -, e a reorganização e descentralização do Departamento de Polícia. A reestruturação foi ampla: conceitos de gerenciamento de empresas foram incorporados, assim como tecnologias avançadas para armazenamento e troca de informações, reduzindo a burocracia. Paralelamente, iniciou-se uma forte repressão à violência e corrupção policial, com a instituição da *Mollen Commission* Desenhado pelo estrategista Jack Maple, o sistema de segurança foi baseado em quatro passos: mapeamento informatizado e ampla comunicação dos dados criminais; rápida distribuição das forças policiais; táticas eficazes de combate; e constante acompanhamento e avaliação do desempenho. Fonte – Comunidade Segura: <http://www.comunidadesegura.org/?q=pt/node/82>

²⁸ Segundo Neto (2004, p. 109-110): "El 10 de diciembre de 1997, la policía militar brasileña adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización y anunció un plan para su implementación en el estado de São Paulo. Se trata de un nuevo método de vigilancia y una forma de mejorar los servicios policiales con el fin de reducir la delincuencia y el desorden y de acrecentar la seguridad de la ciudadanía y la calidad de vida de la comunidad. También se utilizo como un medio de autorreforma que permitiría a la policía militar transformarse en una organización dedicada a "la protección de los derechos de la ciudadanía y la dignidad humana." Inspirada en la experiencia de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, la policía militar asignó a sus oficiales la responsabilidad de establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, con el fin de puntualizar y resolver problemas con efectos en la seguridad y en la calidad de vida de la ciudadanía."

outros. Ou seja, a ênfase de Kelling e Wilson (1982, 1983) no fortalecimento das relações comunitárias, como melhor forma de política de combate ao crime, teve grande imersão nos estudos e políticas de segurança pública. No Brasil trabalharam em torno da idéia do policiamento comunitário e das *community relations* (Wilson, 1983), por exemplo, os trabalhos de Mesquita Neto (2004)²⁹, Beato (1999) entre outros.

Quanto ao pressuposto do fortalecimento dos controles sociais informais e das relações comunitárias, como suposta ‘melhor forma de controle da criminalidade’ penso aqui menos nas possibilidades de uma abordagem não apenas reativa do policiamento e de um modo geral, das políticas públicas de segurança podendo (que até pode vir a ser útil na inserção dos cidadãos como atores políticos). No entanto, conforme possibilita um estado mais policialesco, com base nas teorias de James Wilson e Kelling e suas teorias e práticas semelhantes a uma ‘engenharia situacional’.

Isto porque visa fundamentalmente estabelecer concepções nas quais agentes, governos, empresas de segurança privada baseiam-se obsessivamente em cálculos, previsões, como formas de administração dos riscos das vítimas, do controle dos criminosos e dos potenciais criminosos.

Esses modos de pensar (desenvolvido em setores privados, ou companhias de seguro, empresas de segurança privada) diferem-se das criminologias mais antigas como a lombrosiana e outros discursos penais contemporâneos que vêem o criminoso como o mal a ser excluído, o inimigo. Para a “criminologia da vida cotidiana”, o crime é um acontecimento normal, sem qualquer anormalidade ou patologia por parte do criminoso. Os crimes são concebidos como fenômenos regulares, previsíveis, sistemáticos, como

²⁹ La policía comunitária em São Paulo: problemas de implementación y consolidación. Paulo de Mesquita Neto, In: Fruhling, Hugo. (Org.). Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitária em América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004; BEATO, C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo Perspec. v.13 n.4 São Paulo out./dez. 1999.

acidentes de trânsito e, por conseguinte, as políticas sobre a criminalidade devem se tornar cada vez mais ações concebidas para governar os hábitos sociais e econômicos.

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

Ainda que o assunto seja a bibliografia internacional, cabe lembrar que no Brasil os jovens favelados são os principais alvos do tráfico e polícia, sendo as principais vítimas e algozes do crime violento, conforme Soares *et al.* (1996, 2005). Uma pesquisa da ONG Viva Rio revelou que, em 2001, 65% das mortes de rapazes de 15 a 19 anos no município do Rio de Janeiro foram provocadas por armas de fogo, distribuídas nas seguintes faixas etárias: 15 a 19 anos = 175,7 por 100 mil habitantes (as mulheres tem índice de 7,2); 20 a 29 anos é de 214,5 por 100 mil habitantes (mulheres com índice de 8,1) (MACHADO DA SILVA e LEITE, 2007). Segundo o relatório da Unesco *Mapa da Violência IV 2004 (1993/2002)* houve um crescimento da taxa de mortalidade entre os jovens, principalmente na taxa de homicídios e acidentes de transporte. O número de homicídios entre 15 e 24 anos subiu de 30 em 100.000, em 1980, para 54,5 em 100.000, em 2002, enquanto no resto da população o índice permaneceu estável³⁰.

A questão central em relação a tais teorias são as suas conseqüências práticas. Seus resultados e programas de ação vão além do Estado, das prisões, das polícias e endereçam-se às diferentes organizações e indivíduos da sociedade civil, procurando influenciar as condutas das assim chamadas ‘vítimas potenciais’, como, por exemplo: desencorajar o uso de transporte público; evitar andar em determinadas ruas e bairros; incentivar a compra de carros blindados e, em geral, demandar a reestruturação da vida

³⁰ Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>.

social, de modo que não se propiciaria ocasiões para o crime ou que se diminuiria ao máximo essas situações.

Neste contexto, a linguagem dos direitos e da igualdade pode ter pouco alcance. Como apontou Garland (1999) tanto no campo da repressão criminal como nas políticas de “reforma da assistência social” adotadas em muitos países nos anos 90, focar a responsabilidade nos indivíduos teve por resultado uma redução da dependência para com o Estado, aumentando ao mesmo tempo, a dependência com o mercado e o capital privado. O que pode recompor no caso brasileiro uma antiga combinação perversa entre instituições públicas e privadas na reprodução de relações hierárquicas e violentas.

Veremos, a seguir, alguns diagnósticos críticos a estas perspectivas, por exemplo, a tese de Loic Wacquant que associa o aumento da punição, o maior recurso ao encarceramento e a *criminalização da miséria*; ou a leitura de David Garland no diagnóstico de uma *Cultura do Controle* entre outros diagnósticos da relação crime-políticas públicas nas sociedades contemporâneas.

1.4 – Wacquant e o conceito de Estado Penal

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

Os *think tanks* americanos³¹ (espalhados, segundo o autor posteriormente para Inglaterra, Itália, México entre outros países), seriam fundamentais na propagação e

³¹ Ver Tatiana Teixeira da Silva *Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável*. Rio de Janeiro, Revan, 2007.

proposição de tais idéias punitivas. Esses institutos de consultoria analisam problemas e propõem soluções nas áreas militar, social, política ou, no caso estudado, na segurança pública. A base seriam as políticas americanas de tolerância zero, juntamente com a teoria das janelas quebradas de James Q. Wilson e George Kelling (2001). De um modo geral, ainda que essas teorias diferenciem-se nos conteúdos teóricos e proposições de combate ao crime, propõem o aumento da repressão aos ‘delitos de menor potencial ofensivo em áreas degradadas’, por exemplo, mendicância, uso de drogas e entorpecentes, prostituição são delitos estratégicos na busca pela ‘comunidade segura’.

A mudança do paradigma punitivo vigente até os anos 70, para Wacquant (Ibid, p. 80-93), reside da contradição na qual “...à *atrofia deliberada do Estado Social corresponde a hipertrofia distópica do Estado Penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro*”. Essa hipertrofia do sistema carcerário (principalmente do encarceramento da população pobre) seria, portanto, caracterizado como Estado Penal nos EUA. A tese do Estado Penal possui cinco elementos centrais, resumidos abaixo:

1) Expansão vertical do sistema: significa o crescimento das populações aprisionadas no aparelho carcerário americano. Segundo Wacquant, desde 1973, nos Estados Unidos, verificamos um crescimento da população carcerária sem antecedentes na história das sociedades democráticas. A população sob tutela penal chegou em 1995 a 5,4 milhões de pessoas³². Em 2003, esses números chegaram a aproximadamente 6,9 milhões³³, sendo que em 1985 eram 3 milhões e dez anos antes, menos de um milhão. No entanto, um homem negro em cada dez estava em 1995 sob jurisdição criminal nos EUA. A taxa de encarceramento dos afro-americanos em 1993 era dez vezes superior aos americanos de origem européia, revelando-nos o papel que a justiça criminal exerce como mecanismo de dominação racial³⁴.

³² Estes dados compreendem além do total de pessoas encarceradas, os criminosos em liberdade vigiada (*probation*) e liberdade condicional (*parole*).

³³ Disponível em: <http://www.albany.edu/sourcebook/>. Fonte: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics by SOURCEBOOK staff.

³⁴ Segundo Wacquant, esse crescimento da população de encarcerados nos EUA, corresponde a uma doutrina que segundo seus ideólogos, responderia ao crescimento nos índices de criminalidade e da violência contra pessoa. No entanto, os dados das estatísticas criminais americanas assinalam que a delinquência e a

2) Extensão horizontal da rede penal: nesse ponto se contabiliza o crescimento das pessoas condenadas por *sursis* (*probation*) e em liberdade condicional (*parole*). Esse percentual da população quadruplicou em 16 anos para chegar em 4 milhões em 1997, sendo 3,26 milhões em *probation* e 685.000 em *parole*. Esse número em 1999 passa a 5,7 milhões de americanos na justiça. Ainda, foi-se para 55 milhões de fichas criminais contra 35 milhões há uma década atrás.

3) Crescimento excessivo do setor penitenciário no seio das administrações públicas: entre 1979 e 1990 nos EUA, os gastos penitenciários dos estados cresceram 325% quanto ao funcionamento e 612% quanto à construção.

4) Ressurgimento e prosperidade da indústria privada carcerária: o aparato carcerário privado nasceu em 1983 nos EUA. Englobou em 1988 4.630 mil lugares, em 1993 esse número passa a 32.555 e em 1998 chega a 132.572.

5) Política de ação afirmativa carcerária: exercida prioritariamente sobre famílias e bairros deserdados das metrópoles americanas, particularmente à população negra. Em 1995, para 22 milhões de adultos presos, os negros forneciam um contingente de 767.000 detentos, 999.000 condenados colocados em liberdade vigiada e 325.000 em liberdade condicional, para uma taxa de tutela penal de 9,4%. Para os brancos esta taxa de tutela é estimada em 1,9%. Para o diferencial de encarceramento entre negros e brancos (incluindo latinos) o número de detentos para 100.000 habitantes era no ano de 1995 de 6.926 negros e 919 para brancos (em 1985 os números eram respectivamente (3.544 e 528).

6) Inflação carcerária na Europa: o aumento nas taxas para cada 100.000 habitantes nos países da Europa, no período de 1985-1995, tiveram um acréscimo significativo: Portugal 93 para 125, 57 para 102 na Espanha; 90 para 101 na Inglaterra (com País de Gales); 76 para 90 na Itália; 76 para 95 na França; 62 para 76 na Bélgica; 34 para 65 na Holanda; 49 para 65 na Suécia; 36 para 56 na Grécia.

Já na França, outro exemplo de Wacquant, prevaleceria o modelo pela dualização da atividade penal com maior duração das penas. A explicação para os aumentos

criminalidade estagnaram ou até tiveram um recuo dos anos 70 até início dos anos 90, como também, que a maioria dos novos detentos cometeram pequenos delitos. De 1973 a 1982, 40 milhões de americanos foram vítimas de incidentes criminais e em 1992, esse índice caiu para 35 milhões. Já nos índices de violência contra a pessoa, os assaltos qualificados diminuíram entre 1974-78, continuaram decrescendo entre 1981-85 até crescer lentamente até 1994, sem, no entanto, ter havido um aumento significativo nos índices. Quanto ao ataques violentos, houve uma queda de 1974 a 80, depois estabilizou até atingir seu ponto mais baixo em 1993. E nos índices que se referem à probabilidade de ser vítima de golpes e ferimentos, as taxas estagnaram desde o fim dos anos 70, e no início dos anos 90 estavam ao mesmo nível do fim dos anos 60. (WACQUANT, 1999).

das taxas são as mesmas: a partir dos anos 70, decorrentes das mudanças no modelo de produção, aumento do desemprego juntamente com a precariedade do trabalho assalariado formaram a economia penal e a inflação penitenciária. Os números na França são: 26.032 reclusos em 1975 para 51.623 em 1995 (Ibid, p.103).

Em janeiro de 2004, os dados do Comitê Europeu de Prevenção à Tortura assinalavam que em dois anos ocorreu um aumento de 13 mil presos (condenados ou réus) na França. Outras ações diagnosticadas pelo Comitê foram o aumento no volume de recursos destinados a intensificação de ações policiais em 'zonas sensíveis'; pressão política para que os juízes aumentassem as penas e acelerassem processos (um terço das detenções são originárias de intimações para comparecimento imediato contra um quarto na década anterior); aumento do recurso à prisão; endurecimento das penas; aumento da detenção provisória aos adolescentes de 13 a 16 anos nos casos de delitos simples; restrição de redução das penas e diminuição da aplicação medidas como o livramento condicional e regime semi-aberto (Wacquant, 2004).

Para o autor, o recrudescimento penal francês não está ligado ao aumento da criminalidade nos últimos anos, mas sim a maneira como políticos, jornalistas, opinião pública, etc percebem a delinqüência de rua e as populações que acreditam alimentar esta delinqüência. No entanto, os índices de crime como furtos e arrombamento de veículos, pequenos objetos estão em queda desde 1993 na França. Homicídios e lesões corporais seguidas de morte também diminuem desde 1995, de acordo com levantamento INSERM (Institut National de La Santé et de La Recherche Médicale) e os dados da polícia desde 1984. O número de roubos decresce há vinte anos. (ibid, p. 218).

Todas essas políticas associadas resultam no que o autor denominou de criminalização da miséria. É nesta sentença que se pode ver a tese geral de Wacquant (2001, p. 119), com os elementos centrais de seu argumento:

[...] as políticas penais das sociedades da Europa Ocidental tornaram-se, no conjunto, cada vez mais duras, mais abrangentes, mais abertamente voltadas para a 'defesa social', em detrimento da reinserção, justamente no momento em que essas sociedades reorganizavam seus programas

sociais num sentido restritivo e seus mercados de trabalhos num sentido permissivo.

Como conseqüência do processo descrito, os legisladores teriam multiplicados as incriminações, agravados as penas de prisões referentes aos crimes violentos, às infrações aos costumes, comércio, prostituição, uso de drogas, etc. “*A polícia reforçou os meios e as operações correspondentes a esses delitos; e as autoridades judiciárias reduziram posteriormente as possibilidades de liberdade condicional para uma ampla gama de infrações*” (ibid, p.119). Para Wacquant, a Holanda, por exemplo, era tida como exemplo de ‘paternalismo humanitário’ e tratamento dos detentos na qual a privação de liberdade era mais rara, com penas de prisão breves. O resultado destas alterações na política penal holandesa foi que a população reclusa triplicou entre 1983 e 1996 - 4.000 em 1983 para 13.618 em 1997.

Os Estados, na contra-mão dessa tendência anotada pelo autor na Europa, seriam os países que estabilizaram ou reduziram as suas taxas de encarceramento e populações penitenciárias através da generalização de multas, ampliação das medidas de liberdade condicional: entre 1985 e 1995 a Áustria recuou o índice de encarceramento em 29%, Finlândia em 25% e Alemanha em 6%.

O diagnóstico do autor, portanto, é o tratamento penal da miséria. Fenômeno que atinge principalmente os países citados acima (EUA, Inglaterra e França), mas também presente em Países da América Latina como o Brasil³⁵. Para Wacquant, em todos esses

³⁵ Segundo Wacquant, a ‘*penalidade neoliberal*’ que pretende remediar um Estado menos econômico e social com um Estado cada vez mais policial, nos coloca em termos cruciais quando é pensada e colocada em prática em países como o Brasil atingido por fortes desigualdades econômicas e sociais, desprovidos de tradição democrática e de instituições, que possam vir a ser capazes de amortecer os impactos causados pela mutação do trabalho, pelo recuo das proteções coletivas e pela mercantilização das relações humanas em nossos tempos. Ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal e propagam o crime e o medo do crime por toda parte do espaço público (WACQUANT, 2001).

países ocorreu o enfraquecimento da capacidade de intervenção social do Estado, com o abandono de suas prerrogativas diante da figura do mercado, desde os anos 70, em conjunto com o ápice das teorias neoliberais na década de 90 do século XX: “*A mão invisível tão cara a Adam Smith certamente voltou, mas dessa vez vestida com uma ‘luva de ferro’*” (*ibid*, p.151).

Porém, o autor ressalva que a escala mutável do confinamento nos Estados Unidos é apenas um elemento da redefinição mais ampla do perímetro e das modalidades da ação estatal voltada para as “populações problemáticas”, residentes das profundezas do espaço social e urbano americano (Wacquant, 2008, p.16).

1. 5 David Garland: um novo aparato de prevenção e segurança

David Garland (1999; 2001) chama a atenção para as relações e mudanças no controle do crime e do criminoso nos modos de sociabilidade da vida contemporânea. Tal processo é denominado como ‘*Cultura do Controle*’.

Para Garland, existe atualmente um uso maior e mais constante do encarceramento nos EUA e na Inglaterra. No entanto, a ampliação das formas de controle do crime e dos discursos para um maior controle da criminalidade não se referem há uma transformação das formas institucionais, nem uma era na qual se abandonam as velhas práticas institucionais e novas práticas se criam. A transformação do aparato da justiça penal se deu no seu funcionamento estratégico e importância social. Segundo Garland (2001, p. 277):

El cambio histórico que hemos estado estudiando no es una transformación de las formas institucionales. Ésta no es una era en que las viejas instituciones y prácticas se abandonan y otras nuevas se crean a través de la legislación. No ha habido procesos de abolición o de reconstrucción, como ocurrió cuando se dismantelaron el cada falso y la horca y, en su lugar, se construyeron penitenciarías. Ni ha habido tampoco un proceso amplio de construcción de instituciones que sea comparable con la creación de los tribunales juveniles, el servicio de

probation y la individualización de la condena que se produjo hace cien años. La arquitectura institucional de la modernidad penal permanece firmemente en pie, como también el aparato estatal de la justicia penal. Es su funcionamiento estratégico y su importancia social lo que se transformado.

Essas mudanças refletiram na priorização das técnicas e arranjos de segurança públicos agora, mais centrados na figura da vítima. No primeiro plano, essa alteração teve por consequência (com exceção das organizações de apoio a vítima) o surgimento de novas sanções penais, na qual o resultado é a mistura de um aparato correcionista associado com o *welfarismo penal*.

Segundo Salla *et al.* (2006), Garland compreende que, entre os anos 50 e 70, vigora o *Penal Welfarism*, que concebia a reforma e a intervenção social como modos de prevenir e combater o crime, baseados em teorias criminológicas como anomia, privação relativa, carreiras delinqüenciais, etc., acreditando-se num certo humanismo do criminoso. O *Penal Welfarism* tinha como pressuposto a idéia de socializações imperfeitas e a crença na capacidade de intervenção do Estado e da reinserção do criminoso.

Nessa perspectiva, o Estado ainda aparece como peça central no controle sobre o crime. No entanto, após as mudanças estruturais ocorridas em alguns países no início dos anos 70 (as reformas neoliberais e a diminuição do intervencionismo estatal na garantia de direitos), as vítimas passaram a ser o foco principal ao invés dos criminosos.

Para Garland as políticas criminais assumem principalmente na década de 90, de um lado, a dimensão da severidade – *criminologia do outro* - na qual o Estado exerce papel primordial. De outro lado, ou, melhor dizendo, em conjunto existe a divulgação da idéia de que todos os membros da sociedade, incentivados por empresas privadas e pelo próprio Estado, devem adotar práticas rotineiras de combate à criminalidade. A partir da década de 1990, segundo o autor, teria havido um aumento bastante significativo no número de programa de tratamento de delinqüentes, na comunidade e nas prisões na busca pela identificação dos fatores de risco e as medidas de tratamento dos criminosos.

O novo aparato de prevenção e segurança é formado por organizações de prevenção ao delito, associações entre público e privado, polícia comunitária e práticas multiagenciais que reúnam diferentes autoridades nas atividades que relacionam com o problema do delito e da segurança. Podem ser apontadas duas conseqüências desse novo aparato: 1) os limites formais do controle do delito não estão delineados somente pelas instituições da justiça penal estatal (antes prioritariamente eram as burocracias estatais que definiam o comando e as políticas do controle do crime e do criminoso) 2) há uma pressão das políticas públicas para que se priorizem práticas que visem à recompensa, dissuasão, custos, benefícios, prevenção, redução do dano e gestão dos riscos no controle da criminalidade.

Garland ainda aborda a relação entre a opinião pública e o processo legislativo. Para o autor (ibid, p.283) as regras atuais da atividade política e legislativa asseguram que os governos devem ser altamente sensíveis as preocupações públicas para que se tomem medidas que expressem e aliviem estas preocupações, especialmente no que diz respeito à questão de que os delinquentes não seriam suficientemente castigados ou que os indivíduos perigosos não são adequadamente controlados.

Cabe ressaltarmos as tensões entre a relação entre opinião pública e políticas públicas, já que, o processo legislativo não decorre de maneira simplesmente mecânica e direta quanto muitas vezes se imagina.³⁶ Feita essa observação, portanto, para Garland alguns partidos políticos e governos ocidentais durante as décadas de 1980 e 1990 privilegiaram as soluções de mercado, os valores do setor privado e soluções de tipo empresarial. De certa forma, essa adesão estimulou as agências do Estado para que adotassem esta forma de pensar nas políticas penais.³⁷

³⁶ Sobre a questão, Howlett (2000) diz que a opinião pública tem efeitos decisivos na construção da agenda e na formulação de políticas. Ela afeta no modelo do autor, portanto, a construção da agenda mais do que qualquer uma das outras etapas do processo decisório. Também afeta de forma indireta a formulação de políticas, pois nesta etapa a opinião pública exerce efeitos importantes e constitutivos do ambiente em que operam os sistemas de políticas. Já, no que diz respeito à tomada de decisões, implementação e a avaliação de políticas há pouca influência da opinião pública.

³⁷ “*Con el transcurso del tiempo, las agencias de la justicia penal fueron incorporadas a la sociedad auditada y comenzaron a compartir las prácticas de trabajo del nuevo management público que ya se habían vuelto dominantes en el resto del sector público*” (GARLAND, 2001, p. 309).

1.6 Um Estado mais punitivo e a negação desta estratégia?

La cultura política del control del delito ahora da por sentado que el Estado tendrá una enorme presencia nunca es suficiente. El resultado paradójico es que el estado robustece sus fuerzas punitivas y cada vez más reconoce la naturaleza inadecuada de esta estrategia soberana (ibid, p. 284)

O diagnóstico acima do autor inglês distingue o atual período em relação às políticas de controle do crime que não se caracterizam somente pela punitividade, mas sim na ambivalência entre, de um lado, as tentativas de fazer com que o crime desapareça magicamente ao se aumentarem as penas e investir na figura do criminoso como o mal a ser excluído, sem nenhuma semelhança com os indivíduos não-criminosos, e, por outro lado, as políticas de cálculo de risco e de responsabilização de outros grupos sociais, além do Estado, na procura de proteção contra o crime.

De um lado é posto a prisão como modo principal de fixação social e exclusão dos criminosos. Ou seja, não mais definida e utilizada necessariamente como modo de reabilitação do delinqüente, mas como eliminação dos criminosos, de modo que se caracteriza esse fenômeno como recrudescimento penal, no sentido que as penas aumentam em relação a um ponto anterior. Fazem parte deste repertório de políticas públicas penais, por exemplo, os novos tipos penais, maior tempo de pena, mais hipóteses de qualificação dos crimes, novas restrições às garantias dos acusados ou a ampliação dos agentes e organizações voltados à investigação, acusação e processo judicial penal.

Parte deste 'novo' funcionamento da prisão na penalidade contemporânea se deve aos processos de individualização que se concentram mais nas vítimas e menos nos delinqüentes. A opção é que os delinqüentes estejam submetidos às maiores restrições do que expor os cidadãos 'de bem' aos riscos. Partes das políticas penais atuais vem sido utilizadas nesta primeira direção de maiores restrições aos direitos dos criminosos.

Para Garland (1999; 2001) se chegou ao estado no qual o criminoso tem menos estatuto de cidadão por dois motivos: 1) porque julgou-se que eles não eram mais cidadãos

após ter delinqüido 2) pela divisão social e cultural entre “nós” e “outros” mais firmemente estabelecida pela priorização da figura da vítima na década de 90, na qual a segurança societária depende do maior controle dos criminosos e maior segurança das vítimas. Portanto, o crescimento dessa divisão cultural e social entre ‘nós’ e ‘outros’ junto com os novos níveis de medo e insegurança fizeram com que muitos reivindicassem o ressurgimento de um poder estatal mais repressivo³⁸.

Para Garland, apesar da permanência do discurso de “guerra contra o crime”, por meio dos discursos e práticas que reivindicam maior punição e incapacitação dos criminosos pela *criminologia do outro* ou o chamado ‘Direito Penal do Inimigo de Jakobs’³⁹, há outro tipo de discurso que demanda outras práticas e mecanismos de controle da criminalidade: *as criminologias da vida cotidiana*. Presentes na teoria econômica do crime ou no *broken Windows*, estes propõem-se a melhor gestão dos riscos e dos recursos, redução dos custos do crime, diminuição do medo e maior amparo às vítimas do crime.

As criminologias da vida cotidiana visam a racionalidades como práticas, ainda que entidades teóricas ou discursivas. Essa racionalidade de caráter econômico problematiza o crime a partir de novos critérios e decorreu, em parte, como reação ao aumento das taxas cronicamente elevadas da criminalidade desde os anos 70 em muitos países ocidentais, como também, partem da constatação de certo fracasso do sistema de justiça criminal no controle do criminoso na década de 90.

Ainda, estaria relacionado com a influência de mudanças mais amplas que se distanciam dos modelos e governos de auxílio social. “*Descritos em seus largos traços, trata-se de um estilo governamental que se organiza em torno de formas econômicas de*

³⁸ Para Garland: “*Actualmente los intereses de los delincuentes condenados, cuando son cotemplados, son vizualizados como radicalmente opuestos a los del público...El mismo desequilibrio y ausência de reciprocidad dan forma a la relación que proyecta la política penal entre el delincuente y la víctima. Los intereses de La víctima y del delincuente se conciben como diametralmente opuestos: los derechos de uno compiten con los del otro bajo la forma de un juego se suma cero. Expresar preocupación por el delincuente y sua necesidades significa no preocuparse por la víctima y su sufrimiento.*” (2001, p. 294).

³⁹ Direito Penal do Inimigo ou teoria da prevenção geral positiva, proposta principalmente por Gunther Jakobs (2003;2000), são termos que tem como base a idéia de que a pena, principalmente à função que a pena afliativa (e estritamente ela) exerce como garantia da identidade na sociedade e, que a pena se dirija para fatos futuros. Em certos casos, segundo Jakobs, existe legitimidade do Estado deixar de considerar o delinqüente como ‘pessoa’ para tratá-lo como inimigo.

raciocínio, contrastando com as formas sociais e legais predominantes na maior parte do século XX” (Idem, 1999, p. 65).

Para estas criminologias o crime seria um acontecimento normal, sem qualquer anormalidade ou patologia por parte do criminoso, porque não necessita de algum tipo de explicação de saberes específicos que procurem explicitar as razões e motivações do crime. Os crimes são concebidos como fenômenos regulares, previsíveis, sistemáticos, como acidentes de trânsito. Por conseguinte, as políticas sobre a criminalidade devem deixar de ser uma ação sobre pessoas desviantes para se tornarem ações concebidas para governar os hábitos sociais e econômicos. Lembro aqui do artigo de Kelling intitulado *18 coisas que podemos fazer para lutar contra a criminalidade*⁴⁰! O texto é uma espécie de manual com 18 ‘receitas’ que supostamente melhor funcionam no controle do crime e do criminoso.

Sobre as abordagens analíticas

A tese de Loic Wacquant visa relacionar a decadência do *Estado de Bem Estar Social* ao aumento do número de detenções e ao recrudescimento penal. A tese demonstra corretamente o aumento vigoroso do encarceramento nos EUA, França desde os anos 70 até o fim do século XX. O aumento se relacionaria com as mudanças na forma política dos Estados que abandonaram o Estado Social. Nas palavras do autor:

[...] de um lado, para o abandono do contrato salarial fordista e do compromisso keynesiano dos anos 70 e, de outro lado, para a crise do gueto como instrumento de confinamento dos negros após a revolução dos direitos civis e das grandes revoltas urbanas dos anos 60. Juntos, participam da construção de ‘um novo governo da miséria’ no qual a prisão ocupa uma posição central e que se traduz por uma severa imposição de tutela e controle minucioso dos grupos marginais na base da pirâmide social americana (WACQUANT, 2002, p.15).

⁴⁰ Refiro-me de forma irônica ao texto de George Kelling (et.al) *Soluciones al crimen: 18 cosas que podemos hacer para luchar contra él*. KELLING, G. [et. al]. In: *Delito y sociedad*, ano 10, n° 15/16, 2001, Buenos Aires, República Argentina. Publicado originalmente em: *The American Enterprise*, may/june, 1995, p.32-51.

No entanto, falta o autor articular de forma mais clara se este processo encarceramento massivo deriva de um recrudescimento penal de leis (2001, 1999, 2002) aprovadas pelo Estado americano, por exemplo. Quais seriam efetivamente as políticas penais aprovadas desde 1970 responsáveis por tal aumento do número de detenções? O que mudou na formulação de políticas no sistema de justiça criminal norte-americano, inglês e francês e como se articulam com o aumento vertiginoso do encarceramento?

O autor apenas se refere rapidamente ao alongamento de algumas penas americanas: aumento das penas aplicadas aos roubos de lojas e automóveis e receptação de entorpecentes; crimes violentos que determinam regime fechado; perpetuidade automática no terceiro crime (*three strikes and you're out*⁴¹); legislação criminal adulta aos menores de 16 anos; penas para crimes relativos aos costumes sem referir-se ao *quantum* da pena que foi aumentado.

Entretanto, o próprio Wacquant diz que para a 'massa' de prisioneiros o alongamento das penas continua moderado por conta do aumento do número de condenados por crimes menores e a falta de vagas, pois, a duração média da primeira detenção nas penitenciárias estaduais passou de 20 meses em 1985 para 24 em 1995. (2002, p. 22).

Assim, entendo que Wacquant se refere ao conceito de Estado Penal no que diz respeito ao aumento do encarceramento e criminalização da pobreza, que seriam decorrências dos seis elementos, já descritos neste trabalho: 1) expansão vertical do sistema (crescimento das populações aprisionadas); 2) extensão horizontal da rede penal (crescimento das pessoas condenadas por *probation* e *parole*); 3) crescimento do setor penitenciário na administração pública (crescimentos dos gastos estatais com penitenciárias e funcionamento do sistema prisional); 4) prosperidade e avanço da indústria privada carcerária americana; 5) política de ação afirmativa carcerária exercida particularmente

⁴¹ Com o advento da lei "*three strikes and you're out*" de 1994, o Estado da Califórnia preconizava que abririam 34 prisões para o período 1995-2000. Três vezes mais do que contava o Estado em 1984. (Wacquant, 2002)

sobre à população negra americana; 6) inflação das taxas de encarcerados em alguns países europeus (Portugal, Espanha, Inglaterra, França, etc).

O conceito de Estado Penal seria, portanto, para designar um fenômeno mais complexo de encarceramento massivo sem necessariamente decorrer unicamente de leis mais ‘duras’ promulgadas em relação aos criminosos (ainda que tal relação também exista)⁴².

Quanto à perspectiva de David Garland, de que as políticas de controle do crime estariam marcadas pela punitividade, de um lado, e, por outro lado, por políticas de cálculo de risco e de responsabilização de outros grupos sociais, para além do Estado, na procura da obsessiva ‘proteção contra o crime’. Acredito ser uma leitura mais ampla e complexa do contexto atual entre crime, políticas públicas e sociedade na atualidade, pois incorpora na análise das políticas de segurança e justiça criminal o debate americano situacional-preventivo que situamos aqui no início do capítulo e as implicações destas abordagens comportamentais-criminalizadoras para as políticas estatais.

Isto porque sua análise contempla tanto a leitura do recrudescimento penal, exemplificada aqui por Wacquant, como também expõe a influência de teorias e políticas americanas nas décadas de 70 e 80 evidenciando como esse debate teórico-político influenciou a forma de conceber e controlar o crime no Ocidente nos anos 90 do século XX até os dias atuais.

Como veremos mais adiante, tal contexto é diferente no Brasil, pois a divisão das políticas penais estabelecida pelo autor inglês não contempla a totalidade da legislação aprovada sobre segurança pública e justiça criminal. Tal construção teórica foi aqui utilizada, no intuito de demonstrarmos que mesmo o debate internacional sobre criminalização, segurança pública e justiça criminal excede a leitura das políticas de

⁴² Segundo Wacquant, em recente texto publicado no Brasil: “A tese simplista de que o lucro capitalista impulsiona o crescimento carcerário deixa sem explicação os mecanismos específicos que deram origem à notável convergência das tendências correcionais entre diferentes jurisdições dos Estados Unidos e é apenas mais um elemento que se soma ao “composto misterioso” do ultra-encarceramento nacional, dada a falta de um “precursor político distintivo” (2008, p. 18).

controle do crime e do criminoso na direção *hard* e assinalam a dimensão preventiva e técnica da *criminologia da vida cotidiana*, segundo expressão de David Garland.

Na próxima seção apresentaremos alguns estudos mais recentes sobre políticas de segurança e justiça criminal na Inglaterra, nos EUA e na América Latina.

CAPÍTULO 2- Reatualizando o debate internacional sobre as políticas criminais

Neste item abordo algumas discussões atuais que tratam das políticas de segurança pública, justiça criminal e reformas penais ocorridas nos EUA, Inglaterra e alguns países da América Latina. O motivo deste debate que será apresentado a seguir é apontar como alguns estudos atuais sobre política criminal descrevem os casos descritos aqui anteriormente por Wacquant e Garland (EUA e Inglaterra) e também o texto de Ungar sobre as reformas penais na América Latina nos anos 90.

O sub-item tem o título '*punishment policies*' porque estes foram os dois termos centrais de busca desta bibliografia internacional mais específica na temática desta pesquisa⁴³.

2.1 O caso inglês

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

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

Diferentes teorias ou 'modelos' de práticas penais prevaleceram em tempos diferentes na Inglaterra. Nos anos 50 e 60, por exemplo, vigorou o modelo mais próximo ao

⁴³ A busca com estas duas palavras-chaves *policies* e *punishment* concentrou-se fundamentalmente em duas bases de dados internacionais: SAGE e JSTOR em textos produzidos entre os anos de 2003 a 2009. O objetivo aqui é dar um caráter mais atual a discussão bibliográfica.

ideal médico que tinha por base a crença de que ciência e tecnologia poderiam resolver os problemas da sociedade moderna, incluída aí a ressocialização do criminoso. Tal visão foi expressa no documento *'penal practice in a changing society'* (Home Office, 1959). Segundo o autor a desilusão com esse modelo fez com que a 'inconfortável, mas legítima prisão' e o *probation* fossem centrais para o tratamento dos criminosos como *'pacientes'* (FAULKNER, 2007, p. 141).

Nos anos 70 e 80 vigorou o modelo do *due process*. A noção de 'custódia positiva' foi incluída nos documentos do Parlamento (*Home Office*, 1979). A reforma inspirada neste ideal visou mais independência estabelecendo estatutos dos inspetores das prisões e dos *probations*, reforma nas disciplinas e regras para os prisioneiros saírem das prisões, políticas sobre a discriminação racial, etc. Ainda nos anos 80 inicia-se uma 'nova gestão pública' do crime e do criminoso.

Os serviços de prisão e *probation* tornam-se mais centrais e mais sistematicamente geridos com mais ênfase em metas, performances dos indicadores e uma cultura de observância as regras, normas e procedimentos. Por exemplo, o *'prison and probation services'* torna-se mais sistematicamente gerido, pois, inicia-se um processo de contratação fora das prisões, por meio de serviços dos setores privados. Para Faulkner, desde a mudança de governo na Inglaterra em 1997 deu-se início a uma agência de aplicação (*enforcement*) da lei cuja função central era proteger o público e assegurar o cumprimento das ordens.

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

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

A narrativa do crime gerencialista teve o efeito de expulsar a imaginação e criatividade da formulação de políticas de segurança e justiça criminal distorcendo a responsabilização e o *accountability*. O resultado, portanto, é uma política voltada à efetividade, avaliação de riscos, baseado em tecnologias às vezes científicas que pretendem reformas estruturais e gerenciamentos, incluindo modelos de desempenho, técnicas, previsões e novas tecnologias de comunicação, inteligência e vigilância.

A concepção iluminista clássica sobre crime e punição, com os princípios de proporcionalidade, humanismo, judiciário independente, *rule of law*, atualmente contrasta (ou anda em conjunto) com uma visão mais positivista, supostamente científica, que vê o criminoso como um comportamento determinado pela personalidade e meio ambiente. Ambas visões, para Faulkner, tem influenciado a opinião pública e a política pública na Inglaterra, mas também outros países ocidentais. As questões atuais levantadas na formulação de políticas de segurança são: ‘o que é justo?’; ‘o que é efetivo?’; ‘isso funciona?’; etc.

