

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

EDIMAR EDSON MENDES RODRIGUES

**A CULTURA PUNITIVA NA MODERNIDADE TARDIA:**  
**Um estudo das racionalidades legislativas do sistema penal brasileiro**

Recife

2016

EDIMAR EDSON MENDES RODRIGUES

**A CULTURA PUNITIVA NA MODERNIDADE TARDIA:  
Um estudo das racionalidades legislativas do sistema penal brasileiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Sociologia da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito parcial para obtenção  
do grau de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. José Luiz de Amorim Ratton  
Júnior.

Recife

2016

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

R696c Rodrigues, Edimar Edson Mendes.

A cultura punitiva na modernidade tardia : um estudo das racionalidades legislativas do sistema penal brasileiro / Edimar Edson Mendes Rodrigues. – 2016.

256 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. José Luiz de Amorim Ratton Júnior.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2016.

Inclui Referências e apêndices.

1. Sociologia. 2. Prisões – Legislação. 3. Punição. 4. Punitivismo. 5. Cultura punitiva. 6. Punitivismo popular. 7. Modernidade tardia. I. Ratton Júnior, José Luiz de Amorim (Orientador). II. Título.

301 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-004)

*ATA DE DEFESA DE TESE DE DOUTORADO, DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA DO CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE PERNAMBUCO, NO DIA  
16 DE DEZEMBRO DE 2016.*

Aos dezesseis dias do mês de dezembro de dois mil e dezesseis (2016), às 09:00 horas, no Centro Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese de Doutorado intitulada **"A CULTURA PUNITIVA NA MODERNIDADE TARDIA: um estudo das racionalidades legislativas do sistema penal brasileiro"** do aluno **EDIMAR EDSON MENDES RODRIGUES**, na área de concentração mudança social, sob a orientação do Prof. Dr. José Luiz de Amorim Ratton Júnior. O doutorando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de DOUTOR em Sociologia. A Banca Examinadora foi indicada pelo Colegiado do programa de pós-graduação em 21/10/2016, na sua nona Reunião Ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.049213/2016-27 em 24/11/2016, composta pelos Professores: **Dr. José Luiz de Amorim Ratton Júnior** (Presidente/Orientador), do Departamento de Sociologia da UFPE; **Dr. Artur Fragoso de Albuquerque Perrusi** (Titular Interno), do Departamento de Sociologia da UFPE; **Dr. Gustavo Gomes da Costa Santos** (Titular Interno), do Departamento de Sociologia da UFPE; **Dr. Marcos César Alvarez** (Titular Externo), do Departamento de Sociologia da USP e **Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo** (Titular Externo), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Ciências Sociais da PUCRS. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, o candidato foi arguido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção **Aprovado** da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretária de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 16 de Dezembro de 2016.

Secretária do Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. José Luiz de Amorim Ratton Júnior

Prof. Dr. Artur Fragoso de Albuquerque Perrusi

Prof. Dr. Gustavo Gomes da Costa Santos

Prof. Dr. Marcos César Alvarez

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

*Aos meus pais, Francisco e Maria Júlia.  
À minha esposa Márcia e aos meus filhos Luiz Felipe e Mateus.*

## AGRADECIMENTOS

Ao final dessa caminhada, quero agradecer o apoio e a solidariedade das pessoas que me ajudaram, cada um a seu modo, a enfrentar os desafios da pesquisa e de construção da presente tese.

Ao meu orientador, Professor José Luiz Ratton, pela confiança e pelo aprendizado proporcionado no percurso do doutorado, especialmente pela sua contribuição intelectual nesta importante fase de minha vida acadêmica.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Sociologia, que sempre me atenderam de forma muito respeitosa e gentil.

À professora Josefa Salete, meus sinceros agradecimentos.

Agradeço à FACEPE, pela concessão de bolsa no período do estágio doutoral.

Aos entrevistados que, apesar dos compromissos da agenda parlamentar, disponibilizaram um tempo para contribuir com minha pesquisa.

Ao juiz José Gonçalves de Alencar, pois sem a sua generosa e indispensável contribuição não teria sido possível minha participação em algumas atividades do doutorado.

À professora Anita Aline (*in memoriam*), pelos conselhos e incentivos que serviram de estímulo para o meu ingresso no doutorado.

Aos colegas do Fórum de Parnamirim, por estarem sempre disponíveis quando precisava me ausentar para as atividades do doutorado.

Agradeço aos meus pais Francisco e Maria Júlia, pelo apoio e confiança de sempre.

À minha irmã Edilma, pelas palavras de apoio e motivação nos momentos mais difíceis dessa caminhada.

À minha esposa Márcia que sempre esteve comigo, em todos os momentos, e com quem compartilhei dificuldades e alegrias durante o percurso do doutorado.

## RESUMO

O objetivo central da presente tese é analisar, a partir das percepções do legislador, o que há de comum e de diferente nas experiências punitivas na modernidade tardia, no Brasil e em outros países, especialmente Estados Unidos e Grã-Bretanha. De forma mais delimitada, busquei entender através das práticas legislativas como se desenvolve no cenário brasileiro a cultura punitiva que utiliza a pena de prisão como principal instrumento punitivo do sistema penal. Ao mesmo tempo, procurei demonstrar a existência de outras racionalidades legislativas que propõem medidas alternativas à prisão. O problema de pesquisa da tese se insere no campo de estudo da Sociologia da Punição e se desenvolve dentro da complexidade das racionalidades punitivas do Estado. Fiz a opção por um referencial teórico que relaciona as mudanças socioeconômicas e culturais de determinadas sociedades com o surgimento de uma “nova cultura punitiva” denominada de punitivismo – ou punitivismo popular, de acordo com as motivações que determinam a atuação do político (David Garland e John Pratt). O argumento teórico da tese foi construído e orientado sociologicamente na articulação das seguintes categorias teóricas: modernidade tardia, cultura e punitivismo, cujos sentidos estão alinhados às definições atribuídas por David Garland. Realizei uma pesquisa qualitativa, cuja metodologia do processo de construção dos dados consistiu na seleção de documentos, entrevistas semiestruturadas com parlamentares (deputados federais e senadores) e observação direta realizada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em Brasília. Como técnica de análise, adotei a *Teoria Fundamentada nos Dados* (Anselm Strauss e Juliet Corbin), que considero adequada ao presente estudo. A análise indica expressões de punitivismo nas práticas do sistema penal brasileiro, de modo bastante semelhante às experiências ocorridas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha a partir dos anos de 1970. No caso brasileiro, não há evidências de que estas experiências tenham ocorrido no mesmo período histórico, mas somente a partir dos anos de 1990, com a edição da lei dos crimes hediondos. Em oposição a esse rigor punitivo, atua uma vertente política que prioriza as medidas ressocializadoras, a prevenção (social e situacional) e as penas alternativas à prisão.

Palavras-chave: Cultura punitiva. Modernidade tardia. Punitivismo. Punitivismo popular. Prisão.

## **ABSTRACT**

The central objective of this thesis is to analyze, from the perceptions of the legislator, what is common and different in punitive experiences in late modernity, in Brazil and in other countries, especially the United States and Great Britain. In a more limited way, I tried to understand through legislative practices how the punitive culture that uses the prison sentence as the main punitive instrument of the penal system is developed in the Brazilian scenario. At the same time, I have tried to demonstrate the existence of other legislative rationales that propose alternative measures to imprisonment. The problem of research of the thesis is inserted in the field of study of the Sociology of Punishment and develops within the complexity of the punitive rationalities of the State. I made the choice of a theoretical reference that relates the socioeconomic and cultural changes of certain societies to the emergence of a "new punitive culture" called punitivism - or popular punitivism, according to the motivations that determine the performance of the politician (David Garland and John Pratt). The theoretical argument of the thesis was constructed and oriented sociologically in the articulation of the following theoretical categories: late modernity, culture and punitivism, whose senses are aligned with the definitions attributed by David Garland. I carried out a qualitative research, whose methodology of the data construction process consisted in the selection of documents, semi-structured interviews with parliamentarians (federal deputies and senators) and direct observation carried out in the Committee of Public Security and Combating Organized Crime of the Chamber of Deputies, in Brasilia . As an analytical technique, I adopted the Data Based Theory (Anselm Strauss and Juliet Corbin), which I consider to be adequate for the present study. The analysis indicates expressions of punitivism in the practices of the Brazilian penal system, much like the experiences in the United States and Great Britain from the 1970s. In the Brazilian case, there is no evidence that these experiences occurred in the same Historical period, but only, from the 1990s, with the edition of the law of the heinous crimes. In opposition to this punitive rigor, there is a political aspect that prioritizes resocializing measures, prevention (social and situational) and alternative penalties to imprisonment.

**Keywords:** Punitive culture. Late modernity. Punitivism. Popular punitivism. Prison.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	-	Constituição Federal
CICCN	-	Centro Integrado de Comando e Controle Nacional
CP	-	Código Penal
CSPCCO	-	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados
DEM	-	Democratas
ILANUD	-	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
INFOPEN	-	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	-	Lei de Execução Penal
MP	-	Medida Provisória
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PFL	-	Partido da Frente Liberal (substituído pelo DEM)
PL	-	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLS	-	Projeto de Lei do Senado
PMDB	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	-	Partido da República
PSB	-	Partido Socialista Brasileiro
PSC	-	Partido Social Cristão
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	-	Partido dos Trabalhadores
PTB	-	Partido Trabalhista Brasileiro

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	-	Variação de taxa de aprisionamento entre 2008 e 2014 nos quatro países com maior população prisional do mundo.....	38
Gráfico 2	-	Evolução das pessoas privadas de liberdade no Brasil.....	40
Gráfico 3	-	Variação da pena máxima para o crime de porte ilegal de arma de fogo.....	41
Gráfico 4	-	Variação da pena mínima para o crime de tráfico de drogas.....	42
Gráfico 5	-	Consulta sobre o tempo máximo de prisão no Brasil.....	44

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	-	Representação parcial da hipótese.....	43
Figura 2	-	Evolução das penas no Estatuto do Desarmamento.....	111
Figura 3	-	Sistema estruturado de proteção na Lei Maria da Penha.....	116
Figura 4	-	Alterações promovidas pela Lei dos Crimes Sexuais.....	119
Figura 5	-	Evolução das penas na Nova Lei Antidrogas 1.....	125
Figura 6	-	Evolução das penas na Nova Lei Antidrogas 2.....	126
Figura 7	-	Evolução das penas na Lei das Organizações Criminosas.....	132
Figura 8	-	Sistema hierarquizado de proteção.....	138
Figura 9	-	Percepções do legislador.....	159
Figura 10	-	Modelos políticos de controle do crime.....	214
Figura 11	-	Posturas políticas no campo do controle do crime no Brasil.....	228

## **LISTA DE PROJETOS DE LEIS**

PLS nº 292/1999	-	Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento)
PL nº 115/2002	-	Lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas)
PL nº 1.555/2003	-	Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento)
PL nº 4559/2004	-	Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)
PL nº 150/2006	-	Lei nº 12.850 de 2013 (Lei das Organizações Criminosas)
MP nº 415/2008	-	Lei nº 11.705 de 2008 (Lei Seca)
PLS nº 253/2008	-	Lei nº 12.015 de 2009 (Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual)
PL nº 5.607/2009	-	Lei nº 12.760 de 2012 (Nova Lei Seca)
PLS nº 236/2012	-	Reforma o Código Penal Brasileiro (em tramitação).
PL nº 3.734/2012	-	Cria o Sistema Único de Segurança Pública (em tramitação).
PL nº 8.229/2014	-	Institui o Dia Nacional da Legítima Defesa – Rejeitado na CSPCCO
PLS nº 618/2015	-	Agravamento da pena para o caso “estupro coletivo” (em tramitação).
PL nº 0629/2015	-	Cria o Cadastro Nacional de Pedófilos – (em tramitação).

## **LISTA DE LEIS CONSULTADAS**

Dec.-Lei 2.848/1940	-	Código Penal
Lei 8.072/1990	-	Lei dos Crimes Hediondos
Lei 8.069/1990	-	Estatuto da Criança e do Adolescente
Lei 9.099/1995	-	Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais
Lei 9.503/1997	-	Código de Trânsito Brasileiro
Lei 10.826/2003	-	Estatuto do Desarmamento
Lei 11.343/2006	-	Nova Lei Antidrogas
Lei 11.340/2006	-	Lei Maria da Penha
Lei 11.705/2008	-	Lei Seca
Lei 12.015/2009	-	Lei dos Crimes contra a Dignidade Sexual
Lei 12.850/2013	-	Lei das Organizações Criminosas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ENFOQUE TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>	<b>21</b>
1.1 REFERENCIAL TEÓRICO: PRINCIPAIS ABORDAGENS NORTEADORAS DA PESQUISA .....	21
1.1.1 O sentido da punição na sociedade moderna: algumas reflexões sobre o poder disciplinar e a <i>sobredeterminação</i> das práticas penais .....	22
1.1.2 O argumento teórico da Tese .....	29
1.2 O PROBLEMA DE PESQUISA .....	37
1.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....	45
1.3.1 O <i>corpus</i> da pesquisa .....	50
1.3.2 Técnicas de construção do <i>corpus</i> .....	50
1.3.3 Técnicas de análise do <i>corpus</i> .....	60
1.4 ANOTAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO .....	63
1.5 Conclusão parcial.....	67
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>AS POLÍTICAS DE CONTROLE DO CRIME NA MODERNIDADE TARDIA.....</b>	<b>69</b>
2.1 Panorama histórico da punição .....	70
2.2 A pena de prisão: uma análise à luz da Sociologia da Punição .....	73
2.3 A cultura punitiva contemporânea .....	81
2.4 Os meios de comunicação de massa ( <i>mass media</i> ) e o discurso da punição rigorosa.....	90
2.5 Outros olhares sobre a mudança penal .....	93
2.6 Sistema penal brasileiro e sua política de controle do crime .....	96
2.7 Conclusão parcial.....	102
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>POLÍTICA PENAL E PUNITIVISMO: REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO.....</b>	<b>105</b>
3.1 Justificativas e discussões de projetos de leis: uma análise dos fundamentos da punição severa e do <i>punitivismo</i> .....	105
3.1.1 Violência noticiada .....	106

3.1.2 Violência doméstica .....	112
3.1.3 Violência sexual .....	117
3.1.4 O sistema hierarquizado de proteção .....	133
3.1.4.1 Punição severa: uma percepção da pena de prisão .....	138
3.2 Segurança pública: uma percepção da política penal brasileira .....	143
3.3 A proteção insuficiente do sistema penal .....	149
3.4 As percepções do legislador no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados .....	152
3.5 Conclusão parcial .....	158
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>A CULTURA PUNITIVA DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DO LEGISLADOR.....</b>	<b>166</b>
4.1 Sistema integrado de segurança pública: uma proposta para redução das altas taxas de criminalidade .....	167
4.2 A prisão: expressões de punição severa e <i>punitivismo</i> no discurso político .....	175
4.3 Medidas punitivas populares: a estratégia política do <i>punitivismo popular</i> .....	179
4.4 Armas e drogas: vetores de violência e criminalidade .....	184
4.5 Novas políticas públicas de segurança .....	192
4.6 A falência do sistema prisional .....	196
4.7 Conclusão parcial .....	202
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>O OUTRO LADO: UM DISCURSO POLÍTICO DE REFORMA PENAL.....</b>	<b>205</b>
5.1 Ressocialização: o processo de recuperação do criminoso na visão do legislador.....	206
5.2 Política penal reformadora .....	215
5.2.1 Estratégias de controle do crime: prevenção social e situacional.....	219
5.2.2 Novas alternativas à prisão.....	229
5.3 Conclusão parcial.....	234
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>236</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>246</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>255</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo central da presente tese é analisar, a partir das percepções do legislador, o que há de comum e de diferente nas experiências punitivas na modernidade tardia, no Brasil e em outros países, especialmente Estados Unidos e Grã-Bretanha. De forma mais delimitada, busquei entender como se desenvolve no cenário brasileiro a cultura punitiva baseada na pena de prisão (na lógica de que “a prisão funciona”). Ao mesmo tempo, procurei demonstrar a existência de um outro lado desse discurso, que aponte medidas alternativas à prisão.

O problema de pesquisa da tese está inserido no campo de estudo da Sociologia da Punição, cujo sistema explicativo se encontra alinhado à perspectiva teórica formulada por David Garland (1999), que considera a *punição* um processo complexo consistente na articulação de um conjunto de práticas sociais bem estruturadas e organizadas, racionalidades próprias e específicas de cada instituição, que constituem uma “cultura institucional”.

Essas racionalidades punitivas – também componentes da “cultura institucional” do sistema de justiça penal brasileiro – emergem no discurso político do legislador, sendo observadas tanto na análise das justificativas e discussão de projetos de leis, quanto nas entrevistas realizadas com os parlamentares (deputados federais e senadores).

O interesse pelo tema, especialmente, pela compreensão das práticas punitivas comuns no país, está relacionado com as experiências profissionais vivenciadas entre os anos de 2003 a 2009, período em que dirigi uma penitenciária de segurança máxima no Estado do Piauí, como também representa influências da pesquisa de mestrado, cujo objeto de estudo foi a reincidência carcerária.

No curso dessas experiências, as racionalidades dominantes no sistema prisional e os resultados práticos da prisão, por exemplo, não refletiam os fins a que a pena se destina, especialmente a “ressocialização”. Portanto, daí emergiram diversos questionamentos sobre o sentido da pena de prisão e qual o seu significado para o legislador, que a utiliza como mecanismo punitivo majoritário na formulação da política penal.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cuja metodologia do processo de construção dos dados consistiu na seleção de documentos, entrevistas semiestruturadas com parlamentares (deputados federais e senadores) e observação direta realizada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em Brasília. Quanto à



técnica de análise, adotei a perspectiva analítica da Teoria Fundamentada nos Dados (STRAUSS; CORBIN, 2008), que considero adequada ao presente estudo.

Fiz opção por um referencial teórico que articula a concepção de *modernidade tardia* (YOUNG, 2007) com as mudanças culturais na política de controle do crime e o surgimento de uma “nova cultura punitiva” denominada de *punitivismo* – ou *punitivismo popular* de acordo com as motivações que determinam a atuação do legislador (GARLAND, 2008; PRATT, 2007).

O argumento teórico da tese foi construído e orientado sociologicamente na articulação das seguintes categorias teóricas: *modernidade tardia*, *cultura e punitivismo* – cujos sentidos estão alinhados às definições atribuídas por David Garland (2008) em sua obra “*A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*”.

Relacionando o caso brasileiro com as experiências de outros países, verifico que esse processo complexo de punição se desenvolve sobre três aspectos distintos, que denomino de temporal, valorativo e relacional, os quais se articulam entre si.

A temporalidade se refere à *modernidade tardia*, enquanto estágio da vida social, representada por instabilidades e incertezas em todos os campos, pela obsessão com as regras e pela fixação de limites claros entre o comportamento correto e o inadequado. Nesse contexto, as incertezas e dúvidas sobre regras de conduta se deslocaram para o campo do sistema de justiça penal (YOUNG, 2007; POTTER, 2013).

Faço a opção pelo termo *modernidade tardia*, por considerá-lo mais conveniente, empregando-o com um sentido próprio para esta pesquisa, razão pela qual esclareço seu sentido e o demarco de outros tipos, tais como modernidades múltiplas (EISENSTADT, 2001), modernidades alternativas (FERRERAS; BRUCE, 2009) e variedades de modernidade (SCHMIDT, 2006).

Quanto à sua influência no processo de mudança penal, a *modernidade tardia* fez predominar o *punitivismo* como característica marcante na cultura punitiva dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, a partir dos anos de 1970 (GARLAND, 2008). Todavia, não há evidências de que estas experiências tenham ocorrido no Brasil em idêntico período histórico, porque foi somente a partir dos anos de 1990, que se evidenciaram no sistema penal brasileiro características semelhantes com o *punitivismo* norte-americano e o europeu.

A discussão em torno das altas taxas de criminalidade no Brasil e a necessidade de maior rigor punitivo se desenvolve com maior intensidade e, inclusive com alteração das leis no

sentido de aumentar a punição, a partir dos anos 1990, com a edição da lei dos crimes hediondos, que foi motivada, inclusive, pelos “sequestros”, amplamente noticiados, de dois importantes empresários brasileiros – Abílio Diniz, em 17 de dezembro de 1989, e Roberto Medina, em 05 de junho de 1990.

No curso desse período, é possível observar que, a partir de 2003, a produção legislativa se intensificou no sentido da elaboração de “leis duras” com crime, notadamente com a edição do Estatuto do Desarmamento e, posteriormente, com a Lei Maria da Penha e a Lei Antidrogas, em 2006; a Lei Seca, em 2008; a Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual, em 2009; e a Lei de Repressão às Organizações Criminosas, em 2013. Essas leis denotam uma racionalidade punitiva que se desenvolve na primeira década do século XIX, articulada com as mudanças sociais e culturais desse período, expressando uma “nova cultura punitiva”.

O aspecto valorativo da política de controle do crime no Brasil contemporâneo corresponde às mudanças socioculturais que contribuíram com o surgimento de uma política penal, baseada no *punitivismo*, representada por uma atuação simbólica do Estado que procura reduzir as taxas de criminalidade aumentando a pena de determinados crimes ou criando novos crimes e novas penas. Em regra, a pena de prisão é aquela que possui o maior nível de severidade admitida pela Constituição Federal de 1988.

Por um lado, o processo de produção dessas leis foi marcado por fatos anteriores e socialmente relevantes, na medida em que as referidas leis expressam, de certo modo, o desejo da sociedade pela redução das altas taxas de criminalidade. Por outro lado, não há nenhuma evidência de que o sentimento majoritário do público, em relação aos criminosos, seja em sentido diverso do que propõem as leis que impõem punição severa, entendido como maior rigor nos procedimentos punitivos e maior tempo de prisão.

O aspecto relacional diz respeito à canalização dos sentimentos da sociedade – raiva, medo, insegurança etc – em relação ao criminoso para o processo de formulação das leis penais. Ou seja, uma relação em que o legislador atua para atender os interesses do público, no sentido da formulação de “leis duras” com o crime e maior rigor com o criminoso, mas também com o objetivo subjacente de obtenção de vantagens eleitorais a curto prazo, que pode ser denominado de *punitivismo popular* (GARLAND, 2008).

A experiência brasileira é marcada por racionalidades semelhantes às de outros países, como Estados Unidos e Grã-Bretanha, mas é também demarcada por inúmeras diferenças que são descritas no curso dos capítulos analíticos da presente tese.

O enfoque teórico-metodológico, a definição das categorias teóricas que orientam a presente tese, bem como a análise dos dados, encontram-se, sistematicamente, organizados e distribuídos nos capítulos seguintes à presente introdução.

No primeiro capítulo, faço a apresentação do referencial teórico e das principais abordagens norteadoras da pesquisa, estabelecendo o sentido da *punição* na sociedade moderna, a partir das reflexões sobre o poder disciplinar (FOUCAULT, 1999) e a *sobredeterminação* (*overdetermination*) das práticas penais (GARLAND, 1999), que consiste em pensar a *punição* como um processo complexo e multifacetado.

Apresento o argumento teórico da tese, articulando uma inter-relação entre *modernidade tardia* e *punitivismo*, mediada, principalmente, por mudanças *culturais* características deste período histórico, levando-se em conta as peculiaridades desta experiência no Brasil.

Esclareço o problema de pesquisa, apontando a hipótese central, os indicadores referentes ao crescimento da população carcerária brasileira e o recorte temporal em que estes dados são analisados.

Detalho as escolhas metodológicas, esclarecendo as técnicas de construção e análise do *corpus* da pesquisa, bem como finalizo caracterizando o local da pesquisa de campo e detalhando, por meio das anotações de campo, todo o percurso realizado para a realização das entrevistas com os parlamentares.

No segundo capítulo, apresento o quadro teórico da tese, consistente em um conjunto de conceitos e categorias analíticas que são articuladas entre si e com aquelas que emergirem dos dados, com o objetivo de formar um sistema explicativo coerente.

Contextualizo, temporalmente, o período histórico em que são consideradas as experiências de *modernidade tardia* nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, decorrentes de mudanças econômicas, sociais e culturais que implicaram numa virada radical da política de controle do crime nesses cenários – a substituição do previdenciarismo penal pelo *punitivismo*, marcado, especialmente, pelo retorno da prisão.

Também faço uma contextualização histórica da pena de prisão, enquanto mecanismo de punição largamente utilizado nas sociedades contemporâneas e que representa importante componente da “nova cultura de controle do crime”. Quanto a este ponto, apresento outros olhares sobre a mudança penal, que atribuem o rigor punitivo, sobretudo com o aprisionamento

em massa, a outros que não possuem relação com a *modernidade tardia* ou com o estágio de desenvolvimento da sociedade.

Discorro, ainda, sobre os sentidos normativos da política penal e a sua relação com o *punitivismo* ou *punitivismo popular*. Esclareço também o alcance do termo “política penal”, demarcando de outras categorias teóricas.

Aponto as perspectivas teóricas que consideram os meios de comunicação de massa (*mass media*) como componentes que intervêm negativamente no processo de formulação da política penal. Ao final, faço uma descrição conceitual e uma correlação do sistema de justiça penal brasileiro com aqueles das sociedades em que predomina uma política penal punitivista, trançando limites e definições deste sistema de acordo com a legislação vigente.

No terceiro capítulo, analiso os documentos que compõem o *corpus* da pesquisa, tais como as justificativas de projetos de leis (Estatuto do Desarmamento, Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca, Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual e Lei de Repressão às Organizações Criminosas) e as discussões dos mencionados projetos, objetivando identificar as percepções do legislador sobre a pena de prisão, sistema de proteção da sociedade e segurança pública, e como este seu olhar determina um maior rigor punitivo para os crimes previstos nestas leis.

Ao final, faço uma análise da dinâmica e como se comportam os parlamentares em reunião deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.

No quarto capítulo, analiso as entrevistas realizadas com os parlamentares, tendo como enfoque as percepções destes sobre a pena de prisão, que revelem um discurso punitivista e que possam ser relacionadas com as categorias teóricas da pesquisa, notadamente o punitivismo, considerando não somente o seu aspecto conceitual, mas também outras dimensões e suas consequências.

Detalho as categorias empíricas que emergem dos dados e que demarcam a política penal de outras políticas públicas, bem como representam fundamentos utilizados pelo legislador para justificar sua atuação parlamentar, que, em geral, é pautada por “medidas punitivas populares” – *punitivismo popular* – que são adotadas, em princípio, para a satisfação de interesse da sociedade.

No quinto capítulo, faço a análise de outra parte das entrevistas realizadas com os parlamentares, levando em conta os posicionamentos “progressistas” ou reformadores, assim considerados aqueles que não se ajustam às características do punitivismo ou que representem percepções reabilitadoras em vez de punitivas ou alternativas à pena de prisão.

Detalho as categorias empíricas que emergiram dos dados e que indicam uma visão humanitária no discurso político sobre o crime e a punição no Brasil. Essas percepções do legislador referem-se, sobretudo, a uma política penal reformadora que impõe prioridade à ressocialização e a novas políticas de enfrentamento ao crime. E, quanto à punição, a prioridade é a implementação de novas alternativas à prisão, tendo em vista, especialmente, a superlotação carcerária do sistema prisional.

Por último, apresento as considerações finais, ocasião em que recupero os principais achados da pesquisa, apontando, todavia, as dificuldades para sua realização. Aponto, ainda, as possíveis contribuições que o estudo pode dar para uma agenda de pesquisa na área, bem como o processo de construção da tese implicou positivamente no modo de pensar do pesquisador.

## CAPÍTULO 1

### ENFOQUE TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA

#### 1.1 REFERENCIAL TEÓRICO: PRINCIPAIS ABORDAGENS NORTEADORAS DA PESQUISA

Neste capítulo, faço a apresentação das minhas opções teóricas e metodológicas que nortearam a presente pesquisa. Em seguida, passo a tratar de sua natureza qualitativa, bem como da descrição do problema, hipóteses, objetivos, *corpus* e das técnicas de construção e análise dos dados.

Esclareço o problema de pesquisa, destacando suas fontes, inclusive com dados estatísticos sobre o nível de aprisionamentos no Brasil, comparando-os com outros países, no período analisado.

Apresento as categorias teóricas que servem de apoio para análise e que compõem o quadro teórico da pesquisa, definindo-as conceitualmente e demonstrando como estas se articulam na composição do argumento central da tese, que se desenvolve a partir da relação entre *modernidade tardia*, *cultura* e *punitivismo*, sem desconsiderar outras categorias das quais me aproprio para dar maior consistência à análise.

Cuido ainda de conceituar e delimitar as categorias analíticas no campo da Sociologia da Punição e, para tanto, faço apropriação do sentido que tem a punição na teoria social contemporânea a partir das concepções de poder disciplinar (FOUCAULT, 1999) e sobredeterminação (*overdetermination*) das práticas penais (GARLAND, 1999).

Detalho os caminhos trilhados para a consecução e desenvolvimento da pesquisa, especialmente as técnicas de coleta de dados, bem como os critérios de seleção dos sujeitos entrevistados, as dificuldades para realização das entrevistas e o lugar em que foram realizadas.

Ao final, faço os devidos esclarecimentos sobre a Teoria Fundamentada nos Dados (STRAUSS; CORBIN, 2008), técnica apropriada para a análise dos dados da presente tese. Por meio desta técnica, o pesquisador utiliza-se de processos específicos de codificação, que permitem extrair dos dados categorias analíticas que possam ser articuladas com as categorias

teóricas que norteiam a pesquisa, cuja a finalidade é de desenvolver um sistema explicativo coerente para o problema em análise.

### **1.1.1 O sentido da punição na sociedade moderna: algumas reflexões sobre o *poder disciplinar* e a *sobredeterminação* das práticas penais**

Ao pensar a punição no Estado moderno, Foucault (1999) desenvolveu um argumento crítico em face dos sistemas punitivos do Antigo Regime que adotavam o suplício como mecanismo de punição – fundado na imposição de intenso sofrimento ao criminoso – não somente para lhe garantir uma retribuição de todo mal que causou sua conduta criminosa, mas também como forma de intimar os demais membros da sociedade.

Surge, assim, uma nova perspectiva punitiva, em que se faz necessário afastar o suplício do corpo, – a dor, o sofrimento desnecessário – todavia sustentada na necessidade de disciplinar o corpo, de neutralizar os sujeitos como mecanismo punitivo. Isso significou um avanço na forma de pensar a punição, vez que o suplício poderia ser substituído por uma tecnologia de poder, regida pelo poder disciplinar, em que tornar os corpos dóceis era um fim em si mesmo.

Para Foucault (1999), a disciplina do corpo seria mais útil que o suplício, porque conservava o poder. Assim, o poder disciplinar, em vez de apenas se apropriar dos sujeitos, tem como função maior adestrá-los; ou seja, uma forma mais intensa e sutil de controle sobre os indivíduos pelo sistema de coerção (formal ou informal).

A noção desse poder disciplinar transcende os sistemas formais de controle social para alcançar instituições informais de controle social. Ainda remanesce uma percepção (inclusive do legislador) de que as disciplinas aplicadas nas instituições sociais – como a família e a escola, por exemplo – podem “adestrar” suficientemente as pessoas para um convívio social em conformidade com as normas, sem qualquer envolvimento com o crime.

Quando perguntado qual era a sua visão sobre a violência e a criminalidade no Brasil, um dos parlamentares entrevistados explicitou percepções que revelam dimensões de um poder disciplinar que compõe um sentido geral da punição:

Lamentavelmente, é a formação de nossos jovens que acaba deixando muito a desejar e degrading para essa situação. Eu lembro que no meu tempo de garoto, a gente tinha uma verdadeira reverência pelos professores e chamavam de mestre; hoje, qualquer garoto, tio, tia. É...a lei da palmada também veio impedir algumas providências que os pais tomavam em relação aos jovens, no

sentido de coibir. **Eu mesmo apanhei muito do meu pai e da minha mãe e se não tivesse apanhado não teria chegado onde cheguei. Hoje em dia, você não pode mais dar uma reprimenda num filho, por que isso tudo é proibido** (grifei) (DEPUTADO D1, PTB).

Apesar do estágio social em que a sociedade se encontra, esse processo de punição disciplinar – consistente em pequenas penalidades, pequenos atos punitivos no âmbito escolar ou familiar – ainda chega a ser invocado como mecanismo de controle que poderia produzir resultados satisfatórios diante de um cenário de altas taxas de criminalidade.

A referência utilizada pelo parlamentar indica a existência de valores compartilhados historicamente quanto à atuação deste poder (cultura punitiva), inclusive fora do sistema de coerção formal. Nos dias de hoje, o exercício desse poder, especialmente nas instituições de controle social informal, sofre limitações legais.

Segundo Michel Foucault, o poder disciplinar é um processo de controle que se decompõe e se multiplica uniforme e individualmente até o ponto necessário e suficiente para um bom adestramento.

“Adestra” as multidões confusas, móveis, inúteis de corpos e forças para uma multiplicidade de elementos individuais – pequenas células separadas, autonomias orgânicas, identidades e continuidades genéticas, segmentos combinatórios. A disciplina “fabrica” indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício (FOUCAULT, 1999, p. 167).

Assim, o poder disciplinar funciona silenciosa e permanentemente como uma técnica de dominação e sujeição, cujo sucesso se deve a três elementos específicos: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e o exame.

Em síntese, Foucault (1999, p. 168) afirma que a *vigilância hierárquica* representa um recurso do poder disciplinar, consistente em técnica de visibilidade geral, pelos meios de coerção sobre aqueles que se aplicam as disciplinas. Ou seja, trata-se de “pequenas técnicas das vigilâncias múltiplas e entrecruzadas, dos olhares que devem ver sem ser vistos”

Trata-se, portanto, de “observatórios” que compõem os sistemas de coerção, cuja visibilidade só interessa quanto àqueles que estão sob as disciplinas. Rege-se pelo princípio do “encastramento”, um modelo semelhante ao de um acampamento militar, em que sua forma de diagrama permite uma visibilidade geral daqueles que devem ser observados, promovendo, assim, a sujeição dos mesmos ao poder disciplinar.



A arquitetura do sistema punitivo revela um papel importante, uma vez que não se busca mais construções apenas para encarcerar ou fechar indivíduos, ou para ser contemplado ou para vigilância e segurança externa, mas, sobretudo, um modelo arquitetônico para as instituições de controle que permitam um controle interior, articulado e detalhado, que possa tornar visíveis os que nela se encontram. Ou seja, “uma arquitetura que seria um operador para a transformação dos indivíduos: agir sobre aquele que abriga, dar domínio sobre seu comportamento, reconduzir até eles os efeitos do poder, oferecê-los a um conhecimento, modificá-los” (FOUCAULT, 1999, p. 169).

Nesse modelo de coerção, a vigilância mediada pela arquitetura das instituições de controle é hierarquizada, contínua e funcional, cujo funcionamento se dá numa relação vertical, de cima para baixo, mas também, até um certo ponto, de baixo para cima e lateralmente. Para Foucault (1999, p. 173), trata-se de uma relação de poder, em que até mesmo quem fiscaliza é fiscalizado, onde o controle se impõe sobre aqueles encarregados de controlar, o que permite que o poder disciplinar seja um “sistema integrado”.

A *sanção normalizadora* parte do pressuposto de que os sistemas punitivos formalizados pela lei deixam lacunas, as quais são preenchidas pelas “micropenalidade” ou “infrapenalidades”, que compõem um “pequeno mecanismo penal”, que “trata ao mesmo tempo de tornar penalizáveis as frações mais tênues da conduta, e de dar uma função punitiva aos elementos aparentemente indiferentes do aparelho disciplinar” (FOUCAULT, 1999, p. 175).

Pode-se dizer que a *sanção normalizadora* representa um mecanismo de punição disciplinar, de caráter corretivo, traduzido a partir de uma visão maniqueísta das disciplinas, ou seja, um sistema duplo de punição: de um lado, a imposição de castigos disciplinares para os “maus” indivíduos, aqueles que transgridem as normas e regulamentos; de outro, as recompensas para os “bons” indivíduos, aqueles que se mantêm alinhadas às regras.

O trabalho se revela, dentro desta visão, um mecanismo disciplinar que atua a partir da distinção entre os indivíduos (os que trabalham e os que não trabalham). O trabalho exercido ainda na adolescência, com pouca idade, pode ter menos caráter produtivo e mais significado disciplinar. Outro ponto é o trabalho carcerário que surge como “direito”, mas evidencia um caráter de disciplina muito mais forte, servindo também como elemento de distinção entre pessoas presas.

[...]. Então, na verdade, nós temos também uma questão que o Brasil firmou, parte, celebrando um convênio com a OIT proibindo o trabalho do menor.

Hoje em dia, você tem dificuldade de colocar o menor no mercado de trabalho. Na minha época, com 15 anos já entrava no mercado de trabalho, na verdade, você já estava dando a oportunidade de ajudar na formação. Essa falta de formação toda, lamentavelmente, acabou degradingolando essa questão penal. (DEPUTADO D1, PTB).

[...]. E o trabalho para o preso no Brasil é um dever, na medida que ele não realiza o trabalho que foi dado para ele realizar, isso se constitui, inclusive, numa falta, que pode ser considerada falta grave e que vai ter consequências no cumprimento da pena dele. Agora você estabelecer o trabalho forçado como pena é...eu acho que merece uma discussão muito mais aprofundada, especialmente num país como o Brasil que tem já uma história de direitos humanos, uma sociedade cristã, de valores do cristianismo muito arraigado, não é...eu acho que termina sendo algo que vai exigir um debate muito mais aprofundado que envolva a própria sociedade. (DEPUTADO D6, PSDB).