Para Faulkner, no caso inglês, é difícil dizer se uma tendência ou outra é mais característica, mas o balanço entre elas é certamente uma das características que define o que a Inglaterra é ou espera ser em política penal e reforma penal atualmente. O conflito potencial entre as duas visões tem se tornado mais evidente nos últimos anos, e a visão positivista tem se tornado importante no sistema de justiça criminal inglês. Isto pode ser visto, por exemplo, na ênfase dada pelo governo inglês ao cálculo dos riscos e das condenações prévias; na ênfase dada à proteção pública dos ‘criminosos perigosos’ ou terroristas suspeitos; nas matérias hostis veiculadas pela mídia quando se descrevem os defensores dos direitos dos presos. Esse contexto tem causado, ao menos nos últimos 10 anos, uma contínua expansão do número de condutas classificadas como criminosas que podem resultar em condenação ou algum registro criminal (Ibid, p.138). Segundo o autor, o governo inglês considerou aceitável pagar qualquer preço para ao bem da proteção pública.

A seção 142, do *Criminal Justice Act de 2003* colocou 5 objetivos centrais ao sentenciamento : 1 - retributivo – a punição dos criminosos. Os outros 4 instrumentais - redução do crime, reforma dos criminosos, proteção do público e reparação da vítima ou da comunidade. Estes também incluem a reabilitação e a dissuasão. Os objetivos foram bem vindos, mas é raro que uma sentença os contemple integralmente.

Já o programa governamental, publicado em fevereiro de 2006 (*Home Office, 2006*), estabeleceu cinco objetivos centrais: 1) proteção do público provendo a punição, reparação e reabilitação através de mudanças no sentenciamento; 2) gerenciar mais efetivamente os criminosos para que não voltem a reincidir nomeando ‘*offender managers*’ por meio de diferentes agências que compõem o *NATIONAL OFFENDER MANAGEMENT SERVICE – NOMS*- em contratos diretos entre infratores e prisões comunitárias; 3) sistema que valorize seus funcionários em comissões separadas para prevenção, e um programa de *contestability* ou competição para admitir diversa gama de serviços aos detentos; 4) conversão da *probation* (liberdade condicional) sendo mais flexível e orientada para o trabalho; 5) melhorar o planejamento para contratação, treinamento e liderança de funcionários.

Em maio de 2006, com a demissão de Charles Clarke’s, seu sucessor John Reid na *Home Secretary* publicou uma série de documentos com a reforma do Departamento propondo políticas para re-balancear o sistema, num agressivo documento político, que incluiu propostas de mudanças no sentenciamento. Dentre as medidas, estabeleceu-se uma nova ordem para controle dos criminosos mais violentos e a provisão de 8000 novos lugares nas prisões. Outro documento, ‘*reform action plan*’ e ‘*capability review*’ anunciaram um programa de reforma na internação que deve definir a proteção pública como objetivo central da *Home Office*, transformando sua cultura, capacidades, sistemas, processos e dados.

Uma publicação paralela do *Department for Constitutional Affairs* anunciou medidas para acelerar os procedimentos nas cortes e prover uma vasta gama de delitos menores a serem responsabilizados fora dos tribunais, incluindo propostas de medidas *pré-court*.

O documento de julho de 2006, com o título *'Improving Prison and Probation Services – Public Value Partnerships'* reafirmou a intenção do governo de continuar com as reformas iniciadas a dois anos e meio atrás e os NOMS. Uma consulta mais tarde iniciou um novo e amplo debate sobre sentenciamento e a melhor forma de assegurar 'que o público será mais bem protegido dos criminosos perigosos e que os recursos visam os infratores que colocam os riscos mais significativos' (Home Office, 2006 b:2).

Assim, segundo Faulkner, a situação inglesa continua precária e incerta ainda que existam iniciativas interessantes, já que muitas das políticas governamentais continuam implicando grande uso da prisão, por longos períodos, e supervisão mais intensiva das comunidades. A avaliação do *'que funciona'* é ainda duvidosa, pois, as avaliações têm demonstrado que alguns programas ou intervenções podem ajudar em alguns casos, em determinadas circunstâncias. No entanto, a ênfase ainda é freqüentemente dada nos *output* - quantos criminosos tem sido colocados nos programas, do que propriamente nos *'outcomes'* - o que vem sendo feito efetivamente.

2.2 O excesso – *unlimited trips*

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

Estas demandas e promessas de políticas punitivas centradas no aumento da 'segurança' tendem a dominar a vida política e social, pois são mutuamente reforçadas e suportadas com práticas ascendentes, mentalidades e sensibilidades que o autor examina a luz do conceito de *excesso*.

A idéia de excesso se relaciona com a sociabilidade atual, na qual, o mundo deveria ser organizado por desejos imediatos e satisfeitos instantaneamente. Essa satisfação instantânea dos desejos individuais permite ignorar os interesses, sentimentos e bem estar dos ‘outros’ representados pelos criminosos que seriam os obstáculos a satisfação dos desejos. Estaríamos diante de um mundo que se baseia na auto-realização e rapidez como formas de sociabilidade fundamentais e que os ‘inimigos’ representam obstáculos e atraso a estes desejos. Esses elementos do *excesso* podem ser conectados por diferentes caminhos com o controle do crime na atualidade.

Primeiro lugar, Loader descreve a ampliação das ofensas e danos que são tipificados como crime. Adicionalmente, cita os custos materiais e emocionais do controle obsessivo por crime, desordem (ordem) e terrorismo. Segundo, estas práticas de excesso são animadas por um aglomerado de crenças e sentimentos que sustentam muitas respostas contemporâneas ao crime, aos comportamentos anti-sociais e ao terrorismo.

As políticas exigiriam o que é visto como ‘virtudes’ em resposta ao crime: rapidez, urgência, certeza, excesso, definição, gratificação imediata; e devem ‘combater’ o que é percebido como ‘vício’: paciência, limitação, cautela, dúvida, moderação.

A idéia central do autor é que o *excesso*, característica da punição na atualidade e centrada na responsabilidade pública do crime, desordem e terrorismo, estaria hoje em dia relacionado com o excesso das práticas sociais difundidas - obsessão securitária - característica da vida social e política de muitas das sociedades ocidentais atuais.

Segundo Loader, o excesso é produto das respostas ao crime, desordem e novo terrorismo, que sinalizam a rapidez, descuido, hiperatividade e alcançam a ilusão de segurança, agora, mais do que a tomada de medidas que possa construir e manter seguro comunidades políticas democráticas ao longo prazo. Os agentes de segurança passaram a ser politicamente mais impulsivos, míopes e cada vez mais insensíveis para tratar aqueles que nós definimos como ameaças para além do âmbito das nossas prioridades securitárias.

Crime e segurança são concebidos como questões identitárias nos discursos públicos e na ação governamental sob duas formas: a primeira forma é a representação de ameaças em locais perigosos (no que David Garland já havia apontado como ‘criminologia do outro’). A segunda forma de articular segurança e identidade, é analisar como os dois

conceitos se entrelaçam prejudicando a prudência na segurança e no entendimento das representações sociais do que são as ameaças. Nessa linha geram-se oposições identitárias do tipo aqui/lá; nós/estrangeiros (2009, p.248).

O terceiro foco de estudo da relação penalidade e *excesso*, apontado por Loader, e que nos interessa mais diretamente diz respeito ao Estado. Em particular, a combinação entre sensibilidade pública, demanda por ordem e as respostas governamentais em políticas de segurança, como estaria ocorrendo segundo o autor, nos EUA, Inglaterra, Nova Zelândia, França. Uma das características destas políticas públicas de segurança adotadas pelos Estados é a rapidez (urgência) com que os parlamentos e governos adotam medidas, principalmente pós-11/09.

Assim, punitividade e hiperatividade caracterizam as políticas públicas de segurança atuais que simplificam a complexidade em favor da simplicidade visando satisfazer uma dada opinião pública que imagina e deseja um ambiente de risco-zero em relação ao crime e do criminoso. Tal ambiente, de um suposto 'risco zero', tratado com expectativa é visto pelo governo como tarefa premente com o fim de garantir a satisfação da opinião pública.

No entanto, o que os políticos e políticas não apontam são os limites das políticas penais e que a punição têm em produzir 'sociedades seguras'. Como resultado, os governos nutrem expectativas que não podem ser facilmente alcançadas como divulgadas por eles, construindo uma demanda por ordem e punição rígidas. O resultado mais fácil e freqüente é a produção e reprodução de relações sociais e da vida pública nas democracias liberais com traços fortes de iliberalismos, que aumentam os níveis materiais e simbólicos das soluções penais para os problemas do crime e controle do criminoso conduzindo e reforçando o mito de constituir sociedades seguras.

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

2.3 O caso americano: uma perspectiva culturalista

Michael Tonry (2009) busca uma explicação alternativa para as políticas penais americanas adotadas, ao menos desde 1973, para além da explicação convencional de que tais políticas são severas. O autor abdica das explicações de que tais mudanças ocorreram devido à modernidade tardia, ao aumento da insegurança ou a aversão ao risco, que seriam características das políticas contemporâneas nos países ocidentais (referindo-se ao trabalho de David Garland – *Culture of Control*). Tonry ainda não se refere às noções generalizadas como populismo penal ou neoliberalismo como fatores centrais das políticas penais.

O autor sugere quatro respostas para as políticas penais americanas: 1) estilo paranóico americano de políticas; 2) moralismo maniqueísta associado com fundamentalismo religioso; 3) obsolescência da constituição americana; 4) história das relações de raça nos EUA.

Os fatores explicativos para Tonry, de que as políticas e práticas punitivas mudaram (ou não) em países e locais particulares, devem ser investigados se analisarmos a história e a cultura desses locais.

Quanto ao primeiro, o autor (Ibid, p.382) assinala alguns pontos ‘paranóicos’ desde os anos 80, que podem ser exemplificados pela guerra contra as drogas; combate ao crime na década de 90; aos imigrantes ilegais; e desde 2001 na ‘guerra contra o terror’.

Também, desde os anos 1970, juízes federais conservadores nomeados pelos presidentes republicanos enfraqueceram garantias processuais concedidas aos suspeitos ou diminuíram os direitos dos criminosos condenados sob o argumento de ‘acelerar as execuções’. O Congresso Americano, nesse contexto, tornou quase impossível para os presos recorrer das condenações.

No segundo ponto, o autor aponta o protestantismo fundamentalista americano (sobretudo, nos estados do sul) e os linchamentos praticados pela Ku Klux Klan nos anos 1920. Já na atualidade, vêem-se alguns grupos evangélicos fundamentalistas que se opõem as questões como o direito ao aborto, direitos dos homossexuais e no apoio à pena de morte. A noção destes grupos é que estas questões são perpassadas pelas dicotomias *bem*

ou *mal, certo* ou *errado* e ajudam a explicar o fervor dessa direita religiosa americana e de sua intolerância.

Em relação ao terceiro ponto, a estrutura constitucional, o autor assinala que a maioria dos elementos do sistema constitucional americano são obsoletos, pois foram designados para resolver questões do século XVIII e não do século XX ou XXI, fazendo com que o sistema do país seja vulnerável aos excessos políticos, fruto do estilo paranóico e do fundamentalismo religioso.

A politização da justiça criminal americana estaria diretamente relacionada com o fato de que, tanto o Ministério Público, quanto os juízes são escolhidos politicamente ou meritocraticamente. Estes são profissionais de carreira ou às vezes oportunistas políticos. Ainda as convenções políticas e constitucionais permitem aos políticos eleitos participar de decisões sobre casos individuais. Estes três fatores, para o autor, diferenciam os EUA de outras democracias ocidentais e apontam algumas falhas do sistema.

O quarto fator diz respeito à história discriminatória das relações raciais nos EUA, pois, para Tonry não houve mudanças substantivas nos padrões das prisões americanas, com um número muito maior de negros presos, condenados e executados do que brancos (conforme Wacquant já havia apontado).

Ao menos desde os anos 1960 (em 2007, por exemplo, a chance de um negro estar na prisão é seis a sete vezes maior que um branco), sendo que estas disparidades nos EUA só subiram ao longo dos anos. O autor assim dialoga com a tese de Wacquant (2001) sobre o Estado Penal americano, que mantém boa parte dos negros criminalizados.

Para o autor, portanto, sua explicação se desloca dos diagnósticos sobre o neoliberalismo, globalização ou condições da modernidade tardia para explicar a política penal americana, ao menos desde 1973, a partir de características correntes da cultura política norte-americana e seus fatores históricos (ibid, p. 389).

2.4 A América Latina

Entrando no campo das políticas de segurança pública e justiça criminal aprovadas na América Latina nos anos 1990, Mark Ungar (2003) enfatiza as péssimas

condições das prisões em nossa região e algumas das principais reformas penais promulgadas pelos governos no período descrito acima, a fim de diminuir as violações de direitos humanos⁴⁴ nesses países. Tais reformas estariam sendo prejudicadas pelos problemas ainda remanescentes dos caóticos sistemas de justiça criminal, pelos grandes níveis de pobreza na região e pelo aumento das taxas de crimes nos anos 90, o que, concomitantemente têm aumentado os poderes de detenção das polícias da região na busca de controlar a criminalidade.

Segundo o autor, desde meados da década de 1990, os países da América Latina adotaram medidas concretas que visam o descongestionamento das superpopulações carcerárias, o fortalecimento das instituições da justiça criminal, ou promulgou algumas reformas nos códigos penais na busca de melhorar as prisões e atenuar as violações de direitos humanos praticadas pelas agências de segurança pública e pelo sistema de justiça. Reformas nos códigos criminais, bem como, uma série de novas leis têm sido constantemente promulgadas.

No entanto, o autor alenta para o fato que tais reformas são minadas por caóticos procedimentos da justiça criminal, pela adoção de políticas baseadas no ideal da *lei e ordem*, por estéreis decisões políticas e administrativas na área. Alguns limites dessas reformas advêm do poder exacerbado do Executivo, que responde às necessidades do público de lei e ordem, utilizando seus poderes para tentar reprimir a criminalidade.

Mark Ungar salienta que em meio a um cenário de desigualdades econômicas e do aumento dos índices de violência criminal, os governos negligenciam medidas que tragam efeitos em longo prazo, aumentando os poderes e a discricionariedade das agências e agentes de segurança pública, o que aumenta as detenções e índices de encarceramento. Essas limitações engendram um estado de paralisia na área, já que, comprometem reformas do sistema prisional e criam um clima de reação política a qualquer reforma substantiva.

⁴⁴ Entendo por Direitos Humanos, de acordo com Koerner (2002, p.108), que não é teoricamente possível, nem politicamente desejável buscar uma definição teórica convencional para os direitos humanos, na direção de estabelecer uma teoria jurídica em sentido estrito, pois: “*Os direitos humanos compreendem um "nome", disposições legais, instrumentos jurídico-processuais, recursos políticos e de discurso; constituem e perpassam instituições estatais e da sociedade civil, insuflam atitudes, valores e relações sociais. Ou seja, fazem parte de uma complexa construção intelectual e política, cuja dimensão histórica nos mostra que se trata de um processo extremamente conflituoso e, em grande medida interminável. Face a ele, definições e teorias têm aparecido sempre afirmações unilaterais e incompletas, de uso parcial e estratégico.*”

Uma das causas apontadas pelo autor como responsáveis pelas condições desumanas das prisões na América Latina se refere ao aumento nas taxas de encarceramento nos anos 1990, nesses países. Os países que registram os maiores aumentos nos índices também são os que possuem maiores desigualdades econômicas e, alguns deles, abrigam a criminalidade transnacional que se espalha pela região⁴⁵. O Peru, por exemplo, de 1990 a 2000 aumentou em 50% a população prisional. No Brasil, mais especificamente em São Paulo 1000 novos presos entravam no sistema a cada mês nos anos 90. Segue abaixo dados retirado do texto do autor:

Figura 1: população carcerária na América Latina

<i>Country</i>	Prison Populations				
	<i>Total</i> 1992	<i>Prison Population</i> 1996	<i>Prison Population</i> 1999	<i>Percent</i> <i>increase</i>	<i>Inmates per</i> <i>100,000</i> <i>people</i>
Argentina	21,016	34,228	38,604	84	107
Bolivia	N/A	6,235 (1997)	8,315	33	102
Brazil	114,377	148,760	194,074	70	113
Chile	20,989	23,567	30,852	47	205
Colombia	33,491	46,747	57,068	70	153
Costa Rica	3,346	4,722	8,526	155	229
Dominican Republic	10,800	10,387	14,188	31	170
Ecuador	7,998	10,957	8,520	7	69
El Salvador	5,348	7,996	6,868	28	109
Guatemala	N/A	6,387	8,169	28	69
Honduras	5,717	9,480	10,869	90	172
Mexico	87,723	101,200	139,707	59	143
Panama	4,428	7,322	8,517	92	303
Paraguay	N/A	3,427	4,088	19	75
Peru	17,350	23,174	27,452	58	107
Uruguay	3,037	3,268	4,012	32	123
Venezuela	N/A	22,791	14,196	-38	60

⁴⁵ Para uma análise recente do tema ver: PEREIRA, P. J. R. Crime transnacional e segurança: aspectos recentes do relacionamento entre Estados Unidos e América Latina. In: Luís Fernando Ayerbe. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. 1 ed. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2009, v. 1, p. 129-157.

Fonte: Justicia Encarcelada, Noticias Aliadas/Latinamerica Press 29 (Lima, Peru 2001); Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), available at <http://www.ilanud.or.cr>; Penal Reform Internacional, available at (ILANUD), <http://www.ilanud.or.cr>. In: UNGAR, M. *Prisons and Politics in Contemporary Latin America*, p. 911, Human Rights Quarterly, Vol. 25, No. 4 (Nov., 2003).

O autor ainda cita a falta de investimentos e o mau uso dos recursos nos presídios, como fatores que refletem tanto na escassez de recursos para treinamentos dos agentes penitenciários, nas melhorias das instalações nos presídios ou na falta da provisão de direitos dos presos em questões como saúde, alimentação, escassez de dormitórios, água potável, etc.

Em seguida, Ungar analisa as principais reformas penais ocorridas na América Latina nos anos 90. Para ele, os fatores centrais dessas reformas foram às deteriorações das condições nos presídios e o aumento dos índices de violência, que forçaram os governos a responder por meio de medidas e reformas penais.

Uma das primeiras áreas de reformas na América Latina buscou promover algumas medidas que privilegiassem a liberdade sob fiança ou a liberdade condicional, adotando medidas para libertar os prisioneiros que não deveriam estar presos, ou que cometeram pequenos delitos. Por exemplo, no Equador uma nova constituição permitiu aos juízes libertar prisioneiros que não eram condenados, mas estavam presos à aproximadamente um ano. Em 1999, foram libertados 600 presos de um total de 2.100 presos.

No Equador, determinou-se a liberação de 40% dos condenados por uso ou posse de pequenas quantidades de drogas utilizando o recurso das medidas alternativas. Cabe lembrar aqui da lei 9.714 de 1998 que estabeleceu no Brasil as penas restritivas de liberdade nesse mesmo período estudado pelo autor.

O segundo campo de reformas teve por objeto a criação ou fortalecimento das agências de defesa legal. As defensorias públicas foram criadas ou fortalecidas e expandidas em nove estados da região⁴⁶ nos anos 90. Estas defensorias foram dotadas de

⁴⁶ O autor cita (2003, p.918) Argentina em 1993; Bolívia em 1997; Brasil, 1989; Colômbia, 1992; Equador, 1997; México – Comissão Nacional de Direitos Humanos; Panamá, 1997; Peru, 1996; Venezuela, 1999.

independência para investigar as violações de Direitos Humanos, atenderem as reclamações e denúncias dos cidadãos, possibilitarem a defesa judicial e extrajudicial dos cidadãos que necessitam de orientações jurídicas de forma integral e gratuita.

Uma terceira área de reformas, que atingiu alguns estados latino-americanos nas políticas de segurança (sobretudo os presídios) foi às privatizações. Em 2001, por exemplo, a Argentina fez concessões privadas de alimentos em dois presídios federais. Em março de 2001, em Buenos Aires, foi aberta uma licitação para a construção de sete unidades prisionais que o governo alugaria com a opção de compra mais adiante. No Chile, tais políticas foram mais agressivas. A primeira fase do plano gastou um valor estimado em \$75 milhões gastos na construção e administração de três novos presídios em diferentes regiões, com concessões a iniciativa privada entre quinze a vinte anos. O próprio autor, já atenta para as ligações perigosas entre os funcionários dos Estados e as concessões privadas, apesar de não criticar diretamente estas iniciativas de privatização dos presídios (ibid, p. 919).

Para Ungar, a quarta área tanto ‘promissora’ quanto de difícil ‘implementação’ ocorreu nas reformas dos códigos penais, pois, os códigos penais e de processo penal seriam desatualizados e imprecisos. O autor cita que, na maioria dos países da região, os julgamentos duram em média mais de quatro anos, sendo que menos de 5% dos crimes resultam em algum tipo de condenação.

Na Argentina, por exemplo, 1,7% dos crimes relatados resultaram em condenações (Ibid, p. 920). No Brasil, estudos mais recentes como os de Joana Vargas (1999, 2007) analisou o fluxo do crime de estupro, no município de Campinas-SP. Das 444 queixas iniciais de estupro registradas em Boletins de Ocorrência, 128 foram transformadas em inquéritos, 71 casos denunciados, 41 receberam sentença condenatória e 25 tiveram sentença absolutória. A filtragem da fase policial foi de 71% dos BO’s iniciais. Antes da fase judicial 55% dos inquéritos são instaurados. Já, dos casos denunciados 58% resultam em condenação, mas representam 9% dos registros iniciais revelando uma baixa probabilidade de condenação desde a entrada no sistema.

Outro fator apontando pelo autor seria um legado autoritário dos regimes na América Latina como fator que dificulta a ação da justiça nos países. Os ‘super-poderes’

dos juízes seria um exemplo, pois, estes continuam a serem responsáveis pela investigação e supervisão dos procedimentos de busca.

Para Ungar, as reformas dos Códigos tiveram nos anos 1990 duas direções principais. Uma primeira focou esclarecer os papéis dos três segmentos de funcionários – polícia, juízes e fiscais – com a transferência de mecanismos de investigação e instauração de processos para o Ministério Público criando ou mantendo para os juízes procedimentos como buscas ou detenções. Tais procedimentos, no nível legal, tiveram por objetivo reduzir os conflitos internos, separando a investigação e protegendo mais os direitos dos criminosos. Segundo, os novos códigos substituíram procedimentos inquisitoriais por procedimentos orais e acusatoriais.

No entanto, para Ungar, tais mudanças legais não alcançaram sempre o plano da efetividade. A melhoria das políticas de segurança pública encontrou obstáculos nos contextos políticos e administrativos dos países, nas burocracias, no clamor público por políticas penais mais duras ou em políticos que privilegiam as políticas ‘duras’ contra o crime e acabavam inviabilizando reformas substantivas. Segundo o autor, as altas desigualdades econômicas e sociais também continuam a ser uma questão para a criminalidade dos países da América Latina com prisões repletas de detentos que cometeram pequenos delitos e que poderiam cumprir medidas alternativas à reclusão.

Quanto às forças policiais, o autor aponta o aumento do poder discricionário destas forças, a impunidade dos oficiais e os abusos cometidos às populações de baixa renda como espancamentos, torturas, homicídios, chacinas entre outras violações que permanecem como desafios freqüentes aos governantes e parlamentares da região. Faltaria ainda uma política penitenciária que realmente enfoque a preservação dos direitos dos presos, treinamento e coordenação dos guardas e agentes penitenciários.

Ainda assim, o autor aponta iniciativas interessantes, por exemplo, a Venezuela que reformou seu Código Penal em 1999 trazendo um impacto imediato nas prisões do país: novas leis de liberdade condicional diminuíram em 40% a população prisional no período de um ano (de 22.914 em 1999 para 14.196 em agosto de 2000).

Reformas nos Códigos Penais, instauração e ampliação do uso de medidas alternativas, criação e fortalecimento de agências como as Defensorias Públicas

representaram avanços na região, segundo o autor, mas seria necessário melhorar muito as políticas e administrações apoiando e dando suporte institucional-administrativo ao funcionamento destas novas medidas.

Portanto, para o autor, as condições das prisões e políticas de segurança pública na América Latina ainda são extremamente precárias. Tal quadro gera uma série de leis, muitas vezes com propósitos interessantes, mas com poucas chances de implementação nas culturas institucionais dos governos, partidos, parlamentares, juízes, polícias ou agentes penitenciários ainda resistentes às mudanças e reformas. Tal resistência ainda seria fruto do legado dos governos ditatoriais presentes em muitos países da região na segunda metade do século XX.

Sobre o debate internacional contemporâneo

Este item, como foi dito, visou mapear alguns trabalhos nos EUA, Inglaterra e América Latina que tratam do tema das políticas de segurança pública e justiça criminal no início do século XXI. O trabalho de Ungar (2003) mapeia as principais reformas penais e a problemática do sistema carcerário na América Latina, apontando como alguns governos latino-americanos promulgaram reformas na década de 90, sem avançar na implementação destas reformas. O autor ainda assinalou o aumento vertiginoso da população carcerária nos países latino-americanos.

Faulkner (2007) abordou o caso inglês diagnosticando uma ‘Cultura do Controle’, na linha de David Garland, mostrando que o contexto na Inglaterra sofreu algumas alterações pós-11 de setembro, pois as medidas ‘contra o terror’ estariam influenciando sociedades a serem menos tolerantes ao risco, mais suspeitas as diferenças ou mais isoladas na busca da auto-preservação estabelecendo uma divisão mais radical entre cidadãos dignos e indignos (criminosos). A justiça criminal inglesa tornou-se mais fortemente politizada, numa atmosfera sensacionalista e não favorável a decisões racionais que preservem o *accountability*

Loader (2009) trabalha próximo a perspectiva de Wacquant relatando a sedução, o excesso (em analogia a propaganda de um sorvete do *Pizza Hut*) e a atratividade

da idéia de um encarceramento massivo nos EUA e Inglaterra. Sua análise centrou-se no conjunto de idéias e práticas da sociabilidade contemporânea que combinam o prazer pelo consumo de nosso tempo e as características das sentenças indeterminadas; o declínio do ideal de reabilitação do criminoso; hiperatividade legislativa; ordens e criminalização de ‘comportamentos anti-sociais’ e, de um modo geral, as respostas não-liberais de estados liberais, que teriam agravado pós-11/09 com o combate ao terrorismo. O *excesso*, portanto, seria a marca distintiva das políticas penais nesse início de século XXI nos EUA e Inglaterra.

Em perspectiva diferente, numa vertente mais culturalista, Michael Tonry (2009) busca uma explicação alternativa baseada na história e cultura norte-americana para explicar as políticas penais americanas adotadas (ao menos desde 1973) para além da explicação convencional de que tais políticas são severas.

O autor também abdica das ‘abordagens analíticas’ que relacionam tais mudanças com a modernidade tardia, o aumento da insegurança ou a aversão ao risco, que teriam como reflexo as políticas contemporâneas nos países ocidentais. Tonry também busca se distanciar das noções generalizadas de populismo penal ou neoliberalismo, como fatores centrais das políticas penais contemporâneas.

Sua análise centrou-se em quatro respostas para as políticas penais americanas: 1) estilo paranóico americano de políticas; 2) um moralismo maniqueísta associado com o fundamentalismo religioso; 3) obsolescência da constituição americana; 4) história das relações de raça nos EUA.

As pesquisas apresentadas neste capítulo atualizam o debate teórico e empírico acerca da política criminal adotada nos últimos anos nos EUA e Inglaterra. A influência dos trabalhos de David Garland e Wacquant nesta literatura é ainda bastante presente. Contudo, ocorre um deslocamento do argumento central, que antes pretendia explicar a política criminal a partir das mudanças estruturais e conjunturais da modernidade tardia que teriam tornado a política penal mais dura e abrangente para um argumento mais centrado em razões específicas/culturais de cada país. A cultura política americana, por exemplo, é utilizada como fator explicativo fundamental para a política criminal adotada nos EUA (Tonry, 2009). Faulkner e Loader, em perspectivas diferentes, tratam do *impacto* que os

atentados de 11 de setembro tiveram para a exacerbação de uma política criminal de excesso. Nessas pesquisas os processos para a adoção de políticas criminais se mostram mais complexos e ambíguos.

No contexto brasileiro, atento para as seguintes questões: quais as principais direções e tendências das políticas adotadas no Brasil pós-1988? Em seguida, investigo quais são as continuidades e descontinuidades entre os planos teóricos aqui explicitados e a política criminal adotada pós-1988, analisando para isso a produção decisória de normas elaboradas pelo Congresso Nacional e pelo Executivo.

O interessante é não dissociar algumas questões levantadas na bibliografia: o *excesso* ou *'dureza'* como característica das políticas de combate ao crime na contemporaneidade; o processo de racionalização exacerbada dos riscos (juntamente com a aversão aos mesmos) produzindo uma criminalização exacerbada de condutas; ou a combinação entre estes dois elementos. Tais modelos podem ser combinados ou coexistirem de acordo com o desenho institucional do país, com a cultura política e, sobretudo, variam conforme os tipos de ações e os agentes (além da recepção pela opinião pública em um dado contexto específico).

CAPÍTULO 3

Parlamento e Política Criminal: as pesquisas produzidas no Brasil

Este item do trabalho visa apresentar as principais teses e pesquisas produzidas no Brasil que tratam especificamente do nosso objeto empírico: políticas penais sancionadas pós-1988.

No item anterior, dentre os objetivos de pesquisa, procurei demonstrar que quando a questão é o controle do crime e do criminoso em algumas sociedades contemporâneas ocidentais, parte da literatura internacional sobre criminalização, segurança pública e justiça criminal sinaliza o abandono da política criminal tradicional (*penal welfarism*), baseada na tradição liberal dos direitos humanos e pautada na ressocialização do criminoso; e sua substituição por uma política penal mais dura e mais abrangente voltada para a defesa social. Para tal corrente modificou-se, portanto, o funcionamento estratégico da justiça penal contemporânea e sua importância.

Através de uma revisão bibliográfica internacional mais detalhada na área de segurança pública, criminalização e justiça criminal aponte que a discussão sobre o recrudescimento penal é parte desse processo, mas não a única vertente. Há uma literatura, principalmente americana, desde os anos 70, que visou abordar as políticas de controle do crime e do criminoso na perspectiva das motivações individuais e ambientes sociais e circunstâncias que levariam supostamente os indivíduos a cometer crimes. Tal direção das políticas de segurança, não são necessariamente duras, mas se inserem no contexto de defesa social dos ‘criminosos’ – especialmente os setores mais pobres e marginalizados alvo preferencial das ‘janelas quebradas’

Quanto aos estudos no Brasil - o próximo item do trabalho – analiso especificamente as pesquisas que buscaram relacionar a legislação penal, segurança pública e políticas penais.

Algumas das principais pesquisas no Brasil a respeito da política penal adotada pelo Estado brasileiro pós-1988 trabalharam com as idéias e conceitos de *Estado de*

exceção, legislação penal de emergência, Estado Penal. Estas categorias e tendências foram utilizadas para designar parte significativa das políticas penais no Brasil adotadas pós-1988.

Com recortes próximos a este trabalho, a pesquisa de Azevedo (2003) teve por objeto de investigação as reformas penais no Brasil e Argentina na década de 90 e diagnosticou uma tendência à expansão e outra a desformalização do direito penal. No mesmo sentido, Mendonça (2006) teve por objeto empírico algumas das principais alterações nas leis penais do Brasil desde 1984 a 2004. Seu estudo diagnostica uma dualidade discursiva, ou seja, lógicas conflitantes nos modelos invocados para o controle do crime e do criminoso, pois, produziram-se medidas despenalizadoras (*para os normalizados*) e o recrudescimento penal (*para os desnormalizados*), segundo os termos empregados pela autora.

Cabe destacar, desde já, que nosso trabalho se diferencia dessas teses em dois pontos principais: 1) o tamanho da amostra das leis, pois, esta pesquisa buscou contemplar a maioria da legislação penal aprovada em segurança pública e justiça criminal e não somente algumas leis emblemáticas (84 leis). São leis ordinárias que tratam de mudanças nos arranjos de segurança pública estando excluídas, por exemplo, legislações especiais como o Código de Defesa do Consumidor ou Código de Trânsito 2) através do banco de dados ainda foi possível mapear quais os partidos políticos proponentes das alterações legislativas nessa área; os estados que mais propõem essas iniciativas; as casas iniciadoras da tramitação; os mandatos presidenciais que produziram maior número de leis penais; o número de leis aprovadas por ano; alguns cruzamentos entre estas variáveis e, principalmente quais os tipos de punição aprovados em toda legislação.

Assim, no próximo item vamos apresentar as teses produzidas no Brasil sobre a temática. Por último, iremos expor o banco de dados.

3.1 O que o Congresso Nacional pensa sobre a criminalidade na 52ª Legislatura

O trabalho de Frade (2007) visou mapear as proposições de leis em segurança pública e justiça criminal (excluindo as leis aprovadas) com os indexadores de busca '*crime e criminalidade*' na Quinquagésima Segunda Legislatura do Congresso Nacional. No Senado Federal, a pesquisa das proposições abrangeu desde 2003 até 24 de maio de 2006. Na Câmara dos Deputados, desde 2003 até 14 de março de 2006.

De um modo geral, a pesquisa de Frade constatou que os parlamentares apresentaram um número expressivo de propostas favoráveis ao recrudescimento dos tipos penais. Das 646 propostas de alterações dos dispositivos penais apresentadas na Legislatura 2003-2007, no Congresso Nacional, apenas 20 propostas tiveram por objeto relaxar algum tipo penal (Ibid, p. 77-78).

As principais medidas nessa área visaram: a extinção da punibilidade; perdão na execução da pena para caso determinado; supressão do artigo que criminaliza o aborto voluntário; exclusão do crime de injúria quando resultante de opinião de professor ou ministro religioso; descriminalização da cópia de livro didático quando se destinar a fins educacionais; extinção da punibilidade quando o réu se casar com a vítima de crime de natureza sexual (2 iniciativas); benefício assistencial a dependentes em alguns casos de crime relativo à assistência familiar; redução da pena do réu quando comprovadamente este for usuário de drogas, e, em casos de crimes contra ascendente ou descendente; descriminalização do uso do rádio de frequência baixa independentemente de outorga; defesa contra o excesso de exação; possibilidade de agente público defender interesse legítimo de parentes (2 iniciativas); criação de fundo de auxílio a vítimas e testemunhas de crimes (3 iniciativas); proteção aos colaboradores para o combate ao crime organizado (2 iniciativas); proteção ao menor que abandona organização criminosa; livre acesso aos cães que acompanham deficientes visuais.

Frade constata a prevalência de uma postura de ‘tolerância zero no trato da criminalidade’ que pode ser exemplificada nos quadros abaixo extraídos do trabalho. O primeiro quadro sinaliza as propostas destinadas a transformar tipos penais existentes em crimes hediondos:

Quadro 1: propostas para tornar crimes hediondos na 52ª Legislatura

Propostas para tornar HEDIONDOS os crimes de:
Corrupção de menores
Contra a Administração Pública
Submissão de menor à prostituição
Homicídio doloso contra agente público (mais de uma iniciativa)
Eutanásia e interrupção voluntária da gravidez
Contratação de serviço clandestino de vigilância
Contra homossexuais
Trabalho escravo (mais de uma iniciativa)
Seqüestro relâmpago
Tráfico de mulheres
Uso de menores em delitos
Falsificação de produtos alimentícios, terapêuticos e medicinais
Homicídio doloso contra políticos
Interceptação comunicação telefônica
Contrabando de armamento
Aquisição de cargas roubadas
Formação de quadrilha com vínculo associativo
Receptação

Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p.77, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

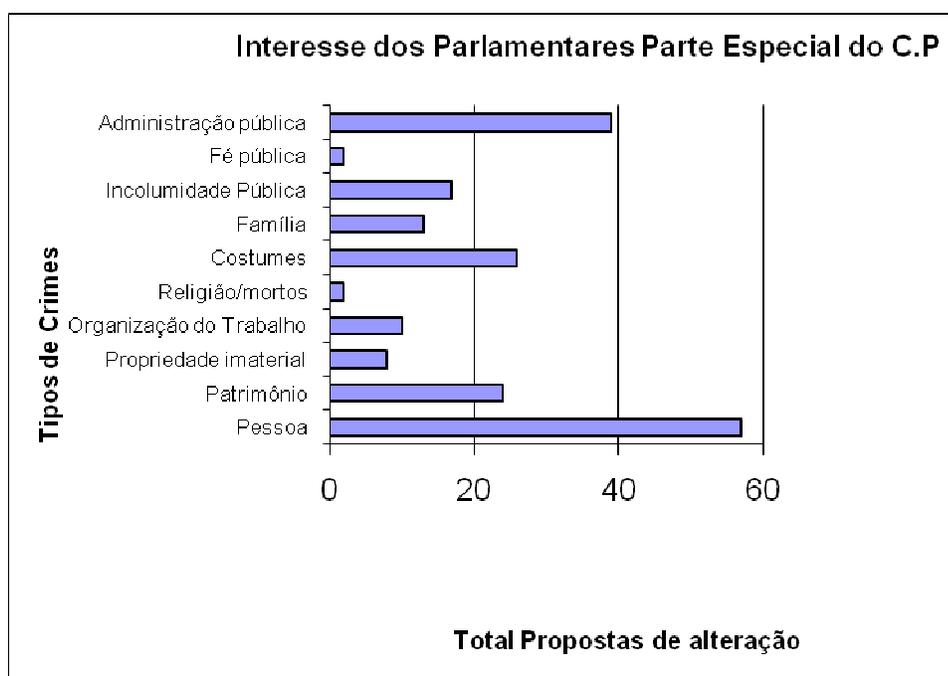
Para a autora, a tendência do tratamento mais rigoroso a ser dado à criminalidade é reforçada pelas propostas que visam à constituição de novos tipos penais. São 98 iniciativas propondo algo além da legislação penal vigente, sendo duas propostas somente para o combate ao crime do ‘colarinho branco’.