Sei que não basta só a pena de prisão. É preciso fazer com que os presos não fiquem na ociosidade dentro das cadeias, portanto, eles devem trabalhar. Para isso, devemos incentivar as empresas que vendem para o governo, abrindo espaço para mão de obra, e é claro, para aqueles detentos de bom comportamento, sistema semiaberto, etc. (DEPUTADO D8, PMDB).

Apesar de ter havido (ainda que formalmente) uma mudança institucional na cultura punitiva baseada nas disciplinas que orientam as instituições sociais (tais como família, escola, etc.), ainda assim estas são invocadas pelos parlamentares como mecanismos úteis para uma punição efetiva, para correção de criminosos ou prevenção de crimes.

Para Foucault (1999) são as disciplinas aplicadas como forma de punição que fazem evidenciar o poder da norma e, embora, em regra, este poder se encontre funcionando dentro de um sistema de igualdades formais, ele se vale das diferenças individuais para a aplicação das punições disciplinares.

Há um ritual do poder disciplinar (o *exame*), que combina as técnicas de vigilância hierárquica com as de sanção normalizadora, buscando a “objetivação” dos indivíduos, por meio de mecanismo de registros e anotações escritas. Aqui, o indivíduo já não é mais invisível, mas se transforma objetivamente em um “caso” (FOUCAULT, 1999, p. 187).

Portanto, no pensamento foucaultiano, a concepção de reforma penal passa pela necessária compreensão de que, muito embora, o crime não seja uma manifestação natural, vez que é definido em função dos interesses próprios da sociedade, a punição deve representar uma consequência natural do crime e não deve aparecer como um efeito arbitrário de um poder.

A perspectiva foucaltiana eleva a punição ao nível de uma relação de poder que se materializa nas práticas institucionais, sejam elas pertencentes ao controle formal do Estado ou não. As práticas penais no Estado moderno representam tecnologias de poder, as quais transcendem os limites do sistema de justiça penal para alcançar diferentes contextos, e neles estabelecer o controle social por meio de instituições formais e informais. (FOUCAULT, 1999).

Todavia, o entendimento de David Garland é no sentido de que a punição significa uma verdadeira instituição social tal qual a família, a lei, a educação, o governo, o mercado, o exército, a religião, entre outros, que “representam um conjunto de práticas sociais extremamente estruturadas e organizadas.” Assim, “por orientar um aspecto particular da vida social e um grupo específico de necessidades e problemas, cada instituição tem sua própria racionalidade e sua maneira de fazer as coisas – o que poderíamos chamar de sua própria “cultura institucional” – construída em torno de um cúmulo de conhecimentos, técnicas, normas e procedimentos” (GARLAND, 1999, p. 327).

Essa complexidade da punição é revelada também a partir de um conjunto de forças opostas e inter-relacionadas que atuam no sistema penal. Dentro deste sistema existem forças que divergem sobre as normas punitivas institucionalmente construídas, conforme se observa na fala de um dos parlamentares entrevistados.

[...]. Há uma abordagem acerca da nossa legislação. Uma abordagem, pra uns, dizem que a nossa legislação é frouxa; pra outros é que a nossa legislação encaminha para um encarceramento absurdo. Eu acho que a nossa legislação não é nenhuma coisa nem outra, ela é muito equilibrada (DEPUTADO D6, PSDB).

É nesse cenário de contradições e embate de forças políticas que se consolida a cultura punitiva (a cultura institucional), que define os sentidos da punição para o sistema penal. Assim, o significado do poder punitivo se institucionaliza pela norma jurídica, mas, como se observa, não há consenso em torno dessa legislação penal, que pode ser alterada de acordo com a dinâmica das práticas legislativas.

Do ponto de vista sociológico, a punição não pode reduzir-se a um significado ou a um propósito único. “Não é suscetível de uma definição lógica, porque se trata de uma instituição social que representa e “condensa” uma série de propósitos e um profundo significado histórico” (GARLAND, 1999, p. 32).

A respeito desse ponto de vista, Salla, Gauto e Alvarez (2006, p. 338) consideram que David Garland se apropriou criticamente do legado de Foucault, evidentemente, considerando outras perspectivas sobre a punição tratada por autores clássicos da teoria social<sup>1</sup> para desenvolver um modelo explicativo mais sofisticado do sentido da punição na sociedade moderna, transcendendo o enfoque da “perspectiva do poder” construído por Foucault.

Há um outro estilo de análise que pode ser chamada de *sobredeterminação da punição* e que se apresenta em qualquer formação social. “Esta interpretação – concreta e historicamente detalhada – acentua que as políticas e instituições penais não são formadas por um processo monolítico, mas por um espectro de forças que convergem para o problema em qualquer situação” (GARLAND, 1999, p.153).

Ao tratar da sociologia da punição, Garland (1999, p. 25) parte de premissa de que os fenômenos penais na sociedade moderna são problemáticos e têm sido interpretados de forma equivocada. Assim, considera que “a sociologia da punição, em sua noção ampla, é um corpus que explora a relação entre punição e sociedade. Sua intenção é entender a punição como fenômeno social e, em consequência, estabelecer o seu papel na vida social. ”

Sua análise visa explorar os diferentes aspectos da vida social, enfocando os problemas básicos acerca dos fundamentos sociais da punição. Sustenta que a sociologia da punição se caracteriza por uma variedade de “perspectivas”, a partir das quais se desenvolve a investigação. “Na verdade, a sociologia da punição se reinventa em cada novo estudo, de modo que cada vez se apresenta um novo conceito dos fenômenos objeto de estudo e as perguntas que devem ser abordadas” (GARLAND, 1999, p. 27).

Existem, pelo menos, quatro perspectivas teóricas dentro da sociologia da punição e que cada um desses métodos de investigação estabelece uma “imagem particular da punição”, definindo de forma precisa certos aspectos e descuidando-se de outros. Em primeiro lugar, leva-se em conta a tradição sociológica durkheimiana que relaciona a punição a preceitos morais e sociopsicológicos, que decorrem como efeito da solidariedade entre os indivíduos; bem como os estudos marxistas, os quais destacam o papel da punição como um processo de regulação econômica e social baseado na divisão de classes. Considera-se ainda o argumento de Michel Foucault, que sustenta que a punição disciplinar atua como mecanismo de poder-conhecimento dentro de estratégias mais amplas de dominação e submissão. Por último, a

---

<sup>1</sup> Nesse caso, os autores referem-se a Émile Durkheim, Rusche e Kirchheimer, Karl Max, Max Weber e Norbert Elias.

perspectiva de Norbert Elias que situa a punição dentro de uma análise de mudança cultural na sensibilidade e mentalidade (GARLAND, 1999, p. 28).

Portanto, Garland (1999) considera que são utilizados vários enfoques reducionistas para explicar e compreender a punição, entre os quais assegura que é comum em muitos estudos críticos sobre o tema, considerá-la como sendo uma relação entre o Estado e o transgressor. Assim, são constituídas muitas representações teóricas singulares e imagens fragmentadas da punição.

Como alternativa a esse olhar fragmentado sobre a punição, Garland (1999, p. 326) sugere o conceito de “instituição social” como forma de pensar a punição. Assim, para ele, “a pena deve ser vista não como um tipo especial de acontecimento ou relação, mas como uma instituição social que, por definição, envolve uma estrutura complexa e um conjunto de significados, com os quais temos tido relação uma ou outra vez”. Em vez de imagens fragmentadas da punição, é preciso:

[...] aprender a pensar a punição como uma instituição social e imaginá-la, fundamentalmente, em termos que nos permite descrever a complexidade e o caráter multifacetado do fenômeno em uma só imagem mestre, assim como localizar as outras imagens da punição dentro deste marco geral e, por sua vez, sugere que a pena está relacionada com redes mais amplas de ação social e significado cultural (GARLAND, 1999, p. 327).

As perspectivas de Foucault e Garland, embora não encontrem um ponto comum, representam formas significativas de pensar a punição. Enquanto Foucault (1999), numa visão reducionista, compreende a punição como um poder relacional de controle social formal e informal; Garland (1999, p. 328) considera que compreendê-la implica pensar em termos de complexidade, de objetivos múltiplos e de *sobredeterminação*, considerada como um acontecimento histórico que é também um sistema funcional e uma forma distinta de vida, por sua vez dependente de outras formas e relações sociais.

Embora Garland (1991) tenha considerado a punição como processo complexo e multifacetado, isto não o isenta de críticas quanto a sua metodologia. Nesse sentido, Braithwaite (2003, p. 6) entende que Garland fez uma melhor leitura histórica da punição do que aquela feita por Foucault, pois uma parte importante de sua análise na obra *Punishment and Welfare* foi para corrigir erros históricos de Foucault.

A crítica à análise de David Garland refere-se sobretudo ao método empregado, visto que faz uma importante análise sociológica, mas possui um olhar “miope” quanto ao método

de investigação genealógico, tendo em vista que não sistematiza os arquivos históricos relevantes para sua análise, como também não lhe interessam narrativas históricas. Assim, a crítica sobre o trabalho de Garland é também no sentido de que parece que em sua análise há um erro metodológico de não-historiadores que enfrentam questões históricas (BRAITHWAITE, 2003, p. 6).

Apesar das críticas, Braithwaite (2003, p. 5) considera que o trabalho do Garland é o melhor caso da sociologia da punição. “É um trabalho de erudição suprema, equilíbrio, percepção e amplitude de visão histórica que premia o leitor em cada momento”. Além disso, sustenta que parece amplamente compartilhada a opinião de que David Garland é o principal pensador contemporâneo da sociologia da punição.

### 1.1.2 O argumento teórico da Tese

Convém esclarecer que a apropriação que faço do significado de teoria remete à proposta de Strauss e Corbin (2008, p. 35), os quais consideram que “teoria denota um conjunto de categorias bem desenvolvidas (ex: temas, conceitos), que são sistematicamente inter-relacionadas através de declarações de relação para formar uma estrutura teórica que explique alguns fenômenos relevantes sociais, psicológicos, educacionais, de enfermagem ou outros. ”

As teorias que orientam o processo de pesquisa são como versões do mundo e “de acordo com esse conceito, as teorias não são representação (correta ou errada) de determinados fatos, mas versões ou perspectivas através das quais o mundo é visto”. As teorias não se constituem apenas em uma representação exata da realidade, mas se trata da forma como o mundo é visto e que, sob essa perspectiva, elas são preliminares em não se reverterem de caráter absoluto, uma vez que podem ser revistas, avaliadas, construídas e reconstruídas de modo contínuo (FLICK, 2004, p. 60).

Desse modo, o argumento central que orienta a presente tese remete à construção teórica de Garland (2001), no sentido de que as políticas e práticas do controle do crime são fortemente influenciadas pelas mudanças sociais, econômicas e culturais, características da *modernidade tardia*, notadamente aquelas decorrentes de políticas neoliberais e conservadoras, bem como pelos realinhamentos dos discursos políticos em reação a esse processo de mudança estrutural no campo do controle do crime. Assim, a *modernidade tardia*, enquanto estágio de

desenvolvimento da sociedade, proporcionou uma mudança na cultura política de controle do crime, a exemplo do que foi observado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, a partir dos anos de 1970.

Todavia, na presente pesquisa, analiso o que há de comum e de diferente nas experiências punitivas na modernidade tardia, no Brasil e em outros países, especialmente Estados Unidos e Grã-Bretanha.

É possível a coexistência de diversas percepções sobre a mudança na política penal, especialmente a partir dos anos de 1970, e que podem ser adotados diferentes visões teóricas explicativas, sejam estes vinculados ao projeto político de Estado, a exemplo do neoliberalismo (WACQUANT, 2012) ou ao estágio da sociedade, tais como a concepção de *modernidade tardia* ou *pós-modernidade* (GARLAND, 2001; YOUNG, 2007; PRATT, 2007).

Ademais, contrasta à noção de *modernidade tardia* outras concepções que também versam sobre as mudanças na organização da sociedade sob outras perspectivas, tais como *modernidades múltiplas* (EISENSTADT, 2001), *modernidades alternativas* (FERRERAS; BRUCE, 2009) e *variedades de modernidade* (SCHMIDT, 2006), que, de modo amplo, buscam uma quebra de paradigma para esclarecer que tais experiências podem se dar em momentos históricos distintos e com características diferentes de acordo com as particularidades de cada sociedade.

Quanto ao processo de modernização nas Américas, por exemplo, Ferreras e Bruce (2009, p. 133) afirmam que a coexistência de dimensões políticas, sociais e culturais bastante distintas, as quais resultantes de diferentes processos de colonização e migração, implicam na construção de *modernidades alternativas*, ou seja, um projeto de modernidade para as Américas que busca atender às particularidades locais ou regionais de cada agrupamento social ou país. Assim, sustentam que “na América Latina, há tantas modernidades como países, e que cada um deles responde a um processo particular de instauração e de consolidação do processo de modernização”.

Para Eisenstadt (2001, p. 139), o termo *modernidades múltiplas* possui duas significações, a saber:

A primeira é que modernidade e ocidentalização não são idênticas; o padrão, ou padrões, ocidentais de modernidade não constituem as únicas modernidades “autênticas”, mesmo se foram historicamente precedentes e se continuaram a ser uma referência central para outras visões da modernidade. A segunda é que o termo modernidades implica finalmente o reconhecimento

de que essas modernidades não são “estáticas”, que se encontram antes em constante mutação.

O que se extrai da abordagem de Eisenstadt (2001) é que o processo de modernização tem como paradigma a mudança nas sociedades ocidentais e que as modernidades que não se encontram inseridas neste contexto de civilização não podem ser compreendidas por meio das categorias e conceitos desenvolvidos para a compreensão da modernidade ocidental, nem convergem com as formas e estruturas institucionais não adotadas pela modernidade ocidental (SCHMIDT, 2006, p. 150).

Schmidt (2006) propõe a noção de *variedades de modernidade* em vez de modernidades múltiplas, afirmando que, apesar daquela definição se originar nos estudos da nova economia política, trata-se de uma abordagem que permite mensurar as semelhanças e diferenças nas mudanças da sociedade no plano da economia, também denominada de variedades de capitalismo, que, igualmente, busca uma análise que alcança países de diferentes continentes, ou seja, passa a considerar possíveis semelhanças, sobretudo, entre as economias intercontinentais.

Portanto, apesar da possibilidade de analisar a mudança na política penal sob diferentes aspectos, para fins de análise desta pesquisa, adoto a concepção de *modernidade tardia* como categoria teórica analítica, *considerando-a não como um processo de mudança linear e homogêneo nas sociedades do Ocidente, mas como um estágio de desenvolvimento da sociedade que se apresenta em cada país de forma e em marcos temporais diferentes, em virtude das peculiaridades do processo de formação histórico-cultural de cada sociedade.*

Com a finalidade de desenvolver um sistema explicativo coerente acerca do problema da presente tese, o argumento teórico desenvolve-se articulando uma inter-relação entre *modernidade tardia* e *punitivismo*, mediada, principalmente, por *mudanças culturais* características deste período histórico, levando-se em conta as peculiaridades desta experiência no Brasil.

### *Modernidade tardia*

Para Young (2007), a *modernidade tardia* é representada por instabilidades e incertezas em todos os campos, pela obsessão com as regras e pela fixação de limites claros entre o comportamento correto e o inadequado. Igualmente, verifica-se pouca tolerância com a conduta



desviante e respostas rigorosas e desproporcionais à quebra de regras, com também se apresenta um ambiente propício para o *punitivismo* em que a punição se aproxima da vingança.

Nesse contexto, também é possível perceber um paradoxo ou contradições nas práticas das “sociedades punitivas”, em que o Estado e as instituições, a exemplo dos meios de comunicação de massa, apresentam ao mesmo tempo um discurso repressivo e libertador (GARLAND, 1999; YOUNG, 2007).

Assim, a *modernidade tardia* significa “a presente fase de desenvolvimento das instituições modernas, marcada pela radicalização e globalização dos traços básicos da modernidade” (GIDDENS, 2002, p. 221). Trata-se de um período sem cronologia exata, também denominada de “crise de civilização” e que se formou na segunda fase da modernidade clássica, representado pelo Iluminismo, prorrogando-se até a contemporaneidade (MARTINEZ, 2010; 2013, p. 250).

Uma outra forma de compreensão da *modernidade tardia* é considerá-la como uma fase da vida social atual, em que as incertezas e dúvidas sobre regras de conduta se deslocaram para o campo do sistema de justiça criminal, possibilitando o crescimento do sistema governamental formal do controle do crime, bem como o setor de segurança privada e, nesse contexto, a prevenção da criminalidade se alinha ao *punitivismo* e à punição rigorosa (POTTER, 2013).

No mesmo sentido, Santos (2014, p. 21) considera que a *modernidade tardia* se encontra marcada por uma lógica de insegurança e incerteza, a qual impõe uma pressão constante para desconstituir as garantias socialmente construídas, tendo em vista que o centro das preocupações passa a ser o “culto da liberdade individual” e o “desdobramento da personalidade”, o que caracteriza uma ruptura da consciência coletiva responsável pela integração social. Assim, o reestabelecimento desses dos laços sociais exige a “recomposição da cultura como elemento de integração social” (MARTINEZ, 2013, p. 250).

Embora existam divergências quanto à delimitação temporal da modernidade tardia, tomo como referência as mudanças na política do controle do crime ocorridas no período que data a partir de 1970, notadamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (GARLAND, 2008; MATTHEWS, 2002), com o objetivo de contrastá-las com as expressões de modernidade tardia no Brasil.

## *Cultura*

O conceito de “cultura” se revela importante no processo de análise da pesquisa, vez que, a partir da concepção teórica da qual compartilho, representa um componente mediador das mudanças no campo do controle do crime, notadamente para estabelecer uma relação entre a *modernidade tardia* e o surgimento do *punitivismo*.

Nesse contexto de organização social da modernidade tardia, ocorrida a partir de meados de 1970, Garland (2006) observa que a mudança na política penal é mediada por alterações nas relações culturais presentes nos cenários por ele analisados, EUA e Grã-Bretanha, revelando que as práticas do sistema do controle do crime resultam de tradições culturais específicas ou estruturas de valores vigentes, que constituem uma dimensão cultural da penalidade.

Ainda, segundo Garland (2006, p. 424), o conceito de cultura foi implantado por sociólogos da punição, que “pode ser usado para explicar as diferenças (ou semelhanças) nas práticas penais das diferentes sociedades, mostrando que as práticas em questão são o produto de tradições culturais específicas ou estruturas de valores”.

Para Garland (2006, p. 421):

Cultura e práticas culturais consistem, em grande parte, na transmissão e reprodução de significados coletivos, valores, classificações e percepções, realizadas para fins de socializar o jovem, indivíduos com vinculação a grupos e motivadora de ação significativa. Cultura é, sobretudo, constituída por atos de comunicação que coordenam e controlam a conduta no interesse da ação coletiva e da ordem social.

Quanto aos sentidos do conceito de “cultura”, Garland (2006, p. 422) apresenta dois sentidos distintos que devem ser observados, sendo que na primeira hipótese, a análise afirma a importância de fatores culturais distintos considerados como uma força causal na formação de instituições penais (cultura em oposição a não cultura), enquanto que na segunda, a análise aponta para diferentes culturas (uma cultura em oposição a outra) e pretende mostrar que as culturas contrastantes produzem diferentes padrões de penalidade.

## *Punitivismo*

Nessa linha de raciocínio, Garland (2008, p. 376) sustenta que as transformações nas estruturas da política de controle do crime, mediadas principalmente por mudanças culturais, deram origem a uma “nova cultura de controle do crime”, marcada pelo *punitivismo*, que representa um fenômeno da cultura punitiva na modernidade tardia. Em outros termos, este fenômeno pode receber diferentes denominações, tais como *punitivismo popular* (HARPER; TREADWELL, 2013; MAKIN, 2013), *populismo punitivo* (BOTTOMS, 1995) ou *populismo penal* (PRATT, 2007; ROBERTS et al, 2003).

Essa postura política que marca a cultura punitiva contemporânea se apresenta, geralmente, associada a um discurso que invoca a punição rigorosa, até mesmo o retorno da justiça privada. No caso brasileiro, o sentido da punição se encontra bastante vinculado às medidas repressivas e duras com o crime e o criminoso. Nesse sentido, o discurso político (aquele que justifica o punitivismo) se aproxima da lógica da “criminologia do outro” (GARLAND, 2008), em que a sociedade se divide entre ‘cidadãos de bem’ e ‘criminosos’ (os outros, os bandidos).

Uma das coisas que eu prego é revogar o Estatuto do Desarmamento, dar arma para o cidadão de bem, para que ele possa se defender da violência e falta nessas pesquisas dizer que quantos bandidos morrem, nas estatísticas - quase sessenta mil por ano - e quantos cidadãos de bem. Não podemos dizer que morreu um assaltante, um traficante, vale, a vida dele vale a mesma de um trabalhador; não, são diferentes. Nós começamos a ver onde devemos atacar realmente a violência, agora, volto a debater: punição, tem que haver punição. (DEPUTADO D5, PSC)

Essas manifestações traduzem um sentimento pessoal do político, como também podem servir para expressar os anseios de parcela da sociedade que movida pelo medo do crime e pela sensação de insegurança apoia e até exige punição mais rigorosa e ações repressivas para o enfrentamento da criminalidade.

Quanto à relação do *punitivismo* com a noção de *populismo*, Garland (2008, p. 372) considera que aquele é um fenômeno social relativamente independente deste, mas, ainda assim, acredita que eles possam convergir para um ponto comum, ocasião em que se teria o

*punitivismo popular*, ou seja, “uma postura ou tática política, adotada para a obtenção de dividendos a curto prazo. ”

O *punitivismo* está relacionado a uma estratégia de “segregação punitiva”, consistente na exigência de penas longas, cumpridas sem privilégios e monitoramento daqueles libertados; de medidas “populistas” e “politizadas” e de um lugar privilegiado para as vítimas, na verdade, uma projeção da imagem politizada desta (GARLAND, 2008, p. 314).

Já o *populismo penal* é um fenômeno político em que o legislador propõe “políticas penais punitivas que parecem ser de alguma forma “popular” com o público em geral”. Ele nos diz os modos pelos quais criminosos e prisioneiros são vistos como favorecidos às expensas das vítimas de crimes e, em particular, daqueles que seguem as leis em geral. Isto alimenta as expressões de raiva, desencantamento e desilusão com o sistema criminal vigente (PRATT, 2007, p.12).

É importante reconhecer que o *punitivismo* não se trata de uma característica inevitável da *modernidade tardia*, mas, neste contexto, encontram-se as condições necessárias para seu desenvolvimento. São as transformações na organização da sociedade, especialmente no campo cultural, que possibilitam a mudança da política penal. Todavia, existem sociedades modernas onde o *punitivismo* não foi capaz de se desenvolver, em virtude de seus arranjos sociais que o inviabiliza, como também não existem garantias de sua impenetrabilidade (GARLAND, 2008; PRATT, 2007, p. 152).

Na visão de Estrada (2013), o *punitivismo* representa uma opção de política penal, concebida, especialmente, pelos Estados Unidos, que reflete uma abusiva preferência no uso da prisão, um recurso frequentemente utilizado para imposição de cumprimento de pena em completo isolamento, o que significa uma afronta aos direitos fundamentais dos presos, além do registro de atos de violências contra estes, praticados tanto pelo Estado como por outros presos.

O *punitivismo* nos Estados Unidos, por exemplo, se constitui numa política penal fracassada, pois aquilo que se esperava – a redução nos índices de criminalidade – não ocorreu, ao contrário, tem-se verificado altas taxas de reincidência. Esta política de elevado rigor punitivo não se mostra viável economicamente, tendo em vista os altos investimentos que são exigidos para a manutenção do sistema prisional (ESTRADA, 2013).

Existem perspectivas diferentes de enxergar o *punitivismo*, isto é, pode ser visto como um fenômeno que emerge a partir do público (um processo “de baixo para cima”), que canaliza seus sentimentos e indignação, relativamente à criminalidade e ao criminoso, para o processo de construção da política penal, os quais são absorvidos pelo legislador. Ou, em sentido contrário, pode ser considerado por outro viés (um processo “de cima para baixo”), em que políticos ambiciosos e manipuladores lançam ao público medos e ansiedades, com a finalidade de demonstrar rigor com o crime e, por consequência, aumentar seu apoio eleitoral (GARLAND, 2008; MATTHEWS, 2005; PRATT, 2007).

Em tom de crítica, Matthews (2005, p. 178) esclarece que um breve mergulho na literatura sobre o tema do *punitivismo* é possível notar que existem muitas questões que precisam ser examinadas, notadamente sua definição e sua relação com outros conceitos importantes, a exemplo daqueles como crueldade, vingança e tolerância. Sustenta que o termo tem sido utilizado largamente, apesar de sua imprecisão e da falta de especificidade que o caracteriza. É possível que estas características tenham sido predominantes para sua aceitação generalizada, uma vez que, em princípio, tem a capacidade de produzir uma série de explicações acerca das mudanças da política penal inerentes à evolução da sociedade.

A discussão teórica sobre o *punitivismo* se expandiu para além dos estudos realizados por Garland (2001), nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, vez que outras sociedades foram cenários para análise deste fenômeno, a exemplo do debate sobre o “populismo penal” na Nova Zelândia (PRATT, 2005) e no Japão (FENWICK, 2013), bem como da discussão que estabelece uma relação entre “modernidade tardia” e “punitivismo” na Noruega (BARRY; LEONARDESEN, 2012) e a presença de uma política punitivista na Espanha (MAKIN, 2013).

Enfim, é possível afirmar que o argumento teórico da presente pesquisa se desdobra a partir de um panorama mais amplo de transformações sociais, denominado de *modernidade tardia* e que, neste estágio, as *mudanças culturais* proporcionaram o surgimento de uma “nova cultura punitiva”, que tem como principal componente o *punitivismo*, que representa, em síntese, a exigência de um maior rigor punitivo. Todavia, é necessário considerar que, no Brasil, o *punitivismo* apresenta especificidades, em virtude de dimensões políticas, sociais e culturais bastante distintas de outras sociedades.

## 1.2 O PROBLEMA DE PESQUISA

A hipótese central do presente trabalho sustenta que o legislador brasileiro, influenciado por suas percepções sobre a pena de prisão, atua para desenvolver uma política de controle do crime em que a pena de prisão funciona como principal mecanismo do sistema punitivo.

Essa hipótese foi construída levando-se em conta a constatação de que as leis penais que passaram a vigorar desde 2002 a 2014 têm previsto a prisão como principal pena àqueles que praticarem os crimes nelas descritos. Além disso, percebe-se que, sistematicamente, essas leis estão sendo alteradas com a finalidade, entre outras, de elevar a quantidade de pena já existente.

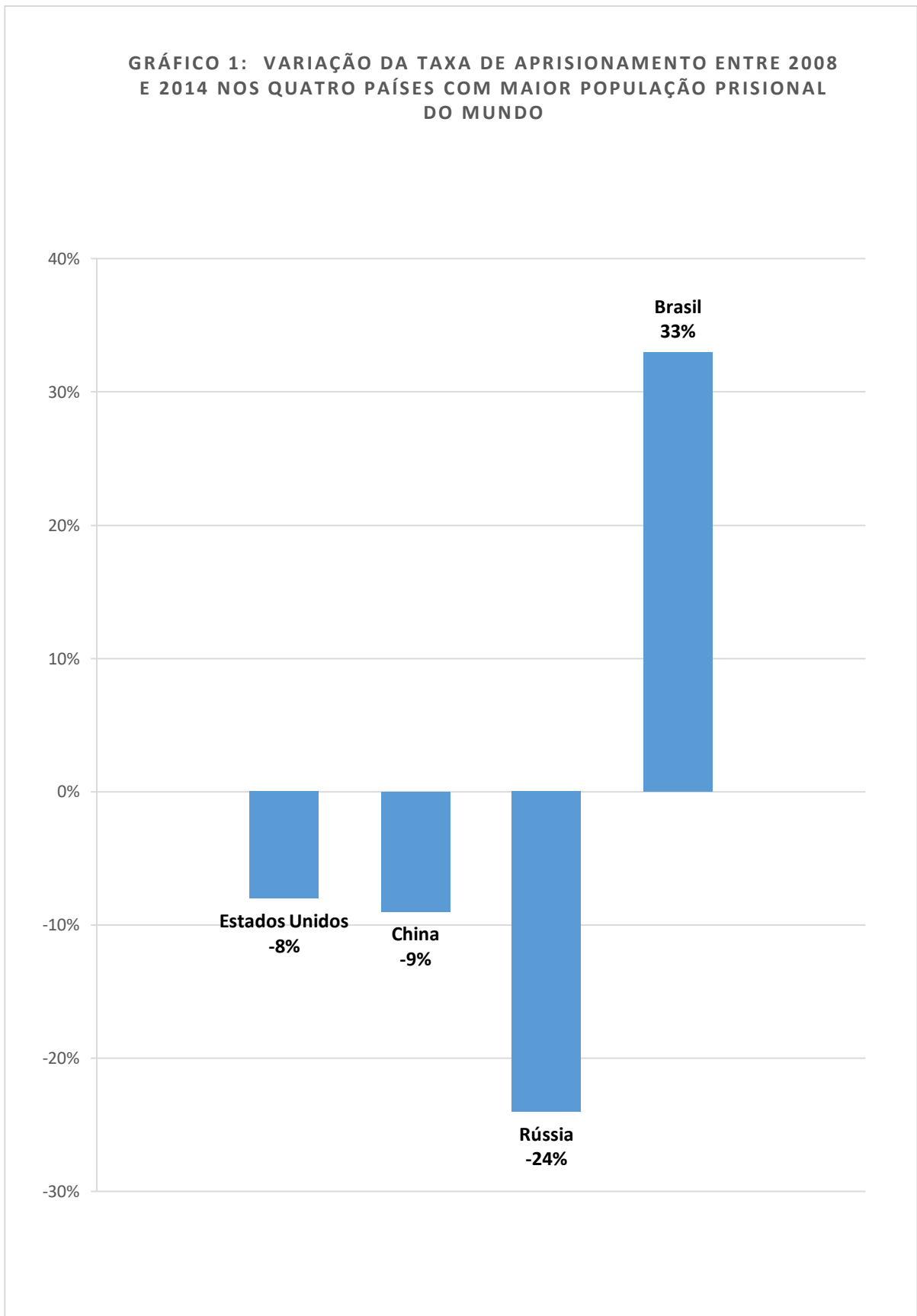
Ainda na fase do projeto de pesquisa, sustento que as percepções de parlamentares do Congresso Nacional (deputados federais e senadores) sobre a pena de prisão direcionam a política de controle do crime, no tocante à elevação do tempo de encarceramento dos crimes existentes, como também a criminalização de condutas com a previsão da referida pena, ou seja, contribuem para uma política penal baseada, principalmente, na neutralização do criminoso.

Acredito também que a política penal construída no âmbito do Congresso Nacional, e que prioriza a prisão como pena, pode decorrer de um processo mais amplo que envolve a opinião pública em favor de punições rigorosas e penas de prisão mais elevadas mediado pelos meios de comunicação de massa (*mass media*), que promovem a interlocução desse sentimento público.

Não é possível desconsiderar que culturas punitivas de outros países possam influenciar na internalização desse sentimento, que pode decorrer das experiências de modernidade tardia em outros países do Ocidente e no Brasil.

A exemplo disso, a cultura punitiva dos Estados Unidos (centrada no punitivismo) os colocaram no protagonismo do cenário de encarceramento mundial, sendo seguidos por países que adotaram uma política penal semelhante, estando entre eles o Brasil, que figura entre os quatro países que mais prendem no mundo e com um histórico de crescimento desde 2008, período em que os três primeiros reduziram as suas taxas de aprisionamentos, conforme dados publicados pelo Ministério da Justiça:

**GRÁFICO 1: VARIAÇÃO DA TAXA DE APRISIONAMENTO ENTRE 2008 E 2014 NOS QUATRO PAÍSES COM MAIOR POPULAÇÃO PRISIONAL DO MUNDO**



Fonte: Ministério da Justiça / Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – Junho de 2014.  
Adaptado pelo autor.

O gráfico 1 mostra um cenário de contradição na política penal dos três países que mais aprisionam pessoas com aquela desenvolvida pelo Brasil. Os indicadores demonstram que há uma tendência de redução do número de pessoas presas nestes países, ao passo que, no caso brasileiro, o número de pessoas encarceradas cresce a cada ano.

A partir desse recorte (2008 a 2014) é razoável pensar que a população carcerária do Brasil pode se tornar, em pouco tempo, a terceira maior do mundo, tendo em vista que a Rússia reduziu, neste período, o nível de aprisionamento em percentual muito próximo ao que foi elevado no número de pessoas presas no sistema prisional brasileiro.

No cenário interno, portanto, a evolução do aprisionamento cresce anualmente, expressando o fortalecimento da cultura punitiva do sistema penal brasileiro, em detrimento de medidas alternativas de punição ou diversas da prisão. Igualmente, as evidências demonstram que o ideal de ressocialização<sup>2</sup>, previsto na Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210 e 1984), que consiste, especialmente, no favorecimento de condições harmônicas à integração social do condenado (ou na “recuperação do criminoso”), não tem sido a prioridade do Estado.

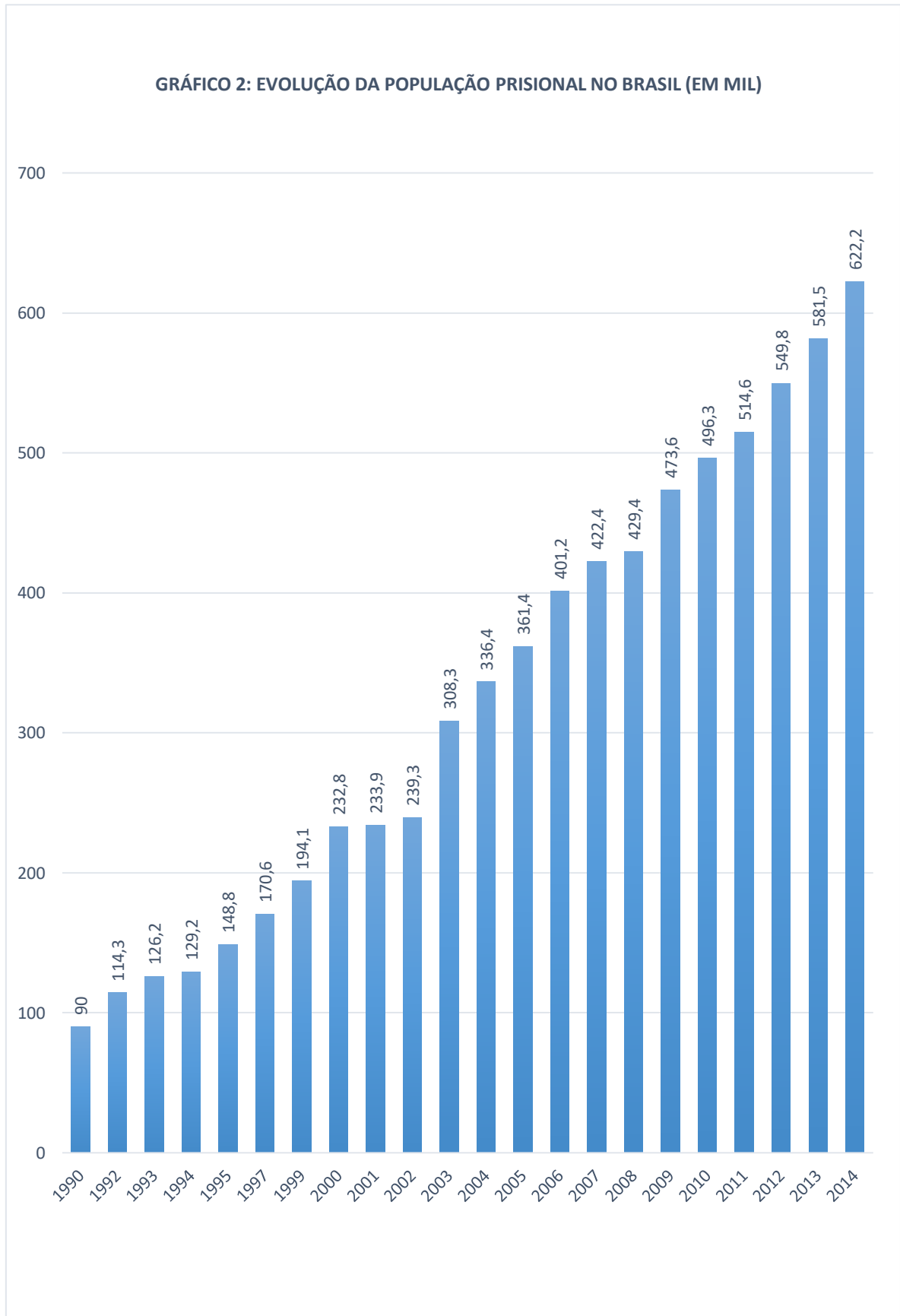
O modelo normativo de cumprimento da pena de prisão – baseado no isolamento do criminoso e nos ideais de “ressocialização” – tem como um dos objetivos devolver o condenado à sociedade (após o cumprimento da pena) em condições de conviver sem motivações para praticar novos crimes. Todavia, as evidências nos levam a crer que esse “modelo legal” não produz os resultados práticos desejados, principalmente porque a população carcerária brasileira cresce em descompasso com esse ideal.

Embora os dados sobre pessoas presas sejam de conhecimento público, não se verifica indignação popular quanto a esse processo de crescimento gradual do encarceramento no Brasil, ao contrário, é possível perceber um clamor público pela prisão de pessoas acusadas de crimes, mesmo antes de eventual condenação. Para ilustrar o progressivo crescimento da população carcerária brasileira, segue o gráfico 2:

---

<sup>2</sup> No Brasil, as finalidades da execução da pena, do ponto de vista legal, estão estabelecidas no art. 1º da Lei de Execução Penal, que, além de considerar o cumprimento da pena como consequência natural de uma sentença judicial, prevê também que se trata de um momento oportuno para o Estado proporcionar ao condenado condições adequadas à sua integração social, no sentido de que este não volte mais a delinquir, conforme o texto legal transcrito: “Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.”





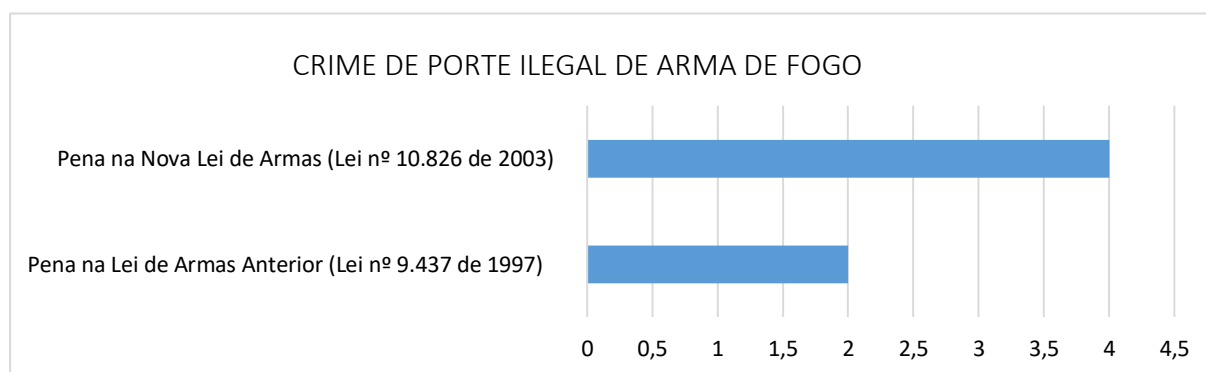
Fonte: Ministério da Justiça / Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Dezembro de 2014) – Adaptado pelo autor.

A última atualização destes dados ocorreu em 26 de abril de 2016, quando o Ministério da Justiça publicou um novo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, que traz informações sobre o crescimento da população carcerária e estabelecimentos prisionais do país, Estados e Distrito Federal, atualizado até dezembro de 2014, por meio dos dados repassados pelos gestores dos estabelecimentos prisionais<sup>3</sup>.

Os dados representados neste gráfico evidenciam o crescimento acelerado da população carcerária brasileira. Este último levantamento do Ministério da Justiça aponta, ainda que, se considerado o número de pessoas que entraram e saíram do sistema penitenciário nacional ao longo de 2014, pelo menos, um milhão de brasileiros vivenciaram a experiência do encarceramento, no período de um ano. Portanto, esses dados revelam que a questão penitenciária constitui um dos desafios complexos para a política penal brasileira, como também para os gestores do sistema penal.

Nesse contexto de crescimento da população carcerária, em 22/12/2003 entrou em vigor a Lei nº. 10.826 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, bem como define crimes, aos quais são previstas penas de prisão superiores às penas impostas pela lei anterior nº 9.437 de 1997. Enquanto na lei anterior a pena para o crime de porte ilegal de armas era de detenção<sup>4</sup>, 1 a 2 anos e multa (art. 10); na lei atual, essa pena foi elevada para um patamar de reclusão<sup>5</sup> de 2 a 4 anos (art. 14), conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 3: Variação da pena máxima para o crime de porte ilegal de arma de fogo**



Fonte: Leis 9.437/97 e 10.826/2003, com dados adaptados pelo autor.

<sup>3</sup> Segundo informações do Ministério da Justiça, o relatório de dezembro de 2014 foi realizado pelo Depen em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio do termo de parceria 817052/2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/populacao-carceraria-brasileira-chega-a-mais-de-622-mil-detentos>.

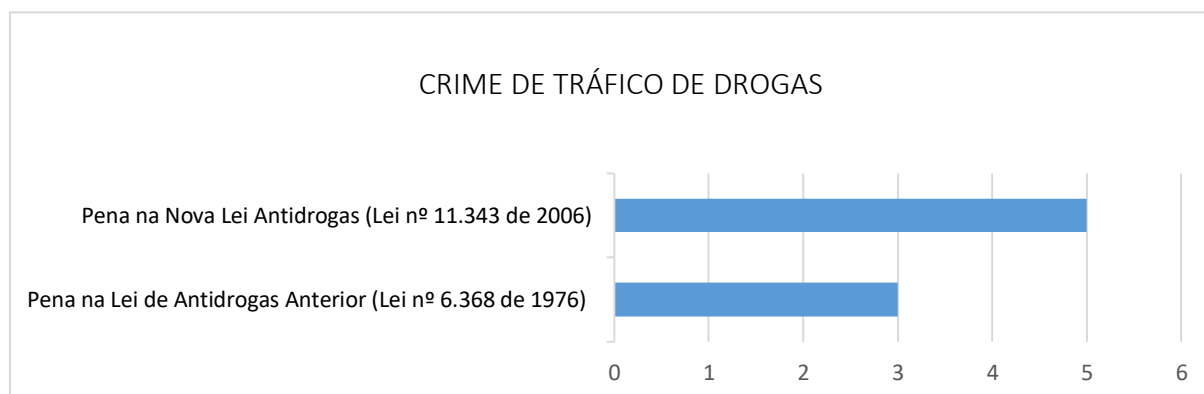
<sup>4</sup> A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado (Art. 33, segunda parte, do Código Penal Brasileiro).

<sup>5</sup> A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto (Art. 33, primeira parte, do Código Penal Brasileiro).

No caso da Lei 11.343/2006 (Nova Lei Antidrogas), outras condutas inexistentes na lei anterior passaram a ser censuradas com pena de prisão bastante elevada, bem maior do que aquela prevista para o tráfico de drogas, a exemplo do delito de financiamento do tráfico (art. 36), cuja pena varia de 8 a 20 anos de prisão para aquele que financiar ou custear a prática de qualquer dos crimes previstos na referida Lei.

Assim, a atual Lei Antidrogas promoveu alteração na pena de prisão prevista para o crime de tráfico de drogas, especialmente a sua pena mínima, que foi elevada de 3 (art. 12 da Lei 6.368/1976) para 5 anos de prisão (art. 33 da Lei nº 11.343/2006), já a pena máxima se manteve em 15 anos, conforme se pode ver no gráfico a seguir:

**Gráfico 4: Variação da pena mínima para o crime de tráfico de drogas**



Fonte: Leis 6.368/1976 e 11.343/2006, com dados adaptados pelo autor

Adotando como referência as duas situações representadas neste gráfico, construí a hipótese acreditando que o legislador tinha uma percepção clara sobre o papel da pena de prisão como instrumento de intimidação e repressão das práticas criminosas, revelando-o, inclusive, nas justificativas dos projetos das leis penais aprovadas pelo Congresso Nacional (e que fosse passível de constatação no período de 2002 a 2014). Ou seja, com base nas evidências empíricas acima descritas, a hipótese de que as percepções do legislador sobre a pena de prisão a definem como elemento central da política de controle do crime no Brasil.

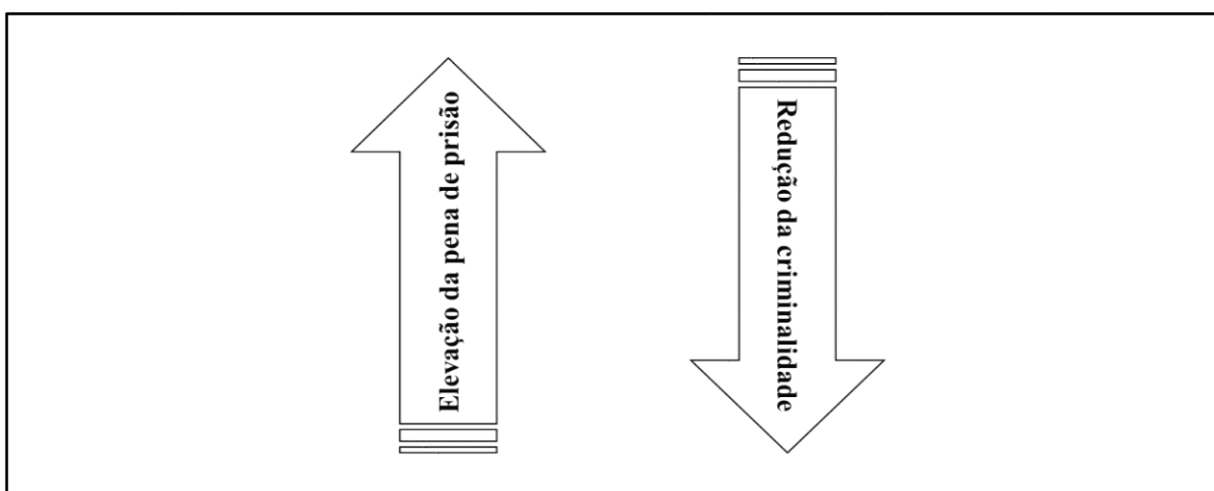
Acreditando ainda, que, de algum modo, o legislador levou em consideração o pressuposto de aplicação da pena, por ele mesmo pensado, de que a pena deve ser estabelecida na quantidade necessária e suficiente para *reprovação e prevenção do crime*.<sup>6</sup> Daí surge o

<sup>6</sup> Sobre a quantidade de pena ser aplicada ao criminoso, o art. 59 do Código Penal Brasileiro dispõe que: “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja

entendimento de que a pena no Brasil tem dupla finalidade: a) reprovar a prática de crimes, devolvendo ao agressor o mau injusto por ele praticado; e b) prevenir que novos crimes não sejam praticados, de um lado isolando o criminoso na prisão e, de outro, servindo de intimidação à sociedade.

O pressuposto da hipótese consiste em afirmar que o legislador, no processo de produção das leis penais, vê a pena de prisão como mecanismo de proteção da sociedade, consistente em intimidar suficientemente os sujeitos a fim de desestimulá-los da prática de crimes. Nesse sentido, imagina um processo de via dupla entre o aumento da pena e a redução do crime, ou seja, a percepção do legislador é de que a elevação da pena de prisão permite a redução da criminalidade, conforme expressa a figura 1:

**Figura 1: Representação parcial da hipótese**



Fonte: Elaboração própria

Como já mencionado, a percepção do legislador parece estar influenciada pela opinião pública sobre o tema, de que essas decisões sistemáticas de punir com maior rigor, especialmente utilizando a pena de prisão como principal instrumento de intimidação estatal, podem estar relacionados com os anseios populares, uma vez que existem diversas formas de acesso do público com os parlamentares.

Evidência desse fato pode ser observada a partir da estratégia do Senado Federal que, no curso do debate do Projeto de Lei de Reforma do Código Penal Brasileiro (PLS 236/2012),

---

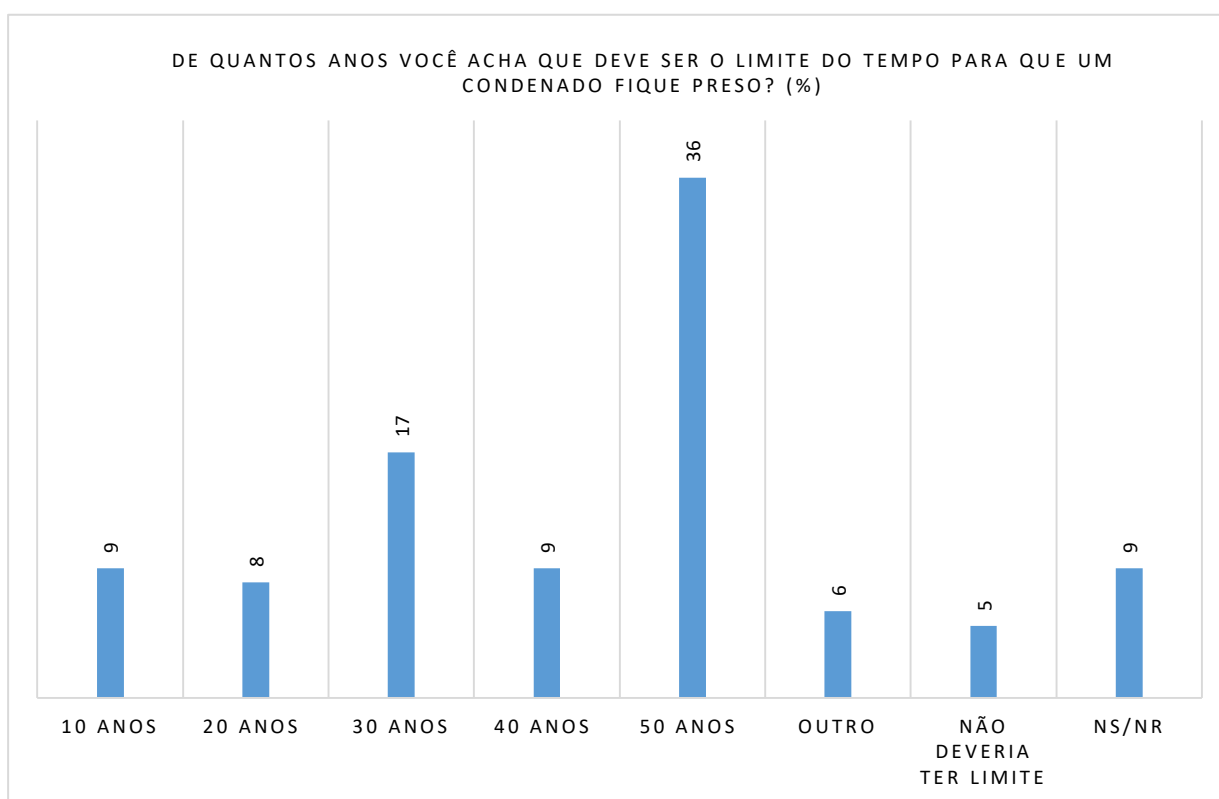
necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: I - as penas aplicáveis dentre as cominadas; II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos; III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade; IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

no ano de 2012, por intermédio do DataSenado (órgão da Secretaria de Pesquisa e Opinião), realizou pesquisa de opinião pública nacional, por telefone com 1.232 cidadãos de 119 municípios, incluindo todas as capitais, com a finalidade de subsidiar os senadores com informações sobre a opinião da sociedade e contribuir com essa discussão.

Um dos resultados que serve de parâmetro para a problematização da pesquisa refere-se à evidência da presença de expressões punitivistas nas respostas dos entrevistados, sobretudo quanto ao tempo máximo de encarceramento no Brasil. Pois consta que três em cada quatro entrevistados concordam com a necessidade de se aumentar o tempo em que os condenados devam ficar presos, para aumentar a segurança da sociedade.

Nessa pesquisa, a questão era saber juntos aos entrevistados em quantos anos deve ser o limite de tempo que um condenado deve ficar preso. As respostas revelam, ou pelo menos sinalizam, qual é a visão do público sobre a pena de prisão e como os parlamentares precisam se comportar quanto a esse tema, conforme se observa no gráfico a seguir:

**Gráfico 5: Consulta sobre o tempo máximo de prisão no Brasil**



Fonte: DataSenado / Reforma do Código Penal - Pesquisa de opinião pública nacional (Outubro/2012). Adaptado pelo autor.

Como se pode ver, apesar de no Brasil, em regra, nenhum condenado poder passar mais de 30 anos na prisão (art. 75, CP), considerado adequado para 17% dos entrevistados, 50% dos entrevistados apoiam o aumento da pena máxima, sendo que, destes, 36% defenderam o aumento do limite para 50 anos.

É possível, portanto, que a percepção do legislador sobre a pena de prisão pode não ser apenas resultado da opinião pública sobre o tema, mas pode significar a legitimação de percepções construídas no âmbito das atividades legislativas. O fato é que, transparece a ideia de que a canalização deste sentimento popular para o processo de formulação da política de controle do crime pode potencializar o rigor punitivo do legislador.

Outro aspecto importante, além das pesquisas de opinião, é o papel dos meios de comunicação de massa (*mass media*) de que podem servir mediador das relações entre o público e o legislador, sobretudo canalizando para este o sentimento popular de punição rigorosa contra criminosos, que consiste, geralmente, no pedido de aumento da pena de prisão para determinados casos.

Portanto, esta pesquisa busca entender a seguinte questão: a partir das percepções do legislador (notadamente da pena de prisão), o que há de comum e de diferente nas experiências punitivas na modernidade tardia, no Brasil e em outros países, especialmente Estados Unidos e Grã-Bretanha?

### 1.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Inicialmente, convém ressaltar que a metodologia da pesquisa abrange um conjunto de procedimentos que devem ser adotados pelo pesquisador no processo de investigação científica, dentre os quais se encontra o método, nesse caso, considerado como sendo a abordagem teórica acolhida pelo pesquisador com a finalidade de interpretar os dados construídos no decorrer do mencionado processo. Nesse sentido, Minayo (2009, p.14) explica:

Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua criatividade). A metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas.

No caso das pesquisas qualitativas, sabe-se que estas não têm um padrão único, pois estão sujeitas às variações da realidade social investigada, como também se sujeitam às concepções do pesquisador e aos elementos axiológicos que as sustentam (CHIZZOTTI, 2006).

Nesse campo, reúnem-se diferentes perspectivas de pesquisa, diferindo-se em suas posições teóricas e metodológicas. Segundo Flick (2004, p. 33), essas abordagens indicam o caminho para três posturas teóricas básicas: “a tradição do interacionismo simbólico, que trata do estudo dos significados subjetivos; a etnometodologia, interessada nas rotinas do cotidiano e em sua produção; e as posturas estruturalistas e psicanalistas, que partem do processo de inconsciência psicológica ou social. ”

Dentre as várias perspectivas teóricas no campo da pesquisa qualitativa houve grandes avanços, sendo possível afirmar que entre as mencionadas abordagens verificam-se pontos em comum. Ou seja, aspectos que permeiam igualmente todos esses campos teóricos o “*Verstehen*”<sup>7</sup> como princípio epistemológico”; “a reconstrução de casos como ponto de partida”; “a construção da realidade como base”; e “o texto como material empírico” (FLICK, 2004, p. 42-43).

Na pesquisa qualitativa, em princípio, o pesquisador atua com a finalidade de “descrever a complexidade de determinado problema, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos” (RICHARDSON, 1999, p. 80).

Em definição bastante genérica, o conceito de pesquisa qualitativa pode ser construído inserindo-a num cenário de transformação social pautada nas representações do pesquisador sobre a realidade pesquisada. Nesse sentido, Denzin (2006, p. 17) afirma que:

A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que localiza o observado no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes.

---

<sup>7</sup> “A palavra alemã para “entendimento” passou a ser usada em um sentido mais limitado para se referir à compreensão de textos e outras realizações humanas, tais como ações e fenômenos sociais e culturais, quando a compreensão desses fenômenos é frequentemente vista como sendo, de algum modo, semelhante ao entendimento de um texto escrito. Usada originalmente no século XIX para designar a penetração imaginativa de textos religiosos e outros textos históricos, a palavra foi usada pelo filósofo da história Johann Gustav Droysen (1838-1908) em seu ataque à concepção positivista de que a história deveria ter por objetivo descobrir leis como as das ciências naturais” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 797).

Sob outro ponto de vista, Chizzotti (2006, p. 28) refere-se às pesquisas qualitativas como “termo genérico para designar pesquisas que, usando, ou não, qualificações, pretendem interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem”.

Portanto, no caso da presente tese, o método de pesquisa qualitativa se mostrou adequado para o cumprimento de seus objetivos, especialmente por se tratar de uma investigação empírica, cujos procedimentos para a construção do *corpus* articularam técnicas de seleção de documentos, entrevistas e observação.

Uma característica marcante da pesquisa qualitativa é que esta não se presta a testar teoria, mas sobretudo diz respeito à construção de teoria a partir de investigação empírica. Todavia, existem vieses que devem ser superados no decorrer da investigação social, pois “a meta da pesquisa concentra-se menos em testar o que já é conhecido (por exemplo, teorias já formuladas antecipadamente embasadas) e mais em descobrir o novo e desenvolver teorias empiricamente embasadas” (FLICK, 2004, p. 21).

Os procedimentos metodológicos das pesquisas qualitativas de campo costumam utilizar as técnicas de observação e entrevistas, dada a capacidade destes instrumentos de penetrarem nas complexidades dos fenômenos sociais, objetos de estudo. Igualmente, no que se refere às pesquisas de análise documental, o enfoque metodológico de análise volta-se para a análise de conteúdo e análise histórica (RICHARDSON, 1999).

No curso da história da investigação científica, a pesquisa qualitativa ganhou enorme relevância, dentre outros fatores, principalmente pelas variadas possibilidades de integração dos dados colhidos pelo pesquisador. Na atualidade, “a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes” (GODOY, 1995, p. 21).

Ao referir-se à metodologia qualitativa, Martins (2004, p. 291) esclarece que “não se trata, portanto, de uma discussão sobre técnicas qualitativas de pesquisa, mas sobre maneiras de se fazer ciência. A metodologia é, pois, uma disciplina instrumental a serviço da pesquisa; nela, toda questão técnica implica uma discussão teórica”.



Um importante aspecto distintivo entre a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa diz respeito ao fato de que aquela aceita explicitamente “a influência de crenças e valores sobre a teoria, sobre a escolha de tópicos de pesquisa, sobre o método e sobre a interpretação de resultados” (GÜNTHER, 2006, 203).

Quanto à postura do pesquisador na pesquisa qualitativa, este não se despe inteiramente de suas convicções e de suas crenças acerca do objeto a ser pesquisado, ao contrário, tais condições fáticas (aspecto ontológico) são fatores que influenciam nas escolhas teóricas do pesquisador, uma vez que “[...] toda pesquisa explicita uma concepção e o pesquisador assume, manifesta ou latente, ingênua ou justificadamente, uma concepção da realidade” (CHIZZOTTI, 2006, p. 25).

Sobre a credibilidade da pesquisa científica, dois aspectos são considerados como sendo fundamentais para o atendimento dessa exigência, quais sejam: a “validade” e a “confiabilidade” dos resultados da pesquisa, como explica Silverman (2009, p. 252):

[...] devemos resistir à tentação de chegar a conclusões fáceis apenas porque há alguma evidência que parece conduzir a uma direção interessante. Em vez disso, precisamos sujeitar essa evidência a todo teste possível, implicando que a qualidade da pesquisa se torna digna de crédito (portanto, resistente à acusação de anedotismo) se fizermos todo o esforço para falsificar nossas suposições.

Em se tratando da validade da pesquisa qualitativa, a utilização de “métodos múltiplos” é bastante empregada, existindo dois tipos distintos de validação: a “triangulação” que “se refere à combinação de muitas teorias, de muitos métodos, observadores e materiais empíricos para produzir uma representação mais acurada, abrangente e objetiva do objeto do estudo” e a “validação respondente” que consiste na possibilidade de o pesquisador retornar às pessoas que estudou para validar os seus achados a partir da concordância ou não deste com os resultados (SILVERMAN, 2009, p. 261).

Na presente pesquisa, busco atribuir “credibilidade” e “validade” aos resultados a partir da utilização de “triangulação” de técnicas de construção dos dados (seleção de documentos, entrevistas e observação). Há uma diversificação de dados e de sujeitos das pesquisas, como também os diferentes momentos em que as informações foram colhidas (justificativas de projetos de leis, discussão dos projetos no Plenário das casas legislativas, discussão de projetos na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados e entrevistas).

No âmbito da pesquisa qualitativa os fatores qualidade e diversidade predominam em face da quantidade. Nesse sentido, aponta Cellard (2008, p. 305) que:

[...] a qualidade (credibilidade; confiabilidade; proximidade; profundidade) de um único documento importa muito mais do que inúmeros depoimentos, mais pobres. Se possível, o pesquisador deve tender à saturação das categorias; ou seja, coletar depoimentos corroborantes, que permitam produzir uma imagem coerente do fenômeno pesquisado.

Sobre a validade da pesquisa qualitativa, exige-se credibilidade das pesquisas, especialmente nas Ciências Sociais, em face dos critérios e rigores baseados na investigação no campo das Ciências Naturais que consiste na neutralidade do pesquisador diante de amostragem aleatória e dos testes estatísticos utilizados para estabelecer determinadas correlações entre variáveis. Todavia, nem mesmo os métodos estatísticos da pesquisa quantitativa estão a salvo das manipulações dos pesquisadores, razão pela qual se mostra razoável dizer que a validade dos resultados das pesquisas, sejam elas de cunho quantitativo ou qualitativo, deve-se à confiança no trabalho do pesquisador (RICHARDSON, 1999).

Tive o cuidado de fazer uma devida articulação entre dados quantitativos (informações estatísticas sobre número de pessoas presas no Brasil e no mundo, variação de pena de prisão e ainda opinião das pessoas sobre o limite do tempo de prisão), documentos, entrevistas e observação e as categorias teóricas que nortearam a pesquisa (especialmente, cultura, punitivismo e modernidade tardia).

Essa inter-relação entre os dados quantitativos e os qualitativos construídos a partir da investigação empírica poderá creditar maior validade e confiabilidade à presente pesquisa, tendo em vista também a explicitação dos procedimentos e técnicas utilizados para seu desenvolvimento.

A qualidade e a validade de uma pesquisa qualitativa estão intrinsecamente relacionadas com as preocupações voltadas para a utilização do senso crítico do pesquisador e com a diversidade de fontes utilizadas e com as interseções feitas por este no processo de análise, ou seja, “uma análise confiável tenta cercar a questão, recorrendo a elementos provenientes, tanto quanto possível, de fontes, pessoas ou grupos representando muitos interesses diferentes, de modo a obter um ponto de vista tão global e diversificado quanto pode ser” (CELLARD, 2008, p. 305).

### 1.3.1 O *corpus* da pesquisa

O *corpus* da pesquisa compõe-se de documentos, entrevistas com parlamentares (deputados federais e senadores) e observação direta realizada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em Brasília, como também de notas de campo.

### 1.3.2 Técnicas de construção do *corpus*

O processo de construção dos dados consistiu na seleção de documentos (justificativas e discussão de projetos de leis); entrevistas semiestruturadas (FLICK, 2004) e observação direta (SORIANO, 2004) em reunião deliberativa da na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em Brasília. Fiz, igualmente, anotações de campo relativas à trajetória desenvolvida no levantamento dos dados.

#### 1) Da seleção de documentos

Esta fase consistiu na reunião de documentos necessários como as *justificativas de projetos de leis*<sup>8</sup> (Estatuto do Desarmamento, Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca, Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual e Lei de Repressão às Organizações Criminosas) e as *discussões* destes projetos na câmara dos deputados e no senado federal (sendo uma sessão de discussão para cada projeto).

Os documentos selecionados são de natureza pública, tendo em vista que sua produção é de responsabilidade de entidades públicas, bem como o acesso aos mesmos se deu por meio da *internet*, local em que todos eles se encontram disponíveis a qualquer interessado.

Os documentos públicos se diferenciam dos privados ou particulares, uma vez que aqueles, os públicos, compreendem comumente: “os arquivos governamentais (federais, regionais, escolares ou municipais), os arquivos do estado civil, assim como alguns arquivos de

---

<sup>8</sup> As justificativas analisadas se encontram nos projetos de lei: PLS nº 292 de 1999, PL nº 4559 de 2004, PL nº 115 de 2002, MP nº 415 de 2008, PLS nº 253 de 2008 e PL nº 150 de 2006, os quais correspondem respectivamente à Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento), Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), Lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas), Lei nº 11.705 de 2008 (Lei Seca), Lei nº 12.015 de 2009 (Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual) e Lei nº 12.850 de 2013 (Lei de Repressão às Organizações Criminosas).

natureza notarial ou jurídica” (CELLARD, 2008, p. 297). Um aspecto que merece ser ressaltado é a presunção de veracidade dos documentos públicos, que, em geral, são recepcionados como verdadeiros até prova em contrário.

Para verificação da legitimidade e veracidade das informações dos documentos, faz-se necessária a realização de uma análise preliminar, tendente à identificação dos autores do texto, o contexto em que foi escrito e os motivos que os levaram a escrevê-lo, bem como em nome de quem ele está falando, se em nome próprio ou de uma instituição. Igualmente, convém ressaltar a necessidade de se verificar a procedência do documento, ou seja, identificar de que fonte ele provém, o que possibilita, de certo modo, assegurar a autenticidade do mesmo (CELLARD, 2008).

No caso dos documentos que compõem o *corpus* da presente pesquisa, a legitimidade e veracidade de suas informações podem ser presumidas em razão de tratar-se de documentação pública (arquivos públicos) que formam o acervo de publicações oficiais da Câmara dos Deputados, Senado Federal e da Presidência da República.

A pesquisa documental não se confunde com a pesquisa bibliográfica, uma vez que esta se ocupa da análise do ponto de vista de diferentes teóricos ou autores sobre um determinado assunto, enquanto que aquela tem como objeto de análise documentos primários que ainda não foram explorados sob uma perspectiva analítica (SÁ-SILVA et al, 2009).

Assim, os documentos não se tratam apenas de textos escritos, mas de outras formas de registro do fenômeno estudado, a exemplo de vídeos, áudios e outras formas legítimas de se registrar os acontecimentos históricos da vida social.

É certo que há divergências acerca dos limites conceituais e elementares do termo “documentos”, pois cada pesquisador procedendo dentro de suas perspectivas teóricas, por certo considerará documentos um maior ou menor número de registradores de dados e informações. Acerca do conceito de documentos, Godoy (1995, p. 21-22) revela que:

A palavra “documentos”, nesse caso, deve ser entendida de forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos econômicos de um fenômeno.

Os documentos são, na verdade, meios materiais de se registrar dados e informações sobre determinado fenômeno social, que pode ser relevante ou não, mas que de algum modo

fica materializado no tempo para garantir que a história da sociedade, em dado contexto não se perca. Quanto aos documentos objetos de pesquisas, vale ressaltar a relevância das informações neles contidas, sobretudo legítimas e verdadeiras.

Em parte, os documentos desta pesquisa foram selecionados por meio da *internet*, um instrumento indispensável na construção do *corpus* da pesquisa. Quanto à importância da *internet* na pesquisa qualitativa, Flick (2009, p. 238) explica que esta “não escapa da revolução digital levada a efeito pelo uso dessa nova tecnologia (a *internet*) que embora não seja acessível a todas as pessoas, ainda sim, é um importante meio para se ter acesso a informações relevantes para a pesquisa, apresentando inúmeras possibilidades de utilização.”

No processo de pesquisa documental, a fase de construção dos dados (o *corpus*) exige do pesquisador um esforço concentrado no sentido de não perder de vista documentos e acervo de informações importantes para os objetivos da pesquisa. O processo de inventariar os documentos requer um cuidado especial do pesquisador, visto que este deve valorar prudentemente as fontes de informação para retirar um resultado plausível e esclarecedor das questões inerentes à pesquisa. Observar tais cuidados se justifica porque:

[...] a pesquisa documental exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também em função do questionamento. Uma preparação adequada é também necessária, antes do exame minucioso de fontes documentais previamente identificadas. Nesse estágio, o principal erro consiste em se precipitar sobre o primeiro bloco de documentos obtido, antes de realizar um inventário exaustivo e uma seleção rigorosa da informação disponível (CELLARD, 2008, p. 298).

Parece evidente a necessidade de o pesquisador realizar um exame preliminar crítico do documento, bem como estabelecer uma aproximação com a conjuntura na qual este foi produzido. Mostra-se igualmente importante, verificar a procedência do documento objeto da pesquisa, a fim de se verificar sua autenticidade e a confiabilidade, como também, se afigura prudente verificar a natureza do documento, a que público ele se dirige, dentre outros aspectos relevantes que devem ser observados, antes de o pesquisador adentrar na análise do documento (CELLARD, 2008).

Portanto, a técnica de análises documental se mostrou adequada às pretensões da presente pesquisa, uma vez que o seu *corpus* se constitui de documentos públicos acessíveis por meio da rede mundial de computadores (a *internet*). A análise destes documentos também

foi triangulada com os dados obtidos nas entrevistas com parlamentares (deputados federais e senadores), proporcionando, assim, um maior grau de confiabilidade nos resultados da pesquisa.

## **2) Das entrevistas**

No tocante ao uso de entrevista na pesquisa qualitativa, entende-se que esta pode ser utilizada de múltiplas formas, desde que atenda a argumentos de ordem epistemológica, de ordem ética e política e de ordem metodológica para justificar sua utilização como método hábil na construção dos dados (POUPART, 2008, p. 216). “A compreensão em maior profundidade oferecida pela entrevista qualitativa pode fornecer informação contextual valiosa para ajudar a explicar achados específicos” (GASKELL, 2002, p. 65).

Na presente pesquisa adotei como técnica de coleta de dados entrevistas semipadronizadas, realizadas com parlamentares (deputados federais e senadores). Desenvolvi as entrevistas a partir de um roteiro relativamente aberto, partindo de uma questão inicial aberta (sobre o crime e a violência no Brasil), duas outras controladas pela teoria (relacionadas às estratégias para o enfrentamento da criminalidade e controle efetivo da violência e do crime no Brasil), mais duas direcionadas para a hipótese (relacionadas à visão que o parlamentar tem da pena de prisão) e, por último, duas questões confrontativas (relacionadas à necessidade de aumento da pena ou de pena mais severa que a prisão).

A entrevista semipadronizada consiste em “entrevista com um planejamento relativamente aberto”. Acredita-se que esse modelo tem sido amplamente utilizado exatamente porque está vinculado à expectativa de que, assim sendo, é mais provável que efetivamente os sujeitos entrevistados expressem seus pontos de vista (FLICK, 2004, p. 89).

De acordo com Soriano (2004, p. 156), a entrevista não-estruturada deve ser útil quando o pesquisador não conta com informações suficientes para estruturar devidamente um guia de entrevista, devendo, portanto, utilizar o recurso de elaborar um roteiro geral a fim de orientar a entrevista. “Na prática, o roteiro vai sendo modificado durante a entrevista e em função das características pessoais da fonte de informação. ”

Para a realização das entrevistas foi necessário limitar um determinado número de sujeitos dentro da população alvo, que neste caso são todos os parlamentares do Congresso Nacional (Senadores e Deputados) que tenham participado da elaboração ou discussão dos

projetos de leis que deram origem às Leis: Estatuto do Desarmamento, Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca, Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual e Lei de Repressão às Organizações Criminosas.<sup>9</sup>

Desse modo, é importante frisar que o número limitado de sujeitos entrevistados é denominado amostra, que “pode ser definida como uma parte da população que teoricamente possui as mesmas características que se deseja estudar na população total” (SORIANO, 2004, p. 205). A apropriação que fiz do termo amostra foi para designar a “seleção” dos sujeitos e não o fiz no sentido de “amostragem”, que poderia equivocadamente denotar a ideia de levantamentos ou pesquisas de opinião (GASKELL, 2002).

Para a seleção da amostra, utilizei parâmetros metodológicos consistentes em correlacionar a atuação dos referidos deputados federais e senadores às leis analisadas na pesquisa, bem como a atuação parlamentar de cada um em relação ao objeto da pesquisa. Ademais, outro aspecto levado em consideração foi o tempo de atividade legislativa, ou seja, a quantidade de legislaturas cumpridas por cada parlamentar.

Os parâmetros utilizados de forma cumulativa foram, portanto:

1. Participação na discussão em, pelo menos, duas das leis selecionadas para análise de seus projetos na presente pesquisa - Nesse caso, realizou-se um filtro de todos os Deputados e Senadores que, conforme informações colhidas nos sítios das casas legislativas, participaram da discussão das mencionadas leis. Considerou-se a participação na discussão sob três aspectos: 1.1) Informação expressa na página de tramitação do projeto de lei noticiando os parlamentares que participaram da discussão; 1.2) Informação expressa na página de tramitação do projeto de lei de que o parlamentar apresentou emenda durante a discussão da matéria; e 1.3) discurso do parlamentar a favor ou contra a aprovação da matéria, cujas notas taquigráficas se encontram divulgadas na página de tramitação da Câmara ou no Diário Oficial do Senado.
2. Parlamentares que tenham participado ou participam de Comissões Temáticas da Câmara, Senado ou Congresso Nacional sobre Segurança Pública e/ou sobre controle da violência e do crime.
3. Deputados e Senadores que tenham mais de dez anos de atuação na atividade legislativa.

---

<sup>9</sup> Referem-se, respectivamente, à Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento), Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), Lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas), Lei nº 11.705 de 2008 (Lei Seca), Lei nº 12.015 de 2009 (Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual) e Lei nº 12.850 de 2013 (Lei de Repressão às Organizações Criminosas).

4. Parlamentares que estejam em pleno exercício na legislatura atual.
5. O atual presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados, vez que o Senado e o Congresso Nacional não contam com essa comissão.