Segundo o estudo de Frade, no total, foram apresentadas, desde 2003 a 2007, 7.597 propostas na Câmara dos Deputados. Com o tema ‘crime e criminalidade’, portanto, o percentual é 7% do total (521 propostas). No Senado, das 1.647 propostas, 125 são relacionadas ao tema ‘crime e criminalidade’. O assunto, portanto, ocupa menos de 10% do trabalho direto dos parlamentares no Congresso Nacional.

As variáveis da pesquisa dividiram as propostas nos seguintes temas: Código Penal (259 propostas); Código de Processo Penal (39); Legislações Especiais (230); tipificação de novos tipos penais (98).

Quanto às proposições que procuraram alterar a parte geral do Código Penal (61 propostas) apenas uma está voltada a benefício dos criminosos, enquanto as outras agravam o tempo, regime, valor da multa, critérios, agravantes e prazos. Em relação à parte especial do Código Penal foram 198 proposições sendo 11 voltadas a algum abrandamento penal.

Gráfico 2: Interesse dos Parlamentares na Parte Especial do Código Penal na 52ª Legislatura



Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p. 91-92, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

Quando as mudanças se referem ao Código de Processo Penal 38 propostas propõem o agravamento de ritos processuais, como inquérito policial:

Quadro 2: proposições apresentadas a temas do Código de Processo Penal na 52ª Legislatura

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (no total, 39 proposições apresentadas a temas do CPP)

Disposições preliminares	1	-
Inquérito policial	2	-
Da Ação Penal	8	-
Da Ação Civil	1	-
Da Competência	9	-
Questões e Processos incidentes – questões prejudiciais; exceções; incompatibilidade/impedimento; conflito de jurisdição; medidas assecuratórias; incidente da falsidade; insanidade mental do acusado	1	-
Da Prova – exame corpo delito e perícias; interrogatório; confissão; perguntas ao ofendido, testemunhas; reconhecimento; acareação; documentos, indícios; busca e apreensão	2	-
Do Juiz, Ministério Público, acusado, defensor, assistentes e auxiliares da justiça	3	-
Prisão e liberdade provisória	1	-
Citações e intimações	-	-
Aplicação provisória de interdições de direitos e medidas de segurança	-	-
Da sentença	-	-
Do processo comum	5	1
Dos processo especiais – crimes de falência; responsabilidades dos funcionários públicos; calúnia, injúria de competência do juiz singular; processo sumário; restauração de autos; aplicação da memdia de segurança	-	-
Dos processos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Apelação	2	-
Das Nulidades e Recursos em Geral	-	-
Da Execução e incidentes da Execução	1	-
Da graça, do indulto, da anistia e da reabilitação	1	-
Da execução das medidas de segurança	-	-
Das relações jurisdicionais com as autoridades estrangeiras	-	-
Disposições gerais – cartas rogatórias; homologação de sentença estrangeira	1	-

Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p.96, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

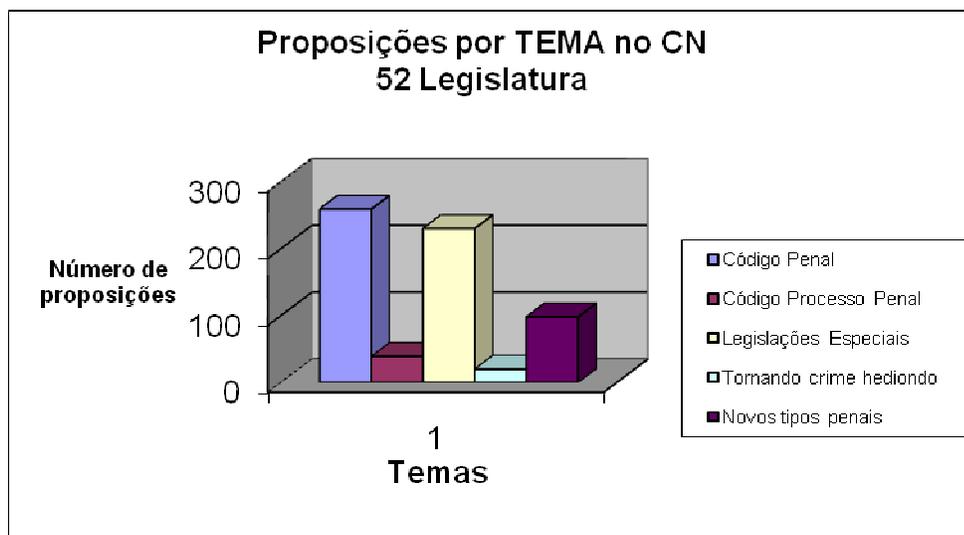
Por fim, a iniciativa parlamentar no que diz respeito às Legislações Especiais pode ser visualizada no quadro seguinte:

Quadro 3: proposições sobre Legislações Especiais na 52ª Legislatura

LEGISLAÇÕES ESPECIAIS (230 proposições apresentadas)	Agrava	Desagrava
Segurança Pública	57	4
Meio Ambiente	45	-
Biociologia – bioética, saúde humana	12	-
Ordem Econômica/Tributária	24	-
Eleitoral	22	-
Criança e Adolescente	29	1
Estatuto/Atuação advogados	15	-
Trânsito	7	-
Idosos	6	-
Parcelamento Urbano	2	-
Estatuto do Torcedor	2	-
Licitações e Contratos	2	-
Portadores de Necessidades Especiais	1	1

Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p.96, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007

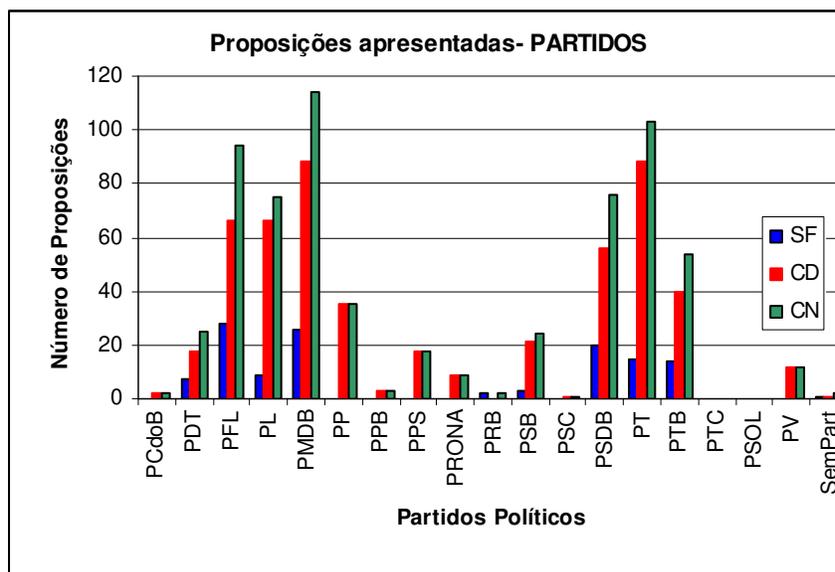
Gráfico 3: proposições por tema no Congresso Nacional na 52ª Legislatura



Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p.91, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

A autora também coletou os partidos e estados que mais propõem alterações legislativas na temática do crime. Tais resultados apontam com relação aos partidos que:

Gráfico 4: proposições apresentadas por partidos na 52ª Legislatura



Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p.134, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

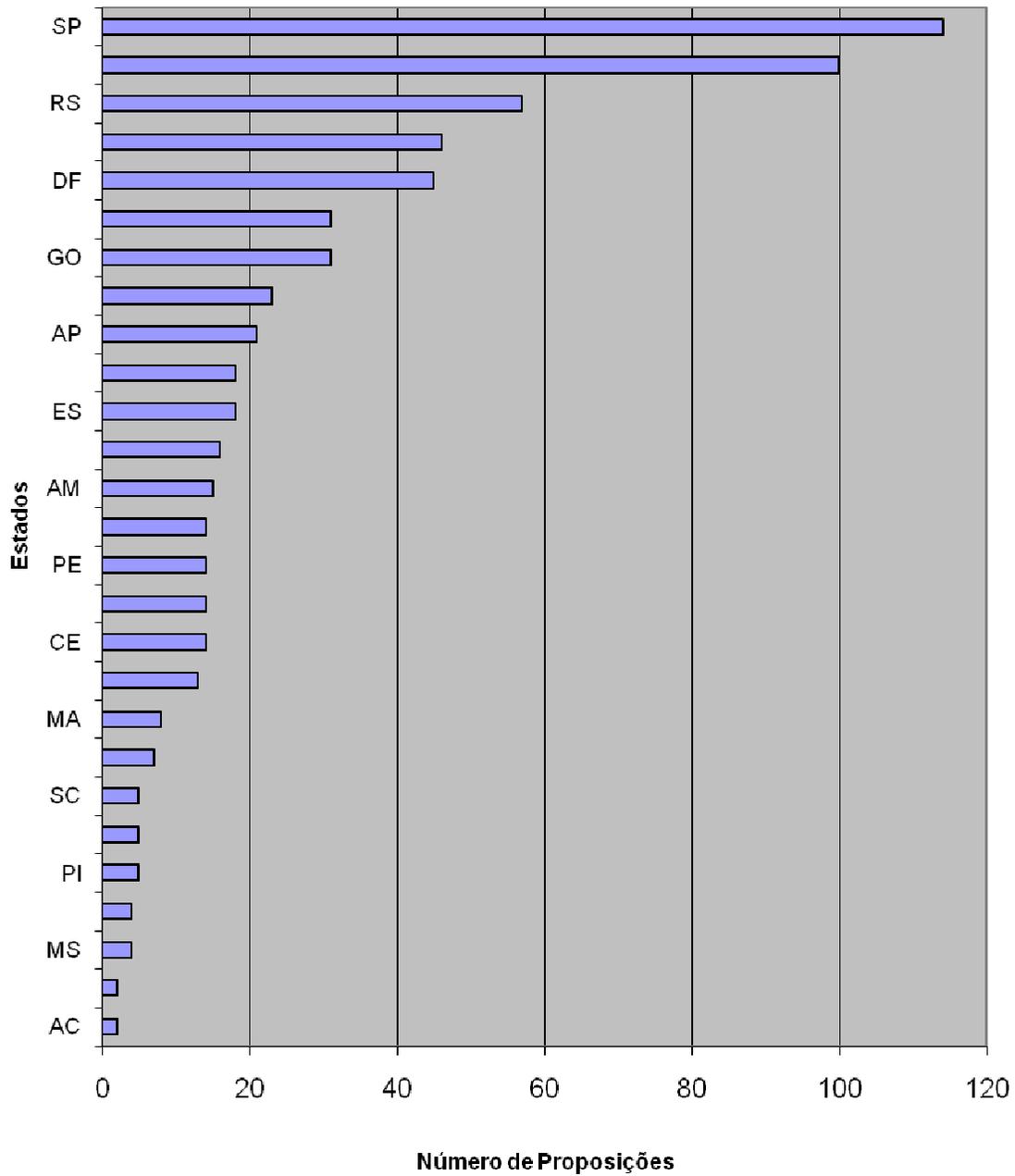
Na Câmara dos Deputados o PMDB apresentou o maior número de propostas, seguido por PT. Depois aparecem PFL (DEM) como terceiro maior proponente, e em seguida o PSDB⁴⁷. Depois aparecem PL, seguido por PTB e PP; ainda com um número significativo de propostas aparecem o PTB e PSB. No Senado Federal os líderes de proposições na temática foram PFL e PMDB, seguidos por PSDB, PT e PTB. Aparecem ainda PL e PDT com algumas propostas na área.

Dos estados mais proponentes, São Paulo foi o líder porque apresentou 114 proposições; seguido por Rio de Janeiro com 100; Rio Grande do Sul com 57; Minas com 46; Distrito Federal com 45; Paraná e Goiás apresentaram 31 propostas. O número total de propostas por estados estão expostos na figura abaixo:

Gráfico 5: proposições apresentadas por Estados no Congresso Nacional na 52ª Legislatura:

⁴⁷ Os resultados da pesquisa de Laura Frade sobre proposições dos partidos são próximos aos resultados da legislação aprovada por parlamentar aqui analisada.

Proposições apresentadas por Estados CN



Fonte: Frade, L. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*, p. 137, 2007. Tese de doutorado em Sociologia, UNB, 2007.

Fo

Essas são as principais características das propostas sobre crime e criminalidade produzidas pelo Congresso Nacional desde 2003 a 2007, segundo a pesquisa de Frade (2007). Os principais apontamentos do estudo referem-se ao grande número de propostas mais punitivas quando o tema é o crime e a criminalidade no Congresso Nacional, bem como, o diagnóstico importante dos principais partidos e estados proponentes em nossa área temática

Os resultados dos partidos e estados mais proponentes também são próximos aos encontrados a esta pesquisa como veremos adiante.

3.2 Do sujeito de Direito ao Estado de exceção

O trabalho de Teixeira (2006) *“Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro”* aponta que nos anos 90 adotou-se uma política criminal de exceção concomitante com o declínio do ideal de ressocialização do criminoso⁴⁸. Segundo a autora a *‘legislação criminal de urgência dos anos 90’* inaugurou uma política criminal baseada na permanente exceção. A adoção dessa política criminal foi resultante de um *“...conjunto de medidas de exceção permanente em matéria de política criminal e penitenciária, representou um verdadeiro ponto de inflexão em relação ao cenário dos 80”*. (Ibid, p.3).

Dentre as medidas, a lei de Crimes Hediondos de 1990 teria sido o exemplo emblemático, não apenas por seu conteúdo, mas pelo processo de aprovação que marcou o ‘reencontro das temporalidades’ da política criminal brasileira com os destinos de um contínuo fortalecimento do Estado Penal, fenômeno que ocorreria já há alguns anos nos EUA, Inglaterra e outros países da Europa.

⁴⁸ Dissertação de Mestrado em Sociologia da FFLCH/USP, 2006. Em especial o Capítulo III *“O declínio do ideal ressocializador e a política criminal de exceção a partir dos anos 90”*.

Para a autora, após 1988, com o aumento dos índices de violência, o Congresso Nacional tratou o tema “...sobre a exclusiva abordagem da derrogação de direitos dos acusados e presos e da intensificação do uso da prisão.” (Ibid, p. 93). Isto teria ocorrido nos anos 90 através da proposição de sucessivos projetos de lei *em regime de urgência*, que se apresentavam como solução ao problema do delito a partir de um conjunto de proposições de caráter puramente repressivo e conservador. Os projetos privilegiaram o uso exacerbado da prisão em contraposição ao caráter liberal do repertório legislativo de 1984⁴⁹, tido como o responsável pelo aumento da criminalidade.

Para Teixeira, a Lei de Crimes Hediondos (8.072 de 1990) foi o passo inaugural desse processo e o marco simbólico de reorientação das práticas punitivas no país, mais do que um instrumento de impacto às taxas de delito. Os dois eixos definidores de tal política seriam: *urgência e exceção*. Urgência no sentido de um código pelo qual a exceção soberana é acionada e em nome da qual as regras podem ser suspensas. Também seria o motivo pelo qual as regras do processo democrático foram violadas. A partir da leitura de Agamben (1998), a autora compreende que ocorreu um uso do direito para definir o que ficaria de fora (exclusão). Isso se dá através de sucessivos instrumentos legais e infralegais e, portanto, o sistema penal e a política carcerária tornaram-se cada vez mais espaços preferenciais de exceção⁵⁰.

Em seguida a autora relaciona o incremento das taxas de encarceramento, em princípio, com a entrada da Lei de Crimes Hediondos como causas do aumento da concentração maior de indivíduos nos presídios de regime fechado e por maior período de encarceramento, como causas do aumento dos índices. Em 1995 a população carcerária era

⁴⁹ A partir do mês de janeiro de 1985 começa a vigorar no país uma nova parte do Código Penal e a Lei de Execução Penal - LEP. Foi a primeira vez na história da República que um código estabeleceu os direitos dos presos e a forma pela qual as penas deveriam ser cumpridas. Sobre o contexto sócio-histórico assinalam Fry e Carrara (1985, p.1): “A reforma penal e a instituição da Lei de Execução Penal se processaram dessa maneira sob um duplo signo: de um lado, o alarme em torno do aumento da criminalidade e, de outro, a constatação de que a pena-prisão, enquanto reação penal por excelência, estava falida, havendo necessidade de se intervir junto ao sistema penitenciário, quer “humanizando” a prisão, quer lhe propondo novas alternativas.”

⁵⁰ Citando Teixeira (2006, p. 101): “Desse modo, acaba por firmar uma nova orientação sobre a finalidade da prisão, em que prevalece seu caráter expressivo e puramente vingativo, enterrando por definitivo qualquer devaneio ressocializador ao cárcere, pese ter sido tal devaneio o eixo central da recém-editada e àquele momento já senil, Lei de Execução Penal.”.

de 95,5 presos por 100 mil habitantes; 1999 de 114,2; 2002 de 135,2 e em 2003 de 181,6 presos por 100 mil habitantes⁵¹.

Quanto à população carcerária do Estado de São Paulo houve maior incremento a partir da década de 90. As taxas por 100 mil habitantes, desde 1984 até o ano de 1993, eram respectivamente: 38,3 em 1984; 58,5 em 1989; 88,3 em 1991; 94,4 em 1992; 91,1 em 1993⁵². De 1994 a 2003 tais índices de encarceramento foram: 92,0 em 1994; 100,9 em 1997; 123,2 em 1999; 171,4 em 2001; 197,1 em 2002 e 219,6 em 2003⁵³.

Segundo Teixeira, as taxas de encarceramento em São Paulo já se mostravam progressivas desde 1984, mas assumem a partir de 1999 um crescimento intenso, chegando a registrar a marca de 219,6 presos por 100 mil habitantes em 2003 levando em consideração essencialmente os presos sob custódia da COESPE e SAP, portanto os condenados do sistema. Citando: “*O Estado de São Paulo, que abriga quase metade da população encarcerada do país, conheceu, ainda com mais eloquência do que no nível nacional, o aumento de suas taxas de encarceramento a partir da década de 90...*”(p. 104)⁵⁴.

Concluindo a revisão de seu trabalho, a autora afirma que a ‘*Legislação Criminal de Exceção*’ dos anos 90 desempenhou papel simbólico na conformação de um novo padrão punitivo, pois difundiu e consolidou novas formas de representação à intervenção criminal:

A contemporaneidade penal tem revelado com especial relevo o papel desempenhado pelo sistema de justiça na engenharia da punição: a ele incumbe hoje a desconstrução do mito do sujeito de direitos, em defesa do qual, ironicamente, sua existência fora antes justificada. Com o fim do

⁵¹ Extraído da pesquisa de Teixeira (2006, p. 102). Fonte dos dados: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DEPEN; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção e Tratamento do Delinqüente.

⁵² Extraído da pesquisa de Teixeira (2006, p. 105). Fonte dos dados: Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários de São Paulo – COESPE e ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção e Tratamento do Delinqüente.

⁵³ Extraído da pesquisa de Teixeira (2006, p. 105). Secretaria de Administração Penitenciária – SAP/SP; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e Estatística – SEADE; ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção e Tratamento do Delinqüente.

⁵⁴ 143.310 presos em julho de 2006 – 46,5% por roubo, furto 12%, tráfico 11%, homicídio 9%. Segundo a SAP são 125.783 presos sob custódia, estando o restante sob tutela de Secretaria de Segurança Pública em cadeias públicas distritos policiais no Estado de São Paulo. Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária SAP/SP e Secretaria de Segurança Pública SSP/SP. Citado por Teixeira (2006, p. 106).

welfarismo penal no primeiro mundo e da breve aposta ressocializadora à brasileira, os juízes podem agora expressar sem qualquer constrangimento o decisivo papel que Foucault lhes atribuiu, os de dóceis empregados – quase nunca rebelados – no mecanismo de produção da delinquência (2006, p. 110)

O trabalho de Teixeira revela o importante aumento do número de indivíduos encarcerados no Brasil. A falta de definição acerca da categoria ‘crime hediondo’ permitiu, conforme apontou a autora, aumentar ainda mais os efeitos de sua sanção (maior punitividade e restrição de direitos) e pudessem generalizar-se na aplicação da penalidade. Entretanto, conforme mostraremos, a Legislação Criminal dos anos 90 também foi marcada outras características além da *exceção* e *urgência*. A atuação do Congresso Nacional também ocorreu em algumas leis que visaram instaurar penas restritivas de direitos, ampliação dos direitos, efetivar garantias fundamentais dos acusados ou informalizar o processo penal.

Tal afirmação não pretende deslegitimar a questão fundamental do encarceramento em massa apontada pela autora, mas sim desloca o argumento para propor que o aumento do encarceramento pode não estar decorrendo estritamente da atuação parlamentar de leis ‘duras’ promulgadas na área de segurança pública e justiça criminal.

O fenômeno do encarceramento massivo, também presente no Brasil, pode ser impulsionado pela própria atuação dos operadores do sistema da justiça criminal e das agências estatais de segurança. A atuação parlamentar é mais complexa que a *exceção*, pois, dela resultaram leis que instauraram no país o Regime Disciplinar Diferenciado, as Leis de Crimes Hediondos, bem como, Lei de Penas Alternativas, os Juizados Especiais Criminais ou o ECA.

3.3 As principais reformas penais no Brasil na última década

Azevedo (2003) na tese “*Tendências do Controle Penal na Modernidade Periférica: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década*”⁵⁵ têm por objeto empírico as reformas legislativas mais significativas em matéria penal no Brasil e na

⁵⁵ Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, 2003.

Argentina nos anos 90, no intuito de realizar um panorama dos movimentos de política criminal e indicar o sentido das reformas em curso. Cabe ressaltar, que a análise empreendida aqui de seu trabalho abordará somente o caso brasileiro.

O pressuposto teórico do trabalho de Azevedo é que Brasil e Argentina passaram por processos de redemocratização nos anos 80 do século XX, juntamente com transformações mais globais que caracterizam a modernidade tardia: crise do *Welfare State*; surgimento de novos movimentos sociais; novas reivindicações; desenvolvimento de amplos sistemas de informação; autonomia do mercado sobre critérios do controle político e social; reafirmação das religiões; crise da educação tradicional e do modelo familiar tradicional; transformações na intimidade dos relacionamentos humanos; recrudescimentos de grupos racistas e fundamentalistas entre outras características da modernidade tardia. Os autores que assinalaram tal processo com diferentes conceitualizações seriam: Bauman (1998, 1999, 2000); Lyotard (1989); Jameson (1996); Giddens (1991, 2000) entre outros autores que apontam para características distintivas ou acentuadas da contemporaneidade.

Estas reformas político-estruturais, junto com a democratização promovida em países como o Brasil, nos anos 80, com o processo de abertura econômica, tiveram como objetivos criar mecanismos de controle público sobre as práticas de corrupção do Estado, modernização das relações entre Estado e Sociedade civil, liberalização política, pluralismo político, redimensionado a relação cidadão-Estado.

Nesse contexto, o crescimento do sentimento de medo e insegurança perante o crime, relacionado com o crescimento dos índices de criminalidade, a superlotação dos presídios, rebeliões nestes e nas FEBEM'S, violação de direitos humanos promovidas por grupos estatais e para-estatais, massacres, dificuldade nas reformas das instituições da administração da justiça criminal, entre outros problemas que constituem o fenômeno da criminalidade no Brasil fez com que, a preocupação com a segurança pública se exacerbasse entre os diferentes grupos e classes sociais, representando um dos maiores desafios para a consolidação da democracia política no Brasil.

No Brasil, devido à fragilidade do Estado no plano da efetivação da cidadania na sua dimensão social e civil, tinha-se a crença de que o sistema de justiça penal era central para a manutenção da ordem social, fruto da incapacidade de manter-se através dos procedimentos ordinários ou tradicionais de formação de consenso ou de socialização primária. Para Azevedo (Ibid) é nesse contexto que se ampliaram as demandas por maior rigor punitivo no combate e punição aos delitos contra o sistema financeiro, contra a economia popular, contra as finanças públicas, crimes hediondos, criminalidade, etc.

Para Azevedo (2003), outras áreas foram atingidas pelo Direito Penal, por exemplo, a modernização das relações de consumo resultou numa legislação protetiva dos direitos do consumidor criminalizando fabricantes e fornecedores; criminalizou-se a discriminação étnica; crimes contra o meio-ambiente. Junto com as demandas internas por redução dos riscos e maior segurança “...houve a ampliação dos fatos caracterizados como delitos, num movimento de criminalização que procura acompanhar a velocidade das mudanças em curso nas sociedades contemporâneas.” (Ibid, p. 152).

Segundo o autor, modificou-se o poder de punir do Estado desde a tipificação de novos delitos até o funcionamento dos órgãos policiais, passando pelos procedimentos dos órgãos oficiais de administração da justiça criminal. Os aumentos das taxas de criminalidade no Brasil⁵⁶ em meio ao processo de democratização e o aumento da percepção pública sobre as diferentes esferas de criminalidade acarretaram uma demanda pública por resposta estatal. Para Azevedo, de um modo geral, o resultado é a crescente perda de legitimidade do sistema penal, incapaz de justificar sua seletividade e responder ao sentimento de insegurança e impunidade, que permeia grande parte da população brasileira.

⁵⁶ Na década 1996/2006, o número total de homicídios registrados pelo SIM passou de 38.888 para 46.660, o que representa um incremento de 20%, levemente superior ao crescimento da população, que foi de 16,3% nesse mesmo período. Considerando o período 1994/2006, o número de óbitos causados pelos acidentes de transporte passou de 29.527 para 35.146 em 2006, o que representa um aumento de 19% no número total de mortes. Dados de 2005, concluiu que, entre 1979 e 2003, morreram mais de 550 mil pessoas vítimas de armas de fogo. Atualizando esse registro até 2006, teríamos que incluir acima de 100 mil mortes, acontecidas só nesses três anos, totalizando 648 mil vítimas de armas de fogo nos 27 anos dos quais temos dados disponíveis sobre o tema (WAISELFISZ, 2008).

Nesse contexto, o sistema político reage com propostas de reforma do sistema de controle penal⁵⁷. Veremos a seguir as mudanças legislativas estudadas pelo autor.

Azevedo divide as reformas penais no Brasil em temas, nos quais analisou os dispositivos legais aprovados no período. Para o autor, a primeira tendência constatada seria a *‘expansão do Direito Penal’* definido como hipertrofia ou inflação de normas penais que adentram áreas da vida social antes não regulamentadas por sanções penais em “...resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais.” (Ibid, p. 189).

No Brasil, tal movimento caracterizou-se por cinco leis nos anos 90: 1) *Delitos contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo - Lei 8.137 de 1990*; 2) *Código de Defesa do Consumidor - Lei 8.078 de 1990*; 3) *Criminalização dos delitos ambientais - Lei 9.605 de 1998*; 4) *Tipificação de delitos de discriminação racial - Lei 7.716 de 1989*; 5) *Dispõe sobre os crimes de lavagem e ocultação de bens e valores - Lei 9.613 de 1998*.

‘Processo Penal de Emergência’ seria outra tendência caracterizada pelo autor na nossa legislação criminal. Define-se como tal tendência o que foge dos padrões tradicionais do sistema repressivo, pois, estabelece determinados tipos criminais como graves, junto com a adoção de mecanismos e dispositivos legais para combatê-los.

Exemplos no Brasil, segundo Azevedo, de dispositivos nessa tendência: 1) *Leis de Crimes Hediondos – Lei 8.072 de 1990*; 2) *Utilização de meios operacionais (meios de prova e procedimentos investigatórios) para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas – Lei 9.034 de 1995*; 3) *Emenda a Lei de Crimes Hediondos – Homicídio Simples - Lei nº 8.930/94*; 4) *Emenda a lei de Crimes Hediondos - Falsificação, corrupção, adulteração ou*

⁵⁷ Quanto ao caso argentino, Azevedo aponta que o mau funcionamento da justiça penal decorreria da falta de recursos humanos, técnicos e materiais quando a questão é a investigação policial; não investigação de determinados delitos por causa da designação política de juízes que responderiam a influência de seus padrinhos políticos; pouca capacidade para resolver crimes de colarinho branco; impacto da crise econômica que atravessou a Argentina nos anos 90 e 2000. Foi relacionado, segundo o autor, o desemprego, especialmente da população jovem, e as taxas de delito junto com o crescimento da desigualdade social, aumento da urbanização, crescimento da população jovem e o tráfico de drogas como fatores que explicariam o aumento da percepção da criminalidade como uma questão a ser enfrentada na Argentina. Do total de 1.129.900 fatos delitivos no ano 2000, representavam 3.051 delitos para cada 100.000 habitantes, sendo 67% delitos contra a propriedade sendo 2.035 registros a cada 100.000 habitantes; delitos contra a pessoa somaram 18%. Desse total de 18% as lesões corporais dolosas somam 54%, as lesões corporais culposas 32% e os homicídios dolosos e culposos apresentaram o percentual de 2% cada um, sendo a taxa de homicídios de 14,32 por 100.000 somando-se os homicídios dolosos e culposos.

alteração de substância ou produtos alimentícios - Lei nº 9.677 de 1998; 5) Emenda a lei de Crimes Hediondos – Falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais - Lei 9.695 de 1998.

Outra tendência assinalada por Azevedo é classificada como a proteção a vítimas e testemunhas, na qual há apenas um exemplo de lei: *1) Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas - Lei 9.807 de 1999.*

Por último, a *‘informalização ou simplificação do processo penal’* é caracterizada pelos modelos diferenciados de informalização de justiça nos estados contemporâneos como uma estrutura menos burocrática e relativamente mais próxima do meio social em que atua, com capacidade dos disputantes de promoverem a sua defesa; menor uso da linguagem formal legal; preferências por normas substantivas e procedimentais que sejam mais flexíveis; particularistas; preferência pela mediação e conciliação entre as partes do que adjudicação de culpa; participação de não juristas como mediadores; maior abrangência de evidências e assuntos do processo; facilitação de acesso aos serviços judiciais para pessoas com recursos limitados; justiça resolutive mais rápida com ênfase na maior imparcialidade, durabilidade e mútua concordância no resultado; senso de comunidade e estabelecimento de um controle local através da resolução judicial de conflitos; maior relevância de sanções e medidas não coercitivas.

Nessa direção o Brasil aprovou a Lei 9.099/1995 - *Juizados Especiais Criminais – JEC - Lei 9.099 de 1995 – instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, criados pela União, Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.*

Em suma, eis as reformas penais do Brasil estudadas por Azevedo em seu trabalho. O autor constata a utilização meramente simbólica do direito penal material e processual. As evidências de tal fenômeno seria a inflação de normas penais criminalizando campos da vida social que antes não eram regulados por sanções penais. Por meio do uso do direito penal, como resposta para todos os tipos de conflitos e problemas sociais frente às demandas por segurança e penalização na sociedade atual, e sem qualquer relação direta com a verificação da eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito.

Nessa área, a inclusão novas áreas dentro do denominado controle penal formal não foi compensada pela diminuição do rigor repressivo nas áreas tradicionalmente submetidas ao controle penal convencional, acentuando as distorções e seletividade do sistema. Seria, portanto, uma tendência de cunho repressivo inspirada no movimento *law and order*.

Tal tendência acompanha a despenalização centrada na informalização da justiça. Frente ao aumento da demanda por controle penal, à debilitação dos mecanismos de controle comunitário e à perda de legitimidade do próprio sistema de controle penal formal essas “*novas estratégias informalizantes vão procurar, através de mudanças procedimentais, estabelecer uma ligação entre a justiça formal e abstrata e a demanda por uma justiça substantiva.*” (2003, p. 269). Segundo Azevedo, corresponderiam, portanto a formas organizacionais de controle mais eficazes e menos onerosas do que as oferecidas pelo sistema penal tradicional, o que permite um tratamento particularista de cada caso ao invés da orientação pela generalidade e universalidade das normas jurídicas.

3.4 PENAS E ALTERNATIVAS: 1984 a 2004

O trabalho⁵⁸ de Mendonça (2006) “*Penas e Alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*” teve por objeto empírico a análise dos discursos construídos em torno dos processos sociais de despenalização e aumento da punição entre os anos de 1984-2004. Uma primeira diferença em relação ao nosso objeto empírico, é que a autora escolheu somente leis ‘*emblemáticas*’ do processo descrito como legitimação e deslegitimação do direito penal. Seu objeto não são as leis propriamente, mas os discursos públicos dos legisladores, da imprensa, dos operadores do sistema de justiça criminal no período de

⁵⁸ MENDONÇA, NALAYNE. *Penas e Alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

tramitação e aprovação de determinadas leis. No entanto, seu argumento se baseou nas leis⁵⁹.

Os resultados da análise da legislação penal aprovada desde 1984 a 2004 vão em duas direções: de um lado, um crescente endurecimento penal através de um direito penal de emergência que teve, como resultado, a promulgação de uma série de novas leis que recrudesceram leis penais já existentes ou criaram novos tipos penais; de outro, desde a década de 80, ocorreu a introdução de medidas despenalizadoras aplicáveis a crimes considerados de menor potencial ofensivo tendo por objetivo, por meio de alternativas penais, humanizar o sistema de penas e agilizar os procedimentos do sistema de justiça.

Cabe ressaltar que, de uma maneira geral, nossa pesquisa encontrou resultados semelhantes na análise da legislação penal aprovada pelo parlamento brasileiro desde 1989 a 2006. Verifica-se em nosso trabalho a legislação penal basicamente em três direções: do recrudescimento dos tipos penais existentes em relação à legislação anterior em vigor; leis que visaram medidas alternativas ou a ampliação dos direitos dos acusados; leis que visaram novos tipos penais e a criminalização de condutas antes não tipificadas. Ainda, em menor número, constatamos leis denominadas *'mistas'* que ampliaram direitos ao mesmo tempo em que criminalizaram determinadas condutas; e as leis que estabeleceram privilégios como foro privilegiado, por exemplo.

Retomando o trabalho de Mendonça, a autora conclui que estes dois modelos presentes na ordem social brasileira produzem um sistema penal-punitivo diferenciado, porque acomoda duas lógicas distintas: igualdade e hierarquia. Pois:

A contradição na legislação jurídica brasileira dos últimos anos que atuou em sentidos opostos: o endurecimento e aumento das penas e a despenalização de alguns delitos criminais, reflete as contradições existentes no seio da sociedade e reconhece a existência de pessoas substancialmente diferentes; a elas são atribuídas motivações diferentes, conflitos diferentes e uma justiça diferente para cada uma delas. (MENDONÇA, 2006, p. 23)

⁵⁹ A análise dos discursos dos Deputados teve como material empírico o Diário da Câmara e do Congresso Nacional. Quanto à imprensa foram analisados os jornais *Folha de S. Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Globo* além de entrevistas com juízes e promotores da área criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

A partir do ano de 1984, significativas mudanças foram introduzidas a fim de contemplar os princípios do novo regime democrático. A lei 7.209 de 1984 reformou a parte geral do Código Penal. A lei procurou reformar o sistema de penas, do qual se destaca a quase integral unificação das penas privativas de liberdade. Determinou-se, entre outras medidas, definir a quantidade de pena, conjugado com a primariedade do condenado o uso do regime fechado, semi-aberto e aberto dispostos em forma progressiva. Também estabeleceu as penas restritivas de direito⁶⁰ como substitutivos às penas privativas de liberdade, quando esta fosse aplicada em período inferior a um ano ou se o crime fosse culposo, sem o réu ser reincidente, avaliando a conduta social e personalidade do condenado⁶¹.

Segundo Mendonça, as linhas fundamentais da reforma do Código Penal pela lei 7.209 estabeleceram:

[...] o repúdio a pena de morte; a manutenção da prisão – pena privativa de liberdade nas formas de reclusão, para os ilícitos graves, e detenção para os ilícitos menos graves. Quanto as penas patrimoniais a reforma de 1984 estabeleceu que a pena de multa deve consistir no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias de multa. A perda da função pública, de cargo ou de mandato eletivo passou a ser um dos efeitos da condenação, que constam agora no art. 92 do CP. Por fim, as alterações com vistas a recuperação e o tratamento dos condenados: a revisão das medidas de segurança; determinando a internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, como também a sujeição a tratamento ambulatorial e a introdução das penas restritivas de direito: prestação de serviço à comunidade; interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana. (Ibid, p. 106)

No mesmo dia foi sancionada a Lei de Execução Penal, sendo a primeira norma no Brasil a tratar da execução penal. A LEP incorporou no texto tratados e diretrizes

⁶⁰ Prestação de serviço à comunidade; interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana.

⁶¹ A pena-prisão sofre mudanças significativas, mas não elimina o princípio de periculosidade. Na visão de Fry e Carrara (1985) a reforma do Código Penal e a LEP, podem ter suas **liberalidades** relativizadas, pois a pena passou a ser: “1. mais diversificada, incluindo novas modalidades como o trabalho à comunidade, a interdição nos finais de semana, a pena-prisão etc; 2. mais rigorosa em alguns casos. Os condenados por múltiplos crimes que, no antigo sistema, receberiam, uma medida de segurança podem ver suas penas multiplicadas até o triplo; 3. mais individualizada. A pena seria fixada de acordo com as características de cada infrator.”p. 5

internacionais visando assegurar os direitos dos presos. Dentre os direitos elencados estava a necessidade de separação entre os delinquentes, assistência a ser prestada ao apenado; regulamentação do trabalho na penitenciária entre outras medidas buscando um novo modo de tratamento e integração social dos delinquentes no Brasil.