Depois de aplicado o primeiro critério de seleção, que diz respeito à participação na discussão das leis em análise, foram selecionados 44 (quarenta e quatro) deputados federais e 36 (trinta e seis) senadores, dos quais, ao final do processo de seleção, restaram 06 (seis) deputados federais e 03(três) senadores, conforme quadro abaixo:

Parlamentares	Partido Político	Legislatura	Atuação Legislativa
Deputado D1	PTB	8ª (1987-2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento); <b>LEI Nº 11.340/2006</b> (“Lei Maria da Penha”) e <b>LEI Nº 11.705/2008</b> (“Lei Seca”).</li> <li>⇒ Membro titular da CCJ</li> <li>⇒ Membro titular da CPI da Petrobrás</li> </ul>
Deputado D2	PROS	11ª (1971-2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº 11.705/2008</b> (“Lei Seca”) e <b>LEI Nº 12.015/2009</b> (Aumenta penas dos crimes contra a dignidade sexual).</li> </ul>
Deputado D3	DEM	4ª (91/95 99/03 03/07 15/19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Participou da discussão dos projetos da lei em análise: <b>LEI Nº. 11.343/2006</b> (Lei Antidrogas).</li> <li>⇒ Relator da CPMI Especial Sobre Segurança Pública do Congresso Nacional, no ano de 2002.</li> <li>⇒ Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, no ano de 2003.</li> <li>⇒ Membro da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados – 2015.</li> </ul>



<b>Parlamentares</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Atuação Legislativa</b>
Deputado D4	PMDB	5ª (1995-2019)	⇒ Atual Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.
Deputado D5	PSC	7ª (1991-2019)	⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento) e <b>LEI Nº. 11.343/2006</b> (Lei Antidrogas). ⇒ Membro titular da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. ⇒ Membro titular da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em 2015.
Deputado D6	PSDB	4ª (2003-2019)	⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento); <b>LEI Nº. 11.343/2006</b> (Lei Antidrogas) e da <b>LEI Nº. 12.850/2013</b> (Lei de Combate às Organizações Criminosas). ⇒ Foi Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em 2007. ⇒ Membro titular da Comissão de Constituição e Justiça. ⇒ Membro titular da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados -2015.

<b>Parlamentares</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Atuação Legislativa</b>
Senador S1	PSDB	(2011-2019)	<p>⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento) e <b>LEI N º. 11.343/2006</b> (Lei Antidrogas).</p> <p>⇒ Titular da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ - 2015.</p> <p>⇒ Membro titular da Subcomissão Permanente de Segurança Pública CCJSSP, no período de 19/10/2011 a 30/01/2015.</p>
Senador S2	PR	(2011-2019)	<p>⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento) e <b>LEI N º. 11.343/2006</b> (Lei Antidrogas).</p> <p>⇒ Foi membro da Comissão Parlamentar Mista Especial Sobre Segurança Pública do Congresso Nacional, no ano de 2002, quando ainda era deputado (PL/PSL). Foi relator do Grupo de Temático: Crime organizado, narcotráfico e lavagem de dinheiro.</p> <p>⇒ Membro titular da Subcomissão Permanente de Segurança Pública CCJSSP, no período de 27/08/2004 a 17/02/2005.</p> <p>⇒ Membro titular da CPMI – BANESTADO - 2003</p> <p>⇒ Membro titular da CPI - Bingos – 2004</p> <p>⇒ Membro titular da CPI - Pedofilia – 2008</p> <p>⇒ Titular da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ - 2015.</p> <p>⇒ Titular da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher - 2015</p>
Senador S3	PSB	(2011-2019)	<p>⇒ Participou da discussão dos projetos das seguintes leis em análise: <b>LEI Nº. 10.826/2003</b> (Estatuto do Desarmamento) e da <b>LEI Nº. 12.850/2013</b> (Lei de Combate às Organizações Criminosas).</p> <p>⇒ Membro titular da CPMI – BANESTADO - 2003</p> <p>⇒ Membro titular da CPI - Bingos – 2004</p> <p>⇒ Membro titular da CPMI – BANESTADO - 2003</p> <p>⇒ Membro titular da CPI - Bingos – 2004</p> <p>⇒ Membro titular Comissão Temporária de Reforma do Código Penal Brasileiro - CTRCP - 2012</p>

Convém esclarecer que, diante das dificuldades de acesso aos sujeitos que compõem a amostra da pesquisa, sobretudo devido à dinâmica da agenda parlamentar, não foi possível entrevistar os deputados D2 (PROS-RJ), D3 (DEM-CE) e D4 (PMDB-PA) constantes da amostra, contudo, em substituição entrevistei os deputados D7 (PR), D8 (PMDB) e D9 (PSB), a partir de um critério de escolha intencional.

Na tentativa de ampliar a amostra e, por consequência superar as dificuldades de acesso aos sujeitos, sobretudo pela dinâmica e imprevisível agenda parlamentar, enviei *e-mails* para os sujeitos da amostra com a finalidade de obter as respostas constantes do meu roteiro de entrevista, porém, não obtive respostas.

Na sequência, sem êxito quanto aos *emails* enviados à amostra predefinida, enviei o roteiro da entrevista para todos os integrantes da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados – CSPCCO, obtendo uma única resposta, em que todas as perguntas da entrevista foram respondidas por escrito e devolvidas por *email*.

Devido às discrepâncias e vieses ocorridos na construção desses dados por meio de entrevistas, uma opção útil e cabível foi a utilização de entrevista realizada por *email*, a qual se revela adequada, embora quanto a um único participante, tendo em vista que, de outro modo, a pesquisa poderia ser inviabilizada pelas próprias características dos participantes.

Segundo Flick (2009), a entrevista por *email* é plenamente viável, porém, requer do pesquisador alguns cuidados e procedimentos básicos a serem adotados com vistas à operacionalização dos procedimentos da pesquisa. Igualmente, recomenda evitar o envio de entrevista completa à lista de email dos participantes selecionados, ao contrário, indica que em se tratando de uma entrevista semi-estruturada é aconselhável enviar uma sequência de perguntas de cada vez, uma ou duas de preferência, repetindo esse procedimento até completar a entrevista.

Neste caso, os participantes são parlamentares do Congresso Nacional, cujos contatos de *email* se encontram na internet, no sítio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além de que existe uma linha *on line* de comunicação direta com os referidos parlamentares chamada de “Fale com o Deputado”, na Câmara Federal; e “Portal Senadores”, no Senado, que dá acesso aos *e-mails* e às páginas individuais de cada um deles.

Em que pese o número de parlamentares entrevistados, é importante frisar que “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário,

explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2002, p. 68).

### 3) Da observação direta

Apesar de outras denominações utilizadas para designar essa técnica de construção de dados, optei por utilizá-la como sendo *observação direta*, também denominada de observação ordinária, distinguindo-a, evidentemente, da conhecida “observação participante”<sup>10</sup>.

No entendimento de Soriano (2004, p. 146) “esse tipo de observação se denomina ordinária porque o pesquisador se encontra fora do grupo que está observando, ou seja, ele não participa dos eventos da vida do grupo em estudo”.

Trata-se de uma técnica que se compatibiliza com as demais de orientação qualitativa, tendo em vista que “a observação figura sistematicamente ao lado das outras técnicas de coleta do material qualitativo, tais como a entrevista, os relatos de vida, ou ainda a pesquisa documental, nos manuais básicos sobre os métodos de pesquisa nas ciências sociais” (JACCOUD; MAYER, 2008, p. 255).

Essa técnica revela uma singularidade importante, na medida em que “permite obter informação sobre o comportamento dos indivíduos ou grupos sociais tal qual ele acontece, à diferença de outras técnicas que captam informação sobre condutas anteriores ou que supostamente se apresentarão no futuro” (SORIANO, 2004, p. 147).

Apesar do debate acerca da seleção dos dados e seu tratamento analítico, já que o pesquisador, certamente não dará conta de observar tudo que se passa no contexto de sua observação, “alguns sugerem proceder segundo um processo em “funil”. As observações serão, em primeiro lugar, principalmente descritivas, e as interpretações delas extraídas permitirão precisar e orientar as seguintes” (JACCOUD; MAYER, 2008, p. 273).

Sustenta-se que as notas de observação apesar de sua natureza descritiva, elas também se apresentam como uma narração, pela força das interações que se desenrolam no tempo e se

---

<sup>10</sup> No caso da observação participante, bastante utilizada no campo da Antropologia Social, “o pesquisador submete-se a regras formais e informais do grupo social, isto é, participa nos diversos atos e manifestações da vida do grupo e tem acesso aos seus locais de reunião exclusivos. É por estas características que esta observação se denomina *participante*” (SORIANO, 2004, p. 146).

encadeiam objetivamente segundo um processo cronológico linear. Se as interações não podem ser compreendidas fora de seu desenrolar temporal, é porque elas têm lugar no âmbito de um interconhecimento (WEBER, 2009, p. 157).

Quanto à dimensão ética da observação realizada na reunião ordinária e deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados – CSPCCO, ressalta-se que se trata de sessão ordinária pública, aberta a qualquer cidadão, sem contar ainda que todo o material audiovisual da reunião e as notas taquigráficas são disponibilizadas na internet através do *site* oficial da Câmara dos Deputados, por se tratar de questões de interesse público e que devem atender ao princípio da publicidade.<sup>11</sup>

O objetivo da observação realizada era o de captar as rotinas das reuniões da CSPCCO, as atitudes dos seus integrantes – representadas por gestos ou expressas por meio da linguagem – para extrair destas observações descritivas acerca das percepções do legislador sobre a pena de prisão como instrumento da política de controle do crime no Brasil, bem como expressões de *punitivismo* na discussão dos projetos das leis penais.

### 1.3.3 Técnicas de análise do *corpus*

Quanto à análise dos dados, adoto a perspectiva analítica da Teoria Fundamentada nos Dados (STRAUSS; CORBIN, 2008), que considero adequada ao presente estudo, principalmente, por se tratar de uma pesquisa de orientação qualitativa.

A metodologia da teoria fundamentada nos dados, também conhecida como *grounded theory*, foi originalmente desenvolvida pelos sociólogos americanos Barney Glaser e Anselm Strauss, em que o pesquisador, através de uma análise qualitativa, busca construir efetivamente uma teoria assentada nos dados, obedecendo-se a um procedimento analítico específico (GLASER; STRAUSS, 1967). Destaca-se ainda que a teoria fundamentada é um modelo de pesquisa interpretativa e uma variante do interacionismo simbólico (LOWENBERG, 1993).

A teoria fundamentada nos dados é uma metodologia de campo, que objetiva gerar construtos teóricos para explicar a ação no contexto social sob estudo. O investigador procura

---

<sup>11</sup> A Constituição Federal de 1988 impõe que a administração pública obedecerá, entre outros, ao princípio da publicidade (Art. 37, CF de 1988). Assim, “pelo princípio da publicidade, todos os atos públicos devem ser do conhecimento de todos, de sorte que possam ser fiscalizados pela sociedade” (BULOS, 2014, p. 709).

processos que estão acontecendo na cena social, partindo de uma série de hipóteses, que, unidas umas às outras, podem explicar o fenômeno, combinando abordagens indutivas e dedutivas (CASSIANI; CALIRI; PELÁ, 1996, p. 78).

Quando Strauss e Corbin (2008, p. 25) se referem à *teoria fundamentada* pretendem dizer que a teoria foi derivada dos dados, os quais foram sistematicamente reunidos e analisados por meio de processo de pesquisa. Assim, neste método, coleta de dados, análise e eventual teoria mantêm relação próxima entre si. “A teoria derivada dos dados tende a se parecer mais com a “realidade” do que a teoria derivada da reunião de uma série de conceitos baseados em experiência ou somente por meio de especulação (como alguém acha que as coisas devem funcionar).”

Ao adotar os procedimentos analíticos da teoria fundamentada nos dados, significa que conduzi a análise utilizando das ferramentas analíticas e procedimentos de codificação específicos desta técnica, que permitiram articulação das categorias teóricas que servem de referência para a pesquisa, bem como permitiram desenvolver um sistema explicativo coerente para o problema em análise.

Tais procedimentos são precedidos pelo “ordenamento conceitual” dos dados, que significa a organização destes em categorias, conforme suas propriedades e dimensões, ou seja, “o pesquisador tenta entender seus dados organizando-os segundo um esquema classificatório” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 65).

Na sequência, faz-se necessário observar os tipos específicos de codificação, que pode ser aberta, axial ou seletiva, que compõem os procedimentos específicos dessa técnica, os quais têm o objetivo de identificar, desenvolver e relacionar conceitos. Sobre esses modelos no processo de análise, Strauss e Corbin (2008, p. 141) explicam que:

Na codificação aberta, o analista está preocupado em gerar categorias e suas propriedades e depois tentar determinar como as categorias variam dimensionalmente. Na codificação axial, as categorias são sistematicamente desenvolvidas e associadas a subcategorias. Porém, somente depois que as principais categorias são finalmente integradas para formar um esquema teórico maior é que os resultados de pesquisa assumem a forma de teoria. Codificação seletiva é o processo de integrar e de refinar categorias.

No processo de análise, parte dos códigos gerados apresentam, por um lado, natureza substantiva, que conceitualizam a substância empírica da pesquisa e, por outro, são códigos

teóricos, os quais servem para elevar o nível de abstração da análise, tendo por objetivo ajudar o pesquisador a mover-se de uma estrutura descritiva para uma referencial, favorecendo a abstração do pesquisador sobre os dados (CASSIANI; CALIRI; PELÁ, 1996).

No decorrer do processo de análise deve o pesquisador buscar uniformidades no seu grupo de categorias inicialmente construídas, para reduzi-las num processo de delimitação da teoria, ocasião em que se formará um grupo pequeno de conceitos com alto nível de abstração, delimitando de forma mais eficiente o fenômeno no texto.

Deve o pesquisador encontrar uma categoria central (também conhecida como categoria básica) que represente o tema principal da pesquisa e que, embora, decorra dos dados, ela é uma abstração. Assim, pode se afirmar que a categoria central “em um sentido exagerado, consiste de todos os produtos de análise, condensados em poucas palavras, que parecem explicar “sobre o que é a pesquisa” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 145). Ressalta-se que “o objetivo da aplicação desse modelo é a identificação da ideia central que é permeada pelas demais categorias, a qual fará surgir a teoria substantiva/modelo teórico, mediante interconexão das diversas categorias encontradas” (DANTAS et al, 2009, p. 578).

Portanto, faço uma triangulação dos modelos de codificação, partindo da codificação aberta, consistente inicialmente na identificação dos fenômenos (as ideias centrais nos dados representadas como conceitos) e, em seguida, passo a criar categorias (conceitos que representam o fenômeno), delimitando, quando possível, suas propriedades, dimensões e subcategorias, culminado com uma categoria central que se relaciona com todas as demais e representa de forma clara o fenômeno pesquisado.

A maior parte do *corpus*, objeto da presente técnica de análise, compõe-se de entrevistas realizadas com parlamentares (deputados federais e senadores) de diferentes Estados brasileiros, como Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe.

Apesar dos entrevistados estarem vinculados a diferentes Estados, a pesquisa de campo foi realizada em Brasília, local em que realizam a maior parte de suas atividades parlamentares. Assim, passo a apresentar as anotações que fiz do percurso da pesquisa de campo, desde os primeiros contatos que estabeleci com os parlamentares até a realização das entrevistas.

## 1.4 ANOTAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO

Faço aqui uma narrativa dos caminhos trilhados na pesquisa de campo e das dificuldades que enfrentei para ter acesso aos sujeitos da pesquisa, como também para entrevistá-los.

No início do mês de março de 2015, enviei mensagem para os *e-mails* institucionais dos parlamentares informando que gostaria de entrevistá-los para uma pesquisa de doutorado, bem como, solicitei um agendamento para realizar a entrevista, caso fosse possível. Apenas dois parlamentares responderam ao *e-mail* enviado e aceitaram participar da pesquisa, mas repassaram a possibilidade de agendamento para seus assessores.

Em seguida, efetuei ligação telefônica para todos os assessores dos sujeitos da pesquisa, mas não consegui agendar nenhum horário, ao contrário, fui informado por um deles de que a dinâmica da agenda parlamentar não permitia esse tipo de agendamento.

Como não obtive êxito nos agendamentos, viajei para Brasília, entre 22 e 26 de junho de 2015, com o objetivo de entrevistar 09 parlamentares, sendo 03 senadores e 06 deputados federais. Todavia, somente foi possível entrevistar 06 parlamentares (02 senadores e 04 deputados), cujos nomes foram omitidos e codificados (conforme previsão contida no termo de consentimento livre e esclarecido), sendo “S” (mais número de ordem) para identificar os senadores e “D” (mais número de ordem) para identificar os deputados federais, conforme passo a descrever:

Em 23/06/2015, o início das atividades no Congresso Nacional começou pelo Anexo 1 do Senado, por volta das 9h da manhã, quando me dirigi ao gabinete do senador S1 (PSDB), onde ficou ajustado com um de seus assessores que tentaria agendar a entrevista até a sexta-feira, dia 26.06.2015.

Em seguida, desloquei-me para o gabinete do senador S2 (PR-ES), na Ala Sen. Tancredo Neves, e lá chegando, fui recebido por uma assessora parlamentar que informou que poderia conversar com o senador para tentar a entrevista, porém este não se encontrava em Brasília e, provavelmente, só iria na semana seguinte.

Depois, dirigi-me para o gabinete do senador S3 (PSB), onde fui recebido por uma assessora que prometeu marcar com o senador, mas necessitaria que adiantasse as perguntas que seriam feitas, vez que precisava antecipá-las para o senador. Após consultar o orientador,



entreguei uma cópia à assessora que ficou de me ligar até no dia seguinte para agendar um horário.

Visitei os gabinetes dos deputados federais D1 (PTB), e D2 (PROS) que se encontravam em Brasília e os assessores se comprometeram a agendar um horário e que me ligariam. Fui ao gabinete do deputado D3 (DEM), onde seu assessor informou que o mesmo chegaria no dia seguinte a Brasília e que tentaria marcar com ele um horário para entrevista.

No gabinete do deputado D4 (PMDB), informaram-me que o mesmo estaria viajando para o exterior e adiantaram que este não responde a questionário nem o tipo de entrevista que estava sendo proposta na pesquisa.

Por último, no gabinete do deputado D5 (PSC) informaram-me que o mesmo não se encontrava, mas que eu poderia retornar às 14h30min, pois neste horário talvez ele pudesse me atender. Assim o fiz, retornei no horário marcado, todavia, quando procurei falar, o deputado D5 (PSC), disse-me que não tinha mais que dois minutos para me atender e que se quisesse teria que entrevistá-lo caminhando no corredor enquanto ele se dirigia ao plenário da Câmara dos Deputados. Hesitei e pedi para marcar outro horário, mas ele disse que só poderia naquele horário. Assim, ele colocou uma pasta dental numa escova de dentes e saiu para o corredor dos gabinetes e foi, nessa ocasião, que eu comecei entrevistá-lo caminhando em direção ao plenário.

Por volta das 13h, recebi uma ligação do gabinete do senador S1 (PSDB), em que seu assessor solicitava que eu estivesse lá às 16h30min, pois teria sido agendado a entrevista para aquele horário. Fui no horário marcado e esperei até por volta das 18h, ocasião em que o chefe de gabinete disse que não seria mais possível naquele dia, mas que conseguiria a entrevista até a quinta-feira à noite.

Em 24/06/2015, iniciei os trabalhos pelo Anexo 4, às 09h, retornando ao gabinete do deputado D1 (PTB), onde falei com o seu assessor e este comprometeu-se também em agendar a entrevista para aquele dia. Em seguida, dirigi-me até o gabinete do deputado D6 (PSDB), sendo que lá chegando fui informado que de que os seus assessores não marcavam entrevistas com o deputado para o gabinete, tendo em vista que este tem uma agenda muito dinâmica, mas que eu poderia tentar conversar com ele no corredor das comissões entre 9h30min e 10h, ocasião em que estaria chegando à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Então, desci para o Anexo 2, onde estão localizadas as comissões e, lá chegando, já no final da sessão da CCJ, encontrei com o deputado D1 (PTB) e logo tentei entrevistá-lo, ali no

plenário da comissão, porém ele que estava acompanhado por algumas pessoas, pediu que eu voltasse à tarde que daria certo fazer a entrevista. Retornei à tarde e este não apareceu na CCJ.

Como havia sessão marcada para as 14h na Comissão de Segurança Pública (CSP), fiquei no plenário da referida Comissão para tentar entrevistar um de seus membros, já que o presidente estava em viagem para o exterior. Não houve quórum, ou seja, não compareceu o número mínimo de deputados, e a sessão sequer foi aberta. Mas, mesmo assim, encontrei o deputado D7 (PR) (membro da CSP) que não aceitou conceder a entrevista naquele momento, mas marcou para as 10h do dia seguinte em seu gabinete.

Em seguida, encontrei nos corredores das comissões com o deputado D6 (PSDB) e, após conversa rápida com ele, este prometeu que concederia a entrevista, desde que eu tivesse paciência para aguardar até o término de audiência pública que ocorria na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), da qual ele iria participar. Aguardei até, aproximadamente, às 18h, ocasião em que foi encerrada a sessão na CDHM. Ato contínuo, acompanhei o deputado D6 (PSDB) pelos corredores em direção ao Plenário da Câmara, mas a todo instante apareciam pessoas e outros parlamentares para conversar e dificultar ainda mais a entrevista com o referido deputado D6 (PSDB).

Todavia, depois de algum tempo acompanhando o deputado D6 (PSDB), este entrou no plenário e os seguranças não permitiram a minha entrada. O deputado saiu e voltou para sessão e, neste instante, consegui entrar em sua companhia e, numa “cantina” interna reservada aos deputados, foi possível entrevistá-lo, apesar do barulho de outros parlamentares que se encontravam muito próximos.

Após o encerramento da entrevista com o D6 (PSDB), recebi ligação da assessora de imprensa do senador S3 (PSB), solicitando minha presença em seu gabinete para tentar falar com o senador, assim que este terminasse seu pronunciamento no Plenário do Senado. Ato contínuo, dirigi-me para o gabinete do senador S3 (PSB) e, já tendo passado das 19h, consegui entrevistá-lo. Contudo, a entrevista ficou um pouco limitada, porquanto o referido parlamentar solicitou que não fizesse todas as perguntas do meu roteiro pois não tinha como responder a todas. Por essa razão, tive que resumir as perguntas a blocos, sem, contudo, desfigurar a entrevista.

Nesta mesma data, ficou agendado para comparecer ao gabinete do senador S1 (PSDB) no dia seguinte (25.06.2015), às 16h para tentar falar com ele.

Em 25/06/2015, comecei os trabalhos pelo gabinete do deputado D7 (PR), onde o esperei das 10 às 11h, mas este não apareceu. Assim, decidi ir para as comissões, onde encontrei, novamente, o deputado D1 (PTB), o qual prometeu que me atenderia após o encerramento da sessão da CCJ. Aguardei e após segui com o deputado para outra comissão, onde aguardei por mais uns trinta minutos.

Ocorre que seu assessor e outras pessoas também o aguardavam, o que tornava mais difícil a entrevista. Encerrados os trabalhos da referida comissão, o deputado saiu em direção ao plenário acompanhado por mim e por outras pessoas (em torno de 3 ou 4) e, em determinado momento, ele disse que a entrevista tinha que ocorrer ali nos corredores, caminhando. Assim o fiz, comecei entrevistá-lo nos corredores das comissões em direção ao Plenário, razão pela qual a entrevista foi bem mais rápida do que deveria.

Voltei ao gabinete do deputado D2 (PROS) para tentar novamente falar com ele, porém sua assessora informou que apesar de ter conversado com o deputado sobre assunto da entrevista este não lhe deu nenhuma resposta. Também não consegui localizá-lo nos corredores das comissões, nem no plenário da Câmara do Deputados.

A partir das 16h, dirigi-me para o gabinete do senador S1 (PSDB) e, por volta das 18h, consegui falar com ele, que na ocasião concedeu-me a entrevista, mas dadas as condições da sala, inclusive o tamanho da mesa que nos separava e o fato de que, em alguns momentos ele afastava a cadeira para trás, fez com que a entrevista não tivesse a duração desejada.

Apesar das dificuldades enfrentadas, foi possível, naquela ocasião, realizar seis entrevistas, com tempos de duração distintos, determinados pelas condições em que ocorreu cada uma delas, inclusive pelo fato de alguns parlamentares pareciam querer ficar livres de mim, e, portanto, respondiam de forma muito objetiva cada questão.

Por fim, consegui mais duas entrevistas fora de Brasília, sendo uma do deputado D8, via e-mail institucional, e outra com o deputado D9 (PSB), em seu gabinete regional. Portanto, foram entrevistados um total de oito parlamentares, sendo dois senadores e seis deputados federais.

A narrativa do percurso realizado durante a pesquisa de campo retrata, de certo modo, as dificuldades e limitações enfrentadas para uma adequada coleta dos dados. Mesmo assim, as entrevistas foram reveladoras quanto às percepções e compreensões dos parlamentares em

relação à sua atuação política, sobretudo para dar uma resposta satisfatória às elevadas taxas de criminalidade.

### 1.5 Conclusão parcial

O problema de pesquisa surgiu a partir de inquietações profissionais (ainda quando do exercício de cargo de diretor de uma penitenciária) quanto às percepções dos legisladores sobre a pena de prisão. A questão problema resumia-se, inicialmente, em saber em que medida estas percepções influenciavam a feitura de leis mais severas (com punições mais rigorosas) mesmo que esta atuação não proporcionasse um efeito prático positivo (por exemplo, a redução do número de pessoas presas).

O caminho que se mostrou mais adequado para a construção do *corpus* da pesquisa foi a seleção de *documentos (justificativas e discussão de projetos de leis)*, *entrevistas com parlamentares* (Deputados Federais e Senadores), *observação direta* (realizada em reunião deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados - CSPCCO).

A “triangulação” dessas técnicas de coleta de dados permitiu reunir, sob diferentes aspectos, um maior número de informações sobre o objeto de pesquisa. As percepções do legislador emergiram tanto do discurso formal, no campo de sua atuação parlamentar (nas justificativas e discussões das leis penais), quanto no âmbito mais informal (o caso das entrevistas).

Conduzi a análise utilizando-me das ferramentas e procedimentos de codificação específicos da Teoria Fundamentada nos Dados (STRAUSS; CORBIN, 2008). Esses procedimentos subsidiaram a organização dos dados em categorias empíricas, que emergiram com base no quadro conceitual e teórico previamente definido. Tais categorias foram distribuídas e analisadas com mais profundidade no curso dos três últimos capítulos da tese.

O referencial teórico da presente tese articula categorias teóricas (cultura punitiva, correccionalismo, punitivismo, modernidade tardia, entre outras) que buscam dar uma explicação coerente para as mudanças nas práticas penais em sociedade com altas taxas de criminalidade, a partir da metade do século XX. Foi dado maior enfoque às categorias extraídas da análise feita por David Garland (2008) em sua obra *A cultura do controle: crime ordem*

*social na sociedade contemporânea*, visto que sua narrativa da “história do presente” no cenário norte-americano e britânico se assemelha, em determinados aspectos, ao caso brasileiro.

Uma preocupação inicial foi saber em que sentido seria considerado o termo *punição*. Em virtude disso, após discorrer sobre os possíveis significados da punição na sociedade moderna, apropriei-me de um sentido mais amplo, categorizado por Garland (1999) como *sobredeterminação* das práticas penais, que considera a punição como uma instituição social, complexa e multifacetada, resultante de um conjunto de forças opostas e inter-relacionadas.

Após a explicitação das escolhas teóricas e metodológicas, bem como dos caminhos trilhados para a construção do *corpus* da pesquisa, passo a detalhar os principais conceitos e categorias analíticas que serão úteis para a formulação de um sistema explicativo que possa articulá-las com aquelas que emergirem dos dados. Assim, com o objetivo de esclarecê-los, faço o detalhamento do quadro teórico da tese no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 2

### AS POLÍTICAS DE CONTROLE DO CRIME NA MODERNIDADE TARDIA

No presente capítulo, faço uma contextualização histórica sobre os sentidos da punição, desenvolvendo conceitualmente as categorias analíticas da tese, cujo foco está centrado no processo de mudança na política de controle do crime na *modernidade tardia*, considerada como tal o período a partir dos anos de 1970, em que predomina o *punitivismo* como característica marcante de algumas sociedades.

Portanto, detalho o quadro teórico da tese, com foco na *Sociologia da Punição* e, para tanto, faço apropriação do sentido que tem a punição na teoria social contemporânea a partir da concepção de *sobredeterminação* (*overdetermination*) das práticas penais (GARLAND, 1999).

Também faço uma contextualização histórica da pena de prisão, enquanto mecanismo de punição largamente utilizado nas sociedades contemporâneas e que representa importante componente da “nova cultura de controle do crime”.

Discorro sobre os sentidos dados à *política penal* e à sua relação com o *punitivismo*. Todavia, acrescento que, para a presente pesquisa, o termo *política penal* significa um conjunto de ações praticadas pelo legislador com finalidade de manter o controle do crime por meio da intimidação e imposição da pena de prisão.

Nesse contexto, aponto as perspectivas teóricas que consideram os meios de comunicação de massa (*mass media*) como componente que intervém negativamente no processo de formulação da política penal.

Ao final, faço uma descrição conceitual e uma correlação do *sistema penal brasileiro* com aqueles das sociedades em que predomina uma nova cultura punitiva – centrada no *punitivismo* – trançando limites e definições deste sistema de acordo como a legislação vigente.

Quanto à definição teórica e conceitual da tese, compartilho da visão de Minayo (2004, p. 44), que sustenta o argumento de que o quadro teórico “representa um conjunto de princípios, definições, conceitos e categorias que articulados entre si formam um sistema explicativo coerente.”

## 2.1 Panorama histórico da punição

Neste tópico, faço breves reflexões sobre o sentido da punição, a partir de diferentes perspectivas teóricas, estabelecendo, ao final, o sentido mais adequado para ser considerado no presente trabalho.

No primeiro momento, convém esclarecer que o entendimento sobre crime e punição decorre, sobretudo, das perspectivas teóricas que foram apropriadas para a análise. Nesse campo, muitas vezes as abordagens estabelecem relações causais bastante restritas, deixando de lado os aspectos ou componentes importantes para uma discussão analítica mais comprometida.

Sob uma análise puramente sociológica, a punição pode ser entendida como consequência da ruptura do vínculo de solidariedade social, que une as pessoas em suas relações sociais, o que dá origem a uma reação coletiva contra o indivíduo, numa relação de causa e efeito. Assim, a punição representa uma expressão de solidariedade mecânica, que compete proibir os atos que são qualificados como crimes (DURKHEIM, 1999). Entretanto, acrescenta-se que esta perspectiva deixa de considerar outras questões, tais como motivações de ordem econômica ou política.

Apesar de não se constituir seu objeto de análise, a punição fez parte também das discussões de Karl Marx (1818-1883) que, dentro de uma perspectiva também monolítica de sua compreensão, sustentava que o poder de punir decorria das desigualdades promovidas pelo modo de produção capitalista.

Apropriando-se desta perspectiva de análise – o materialismo histórico marxista – Rusche e Kirchheimer (2004), em sua obra *Punição e estrutura social*, publicada originalmente em 1939, desenvolveram um argumento explicativo para o desenvolvimento dos métodos de punição inter-relacionando o processo de industrialização com o crime.

Trata-se uma visão muito restrita da punição, enquanto mecanismo de dominação ou de manutenção da hegemonia de uma classe dominante no modo de produção capitalista, sob o foco da análise do materialismo histórico. Apesar das críticas a este olhar focado nas inter-relações entre três fatores principais, como o mercado de trabalho, sistema punitivo e cárcere, não se pode olvidar que o modo de compreender a punição de Rusche e Kirchheimer (2004) se estabelece como um marco importante para os estudos no campo da sociologia da punição.

O trabalho de Rusche e Kirchheimer (2004) se revela importante para a compreensão do fenômeno do crime e da punição. A construção da ideia de que a prisão está intimamente ligada ao modo de produção capitalista, apesar de simplificada e não se harmonizar com a realidade da sociedade contemporânea, ainda assim, se mostra relevante para o advento de novas criminologias.

Sua importância repercutiu não somente no campo da sociologia da punição, mas também foi referência para o campo criminológico, sobretudo para a virada do pensamento criminológico tradicional para uma “nova criminologia” – a criminologia crítica – que também tem em sua base de fundamento a explicação marxista e o método do materialismo histórico para a explicação do crime e da punição nas sociedades capitalistas.

Apesar da importância da análise de Rusche e Kirchheimer (2004), trabalhos posteriores, como o de Michel Foucault (1999), em sua obra *Vigiar e punir*, não levaram em conta as categorias analíticas de cunho marxista, nem mesmo a perspectiva que inter-relaciona punição e modo de produção capitalista. Assim, Foucault centraliza sua discussão nas relações de poder para a explicação da punição no estado moderno, sobretudo na micropenalidade representada pelo poder disciplinar que estabelece um sistema de controle social que transcende o âmbito de atuação do Estado e se insere em instituições sociais não formais.

De qualquer modo, Foucault (1999) parece externar as razões para não considerar, em sua análise, as categorias teóricas de cunho marxista, pois na obra – *Vigiar e punir* – quando este se refere à “economia”, o faz para denotar uma relação de desigualdade na distribuição do poder de punir e não como estrutura do modo de produção capitalista. Isto se evidencia, também, que quando trata de reforma penal, está aludindo a uma relação de cunho político e não econômico.

Sobre essas relações de poder, Foucault (1999, p. 80) explica que:

O verdadeiro objetivo da reforma, e isso desde suas formulações mais gerais, não é tanto fundar um novo direito de punir a partir de princípios mais equitativos; mas estabelecer uma nova “economia” do poder de castigar, assegurar uma melhor distribuição dele, fazer com que não fique concentrado demais em alguns pontos privilegiados, nem partilhado demais entre instâncias que se opõem; que seja repartido em circuitos homogêneos que possam ser exercidos dentro em toda parte, de maneira contínua e até o mais fino grão do corpo social.

Por seu lado, Garland (1995) também faz uma análise histórica da punição e, em sua obra *Punishment and modern society: a study in social theory*, lança um olhar crítico sobre os



estudos que antecederam sua análise. Não perde de vista os trabalhos importantes sobre o tema, por exemplo, as análises de Émile Durkheim, Karl Marx, Rusche e Kirchheimer, Norbert Elias e Michel Foucault, pois as tem, em certa medida, como inspiração para uma abordagem crítica sobre a questão da punição.

Em sua obra *A cultura do controle: crime ordem social na sociedade contemporânea*, Garland (2008, p. 42) nomeou o primeiro capítulo de “história do presente” e explica que dando esse nome espera distanciar-se das convenções da narrativa histórica e, sobretudo, de qualquer expectativa de uma história completa do passado recente, tendo em vista que sua preocupação é mais analítica de que propriamente histórica.

Garland (2008, p. 43) enfatiza que as perguntas que norteiam o curso de sua análise são, em grande medida, inspiradas no trabalho de Michel Foucault, muito embora sua análise seja menos ambiciosa do ponto de vista filosófico, e mais orientada sociologicamente do que outros acadêmicos que seguiram seu caminho.

Propondo uma explicação analítico-crítica a respeito da punição na sociedade moderna, “Garland opta em buscar a complexa e tensa articulação entre as diferentes causas, os múltiplos efeitos e significados da punição, em vez de focar em apenas um único princípio explicativo para a questão”. Ele recorre à argumentação de Norbert Elias (1993) e Pieter Spierenburg (1984) para explicar o constante processo de transformação do comportamento que passa a sociedade, por meio do aprimoramento e refinamento de suas sensibilidades, processo que se dá pela internalização de hábitos e costumes que buscam retirar da cena pública, por exemplo, “atividades corporais” antes consideradas impulsos animais ou comportamentos bárbaros. (SALLA; GAUTO; ALVAREZ, 2006, p. 339).

O trabalho de Garland (1999; 2008) estuda as mudanças das políticas de controle do crime na modernidade tardia, muito embora prefira considerar este estágio social de pós-modernidade, demarcando seu estudo no campo da Sociologia da Punição, considerando-a sob uma perspectiva mais complexa, com ênfase sobretudo na dimensão cultural das instituições penais.

Portanto, na análise da presente tese, levo em conta o sentido da punição, tal como compreendido por Garland (1999; 2008), no sentido de que a pena deve ser vista não como um tipo especial de acontecimento, mas como uma instituição social que, por definição, envolve uma estrutura complexa e um conjunto de significados.

## 2.2 A pena de prisão: uma análise à luz da Sociologia da Punição

Neste tópico, faço uma *contextualização histórica da pena de prisão*, enquanto mecanismo de punição largamente utilizado nas sociedades contemporâneas e que representa importante componente da “nova cultura de controle do crime”, destacando a origem do sistema penitenciário, bem como estabelecendo as possíveis percepções sobre a prisão.

### *Origem e desenvolvimento da prisão moderna*

Quanto ao surgimento do cárcere e do sistema penitenciário moderno, é importante considerar que Melossi e Pavarini (2006), em sua obra *Cárcere e Fábrica*, nortearam sua análise a partir de uma estratificação de classes e das estruturas sociais desiguais para considerar o cárcere um mecanismo de controle social e de regulação do capital.

Até a metade do século XVI, as principais penas eram o açoite, o desterro e a pena de morte. Todavia, surgem na Europa, na segunda metade do século XVI e nos séculos XVII e XVIII, instituições que ficaram conhecidas, na Inglaterra, como *workhouses*, *bridewells* e *houses of correction* e na Holanda, *Rasp-huis*, nas quais eram acolhidos os vagabundos, mendigos, pobres, vadios, pequenos criminosos (*petty offenders*), prostitutas, ladrões e jovens criminosos para serem reformados (correção moral) através do trabalho e da disciplina (MELOSSI; PAVARINI, 2006).