A Lei 9.099 de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais, como já abordamos anteriormente, representou mais um momento das alternativas colocadas ao sistema de justiça criminal brasileiro. Vale lembrar que os processos dos JEC's devem ser orientados pelos critérios da oralidade; celeridade; informalidade; economia processual visando a conciliação ou transação e, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima com a não aplicação da pena privativa de liberdade. Além disso, introduziu-se em nosso sistema a transação penal, que consiste no acordo do autor do fato com o Ministério Público, visando à imposição antecipada de medidas alternativas⁶².

Dentre o rol das penas alternativas, Mendonça destaca a ampliação dos Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal através da lei 10.259 de 2001. Portanto, com a introdução dessas duas leis sobre os Juizados Especiais Criminais 52% dos crimes definidos pelo Código Penal passaram a ser passíveis do rótulo de 'infrações de menor potencial ofensivo'. O que permitiu a aplicação de penas alternativas (excluindo a lei de Contravenções Penais).

Segundo a autora, outra Lei caracterizada dentre as penas alternativas foi a Lei 9.714 de 1998, que modificou o art. 43 do Código Penal, sobre as penas alternativas. Introduziu-se a prestação pecuniária e a perda de bens e valores como penas alternativas.

⁶² Segundo Mendonça (Ibid, p. 117) “As fases do Juizado Especial Criminal determinadas pela lei são cinco e se distribuem da seguinte forma: Fase policial – Comunicação do fato à polícia que deverá fazer a lavratura do Termo Circunstanciado (identificação dos fatos e identificação dos envolvidos) e remeter ao Juizado Criminal; Fase Cartorária – Recebimento do Termo Circunstanciado, marcação da Audiência preliminar e intimação das partes; Fase Conciliatória – Na presença de um conciliador as partes deverão decidir sobre a possibilidade de uma conciliação, se a conciliação for exitosa, a sentença homologatória encerra o caso, caso seja inexitosa, segue a fase da transação penal; Fase da Transação Penal – O promotor público oferece ao autor do fato uma proposta de transação penal (pena restritiva de direitos ou multa), se o autor aceitar a proposta encerra-se o caso com sentença homologatória, e a não aceitação da proposta leva a uma nova audiência chamada de Instrução e Julgamento; Fase da Instrução e Julgamento – A audiência de Instrução e Julgamento é realizada por um juiz de direito, que recebendo a denúncia ou queixa crime deve prolatar a sentença de mérito absolutória ou condenatória.”

Com a lei, as penas restritivas de direito passaram a ser: I – prestação pecuniária; II – perda de bens e valores; III – vetado; IV – prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas; V – interdição temporária de direitos; VI – limitação de fim de semana. Mendonça observa que o presidente Fernando Henrique vetou quatro novas modalidades de penas alternativas contidas no projeto original: advertência verbal; recolhimento domiciliar; obrigação de freqüentar cursos; submissão a tratamento.

Quanto às estatísticas da aplicação das medidas alternativas aplicadas por ano nas varas de Execução Penal do Rio de Janeiro, Mendonça constatou o aumento do uso das penas alternativas, já que, o total de penas alternativas aplicadas, em 2002, atingiu 1.798 casos; 2.493 em 2003; 2.512 em 2004. Pode-se observar, no mesmo levantamento, que as medidas de prestação de serviço à comunidade foram as mais utilizadas como forma de reintegração social (883 em 2002 e 1.364 em 2004).⁶³ Em suma, estas são as principais alterações legislativas do processo de penas alternativas assinaladas pela autora. Veremos adiante as leis consideradas emblemáticas do recrudescimento penal.

Tal movimento caracteriza-se segundo Mendonça como a crescente expansão da esfera penal, de (aparente) solução fácil aos problemas sociais, mais que atuaria como força e poder simbólico para tranquilizar a opinião pública. Como consequência, produziu um aumento na população carcerária brasileira, sem discutir os problemas ‘reais’ que assolam a nossa sociedade.

O movimento da *‘legislação penal extravagante e punitiva’* é identificado pelas Leis de Crimes Hediondos (Nº 8.072/1990; 8.930/1994; 9.671/1998; 9.695/1998); Lei Contra o Crime Organizado (Nº 9.034/1995); Lei 10.792 de 2003 que instituiu a nível federal o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Iremos discorrer somente sobre o RDD, pois as demais leis desse item já foram expostas anteriormente.

⁶³ Fonte: Vara de Execuções Penais TJ/RJ/CPMA, 2004. In: Mendonça (Ibid, p. 132)

Tal lei decorreu da iniciativa do Estado de São Paulo no combate ao crime organizado dentro dos presídios paulistas⁶⁴. O dispositivo legal alterou a LEP, pois, definiu que os presos submetidos ao RDD seriam os presos provisórios ou condenados que praticam crime doloso constituindo falta grave e que ocasione subversão da ordem ou disciplina interna; presos nacionais ou estrangeiros, provisórios ou condenados, que sejam de alto risco para a sociedade ou ao estabelecimento penal; provisórios ou condenados envolvidos ou participantes, com fundadas suspeitas, de organizações criminosas, quadrilhas ou bando.

Estes presos estariam sujeitos ao RDD sob as seguintes penas: duração máxima de 360 dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie, até o limite de um sexto da pena aplicada; recolhimento em cela individual; visitas semanais de duas pessoas por duas horas, sem contar crianças; banho de sol de duas horas diárias (artigo 52, incisos I a IV).

Para Mendonça, tais leis são exemplos do uso do direito penal *simbólico*⁶⁵, porque não resolveriam os verdadeiros problemas, e é punitiva, porque cria novos crimes, aumentam as penas, endurecem a execução penal e cortam direitos e garantias fundamentais. Veremos no próximo item a legislação *neo-criminalizante* estudada pela autora.

No item do seu trabalho '*Legislação Neo-Criminalizante: a expansão do Estado Penal*' a autora dedicou-se ao estudo de leis que criminalizaram condutas sociais.

⁶⁴ Tal iniciativa decorreu do governo paulista por conta da megarebelião em 18 de fevereiro de 2001 nos 29 presídios do Estado com a participação aproximada de 29 mil detentos simultaneamente. Criticado por ferir o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (Art. 1º) e a Lei de execução penal, que determina "...não haver falta nem sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal" (art. 45). A lei foi sancionada em 01/12/2003 pelo Executivo Federal. Para uma análise detalhada do processo de formação que originou e da lei 10.792 de 2003 ver Carolina Haber: "*A Eficácia da Lei Penal: análise a partir da legislação penal de emergência (o exemplo do Regime disciplinar diferenciado)*". Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

⁶⁵ Segundo Bourdieu, o enunciado depende que alguém que detenha poder, pois as diferentes formas do discurso e sua eficácia simbólica dependem não só da lógica própria interna da lingüística, da retórica, mas sim da relação "...entre as propriedades do discurso, as propriedades daquele que o pronuncia e as propriedades da instituição que o autoriza a pronunciar-lo." (BOURDIEU, 1998, p. 89).

São neo-criminalizantes por conta do “...*excessivo número de novos crimes que a partir delas foram definidos.*” (Ibid, p. 173).

No entanto, a autora alerta para o fato de que muitas dessas leis representaram um ‘avanço’ na garantia dos direitos constitucionais individuais, bem como, nos direitos difusos e coletivos. Outras leis desse item permitiram maior controle estatal e jurídico em áreas ou questões sociais nas quais havia demanda por focalização ou regulação estatal.

Para a autora, a questão da promulgação dessas novas leis refere-se às condutas agora criminalizadas, que poderiam ter sido tratadas como ilícitos civis (*violar direito ou causar dano a outrem*) ou infrações administrativas. O que, por conseguinte, aumentou o rol de crimes no Brasil. O ilícito civil, por exemplo, visa o ressarcimento e a indenização do dano sofrido. Já o ilícito penal visa penalizar o agente causador de modo que sofra com a pena imposta.

Pode-se pensar aqui também que estas normas apontam (assim como as penas alternativas) para o processo de judicialização da política e das relações e conflitos sociais no Brasil, descrito por Vianna (1999). Tal fenômeno por ser analisado através dos seguintes dispositivos legais, segundo a análise feita por Mendonça: 1) *estatuto da criança e do adolescente*; 2) *código de defesa do consumidor*; 3) *código nacional de trânsito*; 4) *lei contra a tortura*; 5) *lei de crimes ambientais*; 6) *assédio sexual*; 7) *sistema nacional de armas*; 8) *política de drogas*.

Este foi, em suma, o trabalho de Mendonça. De forma geral, para a autora, existem no Brasil dois modelos compartimentalizados, com distintos princípios de justiça, que tiveram por resultado a produção de diferentes justiças e punições para situações e indivíduos desiguais.

Estas representações, presentes na legislação, ora mais universalista, ora mais excludente e hierarquizante se chocariam no momento das resoluções legislativas. Produz-se, desta forma, normas despenalizadoras ou desencarceradoras para indivíduos auto-controlados (*normalizados*), pois segundo a autora tais leis atingiriam no Brasil

principalmente os acusados que já não cumpriram a pena privativa de liberdade⁶⁶. Além disso, a substituição das penas de reclusão por penas restritivas de direito estão condicionadas à discricionariedade dos juízes.

Não menos punitiva, a legislação *neo-criminalizante* aumentou o número de comportamento criminalizados, mesmo evitando a pena de reclusão em algumas leis. Para Mendonça, observa-se que tal movimento simboliza a crença na sanção penal como instrumento para eliminação/supressão de conflitos e a descrença pelo tratamento no âmbito civil ou administrativo.

Já as leis mais punitivas, voltadas para os reincidentes (*os desnormalizados*), seriam responsáveis pelo aumento do número de presos nos cárceres brasileiros. Esses dispositivos não serviram como elemento inibidor dos crimes dos quais visou aumentar os tipos penais, mas representam o uso simbólico do Direito Penal. Diz Mendonça: “...o Estado brasileiro usa então, o recurso do direito penal de emergência, que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizantes, baseando-se no discurso da lei e ordem; um fundamentalismo penal criminalizador dos conflitos sociais” (ibid, p. 211).

Para a autora, a legislação penal no Brasil, estaria marcada pelo simbolismo e punitivismo que isola os ‘indesejáveis’ por mais tempo, como nos EUA e na Europa, casos identificados por Wacquant, conclui Mendonça.

As pesquisas no Brasil

Os trabalhos acima apontam que apesar do tema ser ainda pouco estudado no Brasil, nos últimos anos, importantes pesquisas foram realizadas sobre a legislação criminal aprovada no Brasil. Com recortes temporais e objetos distintos, os trabalhos apresentam resultados próximos do nosso banco de dados.

⁶⁶ A possibilidade de substituição ocorrerá quando o crime não foi cometido com violência ou grave ameaça, quando o criminoso não é reincidente no mesmo delito e a conduta social, personalidade e antecedentes indicarem que a substituição é possível.

Azevedo (2003) assinala o movimento de expansão do Direito Penal nas leis que criminalizaram condutas, antes não criminalizáveis, em cinco leis: criminalização do racismo; lavagem e ocultação de bens; crimes ambientais; criação do código de defesa do consumidor e definiu os crimes contra a ordem econômica, tributária e as relações de consumo. Em seguida, assinala o *Processo Penal de Emergência*, denominação anteriormente já utilizada por Teixeira (2006) e Frade (2007), entendida como uso simbólico do Direito Penal através do recrudescimento penal para determinados crimes. Os exemplos são as leis de Crimes Hediondos; leis contra o denominado ‘Crime Organizado’ totalizando cinco leis. Seriam, portanto, tendências de cunho repressivo inspiradas no movimento *law and order*.

Num outro registro, Azevedo considera a tendência centrada na *despenalização*. Ou seja, a legislação aprovada pode ser classificada sob o rótulo de ‘informalização da justiça’, pois, procurou estabelecer uma ligação entre justiça formal e abstrata na tentativa de atender a demanda por uma justiça mais substantiva e abrangente. Nessa perspectiva de arranjos alternativos, o autor ainda assinala a Lei de proteção a vítimas e testemunhas.

Já o estudo de Mendonça (2006), sobre a legislação penal aprovada desde 1984 a 2004, teve as mesmas conclusões com um material empírico mais extenso. Isto porque encontrou, de um lado, a partir da década de 80 a introdução de medidas despenalizadoras aplicáveis a crimes considerados de menor potencial ofensivo que tiveram por objetivo (por meio de algumas alternativas penais) humanizar o sistema de penas e agilizar os procedimentos do sistema de justiça. Tais exemplos foram citados acima através da Reforma do Código Penal em 1984, a criação da LEP, a criação dos Juizados Especiais Criminais bem como sua extensão ao âmbito federal e a lei que estabeleceu as penas alternativas.

De outro lado, a autora assinala a tendência ao endurecimento penal através do ‘*direito penal de emergência*’ que teve como resultado a promulgação de uma série de leis que recrudesceram leis penais existentes ou criaram novos tipos penais. Aqui os exemplos são novamente as Leis de Crimes Hediondos, Lei de combate ao Crime Organizado ou a instauração do RDD.

Na mesma direção, o rótulo de *'expansão do Estado Penal'* é utilizado para a legislação neo-criminalizante. Estas leis, ainda que muitas vezes representem avanços na garantias de direitos individuais ou direitos difusos ou coletivos, são emblemáticas da escolha parlamentar em tratar diferentes ilícitos pela ótica do ilícito penal. Os exemplos da autora são: instauração do ECA; crime contra a tortura; crimes ambientais; crime de assédio sexual; código de defesa do consumidor; código de trânsito ou a criação do sistema nacional de armas.

O estudo da autora, já demonstra um número mais significativo de dispositivos colocados dentro das 'tendências' assinaladas pelas pesquisas e que falarei dos dados. A seguir, portanto, apresento o banco de dados desta pesquisa com os principais resultados obtidos.

CAPÍTULO 4

CRIME E CONGRESSO NACIONAL: a legislação aprovada sobre segurança pública e justiça criminal de 1989 a 2006

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

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

Legislação Penal aprovada por ano, mandatos presidências, partidos, Estados, Regiões, tempo de tramitação e casa Iniciadora

4.1 Legislação Penal aprovada por Ano:

Tabela 1
Legislação em Segurança Pública e Justiça criminal aprovada
por ano

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

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

A análise da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal por ano aponta que de 1989 a 2006 o maior número de aprovações na área ocorreu nos primeiros anos em que governos **diferentes** assumiram o poder. Tal consideração é parcialmente limitada, pois a série de dados é pequena para tal afirmação. No entanto, após o período de estabilização democrática, de reformas políticas e econômicas (1988 a 1994), vê-se que no primeiro ano do governo FHC (1995) foram aprovadas 11 leis de toda legislação. No segundo ano do governo FHC (1996) foram sancionadas 8 leis. Estes percentuais só são próximos aos do primeiro ano do governo Lula (2003), no qual foram aprovadas 10 leis totalizando 11,9%.

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

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

Claro que agregar vontades coletivas em uma determinada política pública específica não é algo simples, mas de extrema complexidade. Essa influência, no entanto, ocorre ainda que não de forma direta. Não concebemos então a opinião pública como influência mecânica direta e menos ainda como entidade totalizante e racional nas políticas. Pensar a relação opinião pública-política é pensá-la de forma complexa, difusa e não linear em sociedades democráticas. Envolve, por exemplo, uma multiplicidade de atores, sujeitos, idéias, interesses, instituições, demandas da sociedade civil de cada país (ou, ainda dentro de cada país, demandas de cada unidade federativa ou grupos específicos), que passam à margem de fáceis generalizações e simplificações. (CAMPOS, 2009)⁶⁷

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

Suas conclusões apontam que as escolhas dos parlamentares brasileiros nas áreas de saúde e educação, no período compreendido entre 1988 e 1994, concentraram-se com mais intensidade nos primeiros anos das legislaturas - 1989 e 1991 (1989, 238

⁶⁷ Bourdieu (1997) e Champagne (1998) criticam a noção de opinião pública coerente e racional, pois, para eles tal opinião é manipulada pelos meios de comunicação de massa e pelo campo jornalístico, além de ser um bem de consumo e, portanto, consumido desigualmente entre as classes e grupos sociais.

propostas apresentadas, contra 110 em 1990; em 1991, foram 177, contra 47 propostas apresentadas em 1994).

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

4.2 Legislação aprovada por mandatos presidenciais

Tabela 2
Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal
por mandatos presidenciais

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

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

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

Pensar na influência partidária da coalizão nas políticas de um governo é pensar que os governos FHC e Lula foram capazes de exercer uma influência importante sobre a organização do sistema partidário no que diz respeito à coalizão governamental, o que pode

ter refletido no número de propostas sancionadas em segurança pública e justiça criminal = 31 propostas no primeiro mandato de Fernando Henrique; 17 propostas no segundo mandato totalizando 48 leis em oito anos de governo na área de segurança pública e justiça num total de 57,1% de leis sancionadas na área pesquisada.

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

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

4.3 Legislação aprovada por partido

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

Tabela 3

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

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

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

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

Quadro 4: Propostas dos partidos de esquerda (1989-2006)

Nº da Lei	Conteúdo	Partido/Estado	Autor
10.778 de 2003	Estabelece a Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher	PCdoB-PA	Dep. Socorro Gomes
7.716 de 1989	Define os crimes	PDT-RJ	Dep. Carlos Alberto

	resultantes de preconceito de raça ou de cor.		Cao
9.695 de 1998	Torna Crime Hediondo a falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais.	PDT-MG	Dep. Silvio Abreu
8653 de 1993	Dispõe sobre o transporte de presos: "Art. 1º É proibido o transporte de presos em compartimento de proporções reduzidas, com ventilação deficiente ou ausência de luminosidade	PSB-RJ	Sen. Jamil Haddad
9.520 de 1997	Revoga dispositivos do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, referentes ao exercício do direito de queixa pela mulher	PSB-AP	Dep. Raquel Capiberibe
9.975 de 2000	Acrescenta artigo ao ECA: <i>Tipifica a conduta de manter casa de exploração sexual infanto-juvenil.</i>	PSB-SP	Dep. Luiza Erundina
10.258 de 2001	Concede prisão especial dos oficiais das Forças Armadas e os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.	PSB-RJ	Dep. Paulo Baltazar
9.046 de 1995	Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário e haverá instalação destinada a estágio de estudantes universitários	PT-RJ	Dep. Benedita da Silva
9.459 de 1997	Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que	PT-RS	Paulo Paim

	define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, estabelecendo pena de 1 a 3 para o crime de discriminação racial, social, etc (antes a pena era de 2 a 5 anos)		
9.777 de 1998	Define como crimes condutas que favorecem ou configuram trabalho forçado e escravo.	PT-PA	Deputado Paulo Rocha
9.807 de 1999	Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	PT-PE	Dep. Humberto Costa
10.224 de 2001	Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual	PT-SP	Dep. Iara Bernardi
10.764 de 2003	Altera o ECA - aumenta as penas para os crimes de pedofilia no ECA, fornecimento ou venda de arma, munição ou explosivo e drogas entre outros.	PT-AC	Sen. Marina Silva
10.886 de 2004	Criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica"	PT-SP	Dep. Iara Bernardi
11.106 de 2005	Excluindo o termo "honesta" nos crimes de rapto e posse sexual mediante fraude; penalizando o agente pela prática de seqüestro e cárcere	PT-SP	Dep. Iara Bernardi

	privado quando a vítima é companheiro ou maior de 60 (sessenta anos) ou menor de 18 (dezoito) anos, e se o crime é praticado com fins libidinosos; tipificando os crimes de atentado ao pudor, tráfico internacional de pessoas e tráfico interno de pessoas; alterando o título do Código Penal para "Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas".		
--	---	--	--

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

A primeira Lei (nº 10.778 de 2003), de autoria da deputada do PCdoB é uma lei que propôs arranjos institucionais alternativos em nossa área pesquisada, pois estabeleceu a Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher, em todo o território nacional, que for atendida em serviços de saúde pública ou privado definindo na redação do artigo que a lei de violência contra a mulher também inclui violência física, sexual e psicológica.

Em seguida, as duas normas que foram propostas pelo PDT estabeleceram novos tipos penais, pois criminalizou o preconceito e a discriminação racial que antes não eram criminalizáveis. Esta lei (e outras), ao mesmo tempo, que atenderam a uma demanda antiga de parcela significativa dos movimentos sociais, também revela a antiga crença de que a sociedade brasileira procura na ótica penalizadora uma das principais (ou a principal) forma de resolução de conflitos. O argumento será melhor explorado a seguir no capítulo específico sobre os dispositivos aprovados e tendências da legislação.

Já o processo de recrudescimento penal pode ser exemplificado na lei que tornou crime hediondo a falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais. Aqui, de acordo com Nalayne Mendonça (2006), a legislação é marcada pelo punitivismo de leis que são aprovadas na ilusão de

resolver ‘imediatamente’ uma questão, como a adulteração de remédios, sob a ótica da irracionalidade que é justificada para conter a insatisfação da opinião pública perante questões que ganham espaço no debate midiático em um curto período.

Especificamente, nesta lei, pode-se falar efetivamente em uma *legislação penal de emergência*, pois entre a apresentação da proposta e a aprovação da Lei N° 9.695 de 1998 transcorreram apenas dois meses. O projeto de lei foi apresentado no dia 18/06/1998 - o PL N° 4628 - e aprovado como norma no dia 20/08/1998. Em dois meses, o Legislativo tornou hediondo à alteração de produtos terapêuticos e medicinais.

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

Outra iniciativa do PSB, o projeto de lei da Deputada Luiza Erundina transformou-se na norma N° 9.975 de 2000 tipificando como crime *manter casa de exploração sexual infanto-juvenil*, criminalizando uma nova conduta ao ECA e estabelecendo outro novo tipo penal. Por último, a lei 10.258 de 2001 estabeleceu a prisão especial aos militares e oficiais das forças armadas visando à concessão de um benefício a um grupo específico.

As leis de iniciativa parlamentar do PT representam o segundo partido que mais propôs iniciativas na área pesquisada. O Partido dos Trabalhadores apresentou oito projetos que resultaram em leis. Olhando a totalidade dos projetos de leis que deram origem às normas sancionadas vê-se que quatro leis do partido propuseram a criminalização de novas condutas e criaram os seguintes tipos penais: Lei N° 9.778/1998 (Definiu como crimes as condutas que favorecem ou configuram trabalho forçado e escravo); Lei N° 10.224/2001 (Crime de assédio sexual); Lei N° 10.886/2004 (Violência Doméstica); Lei N° 11.106 de 2005 (Tipificando os crimes de atentado ao pudor, tráfico internacional de pessoas e tráfico interno de pessoas).

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

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

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

Por fim, a lei 10.764 de 2003 de iniciativa da Senadora Marina Silva (na época do PT-AC) recrudescer a pena para os crimes de pedofilia, alterando o Estatuto da Criança e Adolescente.

Não foi possível, pelas leis aqui descritas, falar em uma tendência nas propostas dos partidos de esquerda em leis que ampliam direitos, leis que criminalizam novas condutas ou leis mais punitivas e recrudescedoras. Os partidos mais à esquerda do espectro político nacional propuseram leis que privilegiam alguns segmentos específicos (prisão especial), leis que ampliam direitos, leis mais punitivas e principalmente leis que criminalizam novas condutas.

Cabe ressaltar que o número de leis (N = 15) é pequeno para alguma correlação entre partidos e tipos de leis aprovadas. No entanto, constata-se a tendência ao crescimento da judicialização e criminalização dos conflitos pelos diferentes partidos, sejam eles de esquerda, centro ou direita, como veremos adiante.

Quanto às propostas dos deputados vinculados aos partidos localizados tradicionalmente no espectro político-partidário brasileiro como centro, o PSDB foi autor de cinco leis e o PMDB de dez leis.

Quadro 5: Propostas dos partidos de centro

Nº da Lei	Conteúdo	Partido/Estado	Autor
9.281 de 1996	Aumenta a pena de reclusão de 06 a 10 anos para os crimes de estupro e ato libidinoso, se a ofendida é menor de 14 anos, a violência não é presumida, e se o ofendido é menor de 14 anos.	PSDB-ES	Dep. Rose de Freitas
9.521 de 1997	Descaracteriza como contravenção penal a exploração da credulidade pública mediante sortilégios, predição do futuro, explicação de sonho ou praticas congêneres.	PSDB-SP	Dep. Almino Affonso
10.628 de 2002	Concedendo, assim, foro especial de processo e julgamento (foro privilegiado) a ex - autoridade titular de cargo público.	PSDB-MG	Dep. Bonifácio de Andrada
10.409 de 2002	Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica,	PSDB-MG	Dep. Elias Murad

	assim elencados pelo Ministério da Saúde		
10.826 de 2003	Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM	PSDB-ES	Sen. Gerson Camata
8.069 de 1990	Institui o ECA	PMDB-MG	Sem. Ronan Tito
8.701 de 1993	Acrescenta parágrafo ao art. 370 do Código de Processo Penal: "Consideram-se feitas as intimações pela simples publicação dos atos no órgão oficial".	PMDB-RS	Dep. IVO MAINARDI
8.882 de 1994	Acrescenta parágrafo ao art. 20 da Lei nº 7.716 de 1989, que "define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor". - § 1º Incorre na mesma pena quem fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo."	PMDB-SP	Dep. Alberto Goldman
8.862 de 1994	Altera as disposições sobre peritos criminais ⁶⁸ .	PMDB-MG	Sen. Ronan Tito

⁶⁸ Ficou Assim: Art. 6 - I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais." Art. 159. Os exames de corpo de delito e as outras perícias serão feitos por dois peritos oficiais. § 1º Não havendo peritos oficiais, o exame será realizado por duas pessoas idôneas, **portadoras de diploma de curso superior**, escolhidas, de preferência, entre as que tiverem habilitação técnica relacionada à natureza do exame. Os peritos elaborarão o laudo pericial, onde descreverão minuciosamente o que examinarem, e responderão aos quesitos formulados. Art. 160 Parágrafo único. O laudo pericial será elaborado no prazo máximo de **10 dias**, podendo este prazo ser prorrogado, em casos excepcionais, a requerimento dos peritos." Art. 164. Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime." art. 169 - Parágrafo único. Os peritos registrarão, no laudo, as alterações do estado das coisas e discutirão, no relatório, as conseqüências dessas alterações na dinâmica dos fatos." Art. 181. No caso de inobservância de formalidades, ou no caso de omissões, obscuridades ou contradições, a autoridade jurídica mandará suprir a formalidade, complementar ou esclarecer o laudo."

9.099 de 1995	Instituiu os Juizados Especiais Criminais	PMDB-SP	Dep. Michel Temer
9.034 de 1995	Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.	PMDB-SP	Dep. Michel Temer
9.033 de 1995	Dá nova redação ao § 1º do art. 408 do Código de Processo Penal, sobre a sentença proferida pelo juiz ao réu. "Art. 408. - § 1º Na sentença de pronúncia o juiz declarará o dispositivo legal em cuja sanção julgar incurso o réu, recomendá-lo-á na prisão em que se achar, ou expedirá as ordens necessárias para a sua captura."	PMDB-PE	Dep. Maurilio Ferreira Lima
9.303 de 1996	Altera a redação do art. 8º da Lei nº 9.034 de 1995. Art. 8º O prazo para encerramento da instrução criminal, nos processos por crime de que trata esta Lei, será de 81 (oitenta e um) dias, quando o réu estiver preso, e de 120 (cento e vinte) dias, quando solto."	PMDB-SP	Dep. Michel Temer
9.460 de 1997	Concede a mulher e ao maior de 60 anos o direito de estar recolhido separadamente em estabelecimento próprio e adequado a sua condição pessoal	PMDB-AC	Dep. Chicão Brigido
11.259 de 2005	Determina a investigação imediata	PMDB-MG	Dep. Maria Elvira

	em caso de desaparecimento de criança ou adolescente e a garantia de direitos difusos ou coletivos		
--	--	--	--

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

Das leis do PSDB (cinco propostas), uma visou à ampliação de direitos (lei 9.521 de 1997); outras duas recrudesceram as penas: Lei 9.281 de 1996; Lei 10.409 de 2002. A legislação 10.628 de 2002 concedeu foro especial privilegiado à ex-autoridade de cargo público e, por último a lei 10.826 de 2003 instituiu o SINARM.

Já o PMDB, partido que detêm o maior percentual de leis propostas em segurança pública e justiça criminal (10 leis), teve a iniciativa de leis em todos os tipos de punição. Na área de defesa e efetivação de direitos o partido foi autor de projetos de lei do ECA ou dos dispositivos que visaram alternativas a pena de detenção sobre os detentos, como o estabelecimento dos juizados especiais criminais⁶⁹ - Lei 9.099 de 1995. Ao mesmo tempo, os parlamentares do PMDB apresentaram projetos de leis que expressam o que denominamos de recrudescimento penal (Garland, 2001) em leis que visaram restringir os direitos dos detentos.

Por exemplo, as leis 8.701 de 1993 (que considerou feitas as intimações pela simples publicação dos atos no órgão oficial); lei 9.034 de 1995, de iniciativa do Deputado Michel Temer sobre as ações praticadas por Organizações Criminosas e os Meios Operacionais de Investigação e Prova.

A alteração do art. 8º da mesma lei, oriunda de proposta de Temer, que aumentou os prazos de investigação ao crime organizado, dispondo que “*Art. 8º - O prazo para encerramento da instrução criminal, nos processos por crime de que trata esta Lei, será de 81 (oitenta e um) dias, quando o réu estiver preso, e de 120 (cento e vinte) dias, quando solto.*”. Para efeito de comparação com a lei anterior, antes da alteração o Código de Processo Penal estabelecia “*Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o*

⁶⁹ Temos consciência de que a lei 9.099 de 1995, também produziu a judicialização de conflitos que antes não chegavam ao Judiciário.

prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela”.

Quanto aos partidos de direita: PL, PP (ex-PPB), DEM (Ex-PFL), PTB totalizaram 10 leis propostas.

Quadro 6: Propostas dos partidos de direita

Nº da Lei	Conteúdo	Partido/Estado	Autor
7.871 de 1989	Início da Defensoria Pública	PTB-RJ	Dep. Fábio Raunheitti
8.072 de 1990	Dispõe sobre os crimes hediondos	PFL-RO	Sem. Odacir Soares
9.111 de 1995	Dispondo que o desacompanhamento de comprovação de procedência de peles ou outros produtos de animais será caracterizado como contrabando	PTB-RJ	Sen. Nelson Carneiro
9.080 de 1995	Acrescenta dispositivos às Leis nº 7.492 (Crimes contra o sistema financeiro), de 16 de junho de 1986, e 8.137 (Crimes Contra a Ordem Tributária), de 27 de dezembro de 1990.	PL-SP	Dep. Robson Tuma
9.061 de 1995	Altera a redação do art. 809 do Código de Processo Penal, referente à estatística judiciária criminal ⁷⁰ .	PL- MT	Dep. Wellington Fagundes
9.318 de 1996	Altera a alínea <i>h</i> do inciso II do art. 61 do Código Penal. – “São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime: II – ter o agente cometido crime: "...h)	PFL-AP	Dep. Geovani Borges

⁷⁰Art. 1º O § 2º do art. 809 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:"Art.809.....[§ 2º](#) Esses dados serão lançados semestralmente em mapa e remetidos ao Serviço Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça.

	contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida."		
10.803 de 2003	Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo.	PFL-DF	Sen. Waldeck Ornelas
11. 313 de 2006	Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal e Estadual relativos às infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência	PFL-GO	Sen. Demóstenes Torres
9.677 de 1998	Incluindo na classificação dos delitos considerados hediondos crimes contra a saúde pública.	PPB-DF	Dep. Benedito Domingos
10.713 de 2003	Para dispor sobre a emissão anual de atestado de pena a cumprir - tornando direito do preso o atestado de pena com o tempo determinado a cumprir, a ser emitido, anualmente, pelo juiz de execução penal.	PP-RR	Dep. Ricardo Barros

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

Os partidos de direita, não criaram leis em uma ou outra direção que caracterize algum tipo de 'identidade' entre partidos de direita e tipos de leis (embora a lei de Crimes Hediondos e a equiparação dos crimes contra a saúde pública sejam iniciativas de parlamentares de direita). A lei 10.713 de 2003, por exemplo, tornou direito do preso o

atestado de pena com o tempo determinado a cumprir, a ser emitido anualmente pelo juiz da execução penal. A proposta foi do Deputado Ricardo Barro do PP-RR, por exemplo.

Como vimos, diferentes normas foram propostas por diferentes parlamentares dos partidos de esquerda, centro e direita. Pela análise mais descritiva, realizada acima, vimos que cada partido (principalmente os de maior número de propostas) tiveram proposições apresentadas em todos os grupos e ‘tipos de punição’.

No entanto, os partidos de direita apresentaram algumas das leis mais punitivas em segurança pública e justiça criminal (principalmente as iniciativas das leis de crimes hediondos). Como, por exemplo, a lei de Crimes Hediondos 8.072 de 1990 de Origem do Senador Odacir Soares PFL-RO, proposta através do Projeto de Lei do Senado (PLS) N° 50 de 1990. Para se ter uma idéia da rapidez com que tal lei foi sancionada, o tempo de tramitação entre apresentação do projeto de lei e a sanção da lei de Crimes Hediondos foi de 68 dias⁷¹.

A lei 9.677 de 1998, que considerou crime hediondo os crimes contra a saúde pública, foi proposta pelo deputado Benedito Domingos PPB-DF. A lei tramitou 118 dias desde sua apresentação 04/03/1998 até a sanção em 02/07/1998⁷². Para fazer uma rápida comparação e contraponto, a lei 9.714 de 1998, que estabeleceu as penas alternativas no Brasil⁷³ foi originária de Projeto de Lei N° 2684/1996 (de autoria do Executivo) e tramitou por 695 dias.

Sobre este aspecto, cito rapidamente a reflexão de Pierucci (1999) sobre essa (nova) direita. Apesar de no Brasil poucos políticos se afirmarem assim essa direita, como vimos, possui uma pluralidade de temas que não possuem limites claros, mas que elege a defesa da instituição familiar como prioridade de qualquer projeto de sociedade. Por direita,

⁷¹ Segundo Mendonça (2006) a lei 8.072 de 1990 foi aprovada em um contexto de pressões da opinião pública, mediante a onda de seqüestros a partir de 1989 em São Paulo, e sobretudo, no Rio de Janeiro com o seqüestro do empresário Roberto Medina.

⁷² Benedito Domingos possui um ‘histórico’ de medidas ‘duras’ e reativas em segurança pública e justiça criminal. Por exemplo, o deputado foi o primeiro parlamentar a apresentar a proposta de emenda à constituição (PEC n° 171/1993) que propôs a redução da maioria penal para 16 anos. Analisei estas propostas de redução da idade penal mais detalhadamente em: CAMPOS, 2007; 2009.

⁷³ As penas restritivas de direitos, a lei 9.714 de 1998, são: I – prestação pecuniária; II – perda de bens e valores; III – (VETADO); IV – prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; V – interdição temporária de direitos; VI – limitação de fim de semana.

portanto, entendo não apenas a conservação política, mas acima de tudo uma proposta de sociabilidade que visa à conservação social, diferente da proposta da “modernidade ilustrada” numa combinação não só de idéias, mas também de práticas, discursos baseados em preconceitos, auto-defesa, em uma obsessão identitária.

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

A oficialização, por meio dos parlamentares, encontra-se realizada na manifestação na qual o grupo ignorado (e reprimido) torna-se visível a todos os outros grupos, como também a si mesmo, afirmando sua existência e sua ‘pretensão’ a ser institucionalizado. Portanto, é fundamental para entendermos os mecanismos do discurso e da institucionalização (da criminalização) compreender que o mundo social é representação e vontade, e nesse sentido, existir socialmente também é ser percebido fundamentalmente como ‘distinto’. Deste modo, a instituição é um ato de magia social que é capaz de criar a diferença, ou ainda, como é mais freqüentemente realizado, de explorar as diferenças preexistentes. É um “delírio bem fundado”, que institui uma identidade que poder ser tanto um título de nobreza como um estigma (criminoso), impondo um nome, uma essência social e fazendo simultaneamente e supostamente ver alguém o que ele supostamente seria e como deveria se comportar, em função de tal ou qual identidade.

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

4.4.1 Estados

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

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

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

4.4.2 Regiões do país

Tabela 5

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

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

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

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

Dois fatores (ainda que possam ser mais bem investigados) podem contribuir na explicação dessa concentração da produção legislativa em segurança pública e justiça criminal nos estados do Sudeste. O primeiro fator é que alguns dos maiores índices de criminalidade, principalmente de violência letal no Brasil (exceto Pernambuco), estão concentrados nessas regiões (capitais e estados) que também possuem algumas das regiões mais urbanizadas (Cano, 2006) do país como as capitais e regiões metropolitanas de Rio, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória. Cano, por exemplo, afirma que quanto maior for a proporção da população urbana de cada município, maior tenderá no município a violência letal⁷⁴.

⁷⁴ A estimativa de número de homicídios para o estado do Rio de Janeiro em 2002, com base nas certidões de óbito processadas pelo Ministério da Saúde, é de 8.930 vítimas residentes no estado em uma taxa de 60 homicídios por 100 mil habitantes. (Cano, 2007). Os dados das taxas de homicídios da população total por Estados, do Mapa da Violência IV, apontam de 1993 a 2002, o estado do Rio de Janeiro tinha o primeiro lugar

O *mapa da violência dos municípios brasileiros* (2008), por exemplo, quantificou os 200 municípios com maior número de mortes por armas de fogo. Os dados até o ano de 2006 indicam: 1º Rio de Janeiro com 2.235 óbitos; 2º São Paulo 2.151; 3º Recife com 1.198; 4º Belo Horizonte com 1.038 óbitos. Na proporção por 100 mil habitantes, temos taxas de 37,1 por 100 mil/hab para a Cidade do Rio de Janeiro; 20,0 para São Paulo; 79,2 para Recife; 43,7 para Belo Horizonte; 75,0 para Vitória.

Dos municípios com maior número de homicídios na população total, em 2006, temos segundo os dados de Waiselfisz (2008): 1º São Paulo (2.546); 2º Rio de Janeiro (2.273); 3º Recife (1.375); 4º Salvador (1.176); 5º Belo Horizonte (1.168).

Entretanto, se acrescentarmos a esta hipótese o fato que nesses locais, principalmente as capitais Rio e São Paulo, a mídia têm exercido a função de ‘publicidade’ de crimes de grande repercussão pública como instrumento importante para ‘despertar’ a opinião pública dos crimes ocorridos nestas capitais e estados⁷⁵.

Cito rapidamente a análise de minha autoria, na qual aponto como dois crimes de grande repercussão pública (o assassinato do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé, em 2003; e o assassinato do menino João Hélio, em 2007) mobilizaram a apresentação e tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC’s) favoráveis à redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. Para isso, analisei as matérias veiculadas pela revista *Veja* e o jornal *Folha de S.Paulo* nos períodos dos crimes. (CAMPOS, 2009)

Por meio deste material empírico sinalizei que estes dois veículos de comunicação de massa formaram uma ‘condição de fundo importante’ na apresentação das propostas favoráveis à redução da maioria penal. Weber (2002) assinala que a imprensa introduz e reintroduz deslocamentos poderosos nos hábitos de leitura dos indivíduos. Com isso, produz alterações no modo como o homem capta e interpreta o mundo exterior, pois: *“A constante mudança e o fato de se dar conta das mudanças massivas da opinião pública, de todas as possibilidades universais e inesgotáveis dos pontos de vista e dos interesses,*

com 56,5 em 100 mil habitantes; em segundo encontra-se Pernambuco com 54,5; terceiro Espírito Santo 51,2; quarto Rondônia com 42,3 e quinto São Paulo 38,0. Minas vêm em 21º lugar com 16,2. Quando as taxas são isoladas nas capitais, temos o seguinte ordenamento: 1º Recife 90,5 por 100 mil; 2º Vitória 80,2; 4º Rio de Janeiro 62,8; 7º Belo Horizonte 52,6 (Waiselfisz, 2004).

⁷⁵ Não entramos aqui na questão da sub-representação ou sobre-representação dos Estados no Congresso Nacional. Sobre o tema ver os importantes trabalhos de Nicolau (1997, 1991) e Santos (1997, 1998).

pesa de forma impressionante sobre o caráter específico do homem moderno” (WEBER, 2002, p.193).

Nos quadros apresentados anteriormente (p. 110-120) deste trabalho sinalizei quais parlamentares apresentaram estas leis originárias do Sudeste. Cito os parlamentares dos partidos de esquerda: deputado Carlos Alberto Cao PDT-RJ; deputada Luiza Erundina PSB-SP; senador Jamil Haddad PSB-RJ; deputado Paulo Baltazar PSB-RJ; deputada Benedita da Silva PT-RJ; deputado Silvio Abreu PDT-MG e a deputada Iara Bernardi PT-SP (3 leis).

Dos partidos de centro: deputada Rose de Freitas PSDB-ES; deputado Almino Affonso PSDB-SP; deputado Bonifácio de Andrada PSDB-MG; deputado Elias Murad PSDB-MG; senador Gerson Camata PSDB-ES; senador Ronan Tito PMDB-MG (2 leis); deputado Alberto Goldman PMDB-SP; deputado Michel Temer PMDB-SP (3 leis) e a deputada Maria Elvira PMDB-MG.

Dos parlamentares do Sudeste e de partidos de direita temos: deputado Fábio Raunheitti PTB-RJ; senador Nelson Carneiro PTB-RJ e o deputado Robson Tuma PL-SP.

Assim, apenas sinalizei tais influências como possíveis fatores explicativos em análises posteriores que investiguem o predomínio de propostas em segurança pública e justiça criminal dos parlamentares do Sudeste, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro.

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

Tabela 6

Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por Casa proponente

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

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

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

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

O Executivo tem competência exclusiva quanto à (1) matérias emergenciais – em casos de relevância e urgência pode editar medida provisória com força de lei que deve ser apreciada pelo Congresso Nacional (CN) no prazo de trinta dias (art. 62 da constituição); e (2) matérias orçamentárias. Em ambos os casos, é importante notar, o Executivo se reporta ao CN reunido na forma de uma assembléia única. Nesses casos, não ocorre à apreciação separada e seqüencial entre as duas casas. (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1994, p. 31)

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e contraditórios de medidas, pois os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar, de outro lado, a Constituição manteve muito dos poderes legislativos dos quais o poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário,

o que permitiu ao Executivo dirigir o processo legislativo durante o regime militar (Idem, 1995)⁷⁶.

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

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

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

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

⁷⁶ Sobre o tema, diz Ricci (2006, p.48) “Se dermos uma olhada, ainda que rápida, para as performances legislativas de alguns países, observamos, em termos de leis sancionadas, uma tendência geral à prevalência das normas originadas no executivo.”

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

4.6 Casa Iniciadora por Tempo de Tramitação

Tabela 7

Cruzamento: Casa Proponentora - Tempo de tramitação

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

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

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

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

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

As propostas originárias da Câmara dos Deputados apontam um movimento contrário. Apenas 9,1% (3 leis) foram aprovadas no período de até 6 meses, e uma lei -3% - tramitou de 6 meses a 1 ano. De 1 a 2 anos temos 27,3%; de 2 a 3 anos 24,2%. Somando estes dois percentuais tem-se 51,5% das leis oriundas da Câmara dos Deputados aprovadas no período de 1 a 3 anos. No período de 3 a 5 anos temos 21,2% das propostas aprovadas; 12,1% de 5 a 10 anos e 1 lei (3%) aprovada em mais de 10 anos.

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

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

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

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

4.7 Tipo de Punição por Tempo de tramitação

Tabela 8

Cruzamento: Tipo de Punição - Tempo de Tramitação

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

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

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

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

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

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

Se testar a hipótese - de que as leis neo-criminalizantes também tramitam mais rapidamente - não encontramos a mesma relação das leis recrudescedoras. O percentual de leis que tramitaram até 6 meses é de 10,5%; de 6 meses a 1 ano o percentual foi de 10,5%. De 1 a 2 anos o percentual foi de 36,8%; de 2 a 3 anos de 21,1%. Do mesmo modo (como as leis que ampliam direitos) o processo de tramitação demorou, em média, 1 a 3 anos totalizando 57,9% da legislação nesse período.

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

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

Como exemplo, considero duas leis que estabeleceram ‘direitos’ a um determinado grupo: prisão especial aos militares – Lei 10.258 de 2001 – que tramitou por

845 dias; e a lei 10.628 de 2002, que concedeu foro especial de processo e julgamento (foro privilegiado) a ex-autoridade titular de cargo público tramitou até a sanção por 281 dias.

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

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

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

4.8 Tipos de punição por Casa proponentora

Tabela 9

Cruzamento: Tipo de Punição - Casa Proponentora

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

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

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

Ginsberg (1986) alertava para este ponto das democracias ocidentais, pois a concepção direta de um Estado democrático e forte, entendido apenas como reflexo da opinião pública (refiro-me a concepção de um Estado como ‘criado’ dos cidadãos) também permite que os governos paradoxalmente possam expandir os poderes estatais em relação

aos cidadãos. Nesse sentido, o que os cidadãos pensam ser sempre um maior controle também pode vir a ser ‘uma alga’. Esse é inclusive um dos dilemas de um Estado responsivo. De um lado, ele expande o poder estatal, de outro, aumenta a participação dos cidadãos⁷⁷.

4.9 Por tipo e grau de variação de punição

Abaixo estão os dados referentes aos tipos de punição propostos pelas normas. Quantifiquei os dados de acordo com as categorias já exposta no início deste trabalho, mas que reapresento no capítulo a seguir. Aqui reside o argumento e questão central desse trabalho, pois, pretendo, a partir dos resultados abaixo, dialogar com a bibliografia internacional e nacional sobre a questão do Estado Brasileiro estar se tornando (ainda) mais punitivo no âmbito legal-estatal. No entanto, discuto o argumento junto com a análise descritiva que realizei de algumas leis específicas, para apontar qualitativamente a classificação realizada das normas.

Cabe ressaltar que no fim do trabalho consta um anexo com todas as leis divididas pelos ‘tipos de leis’ citados na análise que segue abaixo.

⁷⁷ Nesse sentido, o voto aparece para o autor como o marco desse processo de influência da opinião pública nos processos governamentais. *Ginsberg* (1986) faz um breve histórico do voto na formação do Estado Nação. Segundo o autor, a partir do século XVIII, iniciou-se o processo de mudança na relação entre opinião pública e governo. O aspecto mais importante dessa alteração foi a construção de mecanismos de consulta popular (instituições eleitorais e representação parlamentar) e a gradual extensão do direito de voto para as classes baixas no começo do século XX, nos regimes europeus. Essas modificações colocaram para os governos a obrigação de dialogar sobre seus programas e políticas. Porém, a explicação convencional crê que a extensão do direito de voto e a representação no governo são formas unicamente resultantes das demandas populares. Para o autor, ainda que o direito de voto seja constituído por lutas dos cidadãos em determinados momentos históricos, na Europa Ocidental e nos EUA, a expansão do sufrágio, e a incorporação de demandas populares em momentos históricos específicos também fortaleceram o Estado. Um exemplo desse processo, segundo o autor, foi quando o governo americano garantiu o direito de voto aos negros na década de 1960. Outro exemplo, do fortalecimento estatal pode ser a transição democrática brasileira. Para *Ginsberg*, esse processo pode ocorrer por quatro circunstâncias: a expansão do voto está ligada frequentemente a esforços dos grupos que estão no poder para negociar com as massas para não desafiarem o regime; um regime que seja inviável de ser suprimido pela força pode ser confrontado por uma desordem social de tal modo; ameaças externas ou a integridade territorial (guerras, por exemplo) podem expandir o sufrágio; voto popular e representação estariam associados com os esforços de centralização e expansão da autoridade nacional.

4.9.1 Por tipo de punição

Tabela 10
Tipos de Punição

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

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

4.9.2 Por Grau de Variação de Punição

Tabela 11
Grau de Variação de Punição

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

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

As tabelas acima apontam para as coexistências e variações da política criminal, pois de 84 leis analisadas: 23,8% representam o recrudescimento penal (leis que restringiram direitos em relação à lei anterior); 22,6% das leis de alguma forma ampliaram direitos dos presos; 22,6% corresponde ao percentual da legislação neo-criminalizante; 11,9% é o percentual de leis ‘mistas’ (que numa mesma norma ampliou direitos e (ou) possibilitou a aplicação de penas alternativas, ao mesmo tempo, em que criminalizou condutas ou (e) aumentou a pena anteriormente estabelecida); 2,4% das leis representam as leis que visaram conceder privilégios a um determinado grupo.

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

Os dados apontam para a ambigüidade das respostas da elite política para política de segurança brasileira pós-democratização⁷⁸. Tal variedade se constitui muitas vezes através do recurso simbólico do penal, que se mostra como parte importante/integrante das políticas criminais brasileiras.

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

Isto se refere ao fato que pensar em oposição representaria pensar estas duas tendências gerais como ‘opostas’, ou seja, caracterizada por graus marcantes de diferenças. Uma das definições do dicionário *Houaiss* (2001) sintetiza o que não vejo aqui como

⁷⁸ Segundo Alvarez (2010, p.9): “Assim, Gizlene Neder, ao analisar a história das idéias políticas sobre criminalização e punição no país, indica como as elites locais buscaram legitimidade para suas propostas de modernização das instituições policiais e da justiça criminal no pensamento europeu, ora incorporando as idéias iluministas do final do século XVIII – que questionavam as execuções públicas e os suplícios, como é possível acompanhar nos debates que resultaram no Código Criminal do Império de 1830 – ora acompanhando as discussões em torno das idéias criminológicas – como no momento da elaboração do Código Penal de 1890”. O comentário é uma resenha publicada sobre livro recém- publicado: “História das Prisões no Brasil, vol. I e II” organizados por Clarisse Nunes Maia, Marcos Luiz Bretas, Marcos Costa e Flávio de Sá Neto. Ed. Rocco, 2010.

contradição, pois *contradição* pode significar “*falta de nexos ou de lógica; incoerência, discrepância*”. A legislação não resulta de coisas ‘discrepantes’, pois, como veremos há casos em que tais princípios coexistem em leis. Como exemplo, a Nova Lei de Drogas na qual a despenalização do usuário foi promulgada juntamente com o aumento da pena mínima para o tráfico (além de ter aumentado a discricionariedade do policial como apontou Barbosa, 2008).

Exponho a seguir, de maneira mais detalhada o argumento e analiso algumas das leis de modo qualitativo assinalando artigos de algumas normas que apontem o que descrevi aqui rapidamente.

CAPÍTULO 5

Análise Descritiva da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal de 1989 a 2006.

Aqui estão caracterizadas as leis que em seus novos artigos promulgados aumentaram o *quantum punitivo*, pois, revogaram um dispositivo legal anterior que estabelecia pena inferior ao delito tipificado no texto legal. Tal movimento dos legisladores pode ser sintetizado pelo termo ‘recrudescimento penal’ de David Garland (2001), porque a categoria de leis aqui agrupadas aumentou a punição em relação a um referencial anteriormente estabelecido.

Encontramos aqui, de acordo com as análises já realizadas (Azevedo, 2003; Mendonça, 2006; Teixeira, 2006), algumas das leis aprovadas mais ‘duras’ da política criminal como o RDD⁷⁹, Lei de Crimes Hediondos, Violação dos Direitos Autorais, etc.

5.1 Leis Mais Punitivas em relação aos dispositivos anteriormente revogados

A) Os novos dispositivos legais relativos aos crimes têm penas mais duras (novos tipos penais, maior tempo de pena, mais hipóteses de qualificação dos crimes, restrição desqualificadoras, de prescrições, de não punibilidade ou não culpabilidade) do que os dispositivos anteriores

5.1.1 CRIMES HEDIONDOS

A Lei de Crimes Hediondos foi oriunda de um Projeto de Lei do Senador Odacir Soares N° 50 apresentado no dia 17/05/1990 e sancionado pelo presidente Fernando Collor no dia 25/07/1990.

A Lei 8.072 de 1990⁸⁰ estabeleceu os crimes hediondos. Em seguida, lhe foram acrescentadas novas tipificações através das leis 8.930 de 1994; 9.695 de 1998 e 9.677 de 1998.

⁷⁹ Para uma análise detalhada da instauração do Regime disciplinar Diferenciado ver os trabalhos de Teixeira (2006) e Haber (2007), que demonstram como a aprovação da Lei 10.792 de 2003 foi influenciada, dentre outros fatores, pela cobertura da mídia sobre as rebeliões do PCC (Primeiro Comando da Capital) em São Paulo, no episódio conhecido como a ‘megarrebelião’ em 18 de fevereiro de 2001.

Por meio dessas emendas, são considerados em nossa legislação os seguintes crimes hediondos: i) atentado violento ao pudor; ii) envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte; iii) epidemia com resultado de morte; iv) extorsão qualificada pela morte; v) extorsão mediante seqüestro; vi) falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais; vii) homicídio simples (influenciado no CN pelo caso Daniela Perez⁸¹); viii) genocídio. Essas condutas assemelhadas à hediondez receberam qualitativamente e quantitativamente as mesmas punições da lei de crimes hediondos.

Lembro que a categoria ‘crimes hediondos’ já havia sido incluída no inciso XLIII do art.5º da Constituição Federal, que instituiu os crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por ele respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.⁸²

Mendonça (2006) assinala que o constituinte de 88 considerou a tortura, o tráfico de drogas e o terrorismo como uma espécie maior, imperativa e categórica de crimes ‘repugnantes’ e para estes, caberia uma reação punitiva mais severa (inafiançabilidade, e

⁸⁰ Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados (Redação dada pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994⁸⁰): I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único); (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º). (Inciso incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994); VII-A – (VETADO) (Inciso incluído pela Lei nº 9.695, de 20.8.1998 e vetado); VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, *caput* e § 1º, § 1º-A e § 1º-B, com a redação dada pela Lei nº 9.677, de 2 de julho de 1998). (Inciso incluído pela Lei nº 9.695, de 20.8.1998⁸⁰); Parágrafo único. Considera-se também hediondo o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, tentado ou consumado. (Parágrafo incluído pela Lei nº 8.930, de 6.9.1994).

⁸¹ O projeto de lei que deu origem a lei, PL 4146 de 1993, fez parte da iniciativa popular das proposições, chamado "Daniela Perez ou Glória Perez".

⁸² Para uma análise detalhada e atualizada da lei de crimes hediondos ver Alberto Silva Franco “Crimes Hediondos”, 6ª edição, 2007. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

insuscetibilidade de graça e anistia)⁸³. Essas infrações poderiam ser denominadas de crimes hediondos constitucionais, ao lado dos crimes hediondos ordinários rotulados na norma infraconstitucional. Além disso, a Carta Magna concedeu ao legislador ordinário a iniciativa de rotular outras infrações penais com a marca jurídica da hediondez.

Azevedo (2003, p.208) aponta o processo de endurecimento instaurado pela lei de Crimes Hediondos. O art. 6º da Lei dos Crimes Hediondos, por exemplo, aumentou a pena dos delitos rotulados assemelhados como hediondos: o latrocínio - tinha pena mínima de 15 anos de reclusão, passou ao mínimo de 20 anos; extorsão mediante seqüestro - pena mínima de seis anos, passou ao mínimo de oito anos e, se praticado contra menor de dezoito anos, ou por quadrilha ou se durar mais de 24 horas (que era pena mínima de 8 anos) passou a 12 anos de reclusão; no seqüestro, se resultar em morte a pena mínima, que era de 20 anos, passou a ser de 24 anos. O estupro, tinha pena mínima de 3 anos de reclusão e 8 como máxima. Com a lei 8.072 passou ao mínimo de 6 anos e máximo de 10 anos. O atentado violento ao pudor passou de um mínimo anteriormente estabelecido de 2 anos e máximo de 7 anos para 6 e 10 anos.

A lei de crimes hediondos, portanto, é um exemplo emblemático do processo de endurecimento penal, pois revela que a crença do legislativo é semelhante à crença da teoria da escolha racional, na qual dissuasão e inabilitação seriam mecanismos 'eficientes' de controle da criminalidade.

5.1.2 VIOLAÇÃO DOS DIREITOS AUTORAIS

Outro exemplo, do que definimos por '*leis mais punitivas*' é a lei 10.695 de 2003 sobre a violação de direitos autorais. O Projeto de Lei é do Executivo (Nº 2681) e foi

⁸³ A lei 11.464 de 2007 alterou a redação do artigo 2º da referida lei: Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II - fiança. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007); § 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007); § 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007); § 3º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007); § 4º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade. (Incluído pela Lei nº 11.464, de 2007).

apresentado no dia de 19/12/1996. A sanção do presidente Lula ocorreu em 01/07/2003. No art. 184 ficou estabelecido que é crime violar direitos do autor e os que lhe são conexos:

§ 1º Se a violação consistir em reprodução total ou parcial, com intuito de lucro direto ou indireto, por qualquer meio ou processo, de obra intelectual, interpretação, execução ou fonograma, sem autorização expressa do autor, do artista intérprete ou executante, do produtor, conforme o caso, ou de quem os represente.

A pena antes estabelecida era de reclusão, com um mínimo um ano e o máximo de quatro anos, e multa, de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros). Após a nova lei, a pena de reclusão mínima passou a 2 anos e o máximo para 4 anos e multa:

"Art. 184. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

§ 1º Se a violação consistir em reprodução total ou parcial, com intuito de lucro direto ou indireto, por qualquer meio ou processo, de obra intelectual, interpretação, execução ou fonograma, sem autorização expressa do autor, do artista intérprete ou executante, do produtor, conforme o caso, ou de quem os represente:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

A lei de violação dos crimes autorais aumentou a pena no que corresponde ao primeiro parágrafo do artigo 184, ou seja, no caso da violação consistir em reprodução total ou parcial com o intuito de lucro de qualquer obra, pois, a pena mínima era de um ano e passou para dois anos. Por este motivo a lei foi classificada na tendência do endurecimento penal. Há de se questionar se a questão da violação de Direitos Autorais deve ser tratada sob a ótica do aumento da pena mínima de reclusão e, se tal questão não poderia ser tratada como ilícito civil, por exemplo, ao invés da escolha do aumento do *quantum* punitivo.

5.1.3 AUMENTO DAS PENAS PARA OS CRIMES DE PEDOFILIA NO ECA, FORNECIMENTO DE ARMAS, MUNIÇÃO, EXPLOSIVOS E DROGAS ESTABELECIDOS.

Outra norma, a lei 10.764 de 2003, aumentou as penas para os crimes de pedofilia no ECA e para o fornecimento de armas, munição, explosivos e drogas

estabelecidos. O projeto da lei foi apresentado pela Senadora Marina Silva PT-AC Nº 135 em 16/03/1999 e teve sanção do presidente Lula em 12/11/2003.

O art. 239 dispõe que: *‘Promover ou auxiliar a efetivação de ato destinado ao envio de criança ou adolescente para o exterior com inobservância das formalidades legais ou com o fito de obter lucro - Parágrafo único - Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude’*. A pena de reclusão estabelecida no artigo agora é de 6 a 8 anos, além da pena correspondente à violência. Antes a pena de reclusão variava de 4 a 6 anos e multa.

Já o art. 240 do ECA passou a vigorar com a seguinte redação - *"Art. 240. Produzir ou dirigir representação teatral, televisiva, cinematográfica, atividade fotográfica ou de qualquer outro meio visual, utilizando-se de criança ou adolescente em cena pornográfica, de sexo explícito ou vexatória*. A pena de reclusão foi elevada de no mínimo 2 anos e máximo de 6 anos, e multa. Antes o ECA estabelecia pena de reclusão de 1 a 4 anos.

Em seguida, estabeleceu o parágrafo § *1º Incorre na mesma pena quem, nas condições referidas neste artigo, contracenar com criança ou adolescente.* § *2º A pena de reclusão ficou estabelecida de 3 (três) a 8 (oito) anos*. Antes o ECA estabelecia que a pena de reclusão variava entre um a quatro anos.

No art. 241 a seguinte redação *“apresentar, produzir, vender, fornecer, divulgar ou publicar, por qualquer meio de comunicação, inclusive rede mundial de computadores ou internet, fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente”* estabelece pena de reclusão de **2 a 6 anos e multa**. Anteriormente a pena de reclusão era **de um a quatro anos**.

No mesmo artigo ficou estabelecido que § *1º Incorre na mesma pena quem: I - agencia, autoriza, facilita ou, de qualquer modo, intermedeia a participação de criança ou adolescente em produção referida neste artigo; II - assegura os meios ou serviços para o armazenamento das fotografias, cenas ou imagens produzidas na forma do caput deste artigo; III - assegura, por qualquer meio, o acesso, na rede mundial de computadores ou*

internet, das fotografias, cenas ou imagens produzidas na forma do **caput** deste artigo. A pena que ficou estabelecida foi de reclusão de 3 ao máximo de 8 anos, passando a existir agora nos seguintes casos:

I - se o agente comete o crime prevalecendo-se do exercício de cargo ou função;

II - se o agente comete o crime com o fim de obter para si ou para outrem vantagem patrimonial.

Por fim, o art. 242 da Lei nº 8.069, de 1990, passou a vigorar com a seguinte redação: "*Art. 242...Vender, fornecer ainda que gratuitamente ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente arma, munição ou explosivo: Pena - reclusão, de 3 a 6 anos.*". Antes era determinada a reclusão de seis meses a dois anos, e multa.

O art. 243 da Lei nº 8.069, de 1990, passou a vigorar com a seguinte redação: "*Art. 243. ...Vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida – **Pena de detenção de 2 a 4 anos**, e multa, se o fato não constitui crime mais grave. Antes da nova lei a pena de detenção estabelecida variava de **seis meses a dois anos**, e multa, se o fato não constituísse crime mais grave.*

Como foi visto, o ECA teve diferentes tipos penais agravados por conta do projeto de lei acima analisado que aumentou a punição para as condutas de pedofilia, fornecimento de armas, munição, explosivos e drogas envolvendo crianças e adolescentes. O projeto foi aprovado no intuito de combater a pedofilia e pornografia de crianças e adolescentes, além de ser um dispositivo que agrava a pena para o fornecimento de armas e drogas por adultos as crianças e adolescentes. A escolha do legislador para o enfrentamento destas questões foi novamente o endurecimento penal.

5.1.4 LEIS CONTRA O CRIME ORGANIZADO

Em relação à repressão ao chamado 'crime organizado' o parlamento aprovou três normas: lei 9.034 de 1995; 9.303 de 1996 e lei 10.217 de 2001. As duas primeiras leis

foram oriundas de projetos de lei de autoria do Deputado Michel Temer do PMDB-SP. Já a lei 10.217 é oriunda do *projeto de lei do Executivo n° 3275*.

A primeira lei citada, 9.034 de 1995, foi uma norma específica para a repressão ao crime organizado definido como “crime resultantes de quadrilha ou bando”. A lei foi dividida em três capítulos. No capítulo I “*Da Definição de Ação Praticada por Organizações Criminosas e dos Meios Operacionais de Investigação e Prova*” o artigo 2º, por exemplo, definiu os meios de prova e investigação. Cito alguns artigos para exemplificar o endurecimento que a norma permitiu:

III - acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais; IV – a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise, mediante circunstanciada autorização judicial; V – infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial.

Em seguida, no segundo capítulo da norma intitulado “*Da Preservação do Sigilo Constitucional*” o art. 3º⁸⁴ estabeleceu que ocorrendo à possibilidade de violação de sigilo preservado pela Constituição ou por lei, a diligência seria realizada pessoalmente pelo juiz, adotando o mais rigoroso segredo de justiça. Ainda, a mesma norma dispôs no capítulo III ‘*Disposições Gerais*’ que para os crimes de organizações criminosas o Art. 7º define que *não será concedida liberdade provisória, com ou sem fiança, aos agentes que tenham tido intensa e efetiva participação na organização criminosa.*

O artigo 9º estabeleceu que o réu não poderá apelar em liberdade, nos crimes previstos nesta lei. E o art. 10º dispôs que os condenados por crimes decorrentes de organização criminosa iniciarão o cumprimento da pena em regime fechado.

Outra norma de autoria do deputado Michel Temer - lei 9.303 de 1996 - alterou o art. 8º da lei exposta acima – 9.034 de 1995- estabelecendo que o prazo para encerramento da instrução criminal, nos processos por crime de que trata esta Lei, será de

⁸⁴ A Adin n° 1.570-2 de 11.11.2004 declarou a inconstitucionalidade do Art. 3º no que se refere aos dados "Fiscais" e "Eleitorais".

81 (oitenta e um) dias, quando o réu estiver preso, e de 120 (cento e vinte) dias, quando solto."

Por último, a lei 10.217 de 2001 alterou o artigo 1º e 2º da lei 9.034 de 1995. A lei regulou os meios de provas e investigação de organizações criminosas. Assim, ficou estabelecido a redação dos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, passando a vigorar com as seguintes alterações: "*Art. 1º esta Lei define e regula meios de provas e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo.*"; e "*Art. 2º Em qualquer fase de persecução criminal são permitidos, sem prejuízo dos já previstos em lei, os seguintes procedimentos de investigação e formação de provas*".

Portanto, neste item, agrupei estas leis na categoria 'leis mais punitivas' a fim de demonstrar como vêm atuando o Parlamento nesse campo. Loader (2009) caracteriza tais políticas pelo *excesso* (caso do RDD, crimes hediondos, por exemplo) pensando na atratividade que tais políticas de encarceramento em massa possuem nas sociedades contemporâneas, movidas pelo prazer no consumo.

O autor se refere aqui aos desejos imediatos que deveriam ser satisfeitos instantaneamente em algumas sociedades ocidentais atuais, especificamente nos EUA e Inglaterra. Os criminosos, vistos como supostos 'inimigos' representariam o impedimento a realização destes desejos e assim, seriam o alvo de exclusão de uma sociedade obsessiva por 'ordem e combate ao crime'. Estes sentimentos 'aqui-lá'/'nós-outros' é que sustentariam as respostas criminais 'duras' na atualidade.

Recrudescimento Penal utilizado por Garland (1999, 2001), *Processo Penal de Emergência* (Azevedo, 2003; Teixeira, 2006) ou '*legislação penal extravagante e punitiva*' utilizado por Mendonça (2006) também caracterizam bem tais iniciativas.

Sobre as tendências de leis mais punitivas pude observar que: i) estas leis são na maioria de autoria do Executivo; ii) são aprovadas mais rapidamente (também pelo fato de serem do Executivo) no Congresso Nacional em um processo que pode ser caracterizado como *legislação de emergência*; iii) estas leis não tiveram por objeto um tema mais recorrente ou específico que se repete em diversas normas, mas sim diversas áreas iv) a maioria dessas 'áreas' mais penalizadas possuem um grande apelo ou demanda favorável

da opinião pública por mais punição – homicídio; crime organizado; falsificação de remédios; tráfico de drogas; atentado violento ao pudor; crimes contra a saúde pública; pedofilia de crianças e adolescentes; fornecimento de armas e drogas a adolescentes; crimes contra o patrimônio praticado mediante violência ou grave ameaça; regime disciplinar diferenciado – RDD; prisão temporária; etc.

Identifico, a seguir, as principais leis e artigos que caminharam em sentido oposto ao anteriormente analisado.

5.2 Políticas penais alternativas às penas reclusivas, leis que reduzem as penas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado

B) Se, inversamente, os novos dispositivos se localizam no quadro das políticas penais alternativas, despenalizadoras, que ampliam a possibilidade de aplicação de penas restritivas de direito as penas reclusivas.

As normas aqui descritas representam o que a bibliografia nacional denominou de leis alternativas (Mendonça, 2006). Dentro desta tendência inseri normas que propõem a simplificação do processo penal (Azevedo, 2003). As iniciativas se enquadram, de uma maneira geral, numa tentativa originária principalmente do Congresso Nacional (mas também do Executivo) em ‘humanizar’ e propor alternativas ao sistema de justiça criminal brasileiro ou ampliar os direitos⁸⁵ dos réus e presidiários, mulheres, crianças e adolescentes, etc.

5.2.1 JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

A lei 9.099 de 1995, como já analisou Azevedo (2003) propôs, de um modo geral, a informalização e simplificação da justiça e, mais especificamente, a agilização dos processos penais, voltados para as pequenas causas e para os delitos de menor potencial ofensivo. Essa opção do Estado brasileiro insere-se na busca de alternativas de controle de condutas mais eficazes e menos onerosas. Segundo Azevedo (2003, p.219):

⁸⁵ Ampliar direitos, penso nos direitos civis, sociais e políticos dentro da clássica distinção de Marshall (1967).

A lei 9.099/1995 deu aos Juizados Especiais Criminais⁸⁶ a competência para a conciliação e o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, que compreendem as contravenções penais (decreto-lei n° 3.688, de 03/10/1941) e os crimes que a lei penal comine pena máxima não superior a um ano de detenção ou reclusão excetuados os delitos para os quais está previsto procedimento especial.

Lembro ainda que tais processos no JEC, segundo o artigo 62, devem ser orientadas pelos critérios de oralidade, informalidade, celeridade, economia processual objetivando sempre que possível a reparação do dano sofrido pela vítima e a não-aplicação da pena privativa de liberdade⁸⁷.

A criação dos Juizados Especiais Criminais, portanto, representou a criação de um mecanismo que teria por objetivo ‘desafogar’ a justiça julgando as chamadas pequenas causas⁸⁸ e os delitos de menor potencial ofensivo. Os delitos de menor potencial ofensivo foram inicialmente definidos como as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano. Entretanto, esta redação foi modificada pela lei 11.313 de 2006 que considerou as contravenções penais e os crimes em que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

5.2.2 DIREITO DE QUEIXA DA MULHER

⁸⁶ A lei 10.259 de 2001, também se encontra no mesmo grupo de leis ‘políticas penais alternativas’ e institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

⁸⁷ Sobre os problemas dos JECRIM’s diz Azevedo (2003, p. 222) : “*O estudo empírico do funcionamento dos Juizados Especiais Criminais (AZEVEDO, 2000) revela que a abolição do inquérito policial para os delitos de menor potencial ofensivo garantiu às vítimas o acesso ao judiciário, que antes lhes era negado. Por outro lado, a estrutura cartorária e hermética do sistema judicial ainda permanece intocada. A dinâmica de funcionamento da Justiça, com uma demanda enorme de processos e estrutura insuficiente, e a pressão exercida por parte das corregedorias de justiça para que os juízes tenham alta produtividade, aferida pelo número de processos concluídos, acaba levando à adoção de rotinas muitas vezes à margem das previsões legais, como a realização de audiências sem a presença do Ministério Público, sem defensores constituídos para autor do fato e vítima, e especialmente o privilegiamento da transação penal sobre a conciliação, já que esta última exigiria uma maior preocupação dos magistrados/conciliadores em restabelecer o diálogo entre as partes.*”. Para mais sobre a atuação dos JEC’s ver: *Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil – Kant de Lima, Amorim e Burgos* (2003). Niterói: Intertexto, 2003.

⁸⁸ As causas cíveis de menor complexidade são: I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; II - as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; III - a ação de despejo para uso próprio; IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.

A lei 9.520 de 1997 revogou o artigo 35 do Código de Processo Penal. Este artigo estabelecia que a mulher casada não poderia exercer o direito de queixa sem o consentimento do marido. Vale citar que tal lei foi sancionada em 27/11/1997 tramitando 970 dias, já que o PL n° 241 da deputada Raquel Capiberibe PSB-AP foi apresentado dia 28/03/1995. A redação da lei dispõe o seguinte:

Art. 1º Ficam revogados o art. 35 (Art. 35. A mulher casada não poderá exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estiver dele separada ou quando a queixa for contra ele. Parágrafo único. Se o marido recusar o consentimento, o juiz poderá supri-lo.) e seu parágrafo único, do Decreto-lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

A lei 9.520 tramitou 970 dias para alterar um artigo que não permitia a mulher o direito de exercer queixa, sem o consentimento do marido. A lei representa um exemplo das leis que agrupei como normas que ampliam direitos, no caso, um direito básico da mulher de exercer queixa, revogando o artigo 35. No entanto, vale frisar que a lei foi sancionada somente em 1997.

5.2.3 PENAS RESTRITIVAS DE LIBERDADE

A lei 9.714 de 1998 – alterou o Código Penal estabelecendo que as penas restritivas de liberdade - a prestação pecuniária; a perda de bens e valores; prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas; interdição temporária de direitos; limitação de fim de semana⁸⁹. O Projeto de Lei N° 2684 é de autoria do Executivo e foi apresentado no dia 26/12/1996, com sanção do Executivo Fernando Henrique no dia 25/11/1998.

⁸⁹ Cito algumas condições para a aplicação das penas alternativas: “Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo; II – o réu não for reincidente em crime doloso; III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

§ 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos. § 3º Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime. § 4º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da

Esta lei representou uma tentativa de instaurar penas não-detentivas na nossa política criminal, mais próxima aos os 'ideais' dos direitos humanos dos presos e de ressocialização do criminoso. No entanto, cabe atentar para o fato que a efetividade e aplicação das medidas alternativas ainda é reduzida⁹⁰, além do fato de que os índices de encarceramento aumentaram significativamente no Brasil, como bem identificou o trabalho de Teixeira (2006).

Segundo Mendonça, o presidente Fernando Henrique vetou quatro modalidades de penas alternativas: 1) recolhimento domiciliar; 2) advertência verbal; 3) obrigação de freqüentar cursos; 4) submissão a tratamentos. A justificativa do presidente para a não aprovação do dispositivo favorável ao recolhimento domiciliar foi que a medida não possui "o mínimo de força punitiva", mesma justificativa para a advertência verbal⁹¹. Além dos vetos, a autora faz importante ressalva, pois o juiz mantém um amplo poder de discricionariedade para decidir quando se aplica a medida alternativa, avaliando ainda se houve grave ameaça à vítima e se a conduta do réu 'prova' o mérito de recebê-la, além do fato que o réu, para entrar na medida alternativa, não poderá ser reincidente pelo mesmo crime.

Vale aqui ressaltar que o projeto da lei de medidas alternativas, sendo de autoria do Executivo, tramitou 695 dias até a sanção. Para efeito de comparação, a lei de crimes hediondos demorou 68 dias entre apresentação e sanção. Tal diferença pode apontar para evidenciar uma concepção reativa do Executivo no caso das leis de Crimes Hediondos, que não é a mesma quando se trata de medidas alternativas, por exemplo..

pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. § 5º Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior."