Ainda segundo Melossi e Pavarini (2006, p. 58), no curso do desenvolvimento das *houses of correction*, passaram a ser internados nestas instituições condenados por delitos mais graves e a penas mais longas; e assim, progressivamente outros tipos de punição foram sendo substituídos, em grande parte, pelo cárcere. No decorrer dos séculos XVII e XVIII foi sendo criada, pouco a pouco, a instituição que os iluministas e reformadores do século XIX completariam, dando-lhe a forma final do cárcere.

Afirma-se que a forma original do cárcere moderno está ligada às casas de correção manufatureiras, estando a sua origem intrinsecamente vinculada ao desenvolvimento do capitalismo. Mas, somente a partir do século XIX é que a prisão se estabelece como principal mecanismo punitivo propriamente dito, sobretudo nos Estados Unidos e, posteriormente, em países europeus, pois, até então, servia muito mais para o isolamento do criminoso até a execução de sua pena, que na maior parte das vezes era a pena de morte.

A partir do projeto arquitetônico de Jeremy Bentham, que idealizou a criação de um edifício – o Panóptico, desenhado em 1791 (GARLAND, 1999) – que deveria ter a função de recuperar os criminosos por meio de uma vigilância completa dia e noite, e de uma vida rigorosamente disciplinada dentro do presídio, nos Estados Unidos do século XIX, foram criados os primeiros sistemas penitenciários que colocariam o isolamento, o silêncio e o trabalho, como o cerne da pena de prisão, o que levaria à construção de penitenciárias no estilo panóptico. Nesse sentido, a definição de prisão transcende à concepção de mera privação da liberdade, uma vez que também alcança o significado de “instituição carcerária” ou “instituição penitenciária” (MELOSSI; PAVARINI, 2006).

Estas penitenciárias criadas nos Estados Unidos consagraram dois modelos de execução de pena: o sistema da Pensilvânia que propunha o isolamento completo dos presos durante o dia, permitindo que trabalhassem individualmente nas celas; e o sistema de Auburn, que isolava os presos apenas à noite, obrigando-os ao trabalho grupal durante o dia, mas sem que pudessem se comunicar entre si. Com o fracasso dessas experiências americanas, foram criados na Europa os chamados sistemas progressivos que inseriram a participação do detento na transformação de sua pena, um novo diferencial que é empregado até os dias de hoje (MAIA et al, 2009, p. 14).

No Brasil, a pena de prisão surge institucionalizada no período imperial, com a Constituição Imperial de 1824 (prevista em seu art. 179, VIII), quando passou a exigir a denominada “culpa formada” para o cumprimento dessa pena. Esta Constituição Imperial também admitia o encarceramento antecipado do criminoso quando assim fosse decidido por um juiz, mas, somente a partir do ano de 1850 é que passou a funcionar, formalmente, o primeiro estabelecimento penitenciário

A primeira penitenciária da América Latina foi a Casa de Correção do Rio de Janeiro, cuja construção foi concluída em 1850. Até esta data, no Brasil, os mecanismos de castigo e punição não incluíam a prisão como um de seus principais componentes, portanto, aqueles que eram punidos, com as penas tradicionais do Antigo Regime, deveriam aguardar a execução da pena em centros de confinamento ou de detenção, que poderiam ser públicos ou privados, a exemplo de cadeias municipais, fábricas e fazendas privadas (MAIA et al, 2009, p. 38).

Quanto ao modelo progressivo de cumprimento de pena na prisão, somente foi instituído no Brasil, a partir de 1984, com a edição de Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/84), que passou a dispor sobre a possibilidade de um condenado cumprir a pena em três regimes distintos:

fechado, semiaberto e aberto. Assim, como no primitivo modelo progressivo europeu, o sistema de progressão de pena brasileiro tem a disciplina e o trabalho como componentes importantes na sua dinâmica.

Por último, é importante ressaltar que o processo histórico de institucionalização da prisão como mecanismo punitivo representa, ainda que simbolicamente, um sinal de humanização das penas, bem como um avanço no desenvolvimento das sociedades. Nesse sentido, Salla e Lourenço (2014, p. 377) afirmam que “a ideia de pena de prisão é um dos indícios iniciais do que a teoria sociológica define como modernidade.”

### *Alguns significados da prisão*

Historicamente, o termo prisão significa não somente a privação de liberdade do ser humano, mas sempre foi bastante utilizado para representar o espaço físico em que se mantém alguém privado do direito de ir e vir, às vezes, também denominado de cárcere. Assim, o cárcere tanto pode representar a pena como o lugar de seu cumprimento, possuindo finalidades concretas e simbólicas, na medida em que consubstancia a reprovação do Estado e, por consequência, da sociedade, quanto ao crime.

Sobre este aspecto, Sparks (2007, p. 77) considera que as prisões são uma realidade concreta, diferentemente de outras sanções como multas, por exemplo, que são difíceis de serem visualizadas pela maioria de nós. “Prisões, por outro lado, são locais físicos. Muitos de seus nomes - Dartmoor, Spandau, San Quentin, Alcatraz, Abu Ghraib - têm uma emotiva e, até mesmo, para usar um termo um pouco sobrecarregado, ressonância icônico.”

Em quase todos os países economicamente avançados, a prisão representa o ápice do sistema de justiça criminal, cuja utilidade prática é punir significativa e emocionalmente satisfatória (SPARKS, 2007). De outro modo, o confinamento significa uma rejeição moral do criminoso pela comunidade livre, indicando que a prisão é um instrumento do Estado, uma organização projetada para realizar os desejos da sociedade em relação ao criminoso condenado (SYKES, 2007).

É importante observar, ainda, que o surgimento da prisão está vinculado a fatos históricos que, de um lado, reclamam uma nova forma de punir, mas que, de outro, não representam um avanço quanto à capacidade de transformar pessoas. Foucault (2011, p. 131) sustenta a hipótese de que “a prisão esteve, desde sua origem, ligada a um projeto de

transformação dos indivíduos”. Todavia, o fracasso foi imediato, registrado quase que ao mesmo tempo que o próprio projeto. E, longe de transformar os criminosos em gente honesta, serve apenas para fabricar novos criminosos ou para afundá-los ainda mais na criminalidade.

Sobre esse processo gradual de transformação no sistema punitivo, em que, teoricamente, se substitui o suplício (enquanto imputação de dor e sofrimento em espetáculo público) pela pena de prisão que se executa no silêncio das instituições carcerárias, Soares (2011, p.35) explica:

Esse deslocamento da cena mórbida do espaço público para o (semi) privado – ou melhor, reservado – e essa transferência do tormento físico para o confinamento correspondem à mudança do próprio sentido da punição: ela deixa de ser castigo e vingança e passa ser – pelo menos em teoria – mecanismo de inibição de crimes futuros. Antes esse elemento estava presente na equação do grande teatro dos horrores: um dos objetivos era, exatamente, desestimular a repetição das transgressões.

No contexto da política penal dos Estado Unidos, por exemplo, em vez de adotar um caráter reabilitador de condenados, a prisão foi transformada em um dispositivo de contenção punitiva da marginalidade e da reafirmação da soberania do Estado. Assim, formou-se uma nova e neutralizadora “prisão dentro da prisão” (*prisão supermax*)<sup>12</sup> para desencadear a mesma função dentro do sistema penal inflacionado, concedendo à supermax um lugar central na política penal de caráter revanchista (WACQUANT, 2013, p. 277).

Sobre a posição de destaque da prisão no contexto da vida social pós-moderna, Garland (2008, p. 422) explica que “o encarceramento emergiu em sua forma renovada e reinventada porque é capaz de desempenhar um papel essencial no funcionamento das sociedades pós-modernas, neoliberais: a de instrumento “civilizado” e “constitucional” de segregação das

---

<sup>12</sup> A prisão *supermax* é uma “instituição peculiar” – um dos produtos mais surpreendentes e inovadores resultante do aumento e expansão do Estado penal americano – que representa um estabelecimento prisional de segurança super-máxima. “Ela surgiu a partir das entranhas da administração prisional, no início de 1980, assim como a aceleração da hiperinflação carcerária, aparentemente em um esforço técnico para isolar o “pior dos piores detentos”, aqueles considerados demasiado perturbados ou perigosos para misturar com a população em geral ou até mesmo para ser manuseado por alas convencionais de alta segurança. Pelo ano de 2000, quando os Estados Unidos ultrapassaram a alarmante marca de dois milhões de presos, tais instalações estavam presentes em três dezenas de Estados e deteve 2% dos prisioneiros do país, na soma de cerca de 25.000 presos – o dobro da população carcerária total dos países escandinavos. Apesar de sua constitucionalidade duvidosa e aparente violação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (os EUA são um país signatário), a extrema austeridade física, o permanente sequestro social, a extinção de programação e privação sensorial permanente tornaram-se os parâmetros normais de longo prazo de detenção para esses internos (WACQUANT, 2013, p. 277).

populações problemáticas criadas pela economia e pelos arranjos sociais atuais, concluindo que:

A prisão está situada precisamente na junção das duas mais importantes dinâmicas sociais e penais do nosso tempo: o risco e a retribuição. Com a lógica absolutista de uma sanção penal, ela pune, condena e controla. O encarceramento serve, simultaneamente, como uma satisfação expressiva de sentimentos retributivos e como mecanismo instrumental para a administração de riscos e para o confinamento do perigo.

Os parlamentares entrevistados (independentemente das posições políticas que defendem) compartilham de uma percepção comum da prisão. Consideram que se trata de uma punição severa, cujo sentido não se dissocia do espaço físico (penitenciária, presídio, cadeia, etc.). No Brasil, esta situação é ainda mais grave em virtude da superlotação carcerária e espaço físico (ou a falta dele) interfere diretamente no processo punitivo, o que pode significar um aspecto negativo para alguns ou indiferença para outros.

A pena de prisão é necessária. Não nos iludamos, pena é castigo. A própria origem da palavra pena é um castigo àquele que cometeu um crime, e cadeia é horrível. Não adianta dizer: ó o sujeito vai pra cadeia e vai ficar lá ... Não, cadeia é ruim, cadeia é uma desgraça. (SENADOR S1, PSDB)

A prisão tá cheia, a cadeia não recupera. Se é para pensar dessa forma, abre os presídios e todo mundo na rua, quem sabe não diminui a violência assim. (DEPUTADO D5, PSC)

De nada adianta você estabelecer penas mais severas, o preso passa vinte anos, passa trinta anos na cadeia, quando ele sair, ele sai muito pior, se não houver essa recuperação do preso. Eu acho que a questão da penalidade tem que existir, mas ela tem que ser acompanhada com a preocupação da melhoria do sistema prisional, onde o preso não se sinta ali perdendo a liberdade num calabouço, no lugar onde não tem os mínimos direitos de higiene, de preparação para o trabalho, de uma mínima educação para que, no futuro, ele possa novamente ser aceito pela sociedade. (SENADOR S3, PSB)

Portanto, a prisão se desdobra em diferentes significados de acordo com o papel que ela desempenha em cada sociedade e momento histórico distintos. Cumpre essencialmente um papel punitivo, cujas consequências não são reabilitadoras nem se prestam a prevenir novos crimes; ao contrário, parece mais uma representação de vingança pública, sobretudo quando se leva em conta a cultura punitiva das “sociedades de alta criminalidade” (GARLAND, 2008) ou quando se tem como referências modelos de prisão do tipo *supermax* (WACQUANT, 2013),

em que o propósito, por sua própria organização, é explicitamente de neutralização e retribuição.

### *As finalidades da pena na perspectiva jurídico-normativo*

Sobre as finalidades da pena, Bitencourt (2014, p. 131) adota uma distinção de base sociológica entre finalidade e função da pena. Considera que o *fim* ou a *finalidade da pena* “está relacionado com os efeitos sociais buscados desde a perspectiva jurídico-normativa de tipo axiológico”, enquanto a *função* “está relacionada com os efeitos sociais produzidos, inclusive quando estes se distanciam dos efeitos esperados pela aplicação da pena. ”

Trata-se de estabelecer as finalidades da pena em um plano axiológico e abstrato da ordem jurídica, representadas geralmente por direito penal simbólico e intimidador; ao passo que, a função que cumpre a pena se situa no campo de análise sociológica, pois refere-se aos efeitos das penas no caso concreto, que muitas vezes não se harmoniza com os fins propostos abstratamente.

Convém esclarecer que, embora já superadas, diz-se que as *teorias absolutas ou retributivas da pena* consistem em conceber a pena como um mal, um castigo, como retribuição ao mal causado através do crime, não como meio para o alcance de fins futuros, mas pelo valor axiológico intrínseco de punir o fato passado (BITENCOURT, 2014, p. 133).

Na verdade, contrasta com a perspectiva retribucionistas, as chamadas *justificações utilitaristas* da pena que partem da ideia de que esta não pode ser justificada olhando-se para o passado, como se ela fosse um fim em si mesma. Tais justificações veem a pena como meio e não como um fim, o que representa um aspecto comum das chamadas *teorias relativas ou preventivas da pena*, as quais conferem à pena um objetivo único, qual seja: a prevenção de futuros crimes. Essa prevenção se dá de forma geral (dirige-se à sociedade de modo geral) e de forma especial (dirige-se à pessoa que praticou o crime) (FERRAJOLI, 2010, p. 240).

Sobre o tema da prevenção considerada abstratamente, Ferrajoli (2010, p. 245) desdobra a análise em diferentes perspectivas, sustentando que:

Com efeito, as quatro finalidades preventivas comumente indicadas pelo utilitarismo penal como justificações da pena, quais sejam a emenda ou correção do réu, a sua neutralização ou colocação em uma condição na qual

não possa causar mal, o fato de conseguir dissuadir todos os outros de imitá-lo por meio do exemplo da punição ou de sua ameaça legislativa, a integração disciplinar deste com aqueles e o consequente reforço da ordem mediante a reafirmação dos valores jurídicos lesados dizem respeito somente à prevenção.

Portanto, a prevenção geral negativa ou intimidatória propõe que a pena aplicada ao criminoso tem reflexo intimidatório no meio social, inibindo a prática de novos crimes; ao passo em que a prevenção geral positiva refere-se à capacidade que tem a punição de incutir na sociedade a ideia de necessidade de respeito às normas. Já a prevenção especial se desdobra em prevenção especial negativa, que tem caráter neutralizador, isto é, segrega o criminoso momentaneamente do convívio social; e prevenção especial positiva que está voltada para a ressocialização do condenado.

Sob um viés criminológico, Molina (2003, p.1132) apresenta três perspectivas quanto a outros modelos de reação ao crime. Em primeiro lugar, o denominado *modelo “dissuasório” clássico* que prevê uma implacável resposta ao crime, rápida e eficaz, positivamente percebida e respaldada pela sociedade, representando um poderoso instrumento preventivo. Em segundo lugar, o *modelo ressocializador* destaca a necessidade de intervir de forma positiva e benéfica na pessoa do infrator, reintegrando-o à comunidade, uma vez cumprida a pena. E em terceiro lugar, apresenta o *modelo integrador* que sugere soluções informais, desinstitucionalizadas e comunitárias para resolução de conflitos interpessoais, por meio da mediação e de procedimentos de justiça restaurativa.

Garland (2008, p. 368), também, refere-se ao surgimento de outros novos mecanismos diversos do senso punitivo, a exemplo da mediação e da “justiça restaurativa”, que procuram estabelecer sempre que possível, entre agressor e vítima, resultados “restaurativos”, em vez da punição. Todavia, tais iniciativas desempenham um papel ínfimo no sistema de justiça criminal, sendo visível apenas aos olhos de seus entusiastas. Sob esse aspecto, Zaffaroni (2014, p. 202) esclarece que “se o sistema penal é um mero fato de poder, a pena não pode pretender nenhuma racionalidade, ou seja, não pode ser explicada a não ser como manifestação do poder. Essa falta de racionalidade da pena deriva de não ser um instrumento idôneo para a solução de conflitos”.

No cenário interno, somente no Código Penal de 1940 (em seu art. 59)<sup>13</sup> parece que o legislador quis deixar evidente que a pena de prisão no Brasil deve conferir duas finalidades,

---

<sup>13</sup> O art. 59 do Código Penal dispõe que: “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: [...]”



isto porque, expressamente determina que o juiz ao aplicar a pena deva estabelecê-la, *conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime*. Assim, a primeira finalidade é de caráter retributivo ou de mera neutralização do criminoso, tão somente para expressar a reprovação do crime praticado; já a segunda, objetiva a prevenção de novos crimes.

As evidências demonstram que a pena de prisão se constitui no principal instrumento do sistema penal brasileiro para o enfrentamento da criminalidade, cujos fins, do ponto de vista legal, podem ser tanto de caráter retributivo, consistente na devolução do mal cometido pelo criminoso, como também no sentido de prevenir o cometimento de novos crimes pelo criminoso que se encontra preso e pelas demais pessoas da sociedade.

Esse entendimento também é compartilhado pelos parlamentares entrevistados, sobretudo quanto à necessidade da pena de prisão para crimes graves, apesar de a prisão não ter alcançado as finalidades previstas em lei.

É... a pena de prisão ela não é tão eficaz, mas a política criminal no mundo, até hoje não encontrou uma outra alternativa à prisão, exceto aqueles países que além da prisão adotam pena capital, pena de morte, ou então adotam prisão perpétua, mas mesmo nesses países você tem a pena de prisão também, não é. [...] Mas para a macrocriminalidade, para o crime organizado, não se tem no mundo toda uma outra alternativa, por mais que a prisão não seja tão eficaz, mas a prisão, ela, com as penas do seu conjunto, ela tem também um sentido de expressar para a sociedade de que quem pratica crimes, principalmente o crime grave tem que responder, tem de ter uma distinção de tratamento da sociedade e do Estado para com aquele cidadão que comete crime grave e aquele que não comete; e aí, nesse sentido, independe se a prisão ou não é eficaz para a recuperação, para emendar aquele que delinuiu, porque antes disso tem esse outro aspecto que é da justiça, que é da punição, que é de estabelecer limites, e aí tem um aspecto também da prevenção (DEPUTADO D6, PSDB).

Prisão é uma pena terrível, não vejo outras penas que a humanidade já conheceu ou ainda conhece são banidas pelo direito brasileiro e pela constituição, como tortura, tratamento degradante, pena de morte. Agora, eu acho que é preciso, sobretudo, ter no sistema penal brasileiro uma, como eu diria isso, um tratamento mais equilibrado entre delitos e penas, porque como o Direito Penal brasileiro foi sendo constituído a partir do Código Penal já muito antigo, por ser contido por leis esparsas que muitas vezes, leis que são produzidas pelo impacto do clamor de um crime que ocorre e tem grande repercussão pública, você acaba tendo penas muito severas para crimes que na verdade têm um potencial ofensivo muito pequeno do seu agente. Então, precisamos de mais coerência. Agora, os crimes graves merecem ter penas pesadas, eu acho que sim, a pena tem um fator dissuasivo, que termina sendo algo que vai exigir um debate muito mais aprofundado que envolva a própria sociedade (SENADOR S1, PSDB).

Apesar do reconhecimento de que a prisão não é um instrumento punitivo eficaz para um adequado controle do crime, o legislador ainda acredita que ela seja indispensável para o enfrentamento de determinados crimes (especialmente, aqueles praticados por organizações criminosas). Nesse caso, sua finalidade está muito mais voltada para a neutralização do criminoso, que permite retirá-lo do convívio em sociedade e, somente assim, não voltará a cometer crimes. Não há preocupação com a “ressocialização” desses criminosos, mas com o seu isolamento do meio social.

Está evidenciado um novo modo de pensar a punição nas sociedades contemporâneas – e o Brasil se encontra inserido nesse cenário – que exige medidas duras contra as altas taxas de criminalidade. Essas novas racionalidades consolidaram uma nova cultura punitiva no Brasil, em que a prisão serve de importante instrumento de mera neutralização de criminosos e, simbolicamente, pode criar um sentimento público de que algo está sendo feito.

### **2.3 A cultura punitiva contemporânea**

Ademais, discorro sobre os sentidos atribuídos à *modernidade tardia*, à *cultura de controle do crime* e à *política penal* e à sua relação com o *punitivismo*, a partir das construções teóricas e conceituais que norteiam esta pesquisa (GARLAND, 2004; MATTHEWS, 2005; YOUNG, 2007; GREEN, 2009; ESTRADA, 2013; HARPER; TREADWELL, 2013; MAKIN, 2013).

#### *O significado de ‘cultura’ no campo do controle do crime*

Para evidenciar a importância da cultura no campo de controle do crime, Garland (2006; 2009, p. 359) enfatiza que “hoje, após uma expansão notável e refinamento na história penal e na sociologia, a questão da cultura tornou-se muito mais pertinente para o estudo da punição. Já não é nova ou controversa observar que as instituições penais são baseadas em valores culturais e percepções. ”

Na verdade, as instituições penais têm importantes dimensões culturais, sendo possível afirmar que fatores culturais são proeminentes determinantes causais que moldam as políticas e práticas penais. A exemplo disto, “a cultura política britânica e norte-americana foi caracterizada por uma atitude predominantemente reacionária no que se refere à pós-

modernidade e às mudanças sociais que esta desencadeou” (GARLAND, 2008, p. 209). “Ou seja, toda prática social tem uma dimensão cultural, da mesma forma que as práticas política e econômica, também, possuem uma dimensão cultural” (GODOY; SANTOS, 2014, p. 16).

Considera ainda que a cultura por se inter-relacionar com forças econômicas e políticas é um componente importante no estudo sobre a mudança nas práticas penais (GARLAND, 2006). As evidências sugerem que a inclinação cultural para punição está relacionada com sistemas de valores dominantes e identidades culturais de cada sociedade. Assim, “onde os valores de individualismo e auto-suficiência são fortes, como em sociedades neoliberais, tais como os EUA e Inglaterra e país de Gales, assim também é a crença de que os infratores são atores calculistas e racionais que merecem ser dissuadidos por castigo severo” (GREEN, 2009, p. 253, tradução nossa).

De modo geral, neste contexto, para Garland (2006, p. 424-438, tradução nossa), o termo “cultura” opera como um termo totalizante, sendo útil para denotar as tradições, costumes, instituições e valores associados a um grupo social específico ou à sociedade em um momento histórico particular.

A maioria dos escritores modernos usam os termos “cultura” e “subcultura” para descrever valores, significados e disposições distintivos de um grupo – uma consciência coletiva ou *habitus* que pode corresponder, mas não é idêntico, a posição econômica ou posição política do grupo em questão.

Utilizado desta forma por sociólogos da punição, o conceito de a cultura pode ser usado para explicar as diferenças ou semelhanças nas práticas penais de diferentes sociedades, mostrando que tais práticas são o produto de tradições ou de um conjunto de valores culturais específicos. Assim, acredita-se que o termo “cultura”, neste contexto, constitui-se em uma abstração analítica, separado artificialmente das outras motivações que moldam a ação social (GARLAND, 2006, p. 424).

A respeito desta questão, Godoy e Santos (2014, p. 17) sustentam que “para as ciências sociais, em particular, para a Sociologia, o diferencial da ação social, ou melhor, do comportamento de um indivíduo, ou grupo, é que a cultura demanda e é importante para o significado”. Nesse sentido, a “centralidade da cultura” não significa que ela é uma dimensão epistemologicamente superior às demais dimensões sociais, tais como a política, a econômica, a educacional, mas que atravessa toda e qualquer prática social.

A partir desses entendimentos, portanto, verifica-se que a análise da mudança nas práticas penais ocorridas em uma sociedade, em determinado momento histórico, deve levar em conta as dimensões sociais, econômicas, políticas e sobretudo a cultura vigente. Pois, neste caso, a dimensão cultural, embora não seja superior às demais, expressa um significado distintivo para cada uma delas.

### *O controle do crime na modernidade tardia*

A dicotomia entre *liberdade* e *controle* marcou os últimos trinta anos do século XX, caracterizada por uma cultura reacionária do fim do século que priorizou o controle, a restrição, o confinamento e a condenação. Nesse sentido, Garland (2008, p. 420) afirma que, no campo sociológico, o controle do crime se caracteriza por dois eixos de ação intrinsecamente condicionados, consistentes nos *controles formais* exercidos pelas agências públicas do sistema de justiça criminal, e *controles sociais informais*, que se assentam nas atividades cotidianas e nas interações da vida social.

A justiça criminal formada pelas políticas da social-democracia, fundamentada em ideais reintegradores da sociedade inclusiva do Estado de Bem-Estar, sucumbiu diante dos imperativos mais básicos de segurança, economia e controle. Nesse sentido, Garland (2008, p. 422) afirma que, nesse momento histórico, o controle do crime e a justiça criminal foram dissociados dos ideais de justiça social e da reconstrução social. Em outros termos, enquanto o bem-estar penal canalizava o otimismo e o idealismo do modernismo do século XX, as políticas criminais atuais expressam uma mensagem mais sinistra e menos tolerante.

A teoria de mudança social fundamenta-se, substancialmente, no argumento de que “os apoios políticos, econômicos e culturais que anteriormente amparavam o controle do crime moderno gradualmente ruíram por causa das tendências sociais pós-modernas e das guinadas intelectuais e políticas que as acompanharam”.

Tratando do ressurgimento da pena de prisão, Garland (2008, p. 57) o atribui a uma “politização” e a um “novo populismo” das políticas de controle do crime, pois acredita que “as medidas políticas são tomadas de maneira tal que aparentam valorizar a vantagem política e a opinião pública, em detrimento da opinião de especialistas e de resultado de pesquisas”.

Assim, o contexto de formulação de políticas de controle do crime percorre uma questão que diz respeito à “politização da prisão”, ou seja, à existência de uma competição política que

busca definir quem deve ir e quanto tempo deve permanecer na prisão, e ainda, quando e em que circunstâncias se deve levar alguém à prisão (SPARKS, 2007, p. 73).

O argumento de Garland (2008, p. 182) é no sentido de que essa virada no pensamento criminológico das instituições de controle do crime decorre, em primeiro lugar, das “mudanças sociais, econômicas e culturais ocorridas na pós-modernidade” e, em segundo lugar, pelas “iniciativas e realinhamentos políticos desenvolvidos em reação àquelas mudanças e à percepção da crise do Estado de bem-estar”. Tais mudanças foram vivenciadas, de algum modo, por todas as democracias industriais ocidentais, após a Segunda Guerra Mundial, tendo destaque acentuado nos anos de 1960.

Aqueles que acreditam que essas mudanças (sociais, econômicas e culturais), responsáveis pela reconfiguração da política de controle do crime, estão intrinsecamente vinculadas ao estágio de desenvolvimento da sociedade, atribuem-nas ao fenômeno da *modernidade tardia* (YOUNG, 2007; PRATT, 2007). Apesar disto, Garland (2008) prefere denominar este momento histórico de pós-modernidade, por considerar que modernidade tardia se trata de um termo muito vago e indefinido.

Convém ressaltar que a noção de *modernidade tardia* encontra variações que buscam, analiticamente, retratar as mudanças na organização da sociedade sob outras perspectivas – a exemplo de *modernidades múltiplas* (EISENSTADT, 2001), *modernidades alternativas* (FERRERAS; BRUCE, 2009) e *variedades de modernidade* (SCHMIDT, 2006) – que, de modo amplo, buscam uma quebra de paradigma para esclarecer que tais experiências podem se dar em momentos históricos distintos e com características diferentes de acordo com as particularidades de cada sociedade.

Apesar do grau de abstração dos termos utilizados, o que fica evidente é que estas mudanças se deram de forma distinta nos países ocidentais, apresentando pontos de convergência e de divergência, bem como marcos inaugurais distintos quanto às regiões em que se apresentam, a exemplo das experiências vividas na Europa, Estados Unidos e América Latina.

Todavia, em sua análise – na obra *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea* – Garland (2008) sustenta que as experiências de *modernidade tardia* nos Estados Unidos e Grã-Bretanha apresentam semelhanças, especialmente quanto às políticas e práticas dessas duas sociedades nos últimos trinta anos do século passado. Afirma,

ainda, que os problemas institucionais e as reações políticas que surgiram nestes dois países são tão semelhantes que permitem falar, às vezes, em tendências estruturais comuns.

Na Espanha, essas mudanças no sistema de justiça criminal ocorreram em duas fases distintas, sendo que a primeira se deu entre 1975 e 2000, em que a retórica do *punitivismo popular* de que “a prisão funciona” e de que se deve “ser duro com o crime” foi adicionada ao discurso político. A partir do ano 2000, durante as eleições gerais, o *punitivismo popular* foi abraçado pelos partidos político, num contexto em que o crime se tornou uma preocupação nacional (MAKIN, 2013, p. 263).

Em outro cenário, Barry e Leonardsen (2012, p. 46) argumentam que, na Noruega, há uma relação entre *modernidade tardia* e o aumento do *punitivismo*, contudo, neste caso, existe uma singularidade que são os baixos índices de desigualdade e que as explicações “culturais”, embora sejam relevantes, neste contexto, são secundárias.

Levando em conta as possíveis abstrações terminológicas para definir o estágio de desenvolvimento social responsável pela mudança na política penal, a concepção de *modernidade tardia*, enquanto categoria analítica, pode ser considerada não apenas como um processo de mudança linear e homogêneo nas sociedades do Ocidente, mas como um estágio de desenvolvimento da sociedade que se apresenta, em cada país, de forma e em marcos temporais diferentes, em virtude das peculiaridades do processo de formação histórico-cultural de cada sociedade.

Portanto, o controle do crime na *modernidade tardia* apresenta características bem particulares, em relação à política penal que prevaleceu a partir da segunda metade do século XX. Apesar de Garland (2008) considerar semelhanças nas experiências de modernidade tardia nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, não se pode olvidar que as singularidades internas de cada país podem significar um componente importante na compreensão destas experiências (BARRY; LEONARDBSEN, 2012).

Quanto às mudanças na cultura política, no curso da *modernidade tardia*, Garland (2008, p. 313) sustenta que são desenvolvidas duas estratégias de controle, que ele denominou de “*parcerias preventivas* – consistente num esforço de dividir responsabilidades pelo controle do crime e construir a infra-estrutura de prevenção do crime além do Estado – e de *segregação punitiva*, que alude à nova confiança em métodos – o principal dos quais a neutralização prisional – forjados para punir e excluir. ”

Além do método principal da neutralização pela prisão, a estratégia da *segregação punitiva* representa também “uma forma de negação e de atuação simbólica da parte dos atores políticos envolvidos”, como também evidencia uma exigência de penas longas, cumpridas sem privilégios e monitoramento dos libertados (retórica de “lei e ordem”); medidas “populistas” e “politizadas” e um lugar privilegiado para as vítimas, na verdade, uma projeção da imagem politizada da “vítima” no discurso político (GARLAND, 2008, p. 314).

Desse modo, a cultura das sociedades de alta criminalidade representa o que Garland (2008, p. 346) denomina de “complexo do crime” da pós modernidade que “é caracterizada por um conjunto específico de atitudes e crenças”, tais como:

a) altas taxas de criminalidade são tidas como um fato social normal; b) o investimento emocional no crime é dissimulado e intenso, abrangendo a elementos de fascinação como também de medo, raiva e indignação; c) temas criminais são politizados e regularmente representados em termos emotivos; d) a preocupação com as vítimas e com a segurança do público dominam as políticas públicas; e) o sistema penal é visto como inadequado e ineficaz; f) rotinas defensivas privadas são comuns, existindo um grande mercado de segurança privada; g) a consciência do crime está institucionalizada na mídia, na cultura popular e no ambiente circundante.

As crenças que caracterizam essa “nova cultura do controle” do crime representam uma visão de mundo que, uma vez estabelecida, se mantém estável, não se alterando rapidamente; ao contrário, desenvolve-se e provoca efeitos psicológicos e sociais que exercem influência na política (Garland, 2008). Portanto, nesse contexto, é que ocorre o fenômeno do *punitivismo*, marcado por medidas de controle do crime altamente 'politizadas' e 'populistas'.

#### *Punitivismo: um fenômeno da nova cultura punitiva*

Faço uma articulação do sentido de *punitivismo* com outras categorias analíticas que expressam significados semelhantes, mas construídas sob outras perspectivas teóricas e em contextos sociais distintos, tais como o *populismo punitivo* (BOTTOMS, 1995), *populismo penal* (PRATT, 2007; ROBERTS et al, 2003; FENWICK, 2013) e *popularismo penal* (ZAFFARONI, 2007).

Em seu relato sobre a natureza mutável do controle do crime, na sociedade contemporânea, Garland (2008, p. 54) incorporou as noções de *punitivismo* e *populismo*, vendo-os como processos relativamente autônomos, mas relacionados. Afirma ainda que, nesse cenário, “o medo do crime passou a ser visto como um problema por si só, bem distinto do

crime e de sua vitimização, e políticas específicas têm sido desenvolvidas mais com o objetivo de reduzir os níveis de medo do que de reduzir o crime”.

Há agora uma corrente relativamente populista na política penal, tal que a voz dominante da política do crime não é mais a de peritos ou especialistas, mas do público que reclama por medidas duras contra o crime:

O processo de formulação das políticas se tornou profundamente politizado e populista. As medidas políticas são tomadas de maneira tal que aparentam valorizar a vantagem política e a opinião pública, em detrimento da opinião de especialistas e resultado de pesquisas.(GARLAND, 2008, p. 54).

Segundo Pratt (2005, p. 304), neste novo arranjo de poder penal, as tendências e desenvolvimento das políticas penais têm ressonância no conceito de *populismo punitivo*, cunhado por Bottoms (1995), no sentido de que os políticos incentivam leis e sentenças punitivas com o objetivo de melhorar suas chances de reeleição, respondendo assim aos indicadores de sentimentos do público, que representam mais do que apenas opinião pública.

O conceito de *punitivismo* e a noção de *populismo*, tal como apresentados na literatura criminológica recente, têm duas coisas em comum – ambos são sub-teorias e carregam conotações negativas (MATTHEWS, 2005, p. 188). O termo *punitivismo* tem sido bastante utilizado por estudiosos de criminologia para indicar a presença de atitudes públicas duras contra criminosos. Tanto “populismo penal” quanto o “punitivismo populista” referem-se a uma presunção de atitudes públicas duras para justificar a política de punição contra o crime (GREEN, 2009, p. 519).

No cenário político brasileiro, também, existem parlamentares que compartilham da política penal baseada em medidas duras e punição severa para criminosos, como estratégias de enfrentamento à criminalidade, que consideram a punição um fim em si mesma.

Solução não existe pra nada, somos seres humanos, agora tem como diminuir a violência. Você pode ver, os Estados Unidos, três mortes por cem mil habitantes; no Brasil, vinte e oito mortes, né. Uma das coisas que eu prego é revogar o Estatuto do Desarmamento, dar arma para o cidadão de bem, para que ele possa se defender da violência e falta nessas pesquisas dizer que quantos bandidos morrem, nas estatísticas - quase sessenta mil por ano - e quantos cidadão de bem. Não podemos dizer que morreu um assaltante, um traficante, vale, a vida dele vale a mesma de um trabalhador, não são diferentes. Nós começamos a ver onde devemos atacar realmente a violência, agora, volto a debater: punição, tem que haver punição (DEPUTADO D5, PSC).



Para Matthews (2005), nos últimos anos, o público em geral tem sido capaz de expressar seus pontos de vista mais abertamente, e assim influenciar o desenvolvimento da política penal cada vez mais voltada para o excesso punitivo.

O termo '*punitivismo*' normalmente carrega conotações de excesso. Ou seja, a busca da punição para além do que é necessário ou apropriado. [...] Envolve a intensificação da entrega de dor, estendendo a duração ou a severidade da punição acima da média. Para colocar de uma outra maneira, a noção de *punitivismo* sugere um uso desproporcional das sanções e, consequentemente, um desvio do princípio da proporcionalidade (MATTHEWS, 2005, p. 179, tradução nossa).

O *populismo penal* é essencialmente uma resposta política bastante simples para um problema social complexo. Em outros termos, "*populismo penal* é mais plausivelmente explicado como uma reação emocional aos crimes horríveis, que geram a atenção intensa da mídia" (ROBERTS et al, 2003, p. 9).

Essas políticas penais populistas têm como objetivo primeiro alcançar vantagens de natureza eleitoral, em que políticos atendem aos anseios do público para, em consequência disso, garantir votos para manter-se no poder. Nesse sentido, Roberts et al, (2003, p. 5, tradução nossa) esclarecem:

Em nossa opinião, políticas são populistas, se elas são voltadas para ganhar votos, sem muita consideração pelos seus efeitos. Os populistas penais permitem a precedência de vantagem eleitoral de uma política sobre sua eficácia penal. Em suma, populismo penal consiste na busca de um conjunto de políticas penais para conquistar os votos, ao invés de reduzir as taxas de crime ou para promover a justiça.

Ainda sobre essa questão, Pratt (2007, p. 3), em sua obra *Penal populism*, desenvolve um argumento afirmando que o populismo penal não deve ser entendido meramente em termos de oportunismo político local, em que se "compra" popularidade eleitoral, cinicamente, aumentando os níveis de severidade penal, pois acredita-se que não há apoio público para isso, independentemente de tendências do crime.

O *populismo penal* envolve uma frequente leitura equivocada da opinião pública em relação ao crime e a estratégias de controle da criminalidade. Mas, também pode ser que não seja um avanço argumentar que questões penais devem ser deixadas exclusivamente nas mãos dos profissionais da justiça criminal (ROBERTS et al, 2003). O fato é que, existem muitas explicações de *punitivismo* que apontam para a "ideologia política conservadora, atribuição de culpa pelo comportamento criminoso, influências da mídia, animosidade racial e ameaça racial,

ameaça econômica, fundamentalismo religioso, educação, renda, gênero e percepções de justiça criminal como sendo mais branda do que realmente é.” (KLECK; JACKSON, 2016, p. 3).

Zaffaroni (2007, p. 131) opõe-se à concepção de 'populismo' tomada para identificar essa relação do público com os políticos formuladores da política penal, afirmando que deve tratar-se de *popularismo penal*, já que “populismo” é outra coisa, especialmente na América Latina. Assim, entende que o *popularismo penal* “é uma demagogia que explora o sentimento de vingança das pessoas, mas, politicamente falando, é uma nova forma do autoritarismo”.

Quanto aos seus resultados negativos e, em termos concretos, segundo Estrada (2013), a análise da situação do *punitivismo* nos Estados Unidos, por exemplo, permite mostrar os perigos desta política penal e suas consequências inaceitáveis em países democráticos, tais como a sua condição de uma política em matéria penal baseada em um evidente populismo, que aparece ligada ao setor econômico e que desempenha um papel de manutenção de estruturas sociais injustas, como também não evidencia uma redução da criminalidade, ao contrário, conduz à perda inaceitável de direitos e liberdades.

No Brasil, o *punitivismo* pode ser observado a partir das práticas da justiça penal, especialmente das percepções que têm uma parcela dos parlamentares sobre os sentidos da punição. Há uma visão de que a pena (em geral, a prisão) é um fim em si mesma, ou seja, presta-se, tão somente, à devolução para o criminoso de todo mal praticado em decorrência do crime. A prisão é considerada a mais severa entre todas as penas permitidas no país e, por esta razão, é invocada por alguns parlamentares como sinônimo de “justiça”, uma consequência lógica para quem pratica crimes.

As prisões são excepcionais, prisão não é lugar “pro’ cara curtir, como se fosse uma colônia de férias, tá ok? Eu, por exemplo, entre uma “aplicadinha” numa escola e numa cadeia, eu fico na escola. A prisão não tá bem, é problema dele, é só não sequestrar, não roubar, não matar, que ele não vai pra lá. É muito simples! (DEPUTADO D5, PSC).

Precisamos trabalhar para endurecer cada vez mais as penas já existentes. [...] O que posso dizer a você, nesse momento, é que estou trabalhando muito como parlamentar, apresentando projetos de lei aumentando a pena de quem comete crime (DEPUTADO D8, PMDB).

A prisão assume um papel relevante para a concretização do *punitivismo*, pois é através dela que esse propósito de maior rigor punitivo se instrumentaliza. É possível que, nesse contexto, os meios de comunicação de massa (*mass media*) atuem no sentido explicitar os

sentimentos da sociedade em relação às elevadas taxas de criminalidade e à necessidade de punição mais severa para criminosos.

O encontro das percepções particulares do legislador com o clamor público (sentimento de medo, raiva do criminoso, insegurança, etc.), mediado pelos meios de comunicação de massa (*mass media*), pode determinar uma atuação meramente simbólica do Estado, no sentido de criminalizar condutas e aumentar as penas de crimes. Esse modo de agir do Estado encontra amparo e legitimação no discurso político, que passou a invocar penas mais duras e tratamento mais rigoroso para criminosos, a fim de atender os reclamos da sociedade.

## **2.4 Os meios de comunicação de massa (*mass media*) e o discurso da punição rigorosa**

É importante apresentar as perspectivas teóricas que consideram os *meios de comunicação de massa* (*mass media*), um componente que intervém negativamente no processo de formulação da política penal e, assim, devo delimitar a atuação e o conceito de *mass media* no campo da política de controle do crime (GARLAND, 2004; HARPER; TREADWELL, 2013).

Para Garland (2008), um dos desdobramentos sociais que afetou significativamente os novos receios da classe média com o crime foi o “impacto dos meios de comunicação de massa, especialmente a televisão nas percepções populares do crime”. Refere-se especialmente à televisão como meio de comunicação de massa, tendo em vista que o ato de assistir à televisão surgiu como um fenômeno de massa, notadamente entre os anos de 1950 e 1970. Assim, sustenta:

Com efeito, a TV mudou as regras do discurso político. O encontro televisionado – com suas frases de efeito, sua intencionalidade emocional e sua enorme audiência – tende a tornar os políticos mais populistas, mais emotivos, mais explicitamente ligados ao sentimento público (GARLAND, 2008, p. 337).

Porém, isso não significa dizer que a mídia tenha produzido nosso interesse pelo crime ou que tenha produzido o *punitivismo popular*, que se desponta como forte corrente política nos dias atuais. Ao contrário, seu argumento é de que os meios de comunicação de massa tiveram acesso a uma nova experiência pública, com profunda ressonância psicológica; e, ao fazê-lo, a mídia institucionalizou aquela experiência (GARLAND, 2008, p. 338). Assim, “quando se trata

de criminalidade, a linguagem dos meios de comunicação dramatiza os sentimentos humanos, identificando-os com manifestações superficiais de emotividade” (GOMES, 2015, p.75).

A mídia desempenha um papel central na formação de opiniões sobre o crime e justiça. Contribui, inclusive, apresentando uma visão distorcida da criminalidade e da utilidade da punição. Por exemplo, a maneira como o crime é retratado na mídia sugere que ele é mais prevalente, mais ameaçador e também que a punição é mais exigida em resposta. Nesse sentido, Roberts et al (2003, p. 76, tradução nossa) sustentam que:

Não estaria completa a exploração do populismo penal, sem uma discussão das influências da mídia sobre o público. Não é apenas uma informação sobre o crime que é transmitida pelos meios de comunicação, mas também sugestões sobre como entender, ver e responder ao crime.

No cenário da mídia inglesa, Harper e Treadwell (2013, p. 218) questionam a campanha denominada ‘*Sun Justice*’, produzida pelo jornal inglês The Sun, que consiste numa retórica punitiva popular com foco em crime e vitimização. Acentuam a crítica, principalmente, à jornalista *Dra. Sara Payne*, que consideram como sendo uma porta voz das vítimas. E, neste contexto, há uma ‘*celebrificação*’ do conhecimento de justiça criminal, em que jornalistas capazes de moldar as narrativas em torno de questões de crime e vitimização e de produzir algumas explicações para criminalidade são considerados “celebridades especialistas”, portadoras de conhecimento sobre uma série de fenômenos sociais, incluindo o crime.

Assim, a presença das “celebridades especialistas” fomenta uma batalha entre a *criminologia pública* e as narrativas jornalísticas que endossam o *punitivismo popular*, tendo em vista que “a imprensa populista visa atingir o emocional das pessoas quanto ao abuso sexual de crianças, notadamente quando do uso excessivo do termo “pedófilo” (HARPER; TREADWELL, 2013, p. 219).

Em termos gerais, “há paralelos próximos na mídia e na retórica política relativa ao risco apresentado por pedófilos, incluindo campanhas para os regimes de notificação pública para criminosos sexuais nos EUA e no Reino Unido” (NEWBURN; TREVOR, 2005, p. 74, tradução nossa). No mesmo sentido, Matthews (2005, p. 188, tradução nossa) argumenta:

Vigilantismo e demonstrações públicas de hostilidade para com os pedófilos, por exemplo, frequentemente são tomadas como indicadores de um profundo punitivismo público. Este punitivismo velado, argumenta-se, é incentivado e ventilado por meios de comunicação que estão à procura de bodes expiatórios e inimigos adequados para dirigir a sua atenção, estimulando a preocupação do público, maximizando assim, índices de audiência e vendas de jornal.

Observa-se que, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, “as leis e medidas penais encarnam respostas imediatas e apressadas – tomadas em momentos de convulsão social – a eventos criminosos ou violentos colonizados pelos grandes meios de comunicação”, denota que o discurso midiático passou a intermediar de maneira cada vez mais intensa e profunda a relação entre o público e o sistema penal. (WOJCIECHOWSKI, 2015, p. 51).

Quanto a este aspecto, “uma estratégia muito comum, sobretudo quando a informação envolve delito cometido mediante violência, é ressaltar o sofrimento e a dor da vítima, atribuindo-lhe certa pureza e inocência, enquanto a vida, os hábitos e a personalidade do suspeito são explorados como anormais, exóticos ou violentos” (GOMES, 2015, p. 75).

As evidências são de que os meios de comunicação de massa são cada vez mais determinantes dos rumos da política penal a ser adotada pelo Estado, sobretudo quando cumpre o papel de estabelecer uma conexão entre os sentimentos do público sobre crime e punição e o legislador, responsável pelo processo político de formulação das leis penais:

Assim, a expansão da mídia, notadamente das mídias eletrônicas e de massa – que permitem a difusão global e instantânea de notícias –, incrementa a influência dos grandes meios de comunicação sobre a política criminal do Estado, de modo que os órgãos legislativos e judiciários veem-se muitas vezes compelidos a se curvar perante a opinião pública. (WOJCIECHOWSKI, 2015, p. 54).

Os meios de comunicação de massa, portanto, estabelecem uma relação de consumo com o público, consistente, cada vez mais, em motivar a necessidade de acesso às informações sobre crime, violência e punição. As informações em questão alimentam, sobretudo, os sentimentos de medo e insegurança do público, que canalizam essas sensações para o cenário de formulação das leis e, por consequência, da política penal (GARLAND, 2008). Desse modo, os *mass media* se transformaram em uma instância de controle social (GOMES, 2015).

Um dos parlamentares entrevistados chama a atenção para o papel dos meios de comunicação, na exposição da violência e do crime. Na sua percepção, a TV leva ao conhecimento do público (aos lares brasileiros) as notícias e imagens da violência e, também, é por meio dela que se pode aferir o crescimento da criminalidade.

O que percebo é que há um crescimento desordenado em relação à violência e criminalidade no País. Hoje em dia, a violência faz parte do nosso cotidiano. Certamente, vivenciamos expectativas e frustrações no tocante à fragilidade da vida pública e social. Não são poucas as notícias e imagens que nos chegam, expondo o sério problema da violência no mundo e em nosso país.

Contudo, não é somente através dos noticiários de TV que a violência chega ao universo de nossos lares. (DEPUTADO D8, PMDB).

Como se pode notar, tanto no cenário internacional como no Brasil, os meios de comunicação de massa prestam um papel relevante para a política penal, sobretudo, considerando não somente a possibilidade que a televisão, jornal, rádio, internet e outros meios de comunicação possa construir “inimigos”, sob a perspectiva da *criminologia do outro*<sup>14</sup> (GARLAND, 2008) como também pelo fato de que este parece ser um meio hábil e curto para canalizar o “clamor popular”, ou seja, os sentimentos de raiva, insegurança, medo e outros sentimentos de desprezo pelo crime e pelo criminoso para o processo legislativo de produção de leis penais.

## 2.5 Outros olhares sobre a mudança penal

Convém pontuar e estabelecer os limites conceituais entre o *punitivismo* e *outros olhares sobre mudança penal*, sobretudo aqueles que atribuem o rigor punitivo do Estado ao neoliberalismo e às desigualdades sociais (SNACKEN, 2010; BARRY; LEONARDBSEN, 2012; WACQUANT, 2012).

Wacquant (1999; 2012) identifica o neoliberalismo como um fator fundamental para incentivar o desenvolvimento de uma resposta mais punitiva, ou seja, existe um nexo entre neoliberalismo e política punitiva. Assim, o aumento de *punitivismo* é exemplificado pelo desenvolvimento de encarceramento em massa nos Estados Unidos, sobretudo de pessoas oriundas de bairros pobres afro-americanos. Nesse mesmo sentido, Snacken (2010, p. 278, tradução nossa) sustenta que “punição e desigualdade social estão intrinsecamente ligadas.”

Ao tratar da recepção de seu trabalho – *As prisões da miséria* – publicado pela primeira vez em 1999, e posteriormente traduzido para 20 línguas, Wacquant (2012, p. 8), em sua análise, afirma que “seu argumento central estabelece um elo entre a reestruturação neoliberal

---

<sup>14</sup> Trata-se de uma criminologia *antimoderma* por natureza. Se a criminologia da vida cotidiana “desdramatiza” o crime, tratando-o como parte rotineira da ordem normal das coisas, esta outra criminologia o “redramatiza” – retratando-o em termos melodramáticos, vendo-o como uma catástrofe, definindo-o no idioma bélico e segundo a lógica da defesa social. Para esta criminologia, a visão que se tem dos criminosos é que “eles são os “outros” perigosos que ameaçam nossa segurança e que não têm qualquer consideração por nossos sentimentos comuns. A reação apropriada da sociedade é de natureza defensiva: devemos nos defender destes inimigos perigosos, em vez de nos preocuparmos com seu bem-estar ou com seus prognósticos de reabilitação” (GARLAND, 2008, p. 389-390).

e a punição” e que nos Estados Unidos a desregulamentação econômica e a retração do Estado do Bem-estar foi ampliado para abranger o controle do crime punitivo, porque a “mão invisível” do mercado necessita do “punho de ferro” do Estado penal.

Partindo da perspectiva em que o neoliberalismo é o modelador do Estado, os países latino-americanos que se alinharam a esse projeto político, consequentemente, adotaram suas versões próprias de *populismo penal*. Nesse sentido, Wacquant (2012, p. 8) afirma:

As sociedades latino-americanas, que se haviam envolvido na experimentação precoce de uma desregulação econômica radical (isto é, rerregulação em favor de empresas multinacionais) e depois caído sob a tutela de organizações financeiras internacionais que impunham dogmas monetaristas, constituíam um terreno mais propício para a adoção de versões severas do populismo penal e a importação de estratégias estadunidenses de combate ao crime.

Existem diferentes visões para a mudança penal na segunda metade do século XX. Pois, enquanto para alguns, as mudanças contemporâneas na política de controle do crime e na punição resultam da chegada a um estágio social, por eles denominados de modernidade tardia ou pós-modernidade (YOUNG, 1999; 2007; GARLAND, 2001; PRATT, 2002) e despontam, de maneira endógena, em resposta ao aumento da insegurança criminal e seus reflexos culturais por todo o espaço social. Para Wacquant (2012, p. 8), “a virada punitiva da política pública, aplicando-se tanto ao *welfare* quanto à Justiça Criminal, faz parte de um projeto político (neoliberalismo) que responde à crescente insegurança social e a seus efeitos desestabilizadores nos degraus mais baixos da ordem social e espacial.”

De outro modo, Pires (2004, p. 47-48) argumenta que as mudanças no sistema penal, ocorridas a partir de 1980, decorrem de um novo impulso ou reativação da “racionalidade penal moderna”<sup>15</sup>, porque considera que este modelo de racionalidade se construiu no Ocidente a partir da segunda metade do século XVIII. Todavia, “nos anos 1960 e 70, em alguns países, o saber jurídico e as ciências sociais encontraram-se num momento de reflexão crítica em relação ao direito penal”.

---

<sup>15</sup> Álvaro Pires denomina de “racionalidade penal” o sistema de pensamento que “produz um ponto de vista que contribui para construir um subsistema jurídico específico, o sistema penal moderno, e para justificar a forma específica que ele assume. O conceito de racionalidade penal comporta dois sentidos. Num sentido teórico e formal, indica simplesmente um sistema de pensamento que se identifica como relativo à justiça criminal e assim se autodistingue dos outros sistemas, mas que para ser relativamente autônomo não precisa se distinguir ponto por ponto, da mesma maneira que os seres humanos são distintos tendo vários pontos em comum (fisiológicos, por exemplo). Num sentido empírico e descritivo, designa uma forma concreta de racionalidade que se atualizou num determinado momento histórico. Assim, qualifico como moderna essa forma de racionalidade penal que se construiu no Ocidente a partir da segunda metade do século XVIII” (PIRES, 2004, p. 40).

Após essa breve síntese, apresento as principais *críticas* dirigidas à construção teórica de David Garland (2001), especialmente quanto a possíveis equívocos na análise realizada na Grã-Bretanha, como também a indefinição do termo *punitivismo* (TONRY, 2004; MATTHEWS, 2005).

Refletindo sobre a análise de David Garland (2001), em termos comparativos com a realidade social da Noruega, Barry e Leonardsen (2012) afirmam que tal estudo não é suficiente para fazer comparação entre países, mas também reconhece que é necessário olhar para as mudanças dentro dos países, dadas as suas particularidades, como é o caso da Noruega, que apesar da existência de relação entre *modernidade tardia* e *punitivismo*, este país apresenta características diferentes daquelas encontradas nas experiências dos Estados Unidos e Reino Unido.

Matthews (2005, p. 178) lança sua crítica mais especificamente sobre a concepção de *punitivismo* e o considera um ‘mito’. Pois entende que, embora o termo *punitivismo* seja amplamente utilizado na literatura, a expressão apresenta uma natureza largamente indiferenciada e imprecisa, faltando-lhe especificidade, o que faz com seja aceito de forma generalizada, uma vez que parece à primeira vista, ter a capacidade de “explicar” a toda uma série de questões penais.

Na verdade, Matthews (2005, p. 185) não considera uma particularidade de Garland (2001), a genealogia de sua pesquisa histórica, tendo em vista que, após Foucault, virou moda produzir-se ‘histórias do presente’. Explica que não está claro, por exemplo, que todos estes processos mencionados por Garland estão se movendo na mesma direção, ou que as mudanças nas relações sociais envolvidas são necessariamente responsáveis pela implantação de uma política punitiva mais rigorosa e emotiva.

Nesse sentido, Tonry (2004) argumenta, contrariamente à tese de David Garland (2001), que o Reino Unido está seguindo, quase exclusivamente, a difícil retórica da ‘lei e ordem’ e as modas penais dos Estados Unidos. Pois a Escócia e, em certa medida, até mesmo o País de Gales, estão perseguindo um curso diferente.

Para uma análise das experiências de *modernidade tardia* e *punitivismo* no Brasil, articulada com a tese de David Garland (2001), exige-se uma compreensão das particularidades do seu sistema penal e de como são construídas as políticas de controle do crime ao longo do tempo.



## 2.6 O sistema penal brasileiro e a sua política de controle do crime

Neste ponto, faço uma descrição conceitual e uma correlação do *sistema penal* brasileiro com aqueles das sociedades em que predomina uma política penal punitivista, trançando limites e definições deste sistema de acordo como a legislação vigente no Brasil, que atribui à pena de prisão a finalidade de reintegração social da pessoa presa (ANDRADE et al, 2015; BARATTA, 2007; ZAFFARONI, 2011).

Zaffaroni e Pierangeli (2011, p. 69) designam de “sistema penal” o *controle social punitivo institucionalizado*, em que, concretamente, se desenvolve a partir de um conjunto de procedimentos que se iniciam com a prática de um crime e se encerra com a execução da pena. Este sistema pressupõe uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação. E, em sentido mais restrito, compreende a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes, promotores e funcionários e da execução penal.

A última instância do sistema penal é a atividade de execução da pena, que, no caso brasileiro, se encontra representada, de forma mais concreta, pelo sistema penitenciário. Embora existam controvérsias, considera-se que a execução penal é uma atividade complexa, tendo em vista que, apesar de sua natureza jurisdicional, está envolvida por intensa atividade administrativa a cargo do Poder Executivo (MARCÃO, 2013).

As atividades desenvolvidas no sistema penal são regidas pela Lei de Execução Penal (LEP) brasileira (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984), que, em seu art. 1º, apresenta o “objetivo de efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.”

O legislador estabeleceu duas ordens de objetivos para a execução da pena: primeiro, tornar efetiva uma ordem judicial de privação de liberdade, notadamente para cumprimento de uma pena de prisão; segundo, instituiu como finalidade do cumprimento da pena, o ideal de “integração social” da pessoa condenada, também genericamente chamado de “ressocialização”.

Qual seria, portanto, o sentido jurídico do ideal de “integração social”, ou mesmo de “ressocialização”, no caso brasileiro? A própria Lei de Execução Penal, em seu art. 10,

estabelece que este processo, por meio do dever de assistência ao preso, objetiva “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”.

Para alcançar este objetivo, a LEP criou mecanismos legais para, no curso do cumprimento da pena de prisão, não fossem atingidos outros direitos do condenado, além da liberdade, enquanto direito de ir e vir. Esses mecanismos são representados pelo dever do Estado de auxiliar o preso nesse processo, proporcionando-lhe a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Alguns parlamentares entrevistados entendem a “ressocialização” como um processo de transformação do criminoso em pessoa “sã”, sem propensão para o crime, apta a retornar ao convívio social em conformidade com as leis.

[...] tem também uma visão que eu acho que precisa refletir e aprimorar do ponto de vista de ressocialização, as prisões brasileiras em absoluto apontam no sentido de você recuperar alguém que cometeu uma infração penal para a convivência em sociedade porque elas estariam alimentando a escola do crime, porque lá, muitas vezes, você tem a convivência indesejável de pessoas que praticaram delitos de baixo potencial ofensivo convivendo com pessoas que praticaram crimes bárbaros, o que faz com que o ambiente da prisão ao invés de buscar ressocializar quem tá cumprindo uma pena termina fazendo com que a pessoa saia de lá muito mais revoltada pelas experiências negativas, por conta de uma falta de dignidade das prisões [...] (DEPUTADO D9, PSB).

A pena tem que existir de acordo com o crime cometido, mas essa pena tem que ser acompanhada da preocupação para depois que o preso sair da cadeia; sai de lá recuperado, ou seja, a ressocialização do preso não é uma preocupação predominante hoje no sistema prisional do Brasil. (SENADOR S3, PSB)

Então, agora, eu como legislador, a coisa que eu tenho que imaginar é que a violência no Brasil é algo que assusta, é algo.., é elevado o índice de violência medindo-se pelo índice de, pelo número de homicídios, e que exige do poder público tanto respostas no campo da progressão, da atenuação dos fatores, do que depende, de fatores que levam ao crime, que possam ser objeto da ação pública, quanto do castigo, uma vez que a todo crime decorre um castigo adequado, um castigo que, de preferência, conduza à ressocialização e à recuperação. (SENADOR S1, PSDB)

[...] a partir do momento que você opta pela tábua rasa do encarceramento, você impede a ressocialização. É só pensar nessa forma de reinserção daquela pessoa que delinuiu em crime de baixo potencial ofensivo e que é tratado como criminoso comum (DEPUTADO D1, PTB).

Tendo em vista as controvérsias existentes sobre o tema na literatura, afirma-se que os ideais previstos pelos legisladores trouxeram para o cerne da discussão polêmicas em torno do conceito de ressocialização, considerada como finalidade atribuída à prisão moderna e base da concepção de execução penal prevista na LEP (ANDRADE et al, 2015). Nesse sentido, o termo

“ressocialização” tem sido considerado inadequado para definir uma finalidade da pena de prisão por ser ambíguo e indefinido (MOLINA, 2003) ou porque pressupõe uma postura passiva do preso e ativa das instituições, refletindo, portanto, uma posição da criminologia positivista (BARATA, 2004).

Portanto, na perspectiva da criminologia crítica, Barata (2004, p. 3) defende que é preferível o termo “reintegração social” à “ressocialização” ou “tratamento”, tendo em vista que aquele denota a necessidade de efetiva participação da sociedade no processo de execução das penas, como também deve buscar corrigir as condições de exclusão social, dos grupos sociais que compõem a população carcerária, para que “a vida pós-penitenciária não signifique, simplesmente, como quase sempre acontece, o regresso à reincidência criminal, ou o à marginalização secundária e, a partir daí, uma vez mais, volta à prisão”

Barata (2004, p. 2) encara a questão da *reintegração social* do ponto de vista “realista”, considerando que “a prisão não pode produzir resultados úteis para a ressocialização do sentenciado e que, ao contrário, impõe condições negativas a esse objetivo”. Todavia, a busca pela *reintegração social* da pessoa presa deve ser reinterpretada, a partir de considerações de ordem sociológica e jurídica. Assim, do ponto de vista sociológico, o caminho é tornar menos precárias as condições de vida no cárcere, desafios que dificultam o alcance deste objetivo.

Em pesquisa realizada, ao longo de 2013, no âmbito de um acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea, cuja finalidade original era apresentar um panorama da reincidência criminal, com base em dados coletados em alguns estados do país, verificou-se a existência de um conjunto de desafios que devem ser enfrentados para a construção de uma política de reintegração. Dentre as dificuldades apontadas, evidencia-se o fato de que as ações, programas e projetos de caráter “ressocializador”, geralmente, são realizados de forma pontual, desenvolvidas de forma precária, sem recursos materiais e em espaços improvisados (ANDRADE; OLIVEIRA JUNIOR, 2014, p. 35).

As dificuldades em se atingir os objetivos de *reintegração social* da pessoa presa no Brasil parecem vinculadas à própria natureza do cárcere, que não proporciona as condições necessárias para conciliar o isolamento na prisão e o desenvolvimento de ações e programas de caráter reintegrador. Nesse sentido, Andrade e Oliveira Júnior (2014, p. 41) questionam acerca dessa possível contradição entre o aprisionamento e a reintegração social:

O espírito da lei, portanto, é sempre no sentido de apostar na recuperação da pessoa, dar oportunidade ao preso de reintegração à sociedade. Mas como

criar condições efetivas para que isso ocorra? A lei parece carregar em si um paradoxo: como esperar que indivíduos se adequem mais às regras sociais segregando-os completamente da sociedade e inserindo-os em um microcosmo prisional com suas próprias regras e cultura?

Quanto às dificuldades de reintegração social do preso, Barata (2013, p. 183) afirma que a comunidade carcerária tem nas sociedades capitalistas contemporâneas um modelo próprio de punir, pautado na prisão. Assim, “as características deste modelo, do ponto de vista que mais nos interessa, podem ser resumidas no fato de que os institutos de detenção produzem efeitos contrários à reeducação e reinserção do condenado, e favoráveis à sua estável inserção na população criminosa”.

Esse paradoxo que marca a fase de execução da pena de prisão, sobretudo quanto às possibilidades de reintegração social de pessoa presa, parece evidenciar um reflexo de implicações culturais no processo de construção da política penal adotada pelo Estado. Não se trata de uma discussão recente, pois “a política de segurança pública e de justiça criminal encontra-se presente no debate político do Brasil desde a reestruturação do Estado sob a forma republicana, em fins do século XIX” (NEDER, 2009, p.79).

Quanto ao sentido de política criminal, considera-se tratar de um componente de política pública manifestada na instrumentalização dos mecanismos de regulação, cuja finalidade é impedir o cometimento de crimes (seja no presente ou para o futuro), bem como evitar que haja uma reiteração dessa prática (ROXIN, 2000; SÁNCHEZ, 2008).

Sob outro enfoque, e sem estabelecer uma diferença entre política criminal e política penal, ambas são tratadas como um conjunto de ações punitivas elaboradas e implementadas pelo Estado para o controle do crime (GARLAND, 2008). Neste caso, as ações em questão são elaboradas por meio de um processo legislativo, consistente na criação de leis para definição de crimes e das respectivas penas, cuja implementação cabe aos poderes Executivo e Judiciário.

A percepção que se evidencia é que, no Brasil, algumas leis que preveem crimes com penas de prisão elevadas, em geral, são criadas em curtos espaços de tempo e para atender um “clamor público” vigente em determinado contexto histórico. A reivindicação popular por providências, em relação a determinadas condutas ou atos considerados inaceitáveis, contribui para esse processo abreviado de respostas à sociedade com leis que criam novos crimes, novas penas ou, de algum modo, aumentam o rigor punitivo do Estado.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de José Vicente Tavares dos Santos, ao afirmar que:

A emocionalidade da questão social permanece até hoje. Se olharmos o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, e a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei Maria da Penha, são legislações que derivaram de situações de alta emocionalidade social, de um pânico social, situações em que o legislador transforma o medo em lei” (SANTOS, 2011, p. 179).

Ao que parece, as leis penais brasileiras, notadamente a partir de 2002, buscam muito mais atender a uma necessidade imediata de “pânico social” (SANTOS, 2011) do que, de fato, estabelecer uma política de controle do crime ou de segurança pública capaz de conter o avanço da criminalidade.

Em pesquisa realizada junto ao Portal de Legislação do Governo Federal<sup>16</sup>, verifica-se que, entre o ano de 2002 até o início de 2016, foram publicadas pelo menos 26 (vinte e seis) leis penais que estabelecem crimes, aumentam penas e criam mecanismos punitivos mais rigorosos.

Sobre esse processo de maximização da produção legislativa, num contexto mais amplo de mundo globalizado, Sánchez (2001, p. 150) denomina de “inflação penal”, para descrever esse fenômeno da política criminal das sociedades pós-industriais, em que o processo de globalização sociocultural e político promoveu uma expansão progressiva do direito penal, que passou a cominar pena de prisão a fatos supostamente sujeitos ao Direito Administrativo sancionador.

Apesar deste maior rigor punitivo no cenário da política penal brasileira, os indicadores demonstram que o *punitivismo* brasileiro tem contribuído apenas para o aumento da população carcerária. Nesse sentido, os dados do sistema de informações penitenciária (Infopen), da última publicação, de dezembro de 2014<sup>17</sup>, indicam uma população carcerária de 622.202 pessoas presas<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> As informações podem ser encontradas no acervo de leis ordinárias, ou seja, as leis típicas, ou as mais comuns e que são aprovadas pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 27 abr. 2016.

<sup>17</sup> Dados do sistema prisional referentes a 31/12/2014, constantes do Relatório descritivo e analítico produzido através do Termo de Parceria nº 817052/2015, firmado entre o Departamento Penitenciário Nacional, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

<sup>18</sup> Importante considerar que neste levantamento do Ministério da Justiça foram contabilizadas apenas as pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais ou delegacias. Na aferição, não são contabilizadas as pessoas em prisão albergue domiciliar, cujas condições de aprisionamento não são administradas diretamente pelo Poder

Ainda quanto à população carcerária brasileira, este último diagnóstico do Ministério da Justiça, referente aos dados colhidos até 31/12/2014, consta que, nos últimos 14 anos, a população do sistema prisional brasileiro teve um aumento de 167,32%, muito acima do crescimento populacional, aumento que reflete tanto ou mais a política criminal hegemônica dos agentes públicos do que a mudança nas tendências de ocorrências criminais no país<sup>19</sup>.

Esses dados reforçam que o sistema penitenciário se encontra superlotado, em virtude do enorme descompasso entre a quantidade de pessoas presas e o número de vagas existentes que é de apenas 371.884 (trezentos e setenta e um mil e oitocentos e oitenta e quatro) vagas, enquanto o número de presos é consideravelmente superior a este número de vagas, totalizando um déficit de 250.318 (duzentos e cinquenta mil e trezentos e dezoito) vagas e uma taxa de ocupação média dos estabelecimentos de 167%. Em outros termos, em um espaço concebido para custodiar 10 pessoas, existem por volta de 16 indivíduos encarcerados.

Essa superlotação carcerária que marca o sistema penitenciário brasileiro, na atualidade, evidencia que, no Brasil, a política penal está bem alinhada ao mantra de que “a prisão funciona” (GARLAND, 2008; WACQUANT, 2012), uma postura política marcante na virada do pensamento criminológico, a partir dos anos de 1970, notadamente nos Estados Unidos.

A verdade que se evidencia é que, essa produção legislativa, que cria leis duras com crime se assemelha às experiências de *modernidade tardia*, vivenciadas em outros países, a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido, em que mudanças na estrutura social, econômica e cultural foram responsáveis pelo advento de “novos dilemas políticos” que fizeram emergir novas propostas de mudança institucional.

Diante de altas taxas de criminalidade, em regra, o Estado invoca a sua “soberania penal” – “o mito de que o Estado soberano é capaz de prover “lei e ordem” e de controlar o crime dentro de seu território” – que também se refere à competência do Poder Legislativo de um Estado de fazer ou revogar leis, com o objetivo de proteger os cidadãos do crime (GARLAND, 2008, p. 248). Por outro lado, a instância legislativa se apropria do discurso da punição rigorosa, influenciada pelos meios de comunicação de massa, que caracterizam a irracionalidade do sistema punitivo (GOMES, 2015).

---

Executivo. Todavia, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2014, havia cerca de 147.937 pessoas em prisão domiciliar. Os dados do CNJ estão disponíveis em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico\\_de\\_pessoas\\_presas\\_correcao.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf)

<sup>19</sup> Cf. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – Dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf)> Acesso em: 27 abr. 2016.

Embora seja exigido do Estado uma postura democrática e de respeito aos direitos humanos, com o uso de medidas penais em última instância, o que se tem observado, no Brasil e ao redor do mundo, é exatamente a emergência de um fenômeno novo, representado pelo “popularismo penal”<sup>20</sup> (*punitivismo*, *populismo penal* ou *populismo punitivo*)<sup>21</sup>, “o qual invoca práticas demagógicas que se amparam no sentimento de vingança e exploram o medo da população, tudo com vistas à aprovação de leis penais casuísticas, mais rigorosas” (WOJCIECHOWSKI, 2015, p. 51).

Garland (2008, p. 423) indaga acerca da opção dos governos em adotarem rapidamente soluções penais para resolver as questões de comportamento de populações marginalizadas, em vez de buscarem soluções para os problemas sociais e econômicos responsáveis por essa marginalização. Sua resposta é no sentido de que isso ocorre “porque as soluções penais são imediatas, fáceis de serem implementadas e podem alegar que “funcionam” como instrumento punitivo ainda que fracassem em todos os outros objetivos. ”

Existem evidências e indicadores de que a política penal brasileira resulta da confluência de alguns fatores, entre eles o clamor público por uma punição rigorosa para criminosos, a interlocução dos meios de comunicação de massa (*mass media*) e o alinhamento da instância legislativa aos sentimentos do público quanto ao crime e à pena que deve merecer o criminoso.

A articulação de tais fatores dá origem ao fenômeno do *punitivismo*, que representa o rigor punitivo do Estado, cada vez mais, acentuado e legitimado por estas instâncias em questão. Assim, estas mudanças nas práticas de controle do crime podem ser um resultado do processo de transformação cultural decorrente da experiência de *modernidade tardia*, pela qual passa o Brasil e que será objeto de análise no capítulo seguinte.

## 2.7 Conclusão parcial

A punição pode ser entendida sob dois principais aspectos: de um lado, tem-se uma percepção monolítica que considera o poder punitivo como consequência de uma única causa,

---

<sup>20</sup> O *popularismo penal* “é uma demagogia que explora o sentimento de vingança das pessoas, mas, politicamente falando, é uma nova forma do autoritarismo” (ZAFFARONI, 2007, p.131). Nesse sentido, sustenta que deve tratar-se de “popularismo penal”, em vez de “populismo”, já que este é outra coisa, especialmente na América Latina.

<sup>21</sup> *Punitivismo*, *populismo penal* ou *populismo punitivo* são concepções de política penal semelhantes, mas demarcadas por argumentos teóricos distintos, que, de modo geral, significam uma estratégia política, em que políticos abraçam os sentimentos de medo e insegurança do público em relação ao crime a punição para formular uma política de controle do crime que corresponda a estes anseios populares (cf. GARLAND, 2008; PRATT, 2007; BOTTONS, 1995).

ou seja, decorre de uma relação causal muito restrita, a exemplo das construções teóricas baseadas na ruptura do vínculo de solidariedade social (DURKHEIM, 1999), nas desigualdades promovidas pelo processo de industrialização decorrente do modo de produção capitalista (RUSCHE; KIRCHHERMER, 2004) e nas relações de poder, que também promovem desigualdades na distribuição do poder de punir (FOUCAULT, 1999).

De outro lado, contrasta com esta visão restrita da punição, um sentido mais amplo, que se desenvolve a partir de um conjunto de práticas penais opostas e também inter-relacionadas que dão uma dimensão complexa e multifacetada para o poder punitivo (GARLAND, 2008). A punição se insere numa estrutura de poder mais ampla, composta por diferentes atores que articulam seus interesses (e poderes) em torno de uma cultura punitiva dominante.

A cultura punitiva na modernidade tardia está centrada na atuação simbólica do Estado, que, diante das elevadas taxas de criminalidade e do clamor popular por mais segurança, se apressa na feitura de leis penais duras com os criminosos. Nesse contexto, a punição adequada é aquela baseada na aplicação de penas severas, com a neutralização dos criminosos por longos períodos de tempo na prisão.

A prisão apresenta diferentes sentidos, que se revelam de acordo com as finalidades que lhes são atribuídas em cada sociedade (fins preventivos, reabilitadores, retributivos, etc.). Todavia, nas sociedades contemporâneas a prisão tem cumprido um papel de mera neutralização, ou seja, não se configura instrumento reabilitador ou de prevenção de crimes. Sua presença marcante na nova cultura punitiva deve-se à sua capacidade de, simbolicamente, demonstrar que algo está sendo feito.

É inequívoco que a prisão tem desempenhado uma função de neutralização tanto na cultura punitiva das “sociedades de alta criminalidade”, em que vigoram (GARLAND, 2008) ou quando se tem como referências modelos de prisão do tipo *supermax* (WACQUANT, 2013), em que o propósito, por sua própria organização, é explicitamente de neutralização e retribuição.

Os meios de comunicação de massa (*mass media*) têm desempenhado um relevante papel de canalizar os clamores da sociedade (medo, insegurança, penas duras) para o processo de formulação das leis penais. Proporcionam condições adequadas para o discurso da punição rigorosa, pois quando os crimes são dramatizados pela *mass media*, especialmente a TV, cria-se um sentimento de que algo precisa ser feito, logo. Essa necessidade de dar respostas rápidas



também acelera a feitura de leis penais mais severas, que efetivamente representam mais uma atuação simbólica do Estado.