⁹⁰ Mendonça, citando dados de 2006 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, observou que "...os delitos com maior incidência de medidas alternativas foram o uso de entorpecentes que saltou de 22,2% em 2002 para 55,20% em 2004; a lesão corporal em segundo lugar, porém com uma redução de quase 50%; e ameaça à outra pessoa em terceiro lugar. Já nos crimes que receberam sentença e suas penas foram substituídas por penas alternativas, o furto vem em primeiro lugar mantendo alta a incidência entre 2002 e 2004, em seguida está o porte de armas e a receptação de produto proveniente de crime. A pena para usuário de entorpecentes em quarto lugar teve uma redução de 22,37 para 9,46, isto se deve pela criação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro da chamada Justiça Terapêutica que visa dar tratamento diferenciado para os usuários de entorpecentes direcionando-os as medida alternativas e ao tratamento médico e psicológico." (MENDONÇA, 2006, p. 129)

⁹¹ Fonte: *Folha de S.Paulo* - 'Fhc veta 4 novas penas alternativas' - dia 26/11/1998. Extraído de Mendonça (2006, p. 126)

Em seguida, analiso algumas leis que criaram procedimentos que buscaram tornar mais amplas e efetivas as garantias dos direitos fundamentais aos acusados ou dispositivos alternativos ao processo penal, inclusive medidas de descriminalização de condutas que não sejam consideradas socialmente danosas.

A Lei 7.871 de 1989 instituiu a concessão de assistência judiciária aos necessitados com o início da Defensoria Pública. O projeto de Lei é do Deputado Fábio Raunheitt do PTB-RJ nº 139 apresentado em 18/05/1987 e sancionado por José Sarney em 08/11/1989 através do seguinte artigo:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, fica acrescido de um parágrafo, numerado como § 5º, com a seguinte redação: "Art 5º

.....

§ 5º Nos Estados onde a Assistência Judiciária seja organizada e por eles mantida, o Defensor Público, ou quem exerça cargo equivalente, será intimado pessoalmente de todos os atos do processo, em ambas as Instâncias, contando-se-lhes em dobro todos os prazos.

A Defensoria Pública tem por prerrogativa prestar assistência jurídica às pessoas que não podem pagar pelos serviços de advogado. Os defensores públicos, devem também assistir aos acusados em processos criminais que, mesmo tendo condições financeiras, não constituem advogado para defendê-los. Vale lembrar que o Brasil deu tratamento constitucional ao direito de acesso à Justiça e, a Defensoria Pública representou avanço importante no contexto de abertura democrática ao buscar garantir os princípios constitucionais de acesso à justiça e a efetivação de direitos e garantias fundamentais dos acusados.

Outra norma nessa direção foi à lei 8.653 de 1993 sobre o transporte de presos. O projeto de Lei nº 22 é do Senador Jamil Haddad PSB-RJ de 28/02/1989 e teve sanção do presidente Itamar Franco em 10/05/1993. A lei dispôs que "*Art. 1º É proibido o transporte de presos em compartimento de proporções reduzidas, com ventilação deficiente ou ausência de luminosidade.*".

Por último, a lei 10.713 de 2003 alterou a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) instituindo como direito do preso⁹² o atestado de pena com o tempo determinado a cumprir, a ser emitido anualmente, pelo juiz de execução penal. O Projeto da Lei é o nº 3206 do Deputado Ricardo Barros PPB-PR de 13/06/2000 e foi sancionado pelo presidente Lula em 13/08/2003. Ficou assim a nova redação:

Art. 1º O art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVI:

"Art. 41

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Art. 2º O art. 66 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

"Art. 66

X – emitir anualmente atestado de pena a cumprir.

A lei é, portanto, mais um exemplo das normas que visaram avançar no sentido da ampliação dos direitos dos acusados.

5.2.4 ECA

A criação do ECA também foi uma norma representativa dessa categoria através da lei nº 8.069 de 1990. O ECA emerge com redemocratização, quando ganham força os movimentos populares em defesa dos direitos do “menor” e em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei – 8.069/90, foi promulgado. O Estatuto foi resultado de um amplo processo de crítica iniciado no fim dos anos 70 que mobilizou militantes políticos, técnicos de instituições governamentais e não-governamentais, juristas reformadores entre outros setores da sociedade brasileira, que reivindicavam o rompimento

⁹² O artigo 41 da LEP instituiu os seguintes direitos dos presos: I - alimentação suficiente e vestuário; II - atribuição de trabalho e sua remuneração; III - previdência social; IV - constituição de pecúlio; V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado; X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI - chamamento nominal; XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

com os antigos modelos de tratamento (assistenciais e repressivos) da infância (ALVAREZ, 1997, p.94). Abandona-se “definitivamente o termo ‘menor’ carregado de preconceitos e interdições.” (PASSETTI, 1999, p.364) e especialistas de diferentes áreas, constituíram e promulgaram o principal documento de referência aos direitos dos jovens.

Adorno (2002 a, p.101-102) assinala que pelo menos no nível da legislação o Estatuto foi à tentativa de modificar esse processo histórico de autoritarismo com relação às crianças e adolescentes vendo-os como sujeitos constituídos de direito⁹³, que possuem voz, vontades, enfim, colocando crianças e adolescentes no centro das práticas institucionais que os constituem.

Assim, classifiquei a promulgação do ECA como uma lei que representa esforços estatais na criação de procedimentos que buscaram tornar mais amplas e efetivas as garantias dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes acusados e não como uma legislação neo-criminalizante como afirma Mendonça (2006).

Embora a lei tenha de fato estabelecido em torno de 30 atos proibidos e passíveis de detenção e reclusão de serem realizados contra crianças e adolescentes como afirma a autora (o que certamente neo-criminalizou alguns conflitos), a doutrina de proteção integral consagrada no ECA é importante no sentido da construção de políticas de prevenção à violência na questão da criminalidade e homicídios dos jovens, bem como, a proteção dos direitos constantemente violados, já que até hoje a educação para a cidadania defendida pelo ECA continua em posição de subordinação à perspectiva criminalizadora dos antigos códigos de menores uma vez que, a mentalidade jurídica no Brasil permanece predominantemente encarceradora⁹⁴.

⁹³ O termo sujeito de direitos, não acolhe a idéia de vítima nem de agressor diversas vezes implícitas nas práticas sociais daqueles que deveriam fazer dos adolescentes, sujeitos de direitos. (Volpi, 1998)

⁹⁴ Segundo (Kosminsky, 1993, p. 179-80) a identidade da criança internada é construída por duas forças contraditórias: o processo de padronização e domesticação imposto pela instituição, e pela afirmação da sua individualidade. Ou seja, essa tensão produzida pelo processo de domesticação e padronização e, simultaneamente, pela busca da resistência expressa em gestos de rebeldia, é gerada em uma instituição rigidamente burocratizada, que delimita o campo da sociabilidade infantil. O problema refere-se ao duplo abandono em que se encontra a criança, pois, impedida de viver com a família, a criança passa a viver em uma estrutura estatal burocratizada, em que funcionários entendem suas ações apenas como modalidade de prestação de serviços, de amparo material, operando nos precários limites da racionalidade institucional. Imersos nesta racionalidade, os funcionários da instituição ‘especializados’, tratam as crianças no quadro das relações impessoais e assim, a instituição nega a possibilidade de um agir coletivo entre os jovens e reproduz

Anteriormente apontei neste trabalho, em relação à dinâmica legislativa destas normas, que visaram de alguma forma ampliar os direitos e garantias dos acusados que: i) tramitaram mais lentamente (média de 1 a 3 anos 55,5%; de 3 a 5 anos 27% das normas); ii) são majoritariamente de iniciativa do Congresso Nacional (70%); iii) por estes dois motivos pode-se dizer que o Executivo não atua de forma direta (como nas iniciativas reativas) em segurança pública quando a questão são normas que visam ampliar direitos e garantias dos acusados iv) a iniciativa desta legislação diz respeito mais a senadores e deputados; v) não há uma correlação entre estas leis e o espectro político-partidário, pois, estas iniciativas foram originárias de diferentes partidos: PTB; PMDB; PSB; PL; PT; PSDB; PP; DEM.

5.3 Novas atribuições e formas nos arranjos institucionais das organizações de segurança pública e justiça criminal num sentido reativo

C) As organizações e arranjos de segurança receberam novas atribuições e formas organizacionais voltadas a tornar mais visível sua presença nos espaços públicos, ampliar seus domínios de atuação e aumentar a eficiência de sua ação.

Aqui foram colocadas três leis sobre os arranjos institucionais de segurança pública que receberam novas atribuições, dispositivos que ampliaram, de um modo geral, as suas atuações.

5.3.1 REGULAÇÃO DA SEGURANÇA PRIVADA

Por exemplo, a lei 8.863 de 1994 ampliou a definição legal de segurança privada. O Projeto de Lei nº2803 é de Autoria da CPI do Extermínio de Crianças e foi apresentado no dia 12/08/1992 e teve sanção do presidente Itamar Franco em 28/3/1994. O artigo 1º instituiu que:

Art. 1º. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de:

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

o estigma de “futuro marginal”, alimentando o que discursivamente ela procura negar: o abandono e a marginalidade.

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga."

O segundo parágrafo, que alterou a lei anterior sobre segurança privada (7.102 de 1983), também dispõe sobre as empresas de segurança privada:

Artigo 10...§ 2º As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além das hipóteses previstas nos incisos do *caput* deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas; a estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residências; a entidades sem fins lucrativos; e órgãos e empresas públicas.

Para Lopes (2007, p.102), a norma ampliou a definição legal de segurança privada e tornou a legislação mais detalhada em relação ao funcionamento das empresas de segurança. Diz o autor:

Além da vigilância patrimonial de estabelecimentos financeiros, do transporte de valores e cursos de formação, o Estado passou a regular os serviços de vigilância patrimonial de estabelecimentos públicos ou privados em geral, a segurança de pessoas físicas (segurança pessoal privada) e a segurança no transporte de cargas de qualquer tipo (escolta armada). A lei também trouxe para o rol das atividades de segurança privada os serviços orgânicos de segurança, que até então não haviam sido regulados.

Ao mesmo tempo o Estado ampliou o âmbito de atuação das empresas de segurança (numa dimensão reativa), buscou com isso 'melhorar' o controle e fiscalização sobre estas.

5.3.2 NORMAS DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS E INSUMOS QUÍMICOS DESTINADOS À ELABORAÇÃO DA COCAÍNA E DE OUTRAS SUBSTÂNCIAS ENTORPECENTES

Além da norma acima, fazem parte deste grupo a lei 9.017 de 1995⁹⁵ que estabeleceu normas de controle e fiscalização de produtos e insumos químicos destinados à

⁹⁵ Na lei 9.017 de 1995 o artigo 14º trata de mudanças na lei de segurança privada. De um modo geral, esta parte atribuiu à Polícia Federal a exclusividade pela normatização, controle e fiscalização da segurança privada e instituiu taxas para a prestação dos serviços.

elaboração da cocaína e de outras substâncias entorpecentes. Esta lei foi substituída pela lei 10.217 de 2001, também sobre o mesmo tema (alterou do artigo 1º ao 14º).

A primeira lei, de um modo geral, tratava da fiscalização e controle da pasta de cocaína, pasta lavada e cloridrato de cocaína. A lei 9.017 foi oriunda de Medida Provisória - MPV N° 933- apresentada dia 01/03/1995 e sancionada pelo presidente Fernando Henrique em 30/03/1995. O mesmo texto era válido para outras substâncias entorpecentes que causassem dependência física ou psíquica. O foco de uma maneira geral era a cocaína. Cito, por exemplo, o art. 1º da lei 9.017 de 1995: “*Art. 1º Estão sujeitos a controle e fiscalização, na forma prevista nesta lei, em sua fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, venda, comercialização, aquisição, posse, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem e utilização, todos os produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração da pasta da cocaína, pasta lavada e cloridrato de cocaína.*”.

Na lei 10.217 de 2001⁹⁶ houve uma mudança substancial do artigo primeiro. O foco na cocaína dá lugar ao estabelecimento de formas de controle e fiscalização sobre quaisquer produtos químicos que, direta ou indiretamente, possam ser destinados à elaboração de substâncias psicotrópicas, entorpecentes ou que causem dependência física ou psíquica. Ficou assim o artigo após a Lei 10.217 de 2001:

Art. 1º Estão sujeitos a controle e fiscalização, na forma prevista nesta Lei, em sua fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, compra, venda, comercialização, aquisição, posse, doação, empréstimo, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem, transferência e utilização, todos os produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo às substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica que não estejam sob controle do órgão competente do Ministério da Saúde.

§ 2º Para efeito de aplicação das medidas de controle e fiscalização previstas nesta Lei, considera-se produto químico as substâncias químicas e as formulações que as contenham, nas concentrações

⁹⁶ Projeto de Lei do Executivo N° 3275 de 23/06/2000/Sanção Presidencial FHC - 11/04/2001.

estabelecidas em portaria, em qualquer estado físico, independentemente do nome fantasia dado ao produto e do uso lícito a que se destina.

As medidas administrativas a serem aplicadas no caso de descumprimento da norma de 1995 eram as seguintes: *Art. 11. O descumprimento das normas estabelecidas nesta lei, independentemente de responsabilidade penal, sujeitará os infratores às seguintes medidas administrativas, aplicadas cumulativa ou isoladamente: (Revogado pela Lei nº 10.217, de 27.12.2001): I apreensão de produtos e insumos químicos em situação irregular; II - suspensão ou perda de licença de funcionamento do estabelecimento; III - multa de duas mil Ufirs a um milhão de Ufirs ou unidade-padrão que vier a substituí-la. Parágrafo único. Das sanções aplicadas, caberá recurso ao Diretor do Departamento de Polícia Federal, no prazo de quinze dias a contar da notificação do interessado.*

A lei de 2001 acrescentou algumas medidas como a *advertência formal, revogação da autorização especial e estabeleceu multa de R\$ 2.128,20 (dois mil, cento e vinte e oito reais e vinte centavos) a R\$ 1.064.100,00 (um milhão, sessenta e quatro mil e cem reais)*⁹⁷.

5.3.3 SINARM – porte de arma às guardas municipais

A lei 10.867 de 2004 modificou o SINARM autorizando o porte de arma às guardas municipais nos municípios com mais de 50.000 habitantes e menos de 500.000 nas regiões metropolitanas. A norma, numa dimensão claramente reativa, é de autoria do Executivo através de Medida Provisória nº 157 de 21/12/2003 e sancionada pelo presidente

⁹⁷ *Art. 14. O descumprimento das normas estabelecidas nesta Lei, independentemente de responsabilidade penal, sujeitará os infratores às seguintes medidas administrativas, aplicadas cumulativa ou isoladamente: I – advertência formal; II – apreensão do produto químico encontrado em situação irregular; III – suspensão ou cancelamento de licença de funcionamento; IV – revogação da autorização especial; e V – multa de R\$ 2.128,20 (dois mil, cento e vinte e oito reais e vinte centavos) a R\$ 1.064.100,00 (um milhão, sessenta e quatro mil e cem reais). § 1º Na dosimetria da medida administrativa, serão consideradas a situação econômica, a conduta do infrator, a reincidência, a natureza da infração, a quantidade dos produtos químicos encontrados em situação irregular e as circunstâncias em que ocorreram os fatos. § 2º A critério da autoridade competente, o recolhimento do valor total da multa arbitrada poderá ser feito em até cinco parcelas mensais e consecutivas. § 3º Das sanções aplicadas caberá recurso ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, na forma e prazo estabelecidos em regulamento.*

Lula em 12/05/2004. Antes da promulgação do novo texto o SINARM autorizava o porte de arma de fogo nas cidades acima de 250.000 habitantes:

Art. 6º.....É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para: IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004)

A seguir, apresento alguns exemplos de leis que instauraram arranjos organizacionais em segurança pública e justiça criminal que, de diferentes formas, buscaram o que denominei de arranjos organizacionais alternativos, pois, visaram uma atuação supostamente menos reativa e mais uma atuação em fatores causais, situacionais e sociais relacionados à criminalidade.

5.4 Arranjos institucionais alternativos, preventivos das organizações de segurança pública e justiça criminal.

D) Foram adotados arranjos organizacionais alternativos, preventivos, cotidianos intervindo nos fatores situacionais e sociais propiciadores do crime priorizando, por exemplo, eficiência e técnica nas formas organizacionais de segurança pública.

Nesse item sinalizo algumas das principais políticas aprovadas que visaram estabelecer, como foi dito anteriormente, uma atuação mais preventiva-situacional do que os arranjos institucionais reativos.

5.4.1 CONANDA

A lei 8.242 de 1991 que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O CONANDA integrou as atribuições da Presidência da República e é um órgão colegiado integrado por representantes do Poder Executivo e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Concomitante com a promulgação do ECA, o CONANDA visou fundamentalmente zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Em linhas gerais os objetivos formais estabelecidos pelo CONANDA foram: i) elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução; ii) apoiar os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA; iii) avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente; iv) acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; v) apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; vi) acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Essas foram algumas das principais medidas do CONANDA. A criação do órgão foi uma tentativa de realizar esforços legais que garantam os direitos e garantias das crianças e adolescentes e a aplicação do ECA. Cabe a ressalva de que muitas destas disposições e esforços até hoje não foram postos em práticas pelas diferentes instituições de atendimento a criança e adolescente infrator.

5.4.2 PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E A TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

Outra iniciativa importante foi à lei 9.807 de 1999 que estabeleceu normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispôs sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. A lei surgiu do projeto de lei do Deputado Humberto Costa PT-PE N° 610 de 13/06/1995 e foi sancionado pelo Executivo no segundo mandato FHC em 13/07/1999.

Falando mais especificamente das medidas do Programa, elas estão dispostas no artigo 7º da norma e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente em benefício da

pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso. A proteção oferecida tem o prazo máximo de dois anos, mas pode ser estendida por motivos excepcionais. As medidas elencadas são:

- I - segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;*
 - II - escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos;*
 - III - transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;*
 - IV - preservação da identidade, imagem e dados pessoais;*
 - V - ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;*
 - VI - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;*
 - VII - apoio e assistência social, médica e psicológica;*
 - VIII - sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida;*
 - IX - apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.*
- Parágrafo único. A ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro.*

Assim, a lei teve por objetivo principal medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a graves ameaças em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal. A proteção, de acordo com a norma, será prestada pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições da Lei 9.807.

5.4.3 FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Duas leis foram importantes na instauração do FNSP – FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. O fundo foi criado primeiramente pela lei 10.201 de 2001 através de Medida Provisória do Executivo MPV N° 2120 de 27/01/2001 e sancionado por Fernando Henrique em 14/02/2001.

A primeira lei promulgada foi modificada pela lei 10.746 de 2003, que também dispôs sobre o FNSP aperfeiçoando a redação de alguns artigos. Por exemplo, o art. 1° tinha a seguinte redação: *Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o*

Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais. Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

Na lei de 2003, a nova redação ampliou o escopo do FNSP e as iniciativas que o Fundo deve apoiar, ficando da seguinte forma a redação: *"Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal."*

Outro artigo que sofreu modificações na redação foi o artigo 4º. Sua redação na lei de 2001 estabelecia que: *"Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros, a: I - reequipamento das polícias estaduais; II - treinamento e qualificação de polícias civis e militares e de guardas municipais; III - sistemas de informações e estatísticas policiais; IV - programas de polícia comunitária; e V - polícia técnica e científica."*

A lei 10.746 de 2003 introduziu o item V no qual o FNSP apoiará também programas de prevenção ao delito e à violência. Também modificou-se a redação dos itens de I a IV, o que ampliou o escopo dos projetos de segurança pública apoiados pelo Fundo *"Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a: I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica; IV - programas de polícia comunitária; e V - programas de prevenção ao delito e à violência. § 1º Os projetos serão examinados e aprovados pelo Conselho Gestor."*

O segundo parágrafo do mesmo artigo também foi modificado. Este parágrafo deliberava sobre os projetos que seriam priorizados pelo Conselho Gestor do FNSP: *§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará, dentre outros aspectos, o ente*

federado ou Município que se comprometer com os seguintes resultados: *I - redução do índice de criminalidade;*
II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão;
III - desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e
IV - aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido. § 3º *Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.*

Conforme sublinhei acima, a política de **excesso** do encarceramento aparece como sinônimo de política de segurança pública, e não como política pública de segurança. O aumento do encarceramento foi estabelecido como 'meta' nos projetos a serem aprovados pelo FNSP e seu conselho gestor na lei de 2001.

A lei de 10.746 de 2003 suprimiu o item sublinhado acima e inseriu o combate ao crime organizado como uma das formas prioritárias de aprovação de projetos de Segurança Pública. A inclusão tem relação com a autoria do projeto, já que, o Projeto de Lei é de autoria da *Comissão Mista de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* - PLS N°108 apresentado dia 24/04/2002 e sancionado pelo presidente LULA no dia 10/10/2003. Além disso, incluiu mais dois parágrafos ficando desta forma a prioridade do Conselho Gestor nos projetos de segurança pública: § 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados:

I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções;

II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública;

III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais;

IV - redução da corrupção e violência policiais;

V - redução da criminalidade e insegurança pública;

VI - repressão ao crime organizado.

§ 3º *Terão acesso aos recursos do FNSP:*

I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública;

II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo.

§ 4º Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.

§ 5º Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo.

Acima, discuti algumas leis que estabeleceram ou modificaram arranjos organizacionais e da justiça criminal num sentido supostamente menos reativo e mais voltado à articulação/gestão de organizações e rotinas. De um modo geral, foram iniciativas que buscaram arranjos e dispositivos além da repressão penal como formas de conceber e formular as políticas de segurança pública. Em alguns casos vieram para proteger e garantir os direitos de grupos da população – como o CONANDA – no caso das crianças e adolescentes.

No entanto, esses arranjos ‘alternativos’ não estão destituídos de ambigüidades e da maior criminalização de grupos e setores da população. Como sinalizei acima, o exemplo do FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA é esclarecedor, pois, em alguns artigos ou disposições há arranjos essencialmente repressivos e punitivos, como a ‘meta’ da primeira norma sobre o FNSP de *II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão* sendo uma das prioridades para municípios e estados terem seus projetos aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo.

5.5 Criminalização de novas condutas

E) Novos tipos penais (ou hipertrofia do Direito Penal) que se caracteriza pelo movimento de expansão materializado na criminalização de um número maior de condutas:

Neste item analiso algumas das principais leis que representam aquilo que Azevedo (2003) denominou como inflação das normas penais ou Mendonça (2006)

denominou como *'legislação neo-criminalizante'*. A legislação agrupada nesta análise corresponde, portanto, às leis que criminalizaram condutas antes não criminalizáveis.

As leis aqui dispostas representam de um modo geral, por um lado, esforços no contexto pós-democratização de um Estado Democrático de Direito atender a demandas de movimentos sociais e da sociedade civil pretendendo em alguns casos efetivar a garantia de direitos individuais, dos direitos difusos e coletivos e demandas por regulações em diferentes instâncias. Por outro lado, a escolha para tal empreitada – a resposta penal - se converte em resposta simbólica e revela-se como a gestão de conflitos e das ilegalidades (no sentido de diferenciar as ilegalidades internamente), pois, é muito sutil as diferenciações pelas quais algumas condutas podem ou não ser consideradas ilegais, já que, estas definições estão imbuídas de avaliações e pressupostos morais.

Tais propósitos estatais revelam o papel decisivo estatal na gestão dos *'ilegalismos'* pois os pares legal/ilegal; lícito/ilícito são relativos e podem se prestar aos mais variados propósitos, por exemplo, fundamentando escolhas, julgamentos ou no nosso caso, políticas: *“Em resumo, se a oposição jurídica ocorre entre a legalidade e a prática ilegal, a oposição estratégica ocorre entre as ilegalidades e a delinquência”* (FOUCAULT, 2003, p.230)

Conforme veremos abaixo, a legislação elegeu alguns novos campos de criminalização. Como bem observou Mendonça (2006), há de se analisar o porquê de algumas das condutas neo-criminalizadas não serem tratadas como ilícitos civis⁹⁸.

5.5.1 CRIMES RESULTANTES DE PRECONCEITO

A lei 7.716 de 1989 definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor - *Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor.* A lei teve origem no Projeto de Lei de autoria do Deputado Carlos Alberto Cao PDT-RJ no dia 08/08/1988 e foi sancionada pelo Executivo José Sarney no dia

⁹⁸ Ilícito civil visa o ressarcimento e a indenização no Código Civil e é definido em dois artigos: *art. 186 – aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, cometa ato ilícito; artigo 187: também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestadamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.*

05/01/1989⁹⁹. Quanto às penas de reclusão propostas na nova norma, essas variam de um a cinco anos, além da multa.

As condições para que a pena de reclusão ocorra no crime de preconceito estão dispostas em 22 artigos. Cito alguns exemplos de condutas neo-criminalizadas. O artigo 3º, por exemplo, dispõe que impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da administração direta ou indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos terá pena de reclusão que varia de dois a cinco anos. Já o art. 4º estabelece que negar ou obstar emprego em empresa privada acarreta em pena de reclusão de dois até cinco anos.

Citando mais um artigo, apenas para exemplificar estas novas criminalizações e as condutas que objetivaram, o artigo 8º estabelece que é crime impedir o acesso ou recusar atendimento em restaurantes, bares, confeitarias, ou locais semelhantes abertos ao público com pena de reclusão que pode variar de um a três anos¹⁰⁰.

O exemplo acima - a criminalização do preconceito - representa as tendências sobrepostas (ou não) que permeiam nossa legislação e política criminal. A política repressiva e a resposta penal são vistas como modo de resolução de conflitos em uma sociedade altamente hierarquizada e profundamente desigual como a brasileira.

Nesse sentido, criminalizar o preconceito, naquele momento de democratização do país, era uma demanda que advinha fortemente da sociedade civil e dos movimentos sociais. A questão ou *'pista'*, portanto, não parece estar nos dois registros como tendências opostas, pois este aparente duplo movimento faz parte de um mesmo registro, no qual a

⁹⁹ A lei teve modificações de redação pela lei 9.459 de 1997.

¹⁰⁰ Cito, no intuito de exemplificar, alguns artigos da referida lei 7.716 de 1989: *Art. 9º Impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimentos esportivos, casas de diversões, ou clubes sociais abertos ao público - pena: reclusão de um a três anos; Art. 10. Impedir o acesso ou recusar atendimento em salões de cabeleireiros, barbearias, termas ou casas de massagem ou estabelecimento com as mesmas finalidades; pena: reclusão de um a três anos; Art. 11. Impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso aos mesmos - pena: reclusão de um a três anos. Art. 12. Impedir o acesso ou uso de transportes públicos, como aviões, navios barcas, barcos, ônibus, trens, metrô ou qualquer outro meio de transporte concedido. Pena - reclusão de um a três anos; Art. 13. Impedir ou obstar o acesso de alguém ao serviço em qualquer ramo das Forças Armadas - pena - reclusão de dois a quatro anos. Art. 14. Impedir ou obstar, por qualquer meio ou forma, o casamento ou convivência familiar e social. - pena - reclusão de dois a quatro anos.*

ótica penal e a criminalização são vistas para grande parte dos movimentos sociais, da opinião pública, setores midiáticos e parlamentares como forma de resolução de conflitos e das desigualdades de direitos, na busca de proteger grupos da sociedade brasileira – sobretudo as mulheres, negros, crianças, adolescentes e idosos.

5.5.2 CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA, ECONÔMICA E CONTRA AS RELAÇÕES DE CONSUMO

Outro campo criminalizado foram os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. A lei é originária de PL do Executivo N° 4788 apresentado no dia 28/03/1990 e sancionado pelo presidente Collor em 27/12/1990.

A norma estabeleceu que é crime contra a ordem tributária suprimir, reduzir tributo ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas punidas com penas de reclusão de dois a cinco anos e multa: *I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato; V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.*

O Artigo 2º dispõe que constitui crime da mesma natureza, com pena de reclusão de 6 meses a dois anos, no caso de: *I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo; II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos; III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal; IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto*

liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento; V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

Miranda (2008, p.53) analisou a criminalização da sonegação fiscal e das fraudes no Brasil. Sobre a questão, diz Miranda:

Assim, nem toda falta de recolhimento de impostos pode ser considerada um crime, pode constituir-se em mera inadimplência. Portanto, não é possível delimitar claramente o que é, ou não, sonegação. Na prática, a sonegação está associada à 'intenção do contribuinte' de burlar o Fisco, ou seja, uma presunção subjetiva. Materialmente, a sonegação pode ser mais bem caracterizada quando é agregada a outros crimes, como fraude ou evasão de divisas.

A autora adverte que a criminalização da sonegação no Brasil não funcionou na prevenção de uma série de atos 'ilegais', o que pode estar sendo causado tanto pela dificuldade de definir o crime de sonegação, como pela diversidade de conflitos que ele representa e que são regulamentados pelos ramos diferentes do direito - administrativo, penal e tributário.

5.5.3 MANTER CASA DE EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL

Outro campo neo-criminalizado diz respeito ao indivíduo que manter casa de exploração sexual infanto-juvenil. A lei 9.975 de 2000 acrescentou artigo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - tipificando a conduta de manter casa de exploração sexual infanto-juvenil.

O Projeto de Lei Nº 590 foi apresentado pela Deputada Luiza Erundina do PSB-SP em 08/04/1999 e sancionado por Fernando Henrique Cardoso no dia 23 de junho de 2000. O projeto foi fruto de um amplo debate travado entre diversas organizações da sociedade civil, durante a 27^a sessão do Tribunal Permanente dos Povos, ocorrida em São Paulo, no mês de março de 1999¹⁰¹.

¹⁰¹ O Tribunal Permanente dos Povos é uma entidade internacional que investiga, julga e propõe soluções para questões de caráter mundial relacionadas à violação dos direitos humanos. Esse Tribunal está vinculado à Fundação Internacional Lelio Basso pelos Direitos e pela Libertação dos Povos, constituída na Itália, em 1976, pelo jurista que lhe deu o nome, e tem o reconhecimento da ONU - Organização das Nações Unidas.

A promulgação da norma ocorreu pela demanda de que o governo Brasileiro efetivasse a proteção, após adotar a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e aberta à ratificação dos Estados visando proteger os direitos das crianças e o reconhecimento como sujeito de direitos¹⁰².

O acréscimo se deu no artigo 244 que passou a vigorar com 244-A. A conduta estabelece pena de reclusão que varia de quatro a dez anos no caso de exploração sexual e prostituição de criança e adolescente. A redação dada foi à seguinte: *Art. 244-A: Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2º desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual.*

A lei estabeleceu mais dois parágrafos que fornecem a mesma pena:

§ 1º Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo.

§ 2º Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.

Portanto, a norma aprovada na Lei 9.975 de 2000 atendeu a uma demanda antiga da sociedade civil para a criminalização da prostituição e exploração sexual de crianças e adolescentes. Como já apontei esta legislação neo-criminalizante em muitos casos, como o citado acima, resulta da contradição entre avanços na garantia dos direitos constitucionais, no caso os direitos das crianças e adolescentes, e a legislação neo-criminalizante.

Retomando a dinâmica legislativa dessa legislação, as leis aqui: i) tramitaram temporalmente de forma igual; ii) foram majoritariamente de autoria do Executivo e da Câmara dos Deputados.

5.6 Leis Concentradas

F) Leis que instauram privilégios exclusivamente a um indivíduo ou grupo:

¹⁰² Art. 34 da citada Convenção declara que "os Estados Partes se comprometem a proteger a criança contra todas as formas de exploração e abuso sexual. Nesse sentido, os Estados Partes tomarão, em especial, todas as medidas de caráter nacional, bilateral e multilateral que sejam necessárias para impedir: a) o incentivo ou a coação para que uma criança se dedique a qualquer atividade sexual ilegal; b) a exploração da criança na prostituição ou outras práticas sexuais ilegais; c) a exploração de crianças em espetáculos ou materiais pornográficos". O decreto 28 de setembro de 1990 ratificou o texto da ONU no Brasil.

5.6.1 PRISÃO ESPECIAL AOS MILITARES

As leis aqui denominadas concentradas representam as leis que concedem privilégios de status exclusivamente a um grupo determinado. No caso, discuto duas leis que concederam '*direitos*' aos militares e a concessão de foro privilegiado a ex-titular de cargo público.

No primeiro caso, a lei 10.258 de 2001 alterou o art. 295 do Código de Processo Penal, concedendo prisão especial aos militares dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. O Projeto de Lei N° 270 é de autoria do Deputado Paulo Baltazar PSB-RJ e foi apresentado pelo deputado no dia 16 de março de 1999. A sanção do Executivo ocorreu em 11 de julho de 2001. A lei tramitou aproximadamente 845 dias.

O artigo 295 estabelece que serão recolhidos a quartéis ou a prisão especial, à disposição da autoridade competente, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva: *V - os oficiais das Forças Armadas e os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*. Para efeito de comparação, na redação anterior do Código de Processo Penal estava disposto que a prisão especial era destinada a - *V - os oficiais das Forças Armadas e do Corpo de Bombeiros*. Assim, de acordo com o Código de Processo Penal foi a partir da lei 10.258 de 2001 que os militares passaram a ter o 'direito' da prisão especial. Vale citar, de acordo com o CPP, quais grupos e indivíduos possuem acesso a prisão especial:

I - os ministros de Estado;

II - os governadores ou interventores de Estados ou Territórios, o prefeito do Distrito Federal, seus respectivos secretários, os prefeitos municipais, os vereadores e os chefes de Polícia;

III - os membros do Parlamento Nacional, do Conselho de Economia Nacional e das Assembléias Legislativas dos Estados;

IV - os cidadãos inscritos no "Livro de Mérito";

V - os oficiais das Forças Armadas e os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

VI - os magistrados;

VII - os diplomados por qualquer das faculdades superiores da República;

VIII - os ministros de confissão religiosa;

IX - os ministros do Tribunal de Contas;

X - os cidadãos que já tiverem exercido efetivamente a função de jurado, salvo quando excluídos da lista por motivo de incapacidade para o exercício daquela função;

XI - os delegados de polícia e os guardas-civis dos Estados e Territórios, ativos e inativos.

A lei incluiu mais cinco parágrafos. O primeiro, por exemplo, definiu que prisão especial consiste exclusivamente no recolhimento em local distinto da prisão comum. O segundo parágrafo dispôs que se não houver estabelecimento específico para o preso especial, este será recolhido em cela distinta do mesmo estabelecimento.

Quanto à cela especial, ficou definido no terceiro parágrafo que poderá consistir em alojamento coletivo, atendidos os requisitos de salubridade do ambiente, pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequados à existência humana e que o transporte do preso especial não será realizado juntamente com o preso comum (quarto parágrafo).

Por último, após esta norma instituir e formalizar a desigualdade jurídica em função da 'qualidade' das pessoas presas sob o *status* de serem 'especiais', no quinto parágrafo o legislador discretamente retoma o princípio da cidadania plena: "*Os demais direitos e deveres do preso especial serão os mesmos do preso comum.*"

5.6.2 FORO PRIVILEGIADO

Na mesma direção, a lei 10.628 sancionada em 2002 concedeu foro especial de processo e julgamento a ex-titular de cargo público. Alterou assim a redação do artigo 84 do Código de Processo Penal. O projeto da Lei (nº 6295) é do deputado Bonifácio de Andrada do PSDB-MG, apresentado dia 13 de março de 2002 e sancionado por Fernando Henrique no dia 24/12/2002, tramitando aproximadamente 281 dias.

A lei estabeleceu que a competência do STJ pela prerrogativa de função prevalecerá, quando o ato for praticado no exercício do cargo, ainda que o inquérito ou ação sejam iniciados após a cessação do exercício funcional. Concedeu, assim, foro especial de processo e julgamento (foro privilegiado) a ex-autoridade titular de cargo público.

A redação do artigo 84 do Código de Processo Penal ficou desta forma:

Art. 1º O art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

Retomando a clássica discussão de Marshall (1967) sobre cidadania¹⁰³, no Brasil a dimensão civil da cidadania - o princípio da igualdade de todos perante a lei e perante os tribunais – é formalmente violado, para além dos recorrentes ‘jeitinhos’ informais de se instaurar e produzir a desigualdade de direitos civis, como nas leis citadas acima.

Como afirma Kant de Lima (2004) a desigualdade e a hierarquização se dão em nossa sociedade como um princípio organizador, desde os tempos coloniais. Essa característica entranhada no tecido social contamina as relações nas instituições sociais, sendo o sistema de justiça criminal apenas mais uma dimensão institucional de legitimação da desigualdade, conforme vimos neste item.

5.7 Leis Mistas

G) Leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado:

¹⁰³ Marshall divide as dimensões política, civil e social da cidadania, no qual os direitos civis são os direitos necessários para a liberdade individual; igualdade perante a lei e os direitos civis em geral; os direitos políticos referem-se ao direito de participar de organizações políticas, votar e candidatar-se a cargos políticos; e os direitos sociais são os relacionados ao estado do bem-estar social. Para uma discussão da cidadania no Brasil a partir de Marshall (1967) ver Carvalho (2004), Caldeira (2003) e Kant de Lima (2004).

Por leis ‘mistas’ (na falta de uma definição mais apropriada) classifiquei um total de nove leis. Elas foram assim agrupadas porque em um mesmo texto legal há dispositivos que aumentaram e diminuíram a pena. Por exemplo, analiso a seguir de modo mais substantivo duas leis ‘emblemáticas’ que sinalizam esse movimento: a nova lei de drogas - SISNAD e a Lei Maria da Penha.