Apesar da pouca efetividade da mera neutralização de criminosos na prisão, essa medida ainda se mostra viável dentro desse processo de “dramatização” do crime nos meios de comunicação de massa. Em geral, há uma exigência de prisões longas ou de caráter perpétuo quando se trata de crimes violentos que causam comoção social, especialmente quando dramatizados pela TV.

No caso brasileiro, o legislador desempenha um papel fundamental na construção da política penal, tendo em vista que ele é o responsável pelo processo de institucionalização das medidas punitivas que serão aplicadas e executadas pelos demais atores do sistema penal (Poder Judiciário, Ministério Público, Sistema Prisional etc.). Por essa razão, o debate sobre a necessidade de imposição de maior rigor punitivo, como forma de enfrentamento da criminalidade, passa necessariamente pela atuação dos parlamentares federais (deputados federais e senadores).

O público quer ser ouvido por estes políticos que têm legitimidade para modificar ou criar novas leis penais mais graves. O clamor popular quando canalizado para este cenário de produção legislativa pode provocar reações favoráveis ao *punitivismo* (previsão de elevadas penas de prisão para determinados crimes, para justificar que algo está sendo feito) ou mesmo *punitivismo popular* (quando esta atuação é motivada pela expectativa de uma vantagem político-eleitoral a curto prazo).

Nessa nova cultura punitiva, o poder de punir se revela na articulação (ou convergência) de vontades de diferentes atores (legislador, meios de comunicação de massa e o público), expressando assim, em parte, a complexidade da punição – a *sobredeterminação* das práticas penais (GARLAND, 1999). O poder punitivo, portanto, decorre de múltiplas relações causais e pode exprimir distintos significados, conforme o contexto histórico e político em que se desenvolve.

## CAPÍTULO 3

### POLÍTICA PENAL E *PUNITIVISMO*: REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

Neste capítulo, são analisados os documentos que compõem o *corpus* da pesquisa. Esta análise visa entender como o poder punitivo do legislador se revela nas *justificativas de projetos de leis*<sup>22</sup> (Estatuto do Desarmamento, Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca, Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual e Lei de Repressão às Organizações Criminosas), *as discussões dos mencionados projetos e observação direta* realizada em reunião deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.

Busco identificar as percepções do legislador no desempenho de sua atividade legislativa para a produção de leis penais, especialmente sua visão sobre as causas do crime e a pena de prisão. Procuro, ainda, compreender como essas percepções se articulam com os interesses e poderes de outros atores (a sociedade, os meios de comunicação de massa etc.), considerando a complexidade do seu poder punitivo.

Para tanto, sistematizo o percurso de produção das leis penais a partir das justificativas dos respectivos projetos e de sua discussão nas casas legislativas. Por último, apresento os resultados da observação direta realizada em reunião deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.

#### **3.1 Justificativas e discussões de projetos de leis: uma análise dos fundamentos da punição severa e do *punitivismo*.**

Analisando as justificativas das propostas legislativas Projeto de Lei do Senado nº 292 de 1999, Projeto de Lei nº 4559 de 2004, Projeto de Lei nº 115 de 2002, Medida Provisória nº 415 de 2008, Projeto de Lei do Senado nº 253 de 2008 e Projeto de Lei nº 150 de 2006 sob a

---

<sup>22</sup>As justificativas analisadas se encontram nos projetos de lei: PLS nº 292 de 1999, PL nº 4559 de 2004, PL nº 115 de 2002, MP nº 415 de 2008, PLS nº 253 de 2008 e PL nº 150 de 2006, os quais correspondem respectivamente à Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento), Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), Lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas), Lei nº 11.705 de 2008 (Lei Seca), Lei nº 12.015 de 2009 (Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual) e Lei nº 12.850 de 2013 (Lei de Repressão às Organizações Criminosas).

perspectiva da teoria fundamentada de Strauss (2008), através do processo de “codificação aberta”, percebe-se que o legislador não esclarece as razões pelas quais elege a prisão como principal mecanismo de punição, seja do ponto de vista intimidatório ou repressivo.

As justificativas, em geral, centradas na necessidade de punição mais severa para conter o aumento da violência, que consiste numa descrição subjacente de risco, perigo, dano ou violação de direitos individuais ou coletivos, podendo apresentar-se em diferentes dimensões no meio social. É tratada pelo legislador como um ato bastante negativo, incompreendido e inaceitável.

Sobre esse aspecto, Frade (2007, p. 179-180) afirma que o Congresso Nacional não tem consciência do conjunto de imagens envolvidas na discussão da matéria sobre criminalidade e que este vem “replicando de maneira automática as ideias constitutivas da violência e exclusão. Impedindo que a política se constitua em um espaço cidadão, transformando a lei em um fator marginalizador e não libertador.”

Assim, da análise sistemática dos projetos e das suas justificativas observa-se que a indicação da origem da violência relaciona-se com três vetores: 1) *violência das armas*: considera o legislador que o uso e porte de arma é potencial fonte de violência e o acesso fácil a elas conduz a um grau de perigo incontável; 2) *violência das drogas*: afirma que o tráfico de drogas desempenha um papel de significativa importância no comprometimento da segurança pública; e 3) *violência decorrente da bebida alcoólica*: na justificativa da “Lei Seca”, por exemplo, atribui-se ao consumo de bebidas alcoólicas, associado à condução de veículo automotor, uma das principais causas de mortalidade no País.

***Estatuto do Desarmamento: projeto de Lei do Senado nº 292 de 1999 convertido no projeto de lei nº 1.555 de 2003 da Câmara dos Deputados e, posteriormente, transformado na Lei nº 10.826 de 2003.***

### **3.1.1 Violência noticiada**

A justificativa do projeto inicial do Senado de autoria do Senador Gerson Camata (PMDB/ES), em 04/05/1999, aponta razões sucintas, em apenas dois parágrafos, cujo objetivo

se volta para o que o parlamentar denomina de “*onda de violência*” que se avoluma no País, “*fartamente noticiada*” em decorrência da facilidade de obtenção e uso de armas de fogo, o que impõe ao Estado o cumprimento de seu “dever de manter a segurança pública” permitindo reduzir “este perigo a um grau controlável”. Finaliza dizendo que o uso de armas de fogo no Brasil deve ser excepcional e objeto de estrito controle estatal.

Portanto, na justificação do Estatuto do Desarmamento<sup>23</sup>, o legislador retratou a violência de forma indistinta e bastante abstrata, sem indicar vítimas potenciais ou em que consistem tais atos de violência. Representa tão somente um mal reprovável contra o indivíduo ou a sociedade. Serve de argumento para reforçar o dever do Estado de garantir a segurança pública, consistente numa relativa paz social. Quanto aos argumentos centrais utilizados para justificar o rigor com o controle de armas no País e da violência dela decorrente, o legislador pontuou que sua necessidade advém da “onda de violência” que se avoluma no País, “fartamente noticiada”.

Para o autor do projeto de lei – Senador Gerson Camata (PMDB/ES) – o argumento central que justifica o Estatuto do Desarmamento é a existência de uma “onda violência que vem se avolumando em nosso país, fartamente noticiada, tem como uma de suas principais causas a facilidade de obtenção e uso de armas de fogo”.

A onda violência que vem se avolumando em nosso país, fartamente noticiada, tem como uma de suas principais causas a facilidade de obtenção e uso de armas de fogo. O Estado não pode se eximir de seu dever de manter a segurança pública, reduzindo este perigo a um grau controlável. [...] Conforme o projeto que ora apresento, o uso de armas de fogo passa a ser objeto de estrito controle estatal, sendo permitido apenas em circunstâncias excepcionais. Sala das Sessões, 4 de maio de 1999. – Senador Gerson Camata (PMDB/ES).

Como se observa, a justificação do projeto do estatuto do desarmamento é bastante sucinta. Todavia, emerge desta narrativa uma questão importante que é comum aos demais projetos analisados – a violência – que, neste caso, é denominada de *violência noticiada*, uma alusão aos casos de violência praticada por armas de fogo e noticiadas pelos meios de comunicação. Nesse ponto, há algo em comum com o processo que Garland (2008) denomina de institucionalização da experiência do crime pelos meios de comunicação de massa (*mass media*), especialmente a TV.

---

<sup>23</sup> Estatuto do Desarmamento: projeto de Lei do Senado nº 292 de 1999 convertido no projeto de lei nº 1.555 de 2003 da Câmara dos Deputados e, posteriormente, transformado na Lei nº 10.826 de 2003.

Uma grande quantidade de pesquisas explorou a maneira que o crime é representado pela mídia. [...] O resultado, particularmente no tablóide e meios de transmissão, é uma simplificação do problema do crime e uma ênfase em soluções de aplicação da lei. Estas características dos meios de comunicação oferecem suporte às abordagens mais conservadoras para o crime e política penal. É possível, por exemplo, que a própria forma de apresentação a mídia implicitamente pode favorecer as preferências abraçadas por ideologias conservadoras para visualizar o crime como uma questão de ação individual aberrante que exigem uma resposta punitiva (ROBERTS et al, 2003, p. 78, tradução nossa).

A propósito, referindo-se à atuação da mídia, Garland (2008, p. 338) sustenta que “ela nos cercou de imagens de crimes, de perseguições e de punições, bem como nos alimentou de ocasiões regulares diárias, nas quais podemos descarregar nossos sentimentos de medo, raiva, indignação e fascinação que a experiência do crime provoca”.

Os meios de comunicação são seletivos na definição de sua agenda. Em outras palavras, eles escolhem o que deve ser divulgado ao público, aquilo que vai tornar notícia. Essa seletividade da mídia aprofunda a do sistema penal, já tão marcante, tanto na criminalização primária quanto na secundária (GOMES, 2015, p. 78).

Sobre o tema, Pratt (2007, p. 67) afirma que a posição sustentada por Wright (1985, p. 21) de que “para a maioria dos americanos, a mídia serve como a principal fonte de informações sobre crime” ainda parece apropriado e quase certamente poderia ser generalizada para incluir a maioria dos outros países ocidentais. Isso representa maior dependência da mídia para descrever a realidade do crime e dar-lhe significados, como também maior dependência do Estado para enfrentá-lo. “Isto certamente significa que haverá uma maior expectativa de que o Estado irá resolver tais perigos [...], mas quando o Estado parece estar falhando manifestamente nestas matérias, as pessoas olharão para forças populistas que prometem soluções”.

A crescente importância e popularidade dos programas televisivos sobre o crime, desde os anos 1960, é um fator cultural concomitante à normalidade das altas taxas de criminalidade na sociedade contemporânea. Os medos e revoltas parcialmente subconscientes, típicos da vida nas sociedades de alta criminalidade, encontram uma válvula de escape na tela da televisão. Eles são dramatizados na forma de histórias de vingança, de contos sobre moralidade, de narrativa de crime e castigo, de história de criminosos levados às barras dos tribunais e de notícias sobre atrocidades que disparam a indignação e demandam catarse. Estas representações da mídia indubitavelmente conferem forma e inflexão emocional à nossa experiência do crime, de forma amplamente ditada pela estrutura e pelos valores da mídia e não pelo fenômeno por ela retratado. A cobertura seletiva da mídia de histórias de crimes e seus dramas criminais inverossímeis tendem a distorcer a percepção pública do problema (GARLAND, 2008, p. 338).

Nesse sentido, a discussão do projeto de Lei do Senado nº 292 de 1999, convertido no projeto de lei nº 1.555 de 2003 da Câmara dos Deputados da Lei 10.826-2003, ocorrida em 10.12.2003, no âmbito do Senado Federal, fez emergir outros aspectos importantes para a compreensão desse processo político de construção da política de controle do crime no Brasil, por exemplo, a sensação dos parlamentares de que houve um reconhecimento e apoio da população às medidas adotadas pelo Legislativo:

O princípio que norteia todo o Estatuto do Desarmamento é o da não-proliferação das armas de fogo, seja por parte dos particulares, seja por parte dos órgãos públicos, por entender que uma sociedade armada tende a traduzir seus conflitos na forma de violência armada. Nossos altos índices de violência policial revelam o uso excessivo, desnecessário e arbitrário da arma de fogo [...] É um grande avanço e uma grande contribuição desta Casa no combate à violência e à criminalidade. (SENADOR CÉSAR BORGES, PFL-BA).

[...] o Estatuto do Desarmamento, como foi chamado – é assim que está sendo reconhecido pela população –, que saiu desta Casa, foi aprimorado pela Câmara dos Deputados e que votaremos hoje, traz perspectivas para a sociedade brasileira, que tem vivido nos últimos tempos um crescimento vertiginoso da violência, medidas absolutamente necessárias para que possamos enfrentar essa violência de forma muito especial, a fim de eliminar as oportunidades em que pessoas com porte de arma, num momento fortuito, acabe utilizando-a. (SENADORA IDELI SALVATTI, PT-SC)

Tenho a convicção de que esse projeto não resolverá, de forma definitiva, a violência em nosso País, que tantas preocupações tem trazido à sociedade brasileira; não tenho dúvida de que ele significa um grande avanço. [...] informo que votaremos favoravelmente, na convicção de que estamos avançando nessa guerra interminável contra a violência (FERNANDO BEZERRA, PTB-RN).

Esse foi um trabalho importante, mas, particularmente, não tenho absoluta certeza de que vamos, realmente, combater a violência. Preocupo-me muito com os trabalhadores rurais e com aquelas pessoas que têm a arma, mas que não são as maiores responsáveis pela violência. [...] Infelizmente, o estatuto não vai desarmar aquele que pratica a violência (ANA JÚLIA CAREPA, PT-PA).

Emerge desse discurso político a ideia de que se faz necessário atender ao anseio da sociedade de punir mais rigorosamente o uso indevido de arma de fogo que, de alguma forma, provoca violência e sensação de insegurança. Essas percepções do legislador invocam o poder punitivo do Estado como forma de responder às altas taxas de criminalidade violenta, mas o que se vê é uma prevalência da “vontade do povo” expressada pela ação de seus representantes.

Todavia, nota-se que alguns dos senadores que discutiram o projeto de lei expressaram dúvidas quanto à efetividade destas medidas contra a criminalidade violenta, inclusive quando se trata de violência no campo. Ou seja, nesse caso, a atuação do Estado é muito mais simbólica e visa reduzir os índices de medo e insegurança do que, propriamente, produzir efeitos práticos de combate ao crime.

Apesar disso, a aprovação do projeto de lei que limita a comercialização, a posse e o porte de arma de fogo no país é considerado pelos parlamentares como um avanço na política de enfrentamento à criminalidade (chega-se a mencionar “guerra interminável contra a violência”) e que está alinhada com a vontade da sociedade.

Sobre essa relação do legislador com o público, David Garland observa que esse fato decorre de um processo histórico de transformações políticas, especialmente quanto à consolidação da democracia.

[...] com a expansão da democracia nos séculos XIX e XX, este poder soberano se transformou em “poder público”. A lei passou a traduzir a “vontade do povo” e de seus representantes, e, muito embora continuasse a ser aplicada pelas instituições estatais, estas agora deveriam se guiar mais pelo “interesse público” do que pelas vontades das elites políticas e dos indivíduos perigosos” (GARLAND, 2008, p. 97).

Portanto, a vontade popular, as sensações do público são tomadas como ponto de referência para a atuação do legislador. Isto não é nenhum problema, em princípio. “Pelo contrário, é essencial que os políticos tomem ações inteligentes de opinião. A História está repleta de reformas legais que falharam porque eles estavam em desacordo com a visão da comunidade”. O que é considerado uma combinação inoportuna é “interpretar mal a opinião pública e oportunismo político” (ROBERTS et al, 2003, p. 8). “Existe, agora, uma corrente marcadamente populista nas políticas penais, que desqualifica as elites profissionais e que invoca a autoridade da “população”, do senso comum, do retorno ao básico” (GARLAND, 2008, p. 58).

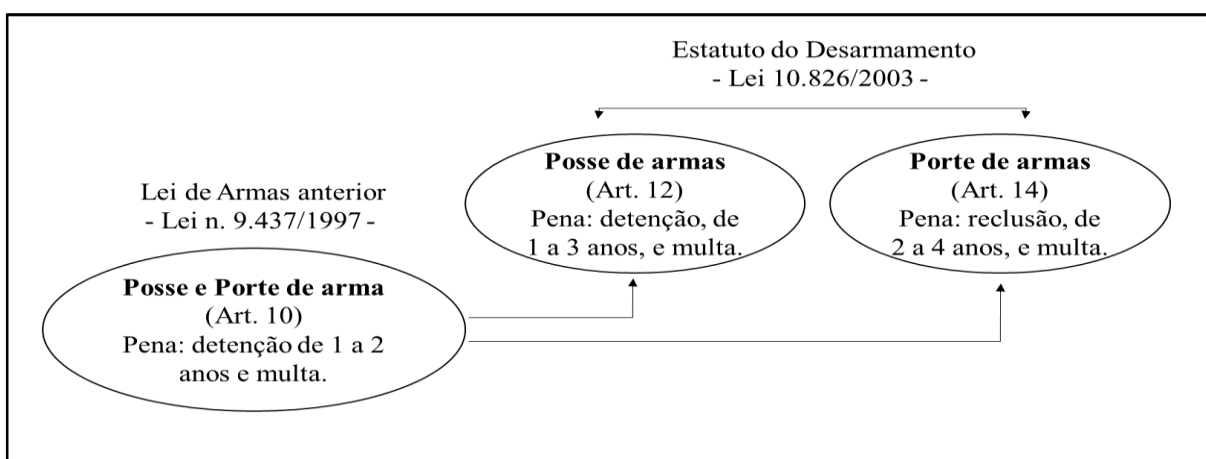
Nesse sentido, a agenda política do sistema de justiça brasileiro parece estar em sintonia com a agenda da mídia e clamor público quando se trata do aumento da criminalidade violenta. No caso em análise, por exemplo, após um debate político no sentido de punir mais severamente os crimes relacionados à *posse irregular de arma de fogo de uso permitido*<sup>24</sup> e ao *porte ilegal*

---

<sup>24</sup> Art. 12. Possuir ou manter sob sua guarda arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, em desacordo com determinação legal ou regulamentar, no interior de sua residência ou dependência desta, ou, ainda no seu local

de arma de fogo de uso permitido<sup>25</sup>, o legislativo aprovou o Estatuto do Desarmamento que, em relação à lei anterior, passou a dar um tratamento mais rigoroso ao fato de alguém ter a posse ou o porte de arma de fogo, fora dos casos permitidos, conforme se verifica na figura a seguir:

**Figura 2:** Evolução das penas no Estatuto do Desarmamento



Fonte: Elaboração própria

As evidências são no sentido de que se faz necessário punir com mais rigor, notadamente quanto ao aumento da pena de prisão, quando as penas anteriores não produzem um efeito simbólico satisfatório.

A atuação política no sentido de aumentar a pena de prisão para determinados crimes, além de representar uma ação meramente simbólica, manipula as emoções coletivas para a obtenção de dividendos políticos ou uma bem-intencionada tentativa de dar expressão democrática ao sentimento público, o resultado é o mesmo. Nesse contexto, “a formulação de políticas se torna uma forma de atuação simbólica que rebaixa as complexidades e o caráter duradouro do controle do crime efetivo, em favor das gratificações imediatas de uma alternativa mais expressiva” (GARLAND, 2008, p. 283).

As discussões do projeto de lei do Estatuto do Desarmamento evidenciam um sentimento de que esta lei não resolverá o problema da violência decorrente do uso de armas de

de trabalho, desde que seja o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa: Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

<sup>25</sup> Art. 14. Portar, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.



fogo, especialmente quando fazem a seguinte manifestação: “Tenho a convicção de que esse projeto não resolverá, de forma definitiva, a violência em nosso País” [...] “não tenho absoluta certeza de que vamos, realmente, combater a violência” [...] “Infelizmente, o estatuto não vai desarmar aquele que pratica a violência”.

Apesar dessas evidências, a aprovação da lei com penas de prisão mais graves e justificada por estar em harmonia com os anseios da sociedade indica contradições do processo político de construção das políticas de controle do crime, que podem significar expressões de *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo penal* (PRATT, 2005).

Essas contradições podem estar presentes no fato de que o legislador, além de realizar uma atuação simbólica para atender os interesses da sociedade, pode, em determinados casos, estar objetivando a obtenção de vantagens eleitorais a curto prazo. Esse cenário pode ser propício para alcançar objetivos político-eleitorais por meio de uma atuação alinhada à vontade popular.

***Lei Maria da Penha: projeto de Lei nº 4559 de 2004, transformado na Lei Ordinária nº 11.340/2006***

### **3.1.2 Violência doméstica**

O projeto de Lei 4559 de 2004, que trata de medidas de proteção à mulher contra a violência doméstica, é decorrente de mensagem presidencial nº 782/2004. A justificativa do mencionado projeto foi elaborada pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres e encaminhada ao Presidente da República, que por sua vez a enviou, por meio de mensagem, à Câmara dos Deputados.

A justificação parte de dados estatísticos que demonstram acentuado grau de violência no âmbito doméstico e familiar contra a mulher e que tais atitudes são oriundas de uma formação sociocultural marcada por desigualdade e hierarquia nas relações de gênero, em que a mulher é parte subjugada.

O projeto de lei objetiva implementar mecanismos para “coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”. A palavra “coibir” aparece reiteradas vezes no texto, denotando um sentido de “repressão” à violência doméstica e familiar contra a mulher. De outro modo, afirma

que “o respeito à igualdade está a exigir, portanto, uma lei específica que dê *proteção e dignidade* às mulheres vítimas de violência doméstica”. No mesmo sentido, diz que a violência doméstica se trata de um problema social, cuja resolução requer mudança de valores culturais, para que se efetive o direito das mulheres a não violência.

Nesse cenário, o objetivo da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) é punir mais severamente agressões (física, sexual, psicológica, moral e patrimonial) contra a mulher. Mais uma vez, o legislador adota a estratégia da atuação simbólica, especialmente focada na figura da vítima, que tem um caráter eminentemente intimidatório e repressivo.

A vítima passou a protagonizar as políticas de controle do crime, sendo que “as retóricas do debate penal normalmente invocam a figura da vítima – tipicamente uma criança, uma mulher ou um enlutado membro da família – como uma figura plena de direitos, cujo sofrimento deve ser expressado e cuja segurança deve doravante ser garantida” (GARLAND, 2008, p. 55).

Os interesses e os sentimentos das vítimas – vítimas verdadeiras, famílias das vítimas, vítimas potenciais, a figura projetada da “vítima” – agora são rotineiramente invocados em apoio às medidas de segregação punitiva. [...] Leis são aprovadas e batizadas com nome de vítimas: Lei Megan, Lei Jenna, Lei Brady. Na Grã-Bretanha, as vítimas de crimes aparecem como palestrantes convidados nas conferências dos partidos políticos, e estabeleceu-se um “Estatuto da Vítima”, com amplo apoio dos dois maiores partidos. (GARLAND, 2008, p. 55).

As leis em que são atribuídos os nomes das vítimas da criminalidade representam uma forma de honrar sua perda e, ao mesmo tempo, também memorá-las através da proteção que a legislação prevê a potenciais vítimas no futuro (PRATT, 2007, p. 18).

Quando se refere à violência, destaca cinco dimensões: física, sexual, psicológica, moral e patrimonial, o legislador acredita que esse “problema social” está sujeito a *tratamento, prevenção* e a *medidas proteção*. Para tanto, a justificativa da lei mostra uma alternância de proposições de medidas repressivas e preventivas em face da violência doméstica e familiar contra a mulher. Todavia, o que mais chama a atenção no texto justificativo é a criação de “nova hipótese de prisão preventiva, quando o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer que seja a pena aplicada”.

Ainda quanto à justificativa da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o legislador é mais específico, reportando-se à *violência doméstica*, ou seja, aquela que decorre da representação de dominação sobre a mulher nas relações familiares e domésticas. São atitudes

agressivas oriundas de uma formação sociocultural marcada por desigualdade e hierarquia nas relações de gênero, em que a mulher é a parte subjugada. Desse modo, afirma-se que a violência contra a mulher será coibida em cada uma de suas manifestações: física, sexual, psicológica, moral e patrimonial.

A figura simbólica da vítima ganhou vida própria e desempenha um papel no debate político, que é frequentemente dissociado dos reclamos dos movimentos organizados de vítimas ou da opinião agregada de vítimas consultadas. Este é um novo e significativo fato social. A vítima não é mais um cidadão desafortunado, atingido pelo crime, e cujos interesses se subsumem ao “interesse público” que guia os órgãos acusatórios e as decisões penais do Estado. A vítima é agora, de certo modo, um personagem muito mais representativo, cuja experiência é projetada para o comum e o coletivo, em lugar de ser considerada individual e atípica (GARLAND, 2008, p. 55).

Na discussão do projeto da Lei Maria da Penha, ocorrida em 22.03.2006, na Câmara dos Deputados, estes se manifestam sobre o tema considerando que a aprovação da lei é uma resposta simbólica aos indicadores de violência doméstica contra a mulher, como também representa uma medida efetiva de proteção à mulher vítima deste modelo de violência:

[...] a aprovação na tarde de hoje desse projeto de lei dará uma resposta ao Governo brasileiro e à Câmara dos Deputados a uma tragédia que se abate sobre o País diariamente. Refiro-me ao assassinato e à violência doméstica contra dezenas de mulheres, como está ocorrendo no Estado de Pernambuco. Desde o primeiro dia de janeiro até os dias de hoje, cerca de 70 mulheres já foram violentadas e assassinadas no ambiente doméstico (DEPUTADA LUIZA ERUNDINA, PSB-SP).

Deputado Inocêncio Oliveira, V.Exa. tem compromisso com a mulher brasileira e, portanto, precisa nos ajudar a acabar com a violência contra a mulher dentro de casa. Porque existe marido safado que, mesmo depois de bater na mulher, não quer sair de casa e ainda pede clemência. Esse projeto representa a liberdade e o respeito à dignidade da mulher brasileira. É um modo de se coibir a violência doméstica contra a mulher (DEPUTADA ZULAIÊ COBRA, PSDB-SP).

Dessa discussão extraem-se dois aspectos importantes, que guardam relação com o movimento reformista impulsionado pela experiência de *modernidade tardia* nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, conforme descrito por Garland (2008): de um lado, as crescentes taxas de criminalidade, que desencadeiam um sentimento de ineficiência nas instituições; por outro lado, a estereotipização do criminoso.

A resposta exigida tem seu fundamento, sobretudo, nas altas taxas de criminalidade contra a mulher, decorrentes de uma relação familiar ou doméstica, que em relação ao agressor

impõe-se uma reprovabilidade elevada, além da censura considerada normal. Nesse cenário, “o criminoso é representado de forma cada vez mais abstrata, mais estereotipada: cada vez mais uma imagem projetada em vez da pessoa real”; ao passo em que a vítima ocupou lugar proeminente no sistema de justiça criminal” (GARLAND, 2008, p. 383).

A justificação do projeto da Lei Maria da Penha<sup>26</sup> (Projeto de Lei PL nº 4559/2004) exige um tratamento repressivo diferenciado e rigoroso quando se tratar de crimes praticados com violência contra a mulher no ambiente doméstico e familiar, sob o argumento central de que a violência neste contexto possui motivações relacionadas a uma dinâmica histórica de poder e afeto e que envolve uma relação de subordinação e dominação do homem em relação à mulher:

[...] violência doméstica e familiar contra a mulher como qualquer ação ou conduta baseada na relação de gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico.

A violência intrafamiliar expressa dinâmicas de poder e afeto, nas quais estão presentes relações de subordinação e dominação.

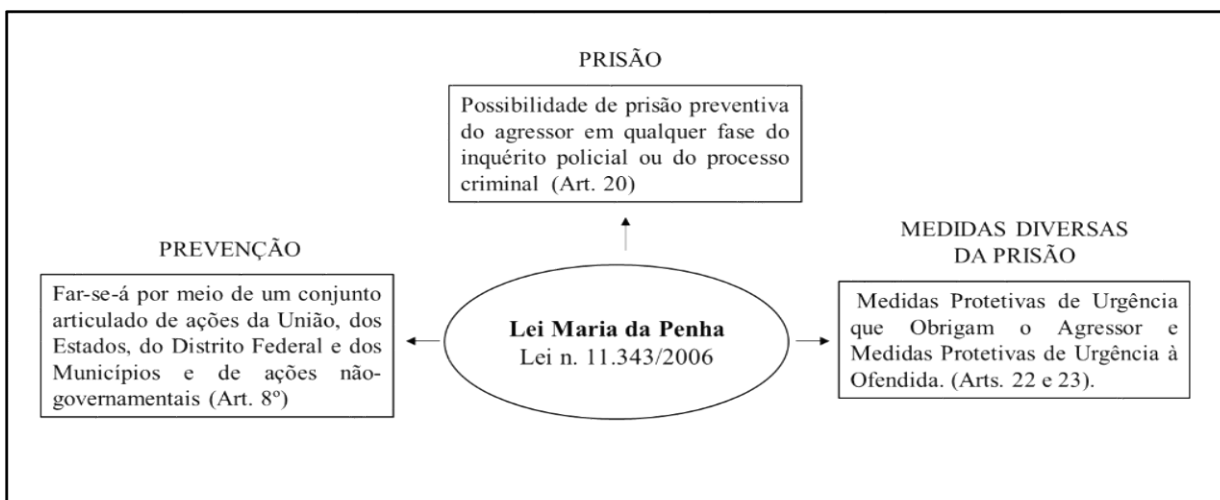
[...] a violência doméstica contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos, independente da penalidade aplicada

[...] a violência contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens.

Assim, a Lei Maria da Penha estabeleceu um conjunto de medidas para o enfrentamento deste tipo de violência sob três aspectos distintos: previsão de políticas públicas para promover a prevenção da violência doméstica contra a mulher; medidas protetivas que não importem em prisão e a possibilidade de prisão do agressor em qualquer fase do inquérito policial ou do processo penal para assegurar a proteção da mulher, conforme ilustrada a figura abaixo:

---

<sup>26</sup> A Lei Maria da Penha refere-se à Lei n. 11.340/2006, que “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” (Art. 1º). O nome da lei é uma homenagem à farmacêutica bioquímica Maria da Penha Maia Fernandes, em razão desta ter sido vítima de violência doméstica durante 23 anos. “Em 1983, o marido tentou assassiná-la por duas vezes. Na primeira vez, com um tiro de arma de fogo, deixando Maria da Penha paraplégica. Na segunda, ele tentou matá-la por eletrocussão e afogamento”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/9-fatos-que-voce-precisa-saber-sobre-a-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

**Figura 3:** Sistema estruturado de proteção na Lei Maria da Penha

Fonte: Elaboração própria

Outro aspecto ressaltado por Garland refere-se à consolidação da figura da vítima que imprimiu significativas mudanças no processo de justiça criminal. Nesse sentido, afirma que a opinião da vítima, a respeito da pena a ser aplicada e de eventual concessão de liberdade ao agressor, passou a ter maior relevância nessa nova cultura punitiva. Acrescenta, ainda, que o crescimento de grupos de apoio às vítimas e o frequente encaminhamento destas para tais organizações pela polícia, tudo isso, mudou não apenas as rotinas da justiça criminal, mas também o status relativo e o valor das várias partes envolvidas (GARLAND, 2008, p. 368).

A propósito da relevância da figura da vítima, “o populismo penal exige que os direitos das vítimas, os direitos das comunidades, devem prevalecer sobre os direitos dos criminosos individuais”. Além disso, populismo penal também busca oportunidades para transformar a punição de criminosos em um espetáculo público e simbólico de vingança, humilhação e degradação para seus destinatários criminais (PRATT, 2007, p. 30).

O rigor da Lei Maria da Penha se encontra hierarquizado (medidas preventivas, medidas protetivas de urgência e a prisão), tendo como ponto de partida as medidas preventivas, mas podendo ter, em última instância, a prisão do agressor. De qualquer modo, busca-se por meio destas medidas “neutralizar” o criminoso e garantir (ainda que simbolicamente) a proteção da mulher vítima de violência doméstica, embora os meios materiais para a promoção dessa proteção dependam da atuação de diferentes órgãos e agentes do sistema penal (órgãos do Poder Executivo, Polícia, Ministério Público, Juiz, etc.).

***Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual: projeto de lei do Senado nº 253 de 2008, transformado na Lei nº 12.015 de 2009***

### **3.1.3 Violência sexual**

O projeto de lei nº 253 de 2008 do Senado Federal, que deu origem à Lei nº 12.015 de 2009, resultou dos trabalhos realizados pela CPMI sobre a violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes. A referida CPMI apresentou a justificação do projeto sob dois principais argumentos: primeiro, que pairam sobre a legislação penal atual concepções características de época de exercício autoritário de poder – a primeira metade dos anos 40 – e *padrões insuficientes de repressão aos crimes sexuais*; segundo, que a Constituição Federal preceitua que “a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”.

A justificativa à Lei dos Crimes Sexuais estabelece os seguintes argumentos para legitimar o seu rigor punitivo: de um lado, a Constituição Federal de 1988 determina punição severa para os casos de violência, abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes; do outro, são levadas em conta as conclusões das investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI sobre a violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes, no Brasil.

Além desses argumentos, a citada Comissão identificou situações de violência sexual que não eram alcançadas pela lei. Portanto, exigiu a formulação de uma lei penal com punição rigorosa para este tipo de crime, conforme explicitado no projeto de lei do Senado nº 253 de 2008:

[...] a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente (CF/1988).

Além de suprimir tais formulações, o presente projeto, por inspiração da definição ínsita no Estatuto do Tribunal Penal Internacional, cria novo tipo penal que não distingue a violência sexual por serem vítimas pessoas do sexo masculino ou feminino. Seria a renovada definição de estupro (novo art. 213 do CP), que implica constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele/ela se pratique outro ato libidinoso.

O constrangimento agressivo previsto pelo novo art. 213 e sua forma mais severa contra adolescentes a partir de 14 anos devem ser lidos a partir do novo art. 217 proposto. Esse artigo, que tipifica o estupro de vulneráveis, substitui o atual regime de presunção de violência contra criança ou adolescente menor de 14 anos, previsto no art. 224 do Código Penal. Apesar de poder a CPMI advogar que é absoluta a presunção de violência de que trata o art. 224, não é esse o entendimento em muitos julgados.

Além disso, considera-se que a expressão “prostituição” potencializa a discriminação às crianças e adolescentes vítimas, ao mesmo tempo em que oculta a responsabilidade dos adultos, nesse tipo de violência, como aliciadores, indutores ou “clientes”.

Se houver violência ou grave ameaça que resulte em conjunção carnal ou ato libidinoso, a conduta será reprimida por meio da nova redação do art. 213, sendo irrelevante para caracterização do crime o tempo em que a vítima esteve submetida à violência.

Além dos citados, também se agrava a pena ao cônjuge, que é substantivo sobrecomum, além de ao companheiro, pois a relação conjugal não pode estar associada à violência doméstica;

Entre as violações aos direitos humanos que caracterizam os crimes contra a humanidade estão as de índole sexual, como exemplifica o art. 7º, § 1º, alínea g, do Estatuto de Roma: Agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável.

O argumento inicial para a alteração da legislação em vigor, para prever uma punição mais severa a criminosos sexuais, diz respeito à caducidade desta norma jurídica que havia sido elaborada ainda nos anos de 1940, influenciada por valores culturais e sentimentos sociais completamente distintos daqueles do contexto atual.

Tem-se argumentado também que essas transformações do pensamento criminológico oficial têm sido mediadas não somente por mudanças culturais, mas também por mudanças sociais e econômicas inerentes às características próprias da modernidade tardia (GARLAND, 2008; YOUNG, 2007; PRATT, 2007; POTTER, 2013).

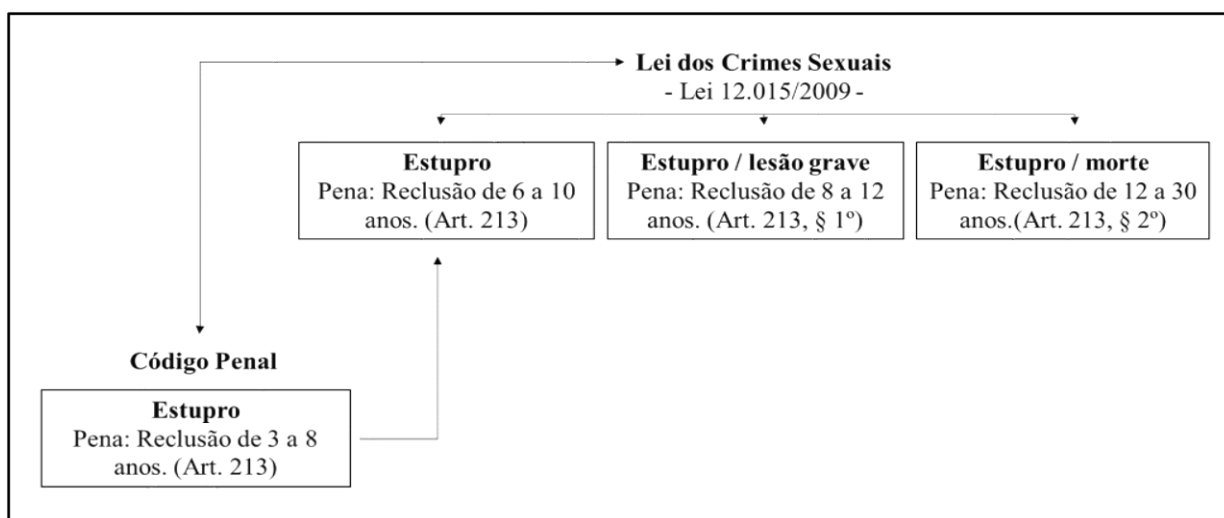
Um segundo argumento refere-se a uma característica própria da política penal da modernidade tardia – a emergência de forças políticas “neoconservadoras” e novos arranjos políticos contrários a ideais reabilitadores ou ressocializadores – que tende a exigir punição mais rigorosa sempre que as penas atuais se mostram insuficientes ou falham no propósito simbólico de proteção da sociedade.