5.7.1 SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS

O SISNAD despenalizou (não discriminalizou) o crime de usuário de drogas e, ao mesmo tempo, aumentou a pena para o tráfico de drogas. A lei 11.343 de 2006 institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. De modo geral, a lei prescreve medidas para: i) prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; ii) estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; iii) define crimes. O Projeto de Lei nº 7134 da norma foi originário da Comissão Mista de Segurança Pública. Foi apresentado no dia 21/08/2002 e sancionado pelo presidente Lula em 23/08/2006.

A nova lei de drogas considera como drogas no parágrafo único do artigo 1º *as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.*

No Brasil, três leis são importantes nas tentativas estatais de punir o tráfico ilícito de drogas (ou utilizando o termo de Misse ‘*mercado informal criminal das drogas*’). Antes da lei aqui citada - o SISNAD (LEI 11.343 de 2006) - a lei 6.368 de 1976 dispunha sobre as medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas e uso indevido de substâncias entorpecentes. Em específico, o artigo 12 da lei estabelecia pena de reclusão de 3 a 15 anos, e multa para o crime de tráfico de drogas¹⁰⁴. No caso do usuário, o artigo 16 dispunha pena de detenção de 6 meses a dois anos, e multa¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; pena de reclusão, 3 a 15 anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

¹⁰⁵ Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, sendo a pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa.

Ainda, o art. 18 definia que as penas poderiam ser aumentadas de 1/3 a 2/3 mediante as seguintes situações: i) no caso de tráfico com o exterior; ii) em associação ou se visar o menor de 21 anos, ou pessoa com idade superior a 60 anos iii) a preparação, execução ou consumo ocorrer em locais coletivos definidos pela lei¹⁰⁶.

A Lei de Crimes Hediondos (8.072 de 1990) assemelhou procedimentos do crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas como hediondo. Ou seja, segundo o art. 2º da lei 8.072, seus autores devem estar sucumbidos às mesmas restrições, no campo penal/processual-penal, que os autores de crimes hediondos¹⁰⁷. No entanto, diz Silva Franco (2007, p.135), esta equiparação “*não acarretou, de início, o aumento do quantum punitivo cominado para as várias condutas enquadráveis nos artigos que constavam da Lei*

¹⁰⁶ I - no caso de tráfico com o exterior ou de extra-territorialidade da lei penal;

II - quando o agente tiver praticado o crime prevalecendo-se de função pública relacionada com a repressão à criminalidade ou quando, muito embora não titular de função pública, tenha missão de guarda e vigilância;

III - se qualquer deles decorrer de associação ou visar a menores de 21 (vinte e um) anos ou a quem tenha, por qualquer causa, diminuída ou suprimida a capacidade de discernimento ou de autodeterminação;

III – se qualquer deles decorrer de associação ou visar a menores de 21 (vinte e um) anos ou a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou a quem tenha, por qualquer causa, diminuída ou suprimida a capacidade de discernimento ou de autodeterminação: (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003)

IV - se qualquer dos atos de preparação, execução ou consumação ocorrer nas imediações ou no interior de estabelecimento de ensino ou hospitalar, de sedes de entidades estudantis, sociais, culturais, recreativas, esportivas ou beneficentes, de locais de trabalho coletivo, de estabelecimentos penais, ou de recintos onde se realizem espetáculos ou diversões de qualquer natureza, sem prejuízo da interdição do estabelecimento ou do local.

¹⁰⁷ Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II - fiança e liberdade provisória. § 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida integralmente em regime fechado. § 2º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. § 3º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de trinta dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.

II - fiança. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)

§ 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)

§ 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)

§ 3º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)

§ 4º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade. (Incluído pela Lei nº 11.464, de 2007).

Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que: V - cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.

6.368/76, que regulava a matéria.” Tal alteração viria a ocorrer com a vigência da lei 11.343 de 2006.

A lei também suprimiu direitos fundamentais, pois, o dispositivo da Lei 11.343/06 que veda a liberdade provisória: Art. 44. *Os crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 a 37 desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos*¹⁰⁸.

Karam (2006) e Boiteux (2006)¹⁰⁹ assinalam o aumento do rigor penal da nova lei manifesto no aumento da pena mínima para o tráfico de drogas. Tal rigor também se manifestou nos seguintes pontos, no caso de tráfico e drogas i) vedação de graça, anistia e indulto ii) suspensão condicional da execução da pena privativa de liberdade iii) proibição da conversão em penas restritivas de direitos impondo o cumprimento de dois terços da pena para o livramento condicional vedado para “reincidentes específicos”.

No novo dispositivo legal a lei 11.343/06, a pena para o crime de tráfico foi prevista no artigo 33¹¹⁰, aumentando de 5 a 15 anos de prisão, pagamento de 500 a 1.500 dias-multa. Quanto ao usuário, a nova lei aboliu a pena de prisão para o uso, embora continue prevendo procedimentos criminais. Isto ocorre, na medida em que o usuário ainda deve ser levado à delegacia, prestar depoimento, comparecer ao JECRIM para audiência judicial sujeito às seguintes medidas: advertência verbal, prestação de serviço à comunidade, medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo e a multa.

¹⁰⁸ A Lei nº 11.464, de 2007 modificou este ponto cabendo liberdade provisória nos crimes hediondos e equiparados.

¹⁰⁹ Para uma análise detalhada do tema, ver a tese de Doutorado de Luciana Boiteux: *Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. Doutorado em Direito Penal, Faculdade de Direito da USP, 2006.

¹¹⁰ Art. 33. *Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.*

Pode-se dizer, nesse sentido, que ocorreu mais a despenalização da prisão do que a uma descriminalização, pois a posse para o uso pessoal¹¹¹ permanece como crime (POLICARPO, 2008¹¹²; BARBOSA, 2008).

5.7.2 LEI MARIA DA PENHA

A lei 11.340 de 2006 - LEI MARIA da PENHA - criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O Projeto de Lei nº 4559 é de autoria do Executivo e foi apresentado no dia 03/12/2004 e sancionado pelo Executivo no dia 07/08/2006 representando um novo dispositivo jurídico para o enfrentamento da violência doméstica e familiar tendo em vista a proteção dos direitos das mulheres. A nova lei representou um marco no tratamento da questão da violência contra a mulher e atendeu a antigas demandas de parcela significativa do movimento feminista brasileiro que reivindicava uma legislação específica no tratamento da violência contra a mulher.

¹¹¹ Art. 28. *Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. § 1º As mesmas medidas submetem-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica. § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. § 3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses. § 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses. § 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas. § 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a: I - admoestação verbal; II - multa. § 7º O juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado.*

¹¹² Segundo a pesquisa de Policarpo (2008), a nova lei de 2006 introduziu um certo deslocamento na administração institucional do uso de drogas da esfera judicial para a esfera policial. O número de casos (dados do ISP até out/2007) que chegou até a esfera judicial diminuiu com a nova lei, sendo um indício de que estariam sendo administrados em outro lugar, mais especificamente, pela Polícia. No mesmo período, após a entrada em vigor do SISNAD, em outubro de 2006, houve um aumento no número de presos por tráfico. O autor constatou, junto às audiências no Tribunal de Justiça no Rio de Janeiro, uma diminuição no número de audiências pelo crime de uso de drogas, o que estaria reiterando a hipótese que os operadores da justiça criminal estão julgando menos o crime do uso de drogas, após a lei entrar em vigor. Os dados qualitativos (e quantitativos) referem-se à cidade do Rio de Janeiro, a região Metropolitana e ao Estado do Rio. Tais dados sugerem, segundo o autor, que a Polícia criminalizou mais usuários como traficantes.

A redação do artigo 1º da lei dispõe os principais objetivos da lei:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

As ações e medidas instituídas pela lei Maria da Penha são de caráter multidisciplinar e possuem três eixos principais, de acordo com Passinato (2007, p.6-7):

i) punição - prevê medidas de justiça criminal; instauração de inquérito policial para apuração dos fatos noticiados no registro da ocorrência; aplicação de medidas de prisão em flagrante delito, prisão preventiva ou como decorrente de decisão condenatória; proibição da aplicação de penas alternativas ou pagamento de multa como pena isolada; a restrição da representação criminal para determinados delitos e o veto da aplicação da Lei n. 9.099/95 aos crimes que se configurem como violência doméstica e familiar contra a mulher, segundo o disposto nos artigos 5º e 7º da lei; ii) medidas de proteção da integridade física e dos direitos da mulher - se executam por meio de medidas de urgência para a mulher junto a medidas que se voltam ao seu agressor. Integram também esse eixo as medidas de assistência, de modo que a atenção à mulher em situação de violência ocorra de forma integral, contemplando, além do atendimento jurídico civil e criminal, o atendimento psicológico e social; iii) medidas de prevenção e de educação - formas possíveis para coibir a reprodução social do comportamento violento e a discriminação baseada no gênero.

A articulação entre as três instâncias depende, em grande medida, da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que propor e executar medidas de modo que sejam operacionalizadas de forma articulada.

Segundo Passinato, o artigo 41 da lei Maria da Penha vedou a aplicação da lei 9.099 de 1995 para os casos de violência contra a mulher¹¹³. Tal veto atendeu a uma demanda dos movimentos feministas ao tipo de penalização que os juízes determinavam no caso de violência contra a mulher, pois grande parte dos casos encaminhados aos Juizados Especiais tinham como desfecho o pagamento de multas ou cestas básicas. Tal fato tinha por consequência não reverter benefícios para a vítima – nem em termos materiais nem assegurando seu direito de viver sem violência.

Dentre as medidas mais punitivas ficou estabelecida a prisão preventiva¹¹⁴; agravamento da pena¹¹⁵; aumento da pena no caso de lesão corporal com pena de reclusão que varia de três meses a três anos¹¹⁶.

Passinato (ibid, p.9) define bem as contradições da lei Maria da Penha – entre os avanços na defesa e garantia de direitos e novas criminalizações - da nova lei, na direção do que denominei aqui de leis ‘mistas’ que apresentam tendências penalizadoras e despenalizadoras:

As mudanças introduzidas pela Lei Maria da Penha têm sido reconhecidas como importante avanço em relação ao contexto jurídico anterior. No entanto, se algumas dessas mudanças sinalizam a modificação no entendimento sobre a complexidade da violência baseada no gênero, a escolha do caminho mais punitivo, isto é, que busca a criminalização da violência contra a mulher trouxe consigo duas consequências imediatas que carecem de melhor reflexão.

As duas consequências a que a autora se refere dizem respeito ao fato que, em primeiro lugar, a lei empurrou a discussão sobre a violência baseada no gênero e sobre a

¹¹³ Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

¹¹⁴ Art. 42. O art. 313 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV: “Art. 313. IV - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da lei específica, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.”

¹¹⁵ Art. 313. Em qualquer das circunstâncias, previstas no artigo anterior, será admitida a decretação da prisão preventiva nos crimes dolosos: (Redação dada pela Lei nº 6.416, de 24.5.1977). f) com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, ou com violência contra a mulher na forma da lei específica.

¹¹⁶ Art. 44. O art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 129. § 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos.

violação de direitos humanos mais para dentro do campo de intervenção do Direito Penal e da Justiça Criminal e, em segundo lugar, através da criminalização a lei recolocou o problema da violência contra as mulheres no eixo agressor-vítima na ótica da judicialização das relações sociais recolocando nas mãos do Estado, através do Judiciário, a tutela da mulher ao invés priorizar formas alternativas de mediação do conflito familiar, por exemplo, permitir que as partes se acertem.

Assim, o processo de despenalização que era estabelecido perante os Juizados Especiais Criminais nos casos de violência contra a mulher foi subtraído e a penalização-criminalização foi introduzida na legislação ao estabelecer penas de até três anos de reclusão para o agressor¹¹⁷.

Concluindo as considerações sobre a lei Maria da Penha cito interessante questão levantada por Amorim:

Será que a lei Maria da Penha alcançará os seus propósitos, se mantida a vigência das ações afirmativas que lhe deram vida e, com isso, conseguirá exercer o controle penalizador sobre a violência contra a mulher? Ou será ela apenas mais uma lei punitiva e pouco eficaz no combate a esse tipo de violência? (AMORIM, 2008, P.126)

Com relação ao processo legislativo deste grupo de normas, como apontei anteriormente, foram distribuídas de forma proporcionalmente igual seja pela casa proponente ou pelo tempo de tramitação.

5.8 Algumas notas sobre a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal pós-1988

Em suma, procurei através de uma análise descritiva mais detalhada dos dispositivos de algumas das leis aprovadas desde 1989 a 2006 apontar as tendências da

¹¹⁷ Segundo Amorim (2008, p. 123): “Apesar de o anteprojeto da lei admitir cinco anos de prisão para o agressor, a lei Maria da penha, depois de aprovada, consigna de três meses a três anos de prisão para o agressor, ou seja, mais um ano de pena máxima admitida pelos Juizados Criminais, embora o Código Penal registre até um ano de pena por agressões leves para qualquer tipo de agressor. Entretanto, a lei Maria da Penha altera o Código Penal ao introduzir pena de até três anos de reclusão para crimes de violência específica contra a mulher, inclusive para agressões leves, o que leva esses delitos a serem tratados como ações públicas incondicionadas à representação da vítima.”

política criminal vigente no Estado brasileiro no contexto pós-redemocratização. Procurei interpretar as aparentes ‘contradições’ da legislação como um movimento mais combinatório e, sobretudo, de coexistência (o que não significa ausência de conflito) entre estas iniciativas reativas e as iniciativas legais garantistas e (ou) preventivas.

A dinâmica da política criminal na democracia brasileira pós-88 exibe um processo em que a criminalização resulta de iniciativas múltiplas, tanto de reações da opinião pública, de políticos e do aparato da segurança pública, como também da reivindicação de movimentos sociais e pela efetivação dos direitos de grupos da população.

Nesse sentido, as leis que caracterizam o movimento de recrudescimento penal, como já apontou a bibliografia nacional e internacional aqui discutida, manifestam a opção dos parlamentares e Executivo pela ação simbólica e punitiva do Estado brasileiro em tratar a questão da criminalidade pelo viés do aumento do *quantum* punitivo na idéia em conceber os criminosos como mal a ser excluídos a qualquer ‘preço’ em nossa sociedade. O castigo torna-se novamente um objetivo penal ‘respeitável’ (Garland, 1999) nos discursos e políticas em segurança pública e justiça criminal.

Estas leis e, as leis que concedem privilégios (prisão especial aos militares, foro privilegiado) fazem parte da estratégia de controle social na forma piramidal exercido de forma repressiva, como apontou Kant de Lima (2004), já que, a aplicação de muitas destas normas (e os sujeitos objeto destas normas) aqui discutidas não se dá de modo universal, mas de forma extremamente hierarquizada. Nesse sentido, leis como RDD, Crimes Hediondos, Nova lei de Drogas são iniciativas decorrentes do processo de incriminação caracterizados pela sujeição criminal, no sentido da incriminação feita a partir de estereótipos sociais¹¹⁸ subordinados muitas vezes a pobreza urbana.

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

¹¹⁸ Ver a discussão sobre incriminação especialmente em MISSE, MICHEL. Malandros, **Marginais e Vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisado Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

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

Além disso, é interessante pensarmos que muitas das demandas punitivas advêm da participação da sociedade civil na decisão de temas relevantes, nos quais, a crença de que a criminalização ou ainda, de uma maior criminalização de conduta possa ser a ‘chave’ para a resolução de conflitos societais.

Tais variações de respostas punitivas também podem estar imbricadas com as transformações dos padrões da dita ‘criminalidade convencional’. Para Adorno, estes padrões estariam mais nuclearizados em torno do crime contra o patrimônio e nas ações mais individualizadas (ao menos nos anos 80 no Brasil). Tal padrão é diferente dos anos 90 e 2000, pois nesse período em alguns locais (sobretudo os estados de São Paulo e Rio de Janeiro) o crime passa a se estruturar de acordo com moldes empresariais e com bases transnacionais e vai-se conectando com diferentes formas de criminalidade (crimes contra a pessoa e patrimônio, contra o sistema financeiro, tráfico de drogas).

Para Adorno (2002 b), alguns dos sinais mais visíveis dessas modificações são: i) emprego de violência excessiva mediante uso de potentes armas de fogo ii) corrupção de agentes do poder público iii) acentuada desigualdade no tecido social iv) desorganização das formas convencionais de controle social. Na mesma direção, agrava-se o cenário das graves violações de direitos humanos. Para além de algumas mudanças na política criminal, permanecem problemas crônicos quando se pensa a questão, como nessa dissertação, sob a chave criminalidade-violações dos direitos civis.

Portanto, lógicas diferentes (mas não opostas) se entrelaçam nas políticas criminais que fazem parte do repertório de respostas dos parlamentares, dos movimentos sociais, da pressão de opinião pública e da sociedade civil, configurando a política criminal pós-1988 a 2006.

Além do que, como bem sinaliza Adorno (2003), pouco se fez até hoje para as reformas institucionais da polícia e das agências que compõem o sistema de justiça

criminal no enfrentamento de problemas antigos e remanescentes até os dias atuais, como ineficiência operacional, baixa capacidade de resolução de casos, pouco investimento em inteligência policial, corrupção das corporações, além da permanente e atualizada violência institucional praticada por grande parte das polícias militares no Brasil.

Meu objetivo foi sinalizar em relação às teses do recrudescimento penal que nossa legislação é perpassada também por outros modelos e concepções punitivas além da concepção penal-repressiva e que justamente estes modelos aparecem muitas vezes combinados em determinadas leis. A legislação corresponde às respostas governamentais e dos parlamentares com diferenciações que variam conforme o tipo de ação, o agente e a sua recepção pela opinião pública em um contexto temporal específico.

Assim, na análise aqui empreendida não pretendi realizar um histórico de cada uma destas normas – já que um trabalho desse tipo seria demasiado extenso e fugiria do objetivo aqui tratado – mas sim analisei de modo geral os principais dispositivos promulgados e, quais direitos e grupos de indivíduos tais normas visam criminalizar, efetivar ou violar direitos.

Considerações Finais

Esta dissertação buscou discutir qual foi a política criminal adotada pelo Estado brasileiro pós-1988 até o ano de 2006.

Para tentar responder esta questão procurei primeiramente ampliar a bibliografia internacional para além das teses do *Estado Penal*. Utilizei a idéia de David Garland (2001) sobre as '*criminologias da vida cotidiana*'. Para mostrar a formulação destas concepções resgatei autores do contexto americano, dos anos 60 e 70, e as idéias difundidas por duas correntes teóricas: a teoria da escolha racional (*teoria econômica do crime*) e a teoria das janelas quebradas (*broken windows*).

Por meio deste debate teórico, procurei ressaltar que os modelos americanos de pensar-racionalizar as infrações e gerir os *ilegalismos* podem estar conectados com a concepção e formulação das políticas de segurança pública na atualidade (incluindo o caso brasileiro).

Por exemplo, a teoria de Becker (1968) afirma que algumas variáveis - '*severidade da punição, dissuasão e inabilitação*' - seriam as 'melhores' formas de 'coibir' a incidência de alguns delitos. Esta idéia conflui (ou dá as mãos) a idéia de um aumento do rigor punitivo, bem como a expansão dos controles e gestão das populações marginalizadas e incriminadas. Tal concepção (amplamente divulgada no imaginário social atual) foi reatualizada por estes teóricos americanos (Becker, Wilson e Kelling; 1983, 2001), dando uma roupagem supostamente 'científica' e 'nova', mas que pode trazer como conseqüência o aumento da violência das instituições criminais e a multiplicação de sanções penais.

A incorporação das teorias econômicas do crime e das janelas quebradas no Brasil pode ser pensada não como a adoção explícita de tais modelos, mas, antes, como uma combinação entre políticas públicas e ações privadas de prevenção e segurança individualizadas. Tais idéias e práticas podem ser encaradas menos do ponto de vista de suas pretensões teóricas e da avaliação das políticas que propõem e mais como sintoma de uma renovação das táticas de dominação, ao recompor uma antiga combinação perversa entre instituições públicas e privadas na reprodução de relações hierárquicas e violentas. Isto não implica o desprezo da dimensão individual, mas aponta uma conseqüência prática desse tipo de abordagem sobre o crime e a punição.

Nesse sentido, a divulgação da idéia de que todos os membros da sociedade (e não somente o Estado) deveriam se proteger do ‘aumento da criminalidade’ conecta e dobra-se com estes discursos que se pretendem *estatutos de verdades* sob a pretensão de formas ‘ótimas’ (como diz a escolha racional) de controle do crime. Mesmo que não ocorra uma ‘adoção’ oficial destes modelos, no caso brasileiro, pensei tal influência de modo sutil na medida em que o período estudado (1989 a 2006) coincide com as ‘famosas’ reformas estruturais dos Estados, com a globalização econômica e o conseqüente aprofundamento de uma linguagem tecnicista e ‘eficiente’ nas políticas de segurança.

O primeiro e o segundo capítulo deste trabalho, portanto, tiveram por objetivo ampliar a discussão teórica sobre as políticas de segurança e justiça criminal para além da questão *do Estado Penal* e evidenciar estes outros *modos* de discursos e de criminalizações. Aqui utilizei o conceito de *Estado Penal* de acordo com Wacquant (2001; 2002) relacionando-o principalmente à expansão vertical do número de detentos nos EUA, França ou o caso brasileiro e do Estado de São Paulo (como apontou Teixeira, 2006).

Sobre esta questão, citei que permanece o aumento vertiginoso da população carcerária brasileira, já que dados do *Infopen* (sistema nacional de informação penitenciária) apontam para o número de presos: 446.764 em 2008; 422.590 em 2007; 401.236 em 2006 e 361.402 em 2005. Sobre este aspecto pode-se pensar que: i) o aumento da população carcerária pode também estar relacionado com as práticas das agências do sistema de justiça criminal (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário), para além das conseqüências (diretas) das leis mais punitivas; ii) os dados sobre a aplicação de medidas alternativas também apontam um crescimento do número de pessoas a que são aplicadas medidas alternativas (PMAs) – 80.364 em 1995; 102.403; 301.402 em 2006; 422.522 em 2007; 558.830 em 2008 - o que também pode ser pensado da perspectiva da extensão horizontal da rede e controle penal.

Aqui cabe lembrar que Azevedo (2009), comentando o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário (publicado em julho de 2008), cita que a CPI verificou que a maioria dos estabelecimentos penais não oferece aos presos condições mínimas para que vivam adequadamente. A conclusão é que, apesar das

inúmeras previsões legais e constitucionais, o sistema carcerário brasileiro é um campo de torturas físicas e psicológicas.

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

Assim, no estudo da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal, através da análise qualitativa e quantitativa, observei que 20 das 84 leis analisadas e aprovadas desde 1989 a 2006 se identificam com as características do recrudescimento penal. São leis que aumentaram o *quantum* punitivo em relação a algum dispositivo anteriormente promulgado (*recrudescimento penal*); são originárias majoritariamente de iniciativas do Executivo; são aprovadas mais rapidamente pelo Parlamento brasileiro. Muitas destas leis foram propostas e aprovadas em um contexto de forte demanda e produção da opinião pública (como no caso da equiparação a crime hediondo à Falsificação de Remédios, o homicídio pelo assassinato da atriz Daniela Perez, o Regime Disciplinar Diferenciado e as rebeliões comandadas pelo PCC em São Paulo).

O *excesso* (termo utilizado por Loader, 2009) caracteriza esta legislação. Tanto na ampliação das ofensas e danos tipificados como crimes, bem como representam um conglomerado de crenças, desejos e sentimentos de muitas das respostas contemporâneas ao crime que clamam por: rapidez, hiperatividade, urgência, certeza, gratificação imediata.

Tais respostas formariam atualmente um tipo de oposição identitária entre aqui/lá; nós/eles; trabalhadores/bandidos¹¹⁹. Tais formas se articulam com a ‘sensibilidade’ (inflamada e fabricada) da opinião pública em demandas por ordem, o que pressiona respostas governamentais em políticas de segurança caracterizadas pela punitividade e pela urgência (já que são adotadas, conforme aponte, mais rapidamente pelo governo brasileiro).

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

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

De acordo com o banco de dados construído, também encontrei leis aprovadas que visaram de alguma forma efetivar direitos, políticas despenalizadoras ou estabelecer penas e medidas ‘alternativas’ representando 19 normas. Também aponte que estas normas são prioritariamente de iniciativa do Congresso Nacional (14 leis) e que tramitam mais lentamente no Parlamento brasileiro até sua aprovação (em média de 1 a 5 anos).

O diálogo com a bibliografia nacional (Capítulo 3) já apontava a tendência de despenalização (Mendonça, 2006), de informalização do processo penal (Azevedo, 2003) e da legislação neo-criminalizante (Frade, 2007; Azevedo, Mendonça). A legislação neo-criminalizante expandiu a regulação do Direito Penal a condutas antes não reguladas pela lógica penalizadora-criminalizadora. Em relação a estas normas, sugeri que, tanto parlamentares de direita, esquerda ou a sociedade civil reivindicam a resolução penal para

¹¹⁹ Sobre a discussão destas categorias no contexto brasileiro, mais especificamente na cidade de São Paulo, ver os trabalhos de Caldeira (2003) e Feltran (2008).

determinados conflitos sociais na ‘busca’ de efetivar e garantir direitos, sobretudo a setores discriminados historicamente em nosso país.

Os dados ainda apontaram 10 leis que possuem as duas tendências aqui assinaladas – as leis mistas. Ofereci como exemplos a lei Maria da Penha e a nova Lei de Drogas de 2006 – 11.343 de 2006 – que, em diferentes artigos, criminalizaram e/ou puniram mais pesadamente determinadas condutas (como o tráfico de drogas que teve a pena mínima aumentada para cinco anos). Além disso, a lei Maria da Penha e a nova Lei de Drogas de 2006, despenalizaram condutas (usuário de drogas) ou as medidas de prevenção, educativas e de proteção a integridade física da mulher.

Ainda constatei duas normas que concederam privilégios como prisão especial e foro privilegiado a determinados grupos da sociedade brasileira representando a institucionalização da hierarquia através do processo democrático (o que revela a precariedade de nossa democracia em relação aos direitos civis).

Por último, dividi a legislação sobre as normas referentes aos arranjos organizacionais de segurança pública e justiça criminal. Estas caminharam, de um lado, num sentido mais reativo em quatro normas. Dentre os exemplos analisados citei a autorização do porte de arma nas guardas municipais em Municípios com mais de 50.000 habitantes; e, de outro lado, dez normas que propuseram arranjos num sentido mais alternativo-preventivo. Como exemplos, citei o CONANDA e o Programa Federal de assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas, entre outras normas.

Sugeri, no quinto capítulo, que este trabalho permite pensar a *coexistência* entre princípios diferentes de justiça: i) um mais reativo e repressivo (hierarquizante); ii) outro que, em alguns casos, visou instituir alguns direitos e garantias fundamentais dos acusados (mais universalista). Os dados apontam na direção do que Kant de Lima (1996, p.168) assinalou: “*não há ‘uma’ fórmula oficial e legítima, que se considere ideal e aplicável universalmente na administração de conflitos*”.

De acordo com os resultados finais, a pesquisa traz, portanto, algumas considerações e questões:

- 1) Sugeri a coexistência destes dois movimentos mais gerais como modelos e concepções que *coexistem (sem ser opostos)* na

fórmula oficial do Estado em propor políticas. Apresenta-se prioritariamente normas que visam a criminalização ou o agravamento das penas, mas também buscou-se efetivar direitos e garantias dos presos. Assim, diferentes princípios de justiça coexistem em nossa política criminal e impedem a demanda de universalização de uma cidadania igualitária, formulando normas de acordo com o *status* de cada um.

2) Ainda que parte da política criminal possa estar relacionada com processos macro-estruturais e globais, sugeri que se deve atentar mais ao contexto nacional e as especificidades culturais-institucionais devem ser investigadas. O Parlamento atua na formulação da política de segurança pública e justiça criminal variando de acordo com o tipo de ação, o agente e sua recepção ou demanda (enviesada por um contexto de uso) da opinião pública.

3) As políticas de segurança pública e justiça criminal do Brasil pós-1988 sugerem que diferentes conflitos sociais ainda são pensados prioritariamente sob a ótica da resolução penal e da criminalização. Ou seja, a instituição e seus mecanismos de legitimação fazem “...*desconhecer como arbitrário e a reconhecer como legítimo e natural um limite arbitrário, ou melhor, a operar solenemente, de maneira lícita e extraordinária, uma transgressão dos limites constitutivos da ordem social e da ordem mental a serem salvaguardadas a qualquer preço*” (BOURDIEU, 1998, p. 98). Assim, da perspectiva parlamentar e do Executivo, a resolução civil de problemas e conflitos ainda está subordinada a perspectiva penalizadora.

Busquei apontar como tais normas estão imbricadas no processo de democratização e dobradas por conflitos e demandas sociais.

Por último, lembro que Deleuze afirma que o importante é buscar compreender que estamos no início (ou nem tão no início assim) de algo novo, pois o que se diz como a crise das instituições – como, por exemplo, a utilização de coleiras eletrônicas que obrigam o condenado a ficar em casa por certas horas – não é uma crise, mas a implantação progressiva e dispersa de um novo regime de dominação. Não se deve perguntar qual

regime é o mais duro, pois, em cada um deles se enfrentam as sujeições e liberações. “*Não cabe temer ou esperar, mas buscar novas armas*” (DELEUZE, 2008, p. 220).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos – Entre a Lei e a Ordem. *Tempo social* (USP), v.11, n.2, p.129-155, 1999.

_____. Adolescentes, crime e violência. In: ABRAMO, H.W; FREITAS. M.V. de; SPOSITO, M.P (Orgs). *Juventude em Debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002 a.

_____. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. *Jornal de A Seção JPsicologia-PSI*, n. Abril/Junh, p. 7-8, 2002 b.

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

ADORNO, S. E PASINATO, W. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 19, p. 131-155, n. 2, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. *O Poder soberano e a vida nua. Homo sacer I*. Lisboa: Editorial Presença, 1998.

_____. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALVAREZ, M. C. “Menoridade e delinquência: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores no Brasil”. *Cadernos da FFC*, Marília, v.6, nº 2, 1997.

_____. CONTROLE SOCIAL: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

_____. Perspectivas sombrias: a violência da instituição prisional. *Jornal de Resenhas*, vol. 8, p.9, março de 2010.

AMORIM, M.S de. Despenalização e Penalização da violência contra a mulher brasileira. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, n.22, junho, p.111-129, 2008.

ARAÚJO JR., A. F.Raízes econômicas da criminalidade violenta no Brasil: um estudo usando micro dados e pseudopainel - 1981-1996. *Revista de Economia e Administração*. V.1, n.3, , jul./set, p.01-34, 2002.

ARROW, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*. N. York: John Wiley and Sons 1.a ed, 1951.

AZEVEDO, R. G. TENDÊNCIAS DO CONTROLE PENAL NA MODERNIDADE PERIFÉRICA: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Tese

Doutorado em Sociologia – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

BARROS, R.A.L. de. *OS DILEMAS DA SOCIEDADE PUNITIVA: reflexões sobre os Debates em torno da Sociologia da Punição*. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências Sociais para obtenção do título de Mestre Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Marília, 2007.

BAUMAN, Z. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BAUMAN, Z. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BARBOSA, A.R. (2008) *Aviões, Esticas e Bocas-de-fumo; repressão a duas modalidades do comércio varejista de drogas presentes nas favelas e morros da região metropolitana do Rio de Janeiro*. 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, CAXAMBU-MG, 2008.

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

BECKER, HOWARD. S. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1992.

BOITEUX, L. *A nova lei antidrogas e o aumento da pena do delito de Tráfico de Entorpecentes*. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim). Ano 14. n. 167. Outubro 2006, p. 8-9.

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

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

Buchanan, James M. e Tullock, Gordon. *The calculus of consent - logical foundations of constitutional democracy* - University of Michigan Press/Ann Arbor Paperbacks, 1962.

BLOCK, M.K. e HEINECKE, J.M. A labor theoretic analysis of the criminal choice. *American Economic Review*, vol.65, 1975, p.314-325.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de Muros*. São Paulo: Edusp, 2003.

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

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

CAMPOS, Marcelo da Silveira; SOUZA, Luis. A. de. Redução da Maioridade Penal: Uma Análise dos Projetos que tramitam na Câmara dos Deputados. In: *Revista Ultima Ratio*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, Ano.1, nº 1, p. 231 a 258, 2007.

CANO, IGNACIO. Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro. Relatório Final, SENASP, 2006.

CÁRDIA, N.; ADORNO; S. e POLETO; F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estudos Avançados*, Universidade de São Paulo, vol.17, n.47, p.43-73, 2003.

CARNEIRO, L. P.; FAJNZYLBER, P. *La criminalidad en regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y São Paulo: factores determinantes de la victimización y política pública*. In: FAJNZYLBER, P. [et.al] *Crimen y Violencia en América Latina*. Banco Mundial, Ed. Alfaomega: Bogotá, p. 197 a 235, 2001.

CARNEIRO, L. P. . Violência Urbana, Segurança Pessoal e Criminalidade. In: Cardoso, F. H.; Foxley, A.. (Org.). *América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento, Políticas Sociais para Além da Pobreza*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 2, p. 242-275, 2009.

CARVALHO, J. M. de. *Desenvolvimento de la ciudadanía em Brasil*. México, Fondo de Cultura Econômica, 1995.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

_____. *Os bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987

CERQUEIRA, D. e LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. *DADOS*. Revista de Ciências Sociais, Rio e Janeiro, vol.47, n.2, p. 233 a 269, 2004.

CHAMPAGNE, P. *Formar a opinião*. São Paulo: Vozes, 1998.

COHEN, S. *Visions of Social Control*. Cambridge: Polity Press, 1985.

CHEIBUB, J.A; FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, p. 263 a 299, 2009.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Informes Nacionales – Brasil. In: MAIER, Julio, AMBOS, Kai e WOISCHNIK, Jan. **Las Reforemas Procesales Penales en América Latina**. Buenos Aires: Fundação Konrad Adenauer, Instituto Max Planck e Ed. AdHoc, p. 123-166, 2000.

COELHO, E. C. *Sobre Sociólogos, Crime e Pobreza*. *DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 377-383, 1980.

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

DAMATTA, R. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

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

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal - Parte Geral**. São Paulo: Ed. Forense, 2002.

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

EHRlich, I. Participation in Illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. *Journal of Political Economy*, vol.81, p. 521-565, 1973.

FAJNZYLBER, P.; ARAÚJO JÚNIOR, A. F. Crime e economia: um estudo das microrregiões mineiras. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 31, p. 630-659, 2000.

_____. Violência e Criminalidade. In: LISBOA, M.B. & MENEZES FILHO, N.A. (ed.). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, Rio de Janeiro, Contra Capa, p.333-394, 2001.

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

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

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

FEELEY, M.; SIMON, J. “Actuarial Justice: the emerging new criminal law”, in: David Nelken (org). *The futures of criminology*. London: Sage Publications, p. 173-201, 1994.

FOUCAULT, Michel. *A Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

_____. *Vigiar e Punir*. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 27ª Ed, 2003.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro, Nau Ed., 1999.

FONSECA, M.A. *Michel Foucault e o Direito*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.

Fry, P. e Carrara, P. *Vicissitudes no liberalismo no Direito Penal brasileiro* – Trabalho apresentado originalmente no 9º encontro anual da ANPOCS no grupo de trabalho “Direito e Sociedade”, Águas de São Pedro, 22 a 25 de outubro, 1985.

FRADE, L. - *‘O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade’*. Tese Doutorado. Departamento de Sociologia. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Unb, 2007.

FRANCO, A.S. *Crimes Hediondos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 6ª Ed, 2007.

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

_____. *La Cultura del Control: crimen y orden social em La sociedad contempóranea*, Editora Gedisa, Espanã, Barcelona, 2001.

GIDDENS, A. *Mundo em descontrol*. São Paulo: Editora Record, 2000.

_____. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

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

HABER, C. D. **A eficácia da Lei penal**: análise a partir da legislação penal de emergência (o exemplo do Regime Disciplinar Diferenciado). Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2007.

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

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

JAMESON, F. *Pós-Modernismo – A lógica Cultural do Capitalismo Tardio*. São Paulo: Ed. Ática, 1996.

KARAM, Maria Lúcia. *A esquerda punitiva. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Ano I, Nº 1, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

_____. *A Lei 11.343/06 e os repetidos danos do proibicionismo*. **In: Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, ano 14, nº 167, outubro, São Paulo-SP, 2006.

KORNER, Andrei. *Ordem política e sujeito de Direito no debate sobre direitos humanos*. *Lua Nova*, n.57, p. 87-111, 2002.

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

KANT DE LIMA, R. “Polícia Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público”. *Rev. Sociologia. Política*, Curitiba, nº 13, p. 23-38, Nov, 1999.

_____. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. In: *Cidadania e Violência*. Velho, G. e Alvito, M. Editora da UFRJ/Ed. DA FGV, p. 165-178, 1996.

KOSMINSKY, E. V. Internados – os filhos do Estado padrasto. In: MARTINS, José de Souza (coord.) *O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1993.

LUIZI, Luiz. *Os princípios constitucionais penais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

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

LEUNG, S.F. Dynamic Deterrence Theory. *Economica*, nº 62, p.65-87, 1995.

LEÃO REGO, W. D. Cidadania, Gênero e Justiça Distributiva: Aspectos do Programa Bolsa Família. 31º Encontro da ANPOCS, Caxambu-MG. Disponível em: http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15_10_2007_9_45_52.pdf, 2007.

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

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

LYOTARD, J.F. *A condição Pós-Moderna*. Lisboa: 2ª Ed. Gradiva, 1989.

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

LOPES, C.da S. COMO SE VIGIA OS VIGILANTES: O controle da Polícia Federal sobre a Segurança Privada. Dissertação. Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MACHADO DA SILVA, L.A e LEITE, M.P. Violência, Crime e Polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? *Sociedade e Estado*, Brasília, v.22, n.3, p. 545-591, set./dez, 2007..

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

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

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

MISSE, M. Crime e Pobreza: Velhos Enfoques, Novos Problemas. In: Glauca Villas Boas; Marco Antonio Gonçalves. (Org.). O BRASIL NA VIRADA DO SÉCULO - O DEBATE DOS CIENTISTAS SOCIAIS. 1 ed. RIO DE JANEIRO: RELUME-DUMAR, 1995, v. , p. 79-89.

_____. *Malandros, Marginais e Vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisado Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

_____. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *Contemporaneidade e Educação*, v.1, n.2, p.93-116, 1997.

_____. Dizer a violência. *Rev. katálysis*, Dez 2008, vol.11, no.2, p.165-166.

_____. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estud. av.*, Dez 2007, vol.21, no.61, p.139-157.

MIRANDA, A.P.M. A criminalização da Sonegação fiscal e das fraudes no Brasil. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, n.22, Rio de Janeiro: JFRJ, 2008.

NICOLAU, J.M. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados* vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro 1997.

_____. "O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes", in O. B. de Lima Junior (ed.), *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro, Iuperj/Vértice, 1991.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Ed. da USP, 1999.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (In) efetividade da Lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial. *In: Democracia, Violência e Injustiça – o Não Estado de Direito na América Latina*. MÉNDEZ; PINHEIRO e O'DONNELL (orgs.). Editora Paz e Terra, São Paulo, p. 337 a 375, 2000.

PASSETI, E. Crianças Carentes e políticas públicas. *In: PRIORE, M. (Org). História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

PASINATO, W. Contribuições para o debate sobre violência, gênero e impunidade no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 5-14, jul./dez. 2007.

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

POLICARPO, Frederico . A administração institucional do uso de drogas. *In: 32ª ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2008, Caxambu-MG. - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2008.*

RIBEIRO, Ludmila . O tempo da justiça criminal brasileira. *Coleção Segurança com Cidadania*, v. 3, p. 37-68, 2009.

_____. *Administração da Justiça Criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio*. Tese de Doutorado em Sociologia. IUPERJ, Rio de Janeiro, Jan. 2009.

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

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

Regimento Interno do Senado Federal. Vol. I, Resolução n. 93, de 1970. – Brasília: Senado Federal, 2007.

RATTON JÚNIOR, J. L. de e MORAIS, J.V. de. Para Ler Jon Elster: Limites e Possibilidades da Explicação pó Mecanismos nas Ciências Sociais. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 2, p.385 a 410, 2003.

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

SALLA, F.; ALVAREZ; M. e GAUTO, M. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. *Tempo Social*. Revista do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), vol. 18, n.1, p.329-350, 2006.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Ed. Rocco., 1994.

_____. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro, Ed. Rocco., 1998.

_____. "Representação, Proporcionalidades e Democracia". *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1, Tribunal Superior Eleitoral, 1997.

SANTOS, FABIANO. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira", *Dados*, vol. 40, (3): 465-492, 1997.

SANTOS, M.J. dos e KASSOUF.A.L. Uma Investigação Econômica da Influência do Mercado de Drogas Ilícitas sobre a Criminalidade Brasileira. *Revista Economia*. Brasília-DF, v.8, n.2, maio/agosto, p.187-210, 2007.

STIGLER, George. *The Citizen and the State. Essays on Regulation*. Chicago, University of Chicago Press, 1975.

SOARES, L. E. e. a. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará / ISER, 1996.

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

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios básicos de direito penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

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

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

VARGAS, J. Estupro: que justiça? Tese de doutorado em sociologia. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

_____. Indivíduos sob suspeita: A cor dos acusados do estupro no fluxo da Justiça Criminal. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 729-760, 1999.

_____. Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 50, p. 671-697, 2007.

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

VILLAR, D. Uma abordagem crítica do conceito de “etnicidade” na obra de Fredrik Barth. *Revista Mana*, vol.10, n.1, Rio de Janeiro, Abril, p.165-192, 2004.

VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Editora Revan, Rio de Janeiro, 1999.

VOLPI, M. (org). *Adolescentes privados de liberdade: A Normativa Nacional e Internacional & Reflexões acerca da responsabilidade penal*. São Paulo: Cortez, 1998.

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

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

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

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

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

_____. Mapa da Violência IV. UNESCO, 2004.

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

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

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

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

ZALUAR, A. *Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização*. São Paulo em Perspectiva, 13 (3), 1999.

ANEXO

Lista com as 84 leis analisadas e suas respectivas ementas:

Leis Mais Punitivas em relação aos dispositivos anteriormente revogados.

- 1) **Lei 8.072 de 1990** – Lei de Crimes Hediondos. *Projeto de Lei do Senador Odacir Soares N° 50 de 17/05/1990/Sanção do Executivo - Presidente Collor 25/07/1990.*
- 2) **Lei 8.635 de 1993** - Dá nova redação ao art. 184 do Código Penal - Se a violação consistir em reprodução, por qualquer meio, com intuito de lucro, de obra intelectual, no todo ou em parte, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente. *Projeto de Lei do Executivo N° 161 de 13/03/1991/Sanção do Executivo - Itamar Franco 16/03/1993.*
- 3) **Lei 8.930 de 1994** - Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Projeto de Lei do Executivo N° 4146 de 09/09/1993 (Chamado Iniciativa Daniela Perez ou Glória Perez)/Sanção do Executivo - Itamar Franco 06/09/1994.*
- 4) **Lei 9.426 de 1996** - altera dispositivos do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal - parte especial - incluindo dispositivos que qualificam como crime o roubo, furto, receptação, remarcação, desmanche e transporte de veículos para outras regiões do país e ate para o exterior. *Projeto de Lei do Executivo N° 725 de 21/07/1995/Sanção do Executivo FHC 1 - 24/12/1996.*
- 5) **Lei 9.281 de 1996** - revoga os parágrafos únicos dos arts. 213 e 214 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal. : "aumentando a pena de reclusão de 06 a 10 anos para os crimes de estupro e ato libidinoso, se a ofendida e menor de 14 anos, a violência não e presumida, e se o ofendido e menor de 14 anos". *Projeto de Lei da Deputada Rose de Freitas PSDB-ES N°1374 de 12/08/1991/Sanção do Executivo FHC 1 – 04/06/1996.*
- 6) **Lei 9.695 de 1998** - Acrescenta incisos ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, **que dispõe sobre os crimes hediondos**, e altera os arts. 2º, 5º e 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e dá outras providências. *Projeto de Lei do Deputado Silvio Abreu PDT-MG N°4628 de 18/06/1998/Sanção do Executivo FHC 1 -20/08/1998.*

7) **Lei 9.677 de 1998** - Altera dispositivos do Capítulo III do Título VIII do Código Penal, incluindo na classificação dos delitos considerados hediondos crimes contra a saúde pública, e dá outras providências. *Projeto de Lei do Deputado Benedito Domingos PPB-DF PL N°4207 de 04/03/1998/Sanção do Executivo FHC 1 – 02/07/1998.*

8) **Lei 9.777 de 1998** - altera os Arts. 132, 203 e 207 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal - definindo como crimes as condutas que favorecem ou configuram trabalho forçado e escravo. *Projeto de Lei do Deputado Paulo rocha PT-PA N° 929 de 06/09/1995/ Sanção do Executivo FHC 1 – 29/12/1998.*

9) **Lei 10.268 de 2001** - Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Agravando a pena para quem presta falso testemunho, falsa perícia ou erro de cálculo, como testemunha, perito, tradutor, intérprete ou contador; possibilitando a interveniência de entidades públicas, como assistentes do Ministério Público e conferindo à Advocacia-Geral da União e aos órgãos jurídicos dos Estados e DF competência para requisitar a autoridade policial a instauração de inquérito nas infrações penais praticadas em detrimento de seus bens, serviços ou interesses. *Projeto de Lei do Executivo N° 3532 de 04/09/2000/Sanção do Executivo FHC 2 – 28/08/2001.*

10) **Lei 10.803 de 2003** - Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. *Projeto de Lei do Senador Waldeck Ornelas PFL-DF PLS N°161 de 05/05/2002/Sanção do Executivo Lula – 11/12/2003.*

11) **Lei 10.764 de 2003** - Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - aumenta as penas para os crimes de pedofilia no ECA, fornecimento ou venda de arma, munição ou explosivo e drogas entre outros. *Projeto de Lei da Senadora Marina Silva PT-AC N° 135 de 16/03/1999/Sanção do Executivo - Lula 12/11/2003.*

12) **Lei 10.695 de 2003** - Altera e acresce parágrafo ao art. 184 e dá nova redação ao art. 186 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, alterado pelas Leis nos 6.895, de 17 de dezembro de 1980, e 8.635, de 16 de março de 1993, revoga o art. 185 do Decreto-Lei no 2.848, de 1940, e acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal - Violação de Direitos autorais e estabelece procedimento para que os bens intelectuais objeto de pirataria sejam apreendidos, e em caso de condenação, o juiz determinara a destruição e a doação às instituições oficiais de ensino ou de assistência social. *Projeto de Lei do Executivo N° 2681 de 19/12/1996/Sanção do Executivo Lula 01/07/2003.*

13) **Lei 7.960 de 1989** - Dispõe sobre prisão temporária. *Medida Provisória do Executivo MPV N° 111 de 24/11/1989/Sanção do Executivo - José Sarney 21/12/1989.*

14) **Lei 8.701 de 1993** - Acrescenta parágrafo ao art. 370 do Código de Processo Penal: "Consideram-se feitas as intimações pela simples publicação dos atos no órgão oficial". *Projeto de Lei do Deputado Ivo Mainardi PMDB-RS N° 1172 de 24/06/1991/Sanção do Executivo - Itamar Franco 01/09/1993.*

15) **Lei 9.296 de 1996** - regulamenta o inciso xii, parte final, do art. 5° da constituição federal "a interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal" possibilitando a realização de escuta telefônica através da quebra de sigilo e da interceptação das comunicações telefônicas quando se tratar de investigação criminal, desde que autorizadas por juiz, regulamentando a constituição federal de 1988". *Projeto de Lei do Executivo N°1156 de 31/10/1995/Sanção Presidencial FHC 1 – 24/07/1996.*

16) **Lei 10.054 de 2000** - Dispondo que serão identificados criminalmente o indiciado ou acusado que estiver envolvido na prática de crimes de homicídio doloso, contra o patrimônio praticado mediante violência ou grave ameaça, de receptação qualificada, contra a liberdade sexual ou crime de falsificação de documento público, com suspeita de falsificação ou adulteração do documento de identidade apresentado, ou ainda se constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes identificações, regulamentando o artigo quinto inciso lviii da constituição federal de 1988. *Projeto de Lei do Executivo N° 3273 de 21/06/2000/Sanção Presidencial FHC 2 – 07/12/2000.*

17) **Lei 10.217 de 2001** - Altera os arts. 1° e 2° da Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas - : dispondo que em qualquer fase de persecução criminal, ou para a garantia da segurança e estabilidade institucional são autorizados os procedimentos de investigação e formação de provas, possibilitando a captação e a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, e o seu registro e análise e a infiltração por agentes de polícia ou inteligência, mediante autorização judicial sigilosa. *Projeto de Lei do Executivo N° 3275 de 23/06/2000/Sanção Presidencial FHC 2 - 11/04/2001.*

18) **Lei 9.034 de 1995** - Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. *Projeto de Lei do Deputado Michel Temer N°3516 de 24/08/1989/Sanção Presidencial FHC 1 – 03/05/1995.*

19) **Lei 9.303 de 1996** - Altera a redação do art. 8º da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, que "dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas". Art. 8º "Art. 8º O prazo para encerramento da instrução criminal, nos processos por crime de que trata esta Lei, será de 81 (oitenta e um) dias, quando o réu estiver preso, e de 120 (cento e vinte) dias, quando solto." *Projeto de Lei do Deputado Michel Temer Nº 605 de 13/06/1995/Sanção Presidencial FHC 1 – 05/09/1996.*

20) **Lei 10.792 de 2003** - Cria o RDD - Regime disciplinar Diferenciado - Altera a Lei no 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal: Inclui regime disciplinar diferenciado para presos em regime fechado que cometam falta grave e determinando que o interrogatório do réu preso seja no estabelecimento penal em que esteja recolhido. *Projeto de Lei do Executivo Nº5073 de 13/08/2001/Sanção Presidencial Lula – 01/12/2003.*

1.2 - Políticas penais alternativas às penas reclusivas, leis que reduzem as penas ou ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado.

1) **Lei 7.780 de 1989** – Introduziu alterações nos arts. 325 e 581 do Código de Processo Penal: alterando o valor da fiança com base no salário mínimo de referencia e atualizando para cruzado novo, revogando a prisão preventiva e concedendo liberdade provisória, aplicando o disposto no artigo quinto, inciso lxvi da constituição federal de 1988. *Projeto de Lei do Executivo Nº 1515 de 16/02/1989/Sanção do Executivo - Presidente Sarney 22/06/1989*

2) **Lei 9.099 de 1995** - Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Projeto de Lei do Deputado Michel Temer Nº 1480 de 23/02/1989/Sanção do Executivo FHC 1 – 26/09/1995.*

3) **Lei 9.520 de 1997** – Revoga Art. 35 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, referentes ao exercício do direito de queixa pela mulher - Art. 35. (A mulher casada não poderá exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estiver dele separada ou quando a queixa for contra ele.Parágrafo único. Se o marido recusar o consentimento, o juiz poderá supri-lo.). *Projeto de lei da Deputada Raquel Capiberibe Nº 241 de 28/03/1995/Sanção do Executivo FHC 1 – 27/11/1997.*

4) **Lei 9.714 de 1998** - altera dispositivos do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal estabelecendo as penas restritivas de liberdade - a prestação pecuniária, a perda de bens e valores e o recolhimento domiciliar, caracterizando como penas

alternativas. *Projeto de Lei do Executivo N° 2684 de 26/12/1996/Sanção do Executivo FHC 1 – 25/11/1998.*

5) **Lei 10.259 de 2001** - Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. *Projeto de Lei do Executivo N° 3999 de 17/01/2001/Sanção do Executivo FHC2 – 12/07/2001.*

6) **Lei 11.313 de 2006** - Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal e Estadual relativos às infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência - Altera os arts. 60 e 61 da Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. *Projeto de Lei do Senador Demóstenes Torres PFL-GO N° 119 de 06/05/2004/Sanção do Executivo LULA 28/06/2006.*

7) **Lei 7.871 de 1989** - Acrescenta parágrafo à Lei n° 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que "estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados". Início da Defensoria Pública. *Projeto de Lei do Deputado Fábio Raunheitt PTB-RJ N° 139 de 18/05/1987/Sanção do Executivo José Sarney 08/11/1989.*

8) **Lei 8.653 de 1993** - Dispõe sobre o transporte de presos e dá outras providências. "Art. 1º É proibido o transporte de presos em compartimento de proporções reduzidas, com ventilação deficiente ou ausência de luminosidade.". *Projeto de Lei do Senador Jamil Haddad PSB-RJ N° 22 de 28/02/1989/Sanção do Executivo Itamar Franco 10/05/1993.*

9) **Lei 8.862 de 1994** - Dá nova redação aos artigos 6º, incisos I e II; 159, caput e § 1º; 160, caput e parágrafo único; 164, caput; 169; e 181 caput, do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal (altera as disposições sobre peritos criminais - I dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais. II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais. *Projeto de Lei do Senador Ronan Tito PMDB-MG de 17/09/1992/Sanção do Executivo Itamar Franco 28/03/1994.*

10) **Lei 9.080 de 1995** - Acrescenta dispositivos às Leis n°s 7.492 (Crimes contra o sistema financeiro), de 16 de junho de 1986, e 8.137 (Crimes Contra a Ordem Tributária), de 27 de dezembro de 1990. Delação premiada – “Nos crimes previstos nesta Lei, cometidos em quadrilha ou co-autoria, o co-autor ou partícipe que através de confissão espontânea revelar à autoridade policial ou judicial toda a trama delituosa terá a sua pena reduzida de um a dois terços.". *Projeto de Lei do Deputado Robson Tuma PL-SP N° 4353 de 08/12/1993/Sanção do Executivo FHC 1 – 19/07/1995.*

11) **Lei 9.046 de 1995** - Acrescenta parágrafos ao art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal: Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário e haverá instalação destinada a estágio de estudantes universitários. *Projeto de Lei da Deputada Benedita da Silva PT-RJ N° 2347 de 04/03/1991/Sanção do Executivo FHC 1 - 18/05/1995.*

12) **Lei 9.033 de 1995**: Dá nova redação ao § 1º do art. 408 do Código de Processo Penal, sobre a sentença proferida pelo juiz ao réu. "Art. 408. - § 1º Na sentença de pronúncia o juiz declarará o dispositivo legal em cuja sanção julgar incurso o réu, recomendá-lo-á na prisão em que se achar, ou expedirá as ordens necessárias para a sua captura.¹²⁰". *Projeto de Lei do Deputado Maurilio Ferreira Lima PMDB-PE N° 120 de 14/03/1991/Sanção do Executivo FHC 1 – 02/05/1995.*

13) **Lei 9.020 de 1995** - Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União. *Medida Provisória do Executivo MPV N° 930 de 01/03/1995/Sanção do Executivo FHC 1 - 30/03/1995.*

14) **Lei 9.271 de 1996** - Altera os arts. 366, 367, 368, 369 e 370 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Sobre o julgamento do acusado, intimações do acusado e testemunhas¹²¹. *Projeto de Lei do Executivo N° 4897 de 03/01/1994/Sanção do Executivo FHC 1 – 17/04/1996¹²².*

¹²⁰ § 1º Na sentença de pronúncia o juiz declarará o dispositivo legal em cuja sanção julgar incurso o réu, mandará lançar-lhe o nome no rol dos culpados, recomendá-lo-á na prisão em que se achar, ou expedirá as ordens necessárias para sua captura. (Redação dada pela Lei nº 5.941, de 22.11.1973)

¹²¹ "Art. 366. Se o acusado, citado por edital, não comparecer, nem constituir advogado, ficarão suspensos o processo e o curso do prazo prescricional, podendo o juiz determinar a produção antecipada das provas consideradas urgentes e, se for o caso, decretar prisão preventiva, nos termos do disposto no art. 312. § 1º As provas antecipadas serão produzidas na presença do Ministério Público e do defensor dativo. (Revogado pela Lei nº 11.719, de 2008). § 2º Comparecendo o acusado, ter-se-á por citado pessoalmente, prosseguindo o processo em seus ulteriores atos. (Revogado pela Lei nº 11.719, de 2008). Art. 367. O processo seguirá sem a presença do acusado que, citado ou intimado pessoalmente para qualquer ato, deixar de comparecer sem motivo justificado, ou, no caso de mudança de residência, não comunicar o novo endereço ao juízo. Art. 368. Estando o acusado no estrangeiro, em lugar sabido, será citado mediante carta rogatória, suspendendo-se o curso do prazo de prescrição até o seu cumprimento. Art. 369. As citações que houverem de ser feitas em legações estrangeiras serão efetuadas mediante carta rogatória. Art. 370. Nas intimações dos acusados, das testemunhas e demais pessoas que devam tomar conhecimento de qualquer ato, será observado, no que for aplicável, o disposto no Capítulo anterior. § 1º A intimação do defensor constituído, do advogado do querelante e do assistente far-se-á por publicação no órgão incumbido da publicidade dos atos judiciais da comarca, incluindo, sob pena de nulidade, o nome do acusado.

§ 2º Caso não haja órgão de publicação dos atos judiciais na comarca, a intimação far-se-á diretamente pelo escrivão, por mandado, ou via postal com comprovante de recebimento, ou por qualquer outro meio idôneo.

§ 3º A intimação pessoal, feita pelo escrivão, dispensará a aplicação a que alude o § 1º. § 4º A intimação do Ministério Público e do defensor nomeado será pessoal." Art. 2º Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

15) **Lei 9.521 de 1997** - revoga o art. 27 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - lei das contravenções penais. "descaracterizando como contravenção penal a exploração da credulidade publica mediante sortilégios, predição do futuro, explicação de sonho ou praticas congêneres". *Projeto de Lei do Deputado Almino Affonso PSDB-SP N°1607 de 07/03/1996/Sanção do Executivo 27/11/1997.*

16) **Lei 9.460 de 1997** - altera o art. 82 da lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu a lei de execução penal (concedendo a mulher e ao maior de sessenta anos direitos de estar recolhido separadamente em estabelecimento próprio e adequado a sua condição pessoal). *Projeto de Lei do Deputado Chicão Brigido PMDB-AC N° 925 de 05/09/1995/Sanção do Executivo 04/06/1997.*

17) **Lei 10.713 de 2003** - Altera artigos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal – para dispor sobre a emissão anual de atestado de pena a cumprir - tornando direito do preso o atestado de pena com o tempo determinado a cumprir, a ser emitido, anualmente, pelo juiz de execução penal. *Projeto de Lei do Deputado Ricardo Barros PPB-PR N° 3206 de 13/06/2000/Sanção do Executivo Lula 13/08/2003.*

18) **Lei 8.069 de 1990** - Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Projeto de Lei do Senador Ronan Tito PMDB-MG N° 193 de 30/06/1989/Sanção do Executivo Collor 13/07/1990.*

19) **Lei 9.299 de 1996** - Altera dispositivos dos Decretos-leis nº s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente "altera o código penal militar e o código de processo penal militar, remetendo a justiça comum o julgamento, em tempo de paz, de crimes cometidos contra civil". *Projeto de Lei de Autoria da CPI de Extermínio de Crianças 26/05/1992/Sanção do Executivo FHC 1 – 07/08/1996.*

1.3 - As organizações de repressão penal e de segurança receberam novas atribuições e formas organizacionais voltadas a tornar mais visível sua presença nos espaços públicos, ampliar seus domínios de atuação e aumentar a eficiência de sua ação.

1) **Lei 8.863 de 1994** - Altera a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. "Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços

¹²² Cabe a ressalva que o artigo 366 teve dois parágrafos revogados pela lei 11.719 de 2008§ 1º As provas antecipadas serão produzidas na presença do Ministério público e do defensor dativo. (Incluído pela Lei nº 9.271, de 17.4.1996) (Revogado pela Lei nº 11.719, de 2008).§ 2º Comparecendo o acusado, ter-se-á por citado pessoalmente, prosseguindo o processo em seus ulteriores atos. (Incluído pela Lei nº 9.271, de 17.4.1996) (Revogado pela Lei nº 11.719, de 2008).

com a finalidade de: I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga. *Projeto de Lei de Autoria da CPI do Extermínio de Crianças N° 2803 de 12/08/1992/Sanção do Executivo Itamar Franco 28/3/1994.*

2) Lei 9.017 de 1995 - Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores. *Medida Provisória de autoria do Executivo MPV N° 933 de 01/03/1995/Sanção do Executivo FHC 1 – 30/03/1995.*

3) Lei 10.867 de 2004 - SINARM – Autoriza o porte de arma às guardas municipais em municípios com mais de 50.000 hab. e menos de 500.000 e em regiões metropolitanas - Altera o art. 6º da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes. *Medida Provisória de Autoria do Executivo MPV N° 157 de 2003 de 24/12/2003/Sanção do Executivo Lula – 12/05/2004.*

4) Lei 10.357 de 2001 - altera a lei 9.017 de 1995 - Estabelecendo normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Projeto de Lei do Executivo PL nº 5074 em 13/08/2001. Sancionada em 27/12/2001 por Fernando Henrique Cardoso.

1.4 – Arranjos organizacionais alternativos, preventivos, cotidianos intervindo nos fatores situacionais e sociais propiciadores do crime priorizando, por exemplo, eficiência e técnica nas formas organizacionais de segurança pública.

1) Lei 8.242 de 1991 - Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. *Projeto de Lei do Executivo N° 514 de 15/04/1991. Sanção do Executivo Collor 12/10/1991.*

2) Lei 8.764 de 1993 - Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e dá outras providências. *Projeto de Lei do Executivo N° 3713 de 26/04/1993. Sanção do Executivo Itamar Franco 20/12/1993.*

3) **Lei 9.061 de 1995** - Altera a redação do art. 809 do Código de Processo Penal, referente à estatística judiciária criminal¹²³. *Projeto de Lei do Deputado Wellington Fagundes PL-MT N° 3120 do dia 10/09/1992. Sanção do Executivo FHC 1 - 14/06/1995.*

4) **Lei 9.035 de 1995** - Dispõe sobre a criação de Procuradorias da República em Municípios nos municípios de: araçatuba, bauru, piracicaba, sorocaba e Marília, no estado de são paulo; criando 22 cargos em comissão, sendo 02 de diretor de secretaria, 04 de coordenador, 08 de chefe de divisão e 08 de supervisor, e 45 gratificações de gabinete, sendo 28 de oficial I e 17 de auxiliar I. *Projeto de Lei do Ministério Público da União N° 3590 de 11/03/1993/Sanção do Executivo FHC 1 - 03/05/1995.*

5) **Lei 9.807 de 1999** - Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. *Projeto de lei do Deputado Humberto Costa PT-PE N° 610 de 13/06/1995/Sanção do Executivo FHC 2 – 13/07/1999.*

6) **Lei 10.071 de 2000** - Conversão da MPv n° 2.047-6, de 2000. **IMPLANTAÇÃO DO SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – NACIONAL - Implantação dos Centros Integrados de Cidadania. Medida Provisória de Autoria do Executivo MPV N° 2047 de 29/06/2000/Sanção do Executivo FHC 2 – 18/12/2000.**

7) **Lei 10.201 de 2001** - Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. *Medida Provisória do Executivo MPV N° 2120 de 27/01/2001/Sanção do Executivo FHC 1 – 14/02/2001.*

8) **Lei 10.778 de 2003** - Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados - Estabelece a Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher, em todo o território nacional, atendida em serviços de saúde públicos ou privados. *Projeto de Lei do Deputado Socorro Gomes PCdoB-PA N° 4493 de 17/04/2001/Sanção do Executivo Lula 24/11/2003.*

¹²³ Esses dados serão lançados anualmente em mapa e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça. Para § 2º Esses dados serão lançados semestralmente em mapa e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça. (Redação dada pela Lei n° 9.061, de 14.6.1995).

9) **Lei 10.746 de 2003** - Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências¹²⁴. *Projeto de Lei do Senado Federal – Comissão Mista de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - PLS Nº108 de 24/04/2002/Sanção do Executivo Lula 10/10/2003.*

10) **Lei 11.259 de 2005** - Determina a investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente e a garantia de direitos difusos ou coletivos - Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. *Projeto de Lei da Deputada Maria Elvira Nº 108 de 25/02/1999/Sanção do Executivo Lula – 30/12/2005.*

1.5 - Criminalização de novas condutas – expansão do direito penal

1) **Lei 7.716 de 1989** - Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. *Projeto de Lei de autoria do Deputado Carlos Alberto Cao PDT-RJ de 08/08/1988/Sanção do Executivo José Sarney 05/01/1989.*

2) **Lei 8.137 de 1990** – Define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. *Projeto de Lei do Executivo Nº 4788 de 28/03/1990/Sanção do Executivo Collor 27/12/1990.*

¹²⁴ Nova Redação da Lei: 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal; Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a: I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica; IV - programas de polícia comunitária; V - programas de prevenção ao delito e à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003). § 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados: I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; IV - redução da corrupção e violência policiais; V - redução da criminalidade e insegurança pública; e VI - repressão ao crime organizado. § 3º Terão acesso aos recursos do FNSP: I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo § 5º Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo." (NR) "Art. 5º Os entes federados beneficiados com recursos do FNSP prestarão ao Conselho Gestor e à Secretaria Nacional de Segurança Pública informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública." (NR).

- 3) **Lei 8.176 de 1991** – Define os crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. *Projeto de Lei N° 6134 de 23/01/1991/Sanção do Executivo Collor 08/02/1991.*
- 4) **Lei 8.882 de 1994** - Acrescenta parágrafo ao art. 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que "define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor Art. 20 § 1º *Incorre na mesma pena quem fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo.*". *Projeto de Lei do Deputado Alberto Goldman PMDB-SP N° 3261 de 09/12/1992/Sanção do Executivo Itamar Franco 03/06/1994.*
- 5) **Lei 9.127 de 1995** - Altera a redação do art. 332 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal – **Criou o Crime de Tráfico de Influência** - Reclusão de 2 a 5 anos. *Projeto de Lei do Deputado Antonio de Jesus PMDB-GO N° 3783 de 09/07/1993/Sanção do Executivo FHC 1 – 16/11/1995.*
- 6) **Lei 9.111 de 1995** - Acrescenta dispositivo à Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna "§ 3º *O simples desacompanhamento de comprovação de procedência de peles ou outros produtos de animais silvestres, nos carregamentos de via terrestre, fluvial, marítima ou aérea, que se iniciem ou transitarem pelo País, caracterizará, de imediato, o descumprimento do disposto no caput deste artigo.*" (*dispondo que o desacompanhamento de comprovação de procedência de peles ou outros produtos de animais será caracterizado contrabando*). *Projeto de Lei do Senador Nelson Carneiro PTB-RJ N° 72 de 17/05/1984/Sanção do Executivo FHC 1 – 10/10/1995.*
- 7) **Lei 9.318 de 1996** - Altera a alínea *h* do inciso II do art. 61 do Código Penal. "...*h*) contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida.". *Projeto de Lei do Deputado Geovani Borges PFL-AP N° 2797 de 26/06/1989/Sanção do Executivo FHC 1 – 05/12/1996.*
- 8) **Lei 9.455 de 1997** - Define os crimes de tortura. *Projeto de Lei do Executivo N° 4716 de 30/08/1994/Sanção do Executivo FHC 1 - 07/04/1997.*
- 9) **Lei 9.613 de 1998** - Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o conselho de controle de atividades financeiras – Coaf. *Projeto de Lei do Executivo N° 2688 de 27/12/1996/Sanção do Executivo FHC 1 – 03/03/1998.*
- 10) **Lei 9.605 de 1998** - Define os crimes e as infrações administrativas contra o meio ambiente. *Projeto de Lei do Executivo N° 1164 de 11/06/1991/Sanção do Executivo FHC 1 – 12/02/1998.*

11) **Lei 10.028 de 2000** - Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal - altera o caput do ART. 339, etc...**Criou a Lei de Responsabilidade Fiscal.** *Projeto de Lei do Executivo N° 621 de 13/04/1999/Sanção do Executivo FHC 2 - 19/10/2000.*

12) **Lei 9.983 de 2000** - Altera o Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, mediante a tipificação de condutas que constituem *crimes contra a previdência social*, e dá outras providências. *Projeto de Lei do Executivo N° 933 de 13/05/1999/Sanção do Executivo FHC 2 – 14/07/2000.*

13) **Lei 9.975 de 2000** - Acrescenta artigo à Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente: **Tipifica a conduta de manter casa de exploração sexual infanto-juvenil.** *Projeto de Lei da Deputada Luiza Erundina PSB-SP N° 590 de 08/04/1999/Sanção do Executivo FHC 2 - 23/06/2000.*

14) Lei 10.224 de 2001 - Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, **para dispor sobre o crime de assédio sexual** e dá outras providências. *Projeto de Lei da Deputada Iara Bernardi PT-SP N° 61 de 24/02/1999/Sanção do Executivo FHC 2 – 15/05/2001.*

15) **Lei 10.467 de 2002** - Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências - **Incluiu no Código Penal o Capítulo: "Dos Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira"**; descreve as condutas e as penas cominadas - promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Projeto de Lei do Executivo N° 4143 de 19/02/1001/Sanção do Executivo FHC 2 – 11/06/2002.*

16) **Lei 10.701 de 2003** - Altera e acrescenta dispositivos à Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf - **Tipifica como crime o financiamento de terrorismo e o tráfico de órgãos humanos ou pessoas; estabelecendo a obrigatoriedade de registro de clientes que comercializem bens de luxo ou de alto valor, ou que exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie.** *Projeto de Lei do Senado Federal Comissão Mista de Seg. Pública N° 7018 de 19/06/2002/Sanção do Executivo Lula 09/07/2003.*

17) **Lei 11.035 de 2004** - Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal - ***Passa a constituir crime a falsificação de selo destinado a controle tributário ou qualquer tipo de comercialização de produto em que tenha sido aplicado o referido selo.*** Projeto de Lei do Executivo Nº 1365 de 28/07/1999/ Sanção do Executivo Lula 22/12/2004.

18) **Lei 10.886 de 2004** - Criando o tipo especial denominado "***Violência Doméstica***" - Acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Projeto de Lei da Deputada Iara Bernardi Nº 3 de 18/02/2003/ Sanção do Executivo Lula 17/06/2004.

19) **Lei 11.106 de 2005** - Sobre o crime de tráfico de pessoas e crimes sexuais - altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências¹²⁵. Projeto de Lei da Deputada Iara Bernardi PT-SP Nº 117 de 19/02/2003/ Sanção do Executivo Lula 28/05/2005.

1.6 - Leis Concentradas – normas que instauram privilégios exclusivamente a um indivíduo ou grupo:

1) **Lei 10.258 de 2001** - Altera o art. 295 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, ***Concede prisão especial dos oficiais das Forças Armadas e os militares dos Estados***, do Distrito Federal e dos Territórios. Projeto de Lei do Deputado Paulo Baltazar PSB-RJ Nº 270 de 16/03/1999/ Sanção do Executivo FHC 2 – 11/07/2001.

2) **Lei 10.628 de 2002** - Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal - Estabelecendo a competência do STJ pela prerrogativa de função, que prevalecerá, quando o ato for praticado no exercício do cargo, ainda que o inquérito ou ação sejam iniciados após a cessação do exercício funcional; concedendo, assim, foro especial de processo e julgamento (foro privilegiado) a ex-autoridade titular de cargo público. Projeto de Lei do Deputado Bonifácio de Andrada PSDB-MG Nº 6295 de 13/03/2002/Sanção do Executivo FHC 2 – 24/12/2002.

1.7 - Leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou a ampliação das garantias dos direitos fundamentais do acusado:

¹²⁵ Art. 231-A. Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição: (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005). Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005). Parágrafo único. Aplica-se ao crime de que trata este artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 231 deste Decreto-Lei. (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005).

- 1) **Lei 9.268 de 1996** - Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro - Parte Geral: visando a facilitação de cobrança de multa criminal, afastando obstáculos que, presentemente, tem conduzido a prescrição essa modalidade de sanção. *Projeto de Lei do Executivo N° 726 de 21/07/1995/Sanção do Executivo FHC 1 – 01/04/1996.*
- 2) **Lei 9.459 de 1997** - Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Projeto de Lei do Deputado Paulo Paim PT-RS N° 1240 de 21/11/1995/Sanção do Executivo FHC 1 – 13/05/1997.*
- 3) **Lei 9.437 de 1997** - Institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM e estabelece condições para o registro e porte de armas. *Projeto de Lei do Executivo N° 7865 de 1996 de 17/06/1986/Sanção do Executivo FHC 1 – 20/02/1997.*
- 4) **Lei 10.446 de 2002** - Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição. *Medida Provisória do Executivo N° 27 de 25/01/2002/ Sanção do Executivo FCH 2 - 08/05/2002*
- 5) **Lei 10.409 de 2002** - Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências - Revogada pela Lei nº 11.343, de 2006. *Projeto de Lei do Deputado Elias Murad PSDB-MG N° 1873 de 1991/Sanção do Executivo FCH 2 - 11/01/2002.*
- 6) **Lei 10.826 de 2003** - Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm. *Projeto de Lei do Senador Gerson Camata PSDB-ES N°292 de 04/05/1999/Sanção do Executivo Lula – 22/12/2003.*
- 7) **Lei 10.763 de 2003** - Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva. Estabelece que a progressão de regime para o condenado por Crime contra a Administração Pública está condicionada à reparação do dano que causou; aumentando para dois a doze anos a pena de reclusão para corrupção ativa e passiva. *Projeto de Lei da Comissão Mista de Segurança Pública N° 7017 de 19/06/2002/Sanção do Executivo Lula - 12/11/2003.*
- 8) **Lei 11.113 de 2005** - Novo auto de prisão em flagrante - Altera e dá nova redação ao caput e ao § 3º - do art. 304 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal - estabelecendo a simplificação da lavratura do auto da prisão em flagrante

para permitir ao policial condutor do preso e as testemunhas serem liberadas tão logo sejam ouvidas, após a assinatura dos depoimentos. *Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo PL N° 6425 de 27/03/2002/Sanção do Executivo Lula 13/05/2005.*

9) **Lei 11.343 de 2006** - Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências - Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas; sobre a prevenção, a repressão e o tratamento; define crimes, regula o procedimento nos crimes que define e dá outras providências. *Projeto de Lei da Comissão Mista de Segurança Pública N° 7134 de 21/08/2002/Sanção do Executivo Lula 23/08/2006*

10) **11.340 de 2006** - LEI MARIA da PENHA - Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Projeto de Lei do Executivo N° 4559 de 03/12/2004/Sanção do Executivo 07/08/2006.*

LISTA DE WEBSITES VISITADOS

<http://www.mj.gov.br/>

<http://www.presidencia.gov.br/>

<http://www.senado.gov.br/sf/>

<http://www2.camara.gov.br/>

<http://www.nevusp.org/portugues/>

<http://www.ilanud.org.br/>

<http://www.ssp.sp.gov.br/>

<http://www.sap.sp.gov.br/>

<http://www.unesco.org.br>

<http://www.albany.edu/sourcebook>