As regras atuais de engajamento asseguram que o governo e o legislativo permaneçam altamente atentos às preocupações públicas, notadamente ao

sentimento de que os criminosos estão sendo insuficientemente punidos ou que os indivíduos perigosos estão sendo inadequadamente controlados; exerce-se grande pressão para que medidas expressem e aliviem estas preocupações sejam instituídas. Os governos, hoje em dia, estão em pé de guerra no que tange ao abuso de drogas, a crimes sexuais e aos delitos praticados com violência, e espera-se deles que produzam uma resposta instantânea sempre que esta seja requisitada (GARLAND, 2008, p. 373).

Com base nesses argumentos, os parlamentares propuseram a criação de novos crimes decorrentes de violência sexual seguidos de penas de prisão mais elevadas. A exemplo disso, pode-se mencionar o crime de estupro (art. 213, CP) que previa pena de prisão de 6 a 10 anos, passou a prever novas penas, em três níveis: 6 a 10, 8 a 12, e 12 a 30 anos, o que faz denotar maior grau de intimidação e de repressão para tais casos de violência. Assim, a Lei dos Crimes Sexuais promoveu mudanças significativas nas penas dos crimes de estupro para tornar mais rigorosa a punição.

**Figura 4:** Alterações promovidas pela Lei dos Crimes Sexuais



Fonte: Elaboração própria

Por um lado, o legislador propôs o afastamento do rol das violências sexuais as condutas meramente morais, relacionadas tão somente à “virgindade” e a “honestidade” da mulher, justificando, por exemplo, que “cabe aos pais ou responsáveis pelos adolescentes, independentemente do gênero, delimitar, por meio do pátrio poder, da curatela ou tutela, sua liberdade sexual”.

A proteção de tais aspectos da sexualidade foi mitigada em decorrência também das mudanças sociais e culturais da sociedade brasileira. Sobre esta questão, é possível considerar



que as mencionadas mudanças estejam relacionadas com a experiência de modernidade tardia vivenciada pela sociedade brasileira, pelo menos no que se refere ao campo de controle do crime, mantendo, portanto, semelhanças com o processo social já experimentado em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Nova Zelândia (GARLAND, 2008; PRATT, 2005).

Por outro lado, o legislador indicou expressamente a necessidade de “*aumento da pena*” nos seguintes casos: a) “agrava a pena por proximidade afetiva ou por relação de poder com a vítima”; b) “agrava a pena ao cônjuge, que é substantivo sobrecomum, além de ao companheiro, pois a relação conjugal não pode estar associada à violência doméstica”; c) “aumento de pena, quando da violência sexual resultar a gravidez da vítima”; d) “aumenta a pena de um sexto a um terço se o agente transmite à vítima doença venérea de que sabe ou deve saber que está contaminado”. Ao final, os parlamentares justificam que o projeto, em um de seus aspectos, trata de “conceber de modo inovador a *repressão penal* em matéria de garantia da dignidade sexual”.

Busca-se punir severamente com o objetivo de afastar a ‘periculosidade’ que representa um criminoso sexual para a sociedade, tendo em vista que tais crimes causa repugnância social e provoca forte indignação social. Proteger a sociedade do perigo dos criminosos sexuais é objetivo precípua da lei em análise e, para tanto, justifica-se a imposição simbólica de penas elevadas. O estereótipo do criminoso sexual – que na discussão do projeto de lei é tido como um criminoso cruel e perverso – contribui para legitimar uma punição mais rigorosa, a exemplo das conhecidas representações já bastante conhecidas de ‘predadores sexuais’ e ‘pedófilos’.

Sobre as implicações desta estereotipização, tem-se que a partir da década de 90, estes criminosos sexuais passaram ser identificados, inicialmente nos Estados Unidos de ‘predadores sexuais’ e, posteriormente, de ‘pedófilos’, na Grã-Bretanha, permitindo que a ‘periculosidade’ que esses criminosos representam para estas sociedades ganhasse relevância nas normas jurídicas, tendo em vista a sua aceitação pela sociedade, indignada com tais crimes e também pela possibilidade dessas leis tornarem a comunidade mais segura de criminosos sexuais (PRATT, 2007).

Por estas mesmas razões, predadores sexuais nos Estados Unidos, os pedófilos na Grã-Bretanha, vieram a ser vistos como emblemas icônicos do mal, por caçar e perseguir suas vítimas inocentes. Conduzidos ‘animalisticamente’ por seus impulsos sexuais, parece que eles exigem medidas especiais de controle e contenção (PRATT, 2007, p. 96, tradução nossa).

A *violência sexual* retratada no projeto representa uma violação do direito à liberdade sexual ou ofensa à dignidade sexual, independe de gênero. Valer-se, quem quer que seja, de agressão física, moral ou psíquica para obter, forçadamente, benefício sexual direto ou indireto pratica esse tipo de violência. E, em se tratando de criança e adolescentes menores de 14 anos essa violência é presumida, recebendo um grau de censura e reprovação muito maior, inclusive com previsão de pena de prisão bastante elevada, podendo alcançar o máximo de 30 anos.

A necessidade de punição severa para crimes sexuais, também dito como sendo praticados contra a dignidade sexual, expressada na discussão do projeto da Lei dos Crimes Sexuais<sup>27</sup>, ocorrida em 14.05.2009, na Câmara dos Deputados, deve-se, em primeiro plano, à gravidade evidenciada nesse tipo de violência, que na fala dos deputados pode ser representada por crueldade e perversidade.

No entanto, Sras. e Srs. Deputados, trabalhar com o tema sexualidade é difícil, é difícil, porque estamos trabalhando com violência sexual, violência com que nós nos acostumamos a trabalhar e a compreender no âmbito de 4 paredes, no âmbito privado. Notem V.Exas.: é preciso enfrentar culturas, dilemas. O Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto — eu o respeito muito — diz que é impossível ler. Mas nós aqui temos que precisar, porque a violência é cruel, Deputado. Estamos falando de formas de sexualidade, que depois os legistas, como o Deputado Fernando Coruja, deverão enfrentar. É preciso dizer como essa violência acontece, como as perversidades acontecem, como se diz, como se fala.. [...] Quero pedir aos Líderes e à Casa que aprovem. Quero pedir às Sras. e aos Srs. Deputados que não voltem as costas para os que ficam sofrendo a impunidade da violência sexual (DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO, PT-RS).

Outra questão que se evidencia a respeito da violência sexual é que a punição mais rigorosa exigida somente será possível se forem superados os paradigmas vinculados aos valores culturais que inibem a discussão pública sobre esse tema o transfere para o âmbito da vida privada.

Muito embora as evidências de que a experiência brasileira de *modernidade tardia*, no processo de formulação das políticas de controle do crime, somente tenha se manifestado no

---

<sup>27</sup> Trata-se da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 que, entre outras providências, criou novas modalidades de crime de estupro e aumentou as penas daqueles já existentes, bem como ampliou as possibilidades da prática deste crime, passando a considerar estupro o ato de: “*Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso [...]*”. Ou seja, basta que o agressor, por qualquer meio, objetive satisfazer o seu desejo sexual, sem o consentimento da vítima [maior de 14 anos], independentemente do sexo desta. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12015.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

início dos anos de 1990, com a edição da Lei dos Crimes Hediondos<sup>28</sup>, que se constituiu em marco histórico na mudança do pensamento criminológico brasileiro, somente por meio da Lei nº. 12.015 de 2009 ocorreu a mudança na cultura da política penal brasileira que alcançou punições severas, representadas pela pena de prisão mais elevada para criminosos sexuais.

O que se evidencia é que essas experiências nos países europeus, a exemplo da Grã-Bretanha e os Estados Unidos revelaram suas consequências e transformações na política de controle do crime desde os anos de 1970 (GARLAND, 2008); ao passo que, no Brasil, essa experiência manifesta-se com mais intensidade no início do século XXI, de acordo com as perspectivas *punitivistas* extraídas das leis em análise.

Outro aspecto que guarda bastante semelhança com as experiências de *modernidade tardia* nos países mencionados diz respeito à mudança cultural (GARLAND, 2008; YOUNG, 2007), aos novos valores que são compartilhados pelo legislador e pela sociedade. A justificativa da Lei dos Crimes Sexuais e a discussão no legislativo emerge um discurso de *punitivismo* e de *populismo*, na medida em que a discussão leva em conta tão somente o aspecto da punição severa que deve ser imposto a criminosos sexuais, da sua *segregação punitiva*<sup>29</sup>, sem, contudo, apresentar propostas reabilitadoras ou de ressocialização destes sujeitos, ou mesmo de prevenção destes delitos.

Uma análise de custo-benefício mais adequada incluiria uma comparação de como o dinheiro gasto em punição caso contrário poderia ser gasto em impedindo que estes incidentes ocorrem. Para além destas medidas populistas, os Estados Unidos e o Canadá criaram supervisão intensiva especializada programas de liberdade condicional e liberdade condicional para criminosos sexuais que fornecem uma vigilância intensiva e tratamento. Esses programas são muito mais rentáveis do que as sentenças de prisão longas. Por exemplo, Arizona possui um programa de liberdade condicional de uma vigilância intensiva que impõe o tempo de vida condicional, sessões de aconselhamento

---

<sup>28</sup> “No Brasil, o diploma legislativo que se encaixa perfeitamente neste paradigma de legislação penal casuística e excessivamente repressiva é a Lei 8.702, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos. A lei em questão foi votada quando ainda fervilhavam no país notícias do sequestro de dois grandes empresários, Abílio Diniz, em 17 de dezembro de 1989, e Roberto Medina, em 05 de junho de 1990. Logo após a sua libertação pelos sequestradores, Roberto Medina, em 16 de junho de 1990, fornece uma entrevista coletiva, cujo trecho vale transcrever: Porque a gente tem que aglutinar todas as forças do outro lado, do lado da justiça. Nós temos que fazer uma justiça menos morosa, urgente! Nós temos que fazer uma legislação no Congresso mais eficaz, nós temos que fazer uma mobilização do Governo Federal e do Governo Estadual imediata, amanhã! Amanhã! Porque pode ser amanhã a outra pessoa. Amanhã!” (WOJCIECHOWSKI, 2015, p. 56-57).

<sup>29</sup> A segregação punitiva foi caracterizada como sendo “uma forma de negação e de atuação simbólica da parte dos atores políticos envolvidos” no processo de formulação das políticas de controle do crime nas sociedades de alta criminalidade. “As medidas que compõem esta estratégia – sentenças condenatórias, encarceramento em massa, penas corporais – exigiram muito pouco em termos de inventividade e originalidade. Mas demandaram um certo grau de apoio público e político que precisa ser explicado” (GARLAND, 2008, p. 314).

semanalmente, testes de rotina de polígrafo e buscas domiciliares aleatórios em criminosos sexuais liberados (ROBERTS et al, p. 130, tradução nossa).

No final do século XX, um padrão punitivo parecia surgir, claramente, na política de controle do crime na sociedade moderna – o Estado tinha sido preparado para responder às preocupações sobre criminosos monstruosos com cada vez mais sanções severas (PRATT, 2007).

Sobre este aspecto da política de controle do crime na sociedade contemporânea, Garland (2008, p. 423) indaga acerca da opção dos governos em adotarem rapidamente soluções penais para resolver as questões de comportamento de populações marginalizadas, em vez de buscarem soluções para os problemas sociais e econômicos responsáveis por essa marginalização. Ato contínuo, responde no sentido de que isso ocorre “porque as soluções penais são imediatas, fáceis de serem implementadas e podem alegar que “funcionam” como instrumento punitivo ainda que fracassem em todos os outros objetivos”.

No caso brasileiro, quando se trata de soluções punitivas imediatas e fáceis de serem implementadas para o combate aos crimes sexuais, pode se tomar como referência a ocorrência de um “estupro coletivo” contra uma adolescente, na cidade do Rio de Janeiro, no dia 21.05.2016 para o dia 22.05.2016, fato este que provocou forte repercussão e comoção pública no Brasil e em outros países.<sup>30</sup> Em aproximadamente oito dias depois, ou seja, já no dia 31.05.2016, o Senado Federal, por unanimidade, aprovou o agravamento da pena para condenados por “estupro coletivo”, previsto no Projeto de Lei do Senado 618/2015<sup>31</sup>, de autoria da senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM), cujo aumento da pena será de, no mínimo, um terço podendo chegar a dois terços.

As medidas punitivas mais severas para criminosos sexuais parecem estar dentro de um rol de ações objetivas, práticas e rápidas para responder ao elevado grau de reprovação que merece esse tipo de crime. “Além disso, o público define agressões sexuais como sendo merecedoras de medidas punitivas mais graves, se as crianças estão envolvidas, mesmo se eles são membros da família” (ROBERTS et al, p. 142, tradução nossa).

---

<sup>30</sup> Matéria disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/05/vitima-de-estupro-coletivo-no-rio-conta-que-acordou-dopada-e-nua.html>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

<sup>31</sup> Altera o Código Penal para prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123183>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

***Lei Antidrogas: projeto de Lei nº 115 de 2002, convertido no projeto de lei 7.134 de 2002 e, posteriormente, transformado na Lei nº 11.343 de 2006***

A justificação parte do pressuposto de que a antiga Lei de Drogas (Lei nº 6.368/1976) já não dava mais conta de solucionar a questão das drogas; ao contrário, estava sendo superada pelo “caráter crescentemente empresarial da atividade ilícita”, que tem por objeto as referidas substâncias e produtos. Os parlamentares enfatizaram que o projeto é decorrente da necessidade de oferecer à Sociedade “modernas formas de educar os usuários, tratar os dependentes e punir os narcotraficantes e os que financiam ou de algum modo permitem suas atividades” (PL nº 115/2002).

O primeiro argumento do legislador é no sentido de considerar que a Lei Antidrogas anterior (Lei nº. 6.368/1976) não apresentava mecanismos punitivos para enfrentar efetivamente os crimes associados ao tráfico de drogas. Nesse sentido, analisando as contradições punitivas da Grã-Bretanha, no final do século XX, David Garland atribui os delitos de natureza sexual, os atos de violência ou os casos de drogas uma tendência que ele denominou de “viés de alta” para expressar as crescentes taxas de criminalidade, acompanhadas da necessidade de punir mais rigorosamente esses crimes, em contraste com os métodos de respostas aos crimes incorporados a uma tendência de “viés de baixa”, a exemplo do “uso de multas para crimes que teriam antigamente recebido penas de encarceramento e a descriminalização de condutas que foram, em outros tempos, regularmente perseguidas (GARLAND, 1999, p. 70).

Observa-se que no caso brasileiro, a exigência de punição severa está voltada para o que o legislador denomina de “narcotraficantes”, isto para demarcá-los dos usuários que deverão receber tratamento diferenciado, mais brando, muito mais próximo da ideia do “viés de baixa” (GARLAND, 1999). Em outro contexto, referindo-se à política penal nos Estados Unidos, o encarceramento rotineiro de pequenos infratores de drogas foi objeto sua norma agressiva de policiamento chamada “tolerância zero”, como parte de um pacote de política neoliberal, alimentando uma “tempestade global de lei e ordem” (WACQUANT, 2013, p. 277).

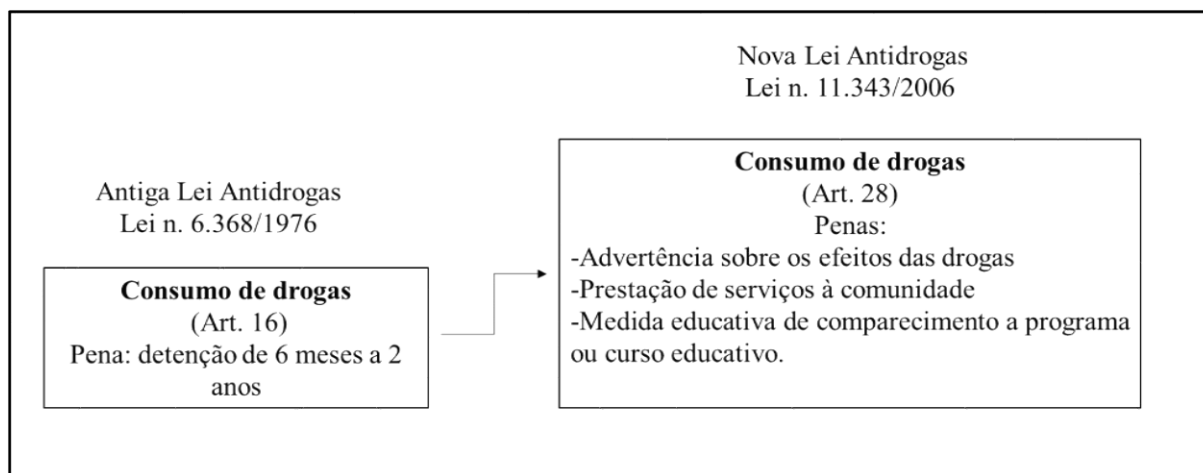
O projeto visa, ainda, a criação de um *sistema estruturado* (conjunto de “ações, políticas e estratégias governamentais destinadas ao trato do problema”), em que compete à União “prevenir” e “reprimir” os crimes de tráfico de drogas. Assevera, ainda, que o projeto não

olvidou do “papel de significativa importância que o tráfico de drogas desempenha no comprometimento da segurança pública”, que é função precípua da União.

Quanto à *prevenção*, impõe-se às instituições e às mais variadas entidades o engajamento no esforço, que deve ser de toda a sociedade, destinado a evitar a difusão do consumo e tráfico ilícito de substâncias ou produtos capazes de gerar dependência. “Quanto ao *tratamento* dos usuários de substâncias, dele já cuidava, adequadamente, a legislação anterior, pelo que nesse particular nenhuma alteração de monta se promoveu, senão a inclusão, determinada pelo parágrafo quinto do artigo 12, das instituições particulares de tratamento entre as destinatárias dos recursos do SUS” (PL nº 115/2002).

Quanto ao consumo de drogas, que na lei anterior era punido com pena de prisão, com o surgimento da nova lei passou a receber um tratamento diferenciado com medidas punitivas diversas da prisão. Neste caso, a atuação do legislador foi no sentido de “despenalizar” esta conduta, mas adotou uma estratégia de “adaptação” (GARLAND, 2008), consistente na imposição de alternativas à pena de prisão.

**Figura 5:** Evolução das penas na Nova Lei Antidrogas 1

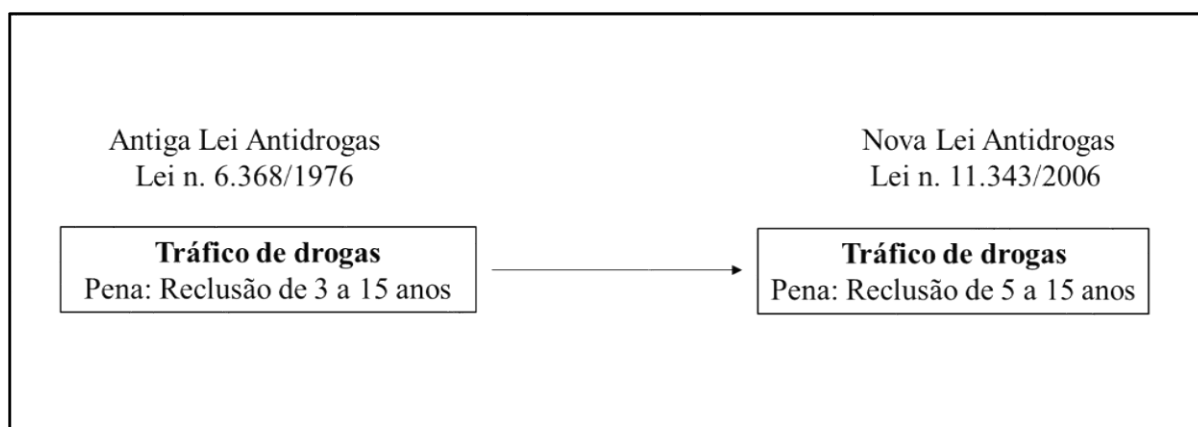


Fonte: Elaboração própria

Quanto à *repressão* propriamente dita, o legislador foi sutil, ao afirmar que: “ao tratar dos crimes e penas, o projeto prestigia soluções que, desde há muito defendidas pelos especialistas, poderiam talvez, se antes tivessem sido adotadas, reduzir o verdadeiro caos em que nos encontramos. Assim foi que, sensível aos reclamos de todos, as várias condutas previstas no artigo 12, da Lei 6.368/76, distribuem-se hoje entre outros tipos, associando-se a cada um a “*reprimenda adequada*” (PL nº 115/2002).

Além de criar outras modalidades de tráfico de drogas, a Nova Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006) cuidou de aumentar a pena mínima da modalidade básica – de 3 para 5 anos de prisão – cujo objetivo, aparentemente, é de afastar a substituição por “penas alternativas” previstas no art. 44 do Código Penal<sup>32</sup>, que autoriza tal substituição em caso de condenação a penas não superiores a 4 anos para os casos de crimes não violentos, como é o caso do tráfico de drogas. Esta é uma hipótese que justifica o aumento da pena mínima, porém existem evidências de que a necessidade de dispensar uma punição mais rigorosa para o tráfico de drogas resulta da ineficácia punitiva da lei anterior que já não se compatibilizava com o caráter crescentemente empresarial dessa atividade ilícita.

**Figura 6:** Evolução das penas na Nova Lei Antidrogas 2



Fonte: Elaboração própria

O projeto da Nova Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006) manteve a lógica da punição rigorosa para o crime de tráfico de drogas, aspecto que se encontra evidenciado no trecho que menciona a necessidade de manutenção de “*severo tratamento recomendado para certas condutas*”, abrandando-o em relação a outras condutas, ou seja, o projeto aumentou as penas para traficantes e financiadores do tráfico de drogas, bem como apresentou penas menores para o denominado “consumo compartilhado” da droga. Do mesmo modo, o legislador inovou quando apresentou proposta com a possibilidade de “redução das penas” para os “pequenos traficantes”, desde que atendidos os rigorosos critérios legais.

<sup>32</sup> 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 culposos; 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. [...].

Quanto às dimensões que caracterizam a Nova Lei Antidrogas, Campos (2015, 294) argumenta:

[...] o novo dispositivo atrelou dois discursos principais: “i) uma dimensão punitiva e criminalizadora, para os comerciantes de drogas, centrada na representação do criminoso enquanto inimigo social; ii) uma dimensão médico-preventiva, para os usuários de drogas, centrado na representação do usuário como doente. Se o primeiro discurso retomava uma prática velha no Congresso Nacional – o aumento das penas – o segundo deslocava o discurso do saber criminal para o saber médico-preventivo.”

Quanto a esta necessidade de severo tratamento aos crimes de tráfico de drogas, seguem-se os padrões da “nova cultura de controle do crime” (GARLAND, 2008), que advém de mudança da cultura punitiva na modernidade tardia em países europeus e nos Estados Unidos, experimentada especialmente a partir dos últimos trinta anos do século XX.

Essa nova cultura punitiva é, particularmente, característica da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. No entanto, existem diferenças inevitavelmente locais onde o *punitivismo* (ou *punitivismo popular*) influencia o desenvolvimento de políticas penais mais rigorosas, especialmente com o crime de tráfico de drogas.

Não é possível sustentar que, no caso brasileiro, a exigência de *punição severa* para o tráfico de drogas seja decorrente do fenômeno do *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo penal* (PRATT, 2005), na medida em que não existem evidências tanto nas justificativas quanto nas discussões da Nova Lei Antidrogas acerca de alinhamentos entre o sentimento público e a atuação do legislador.

Todavia, a imposição de penas bastante elevadas em relação à lei anterior indica uma expressão de *punitivismo* – sem evidências nítidas de populismo – no sentido de que para alguns criminosos, a exemplo dos traficantes de drogas (ou narcotraficantes), o Estado deve agir com bastante rigor, ou seja, deve dispensar uma punição severa que, no caso da Lei Antidrogas brasileira, é representada principalmente pela pena de prisão.

Segundo David Garland, esse modelo de combate às drogas está relacionado a uma política urgente de “fazer alguma coisa” decisiva sobre o crime.

[...] a política do governo norte-americano de “guerra contra as drogas”, que transformou profundamente a atividade de aplicação da lei nos Estados



Unidos, assim como inundou o distendido sistema carcerário com um número desproporcional de negros pobres (GARLAND, 2008, p. 281).

Desse modo, a repressão com rigor aos crimes de tráfico de drogas se mostra relacionada à tradicional campanha global de “guerra contra as drogas”, que teve seu marco inicial na Convenção da ONU do ano de 1971, da qual o Brasil se tornou signatário.<sup>33</sup> Na mencionada convenção foi declarada “guerra às drogas” com o objetivo de combate internacional dos crimes de tráfico e consumo de drogas<sup>34</sup>, fato este que também pode efetivamente ter influenciado o punitivismo quanto a estes delitos.

***Lei Seca: medida provisória nº 415 de 2008 e projeto de lei de conversão nº 13 de 2008 transformado na Lei nº 11.705 de 2008***

A justificativa da medida provisória Medida Provisória Nº 415 de 2008 enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República foi assinada pelos Ministros de Estado da Justiça, das Cidades, da Educação e dos Transportes e teve como argumento central diversas pesquisas sobre a correlação entre mortes no trânsito e a ingestão de bebidas alcoólicas.

Estabeleceram uma associação entre “consumo excessivo de álcool” e “morbidade e mortalidade da população em geral”, ressaltando-se que a proposta principal era “a proibição de venda de bebidas alcoólicas em rodovias federais e alterar a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro”. A justificação não fez qualquer referência à elevação de penas ou tratamento mais severo para os crimes de trânsito, pois tão somente deixou entrever políticas públicas de desestímulo ao “consumo excessivo de álcool”, notadamente a venda de álcool nas rodovias federais.

Ao analisar-se o Código de Trânsito Brasileiro<sup>35</sup>, verifica-se que houve a implementação de um novo crime e de *nova pena de prisão* de seis meses a três anos de detenção para quem “conduzir veículo automotor, na via pública, estando com concentração de álcool por litro de

<sup>33</sup> Decreto nº 79.388, de 14 de março de 1977 e Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991, que “Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”.

<sup>34</sup> Disponível em: [http://www.onu.org.br/img/2013/01/drogas\\_illona.pdf](http://www.onu.org.br/img/2013/01/drogas_illona.pdf). Acesso em: 15 jul. 2016.

<sup>35</sup> Art. 306. Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência: Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

sangue igual ou superior a 6 (seis) decigramas, ou sob a influência de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência” (texto revogado do art. 306).

Esse aumento de pena não foge à regra da manifestação da política penal baseada em punitivismo, em que a prisão encontra lugar de destaque no contexto da vida social da modernidade tardia. Nesse sentido, Garland (2008, p. 422) afirma que o encarceramento emergiu em sua forma renovada e reinventada porque é capaz de desempenhar um papel essencial no funcionamento das sociedades pós-modernas, neoliberais: a de instrumento “civilizado” e “constitucional” de segregação das populações problemáticas criadas pela economia e pelos arranjos sociais atuais.

Apesar de a justificação da medida provisória nº 415 de 2008 não fazer qualquer referência à elevação de penas ou tratamento mais severo para os crimes de trânsito, a expressão de punitivismo pode ser observada no fato de que a preocupação do legislador se volta apenas para as consequências do crime como justificativa para uma punição rigorosa. Esse modelo de atuação “é uma característica comum associada dentro do discurso de punitivismo popular e a relação entre os usos crescentes das prisões como um meio de endereçamento de crime” (MAKIN, 2013, p. 261)

No ano de 2012, por meio da Lei nº 12.760, de 20 de dezembro de 2012, o legislador promoveu a redução dos requisitos e critérios para a punição do citado crime, contentando-se tão somente em punir quem “conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência” (novo texto do art. 306 do CTB), independentemente da ocorrência de qualquer resultado de dano. Manteve-se intacta a pena de prisão de seis meses a três anos de detenção criada anteriormente.

Quando se reduz os requisitos legais para facilitar a aplicação da punição de um crime, mesmo mantendo-se a pena de prisão no patamar anterior, isso pode implicar maior rigor punitivo. São estratégias do legislador que visam tornar a aplicação da pena uma realidade mais concreta ou menos simbólica.

Quanto a este aspecto, observa-se que o projeto de lei PL 5607 de 2009, proposto pelo Deputado Hugo Leal (PSC-RJ) e que deu origem à Nova Lei Seca (Lei nº 12.760, de 20 de dezembro de 2012), o parlamentar justifica a proposta de alteração levando em conta que há dificuldades para se identificar se alguém está dirigindo sob efeito de álcool e, conseqüentemente, de aplicar-lhe a pena principal prevista que é de prisão.

O que se observa é que as medidas legislativas, neste cenário de elevados índices de criminalidade no trânsito brasileiro, são dotadas de intenso clamor público por tomadas de decisão, especialmente, para conter os altos índices de mortes no trânsito.

Existe, portanto, nestes casos uma pressão popular por medidas duras contra aqueles que dirigem veículos automotor sob efeito de álcool:

Confrontados com estas pressões, a atratividade essencial da resposta “soberana” ao crime (e, sobretudo, das leis retaliadoras que criam sanções penais mais severas ou maiores poderes policiais) é que esta pode ser representada como uma intervenção imediata e de reforço da autoridade. Tal ação dá a impressão de que algo está sendo feito – aqui, agora, rápida e decisivamente. (GARLAND, 2008, p. 281).

Mais uma vez, trata-se de uma estratégia do legislador para, mesmo sem aumentar a pena de prisão, tornar simbolicamente a pena mais severa. Trata-se de medidas legislativas que podem ser descritas como uma forma de atuação simbólica – “significa dizer que se engajam numa maneira impulsiva e refletida de ação, evitando o reconhecimento realista de problemas subjacentes, sendo que a própria reação provê alívio e gratificação”. Essa também é uma lógica nas práticas do sistema penal, que exprime uma “racionalidade governamental”<sup>36</sup> que orienta a política penal do Estado para a necessidade política urgente de “fazer alguma coisa” (GARLAND, 1999; 2008, p. 281).

Em sentido contrário, o legislador afirma ainda que a *multa* prevista para aquele que se nega a submeter-se ao exame de embriaguez “é um instrumento importante para criar a cultura no motorista de que ele é responsável, também, pela segurança dos demais, e que seu direito individual deve ser analisado com base no direito da coletividade”. Muito embora o parlamentar faça referência a multa, que é uma alternativa à prisão, esta é a pena principal imposta pela “lei seca” de 2008 e pela “nova lei seca” de 2012 com dupla finalidade: a de *prevenção*, por meio da intimidação; e a de *repressão*, quando alguém deve ser levado ao cárcere por estar dirigindo sob efeito de álcool.

---

<sup>36</sup>“A ideia de “racionalidades governamentais” remete antes aos modos de pensar e aos estilos de raciocínio que se concretizaram numa determinada série de práticas. Ela nos orienta para formas de racionalidade que organizam essas práticas e lhes fornecem seus objetivos, seu saber e suas formas de reflexão. As racionalidades são, portanto, práticas, antes que entidades teóricas ou discursivas. Elas foram forjadas no campo da resolução dos problemas e na tentativa de fazer as coisas funcionarem. Em consequência, exprimem uma lógica da prática, antes que da análise, e tendem a trazer a marca da prática institucional de que provieram”. (GARLAND, 1999, p. 65).

Além da atuação simbólica, no caso da “Lei Seca” brasileira, o Estado atua mais por meio de uma “engenharia situacional”, na tentativa de superar o fracasso da “engenharia social” (GARLAND, 1999). Nesse contexto, a participação dos meios de comunicação de massa se mostram um instrumento relevante canalizar os sentimentos do público para o processo de formulação da política penal.

Um aspecto fundamental comum à Espanha e aos EUA são as dinâmicas ocultas por trás das alterações legislativas em matéria política penal. Estou me referindo ao fato de que alterações penais têm uma forte carga simbólica e ocorrem em resposta a casos específicos de cobertura da grande mídia e com o objetivo de fornecer uma imagem de tolerância zero ao crime (ESTRADA, 2013, p. 17, tradução nossa).

Quando, na justificativa da lei, o legislador diz que a multa “é um instrumento importante para criar a cultura no motorista de que ele é responsável, também, pela segurança dos demais, e que seu direito individual deve ser analisado com base no direito da coletividade”, está se utilizando de uma “estratégia de responsabilização<sup>37</sup>” (GARLAND, 2008) que, de certa forma, transfere a responsabilidade da segurança da coletividade também para o potencial criminoso. Por outro lado, busca resgatar ou reafirmar a autoridade do Estado, diante das altas taxas de mortes no trânsito e da sensação de insegurança do público.

***Lei de Repressão às Organizações Criminosas: projeto de Lei nº 150 de 2006, transformado na Lei nº 12.850 de 2013***

A justificação do projeto de lei nº 150 de 2006 que trata da repressão às organizações criminosas foi subscrita pela Senadora Serys Slhessarenko (PT-MS), a qual inicia propondo alterar a denominação de “crime organizado” para “organização criminosa”, tendo em vista que esta “possui um sentido mais sociológico do que jurídico-penal”. Justifica que não visa punir a mera reunião ou agregação de pessoas, mas reprimir a associação de cinco ou mais pessoas que apresente “uma estrutura organizacional estável e hierarquizada”, com divisão de tarefas entre seus integrantes para prática de crimes.

---

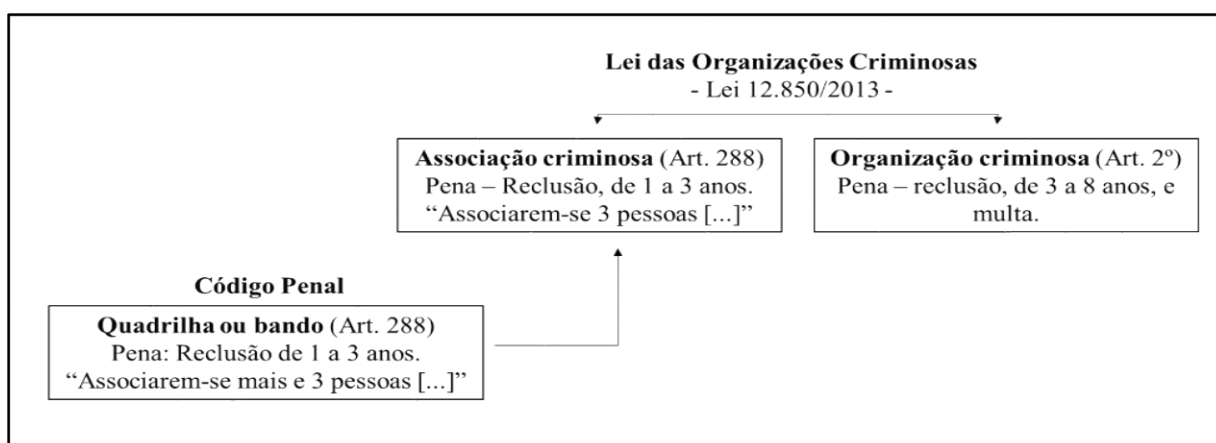
<sup>37</sup> “Ela envolve uma forma de pensamento e uma variedade de técnicas designadas para mudar a maneira pela qual os governos agem em relação ao crime. Em vez de tratar o crime diretamente com o uso da polícia, dos tribunais e da prisão, esta abordagem promove um novo tipo de ação indireta, na qual as agências estatais incentivam a ação de atores e de organizações não-estatais” (GARLAND, 2008, p. 269).

Considera a parlamentar que o “crime organizado”, para atingir seus objetivos, “vale-se da violência, da força intimidativa, da manobra fraudulenta, do tráfico de influência ou mesmo de ato de corrupção”. A exemplo disso, verifica-se que a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) definiu o seguinte:

Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Em seguida, impôs pena de 3 a 8 anos de prisão para quem promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa, sem prejuízo de ser punido ainda pelos crimes praticados pela organização.

**Figura 7:** Evolução das penas na Lei das Organizações Criminosas



Fonte: Elaboração própria

Revela-se mais uma vez presente a lógica da cultura punitiva na *modernidade tardia* – de um lado, a atuação simbólica do Estado criando novos crimes e suas correspondentes penas de prisão; do outro, estabelecendo uma “estratégia de adaptação” que, segundo Garland (2008) refere-se a políticas penais alternativas.

No primeiro caso – da “atuação simbólica” – tem-se que o Estado precisa reafirmar seu poder punitivo, como também precisa demonstrar que algo está sendo feito (GARLAND, 2008, p. 283). Portanto, a previsão de penas severas para criminosos que se associarem em organizações criminosas deve compensar, simbolicamente, o fracasso em prover segurança para a população em geral.

Desprezando as evidências de que o crime não reage rapidamente às punições duras, a novos poderes policiais ou ao maior recurso ao encarceramento, as legislaturas tem recorrentemente adotado uma postura punitiva de “lei e ordem”. [...] Longe de adaptarem-se aos limites do poder estatal neste domínio, elas buscam expandir e reafirmar estes poderes através do comando soberano. (GARLAND, 2008, p. 280).

Por um lado, a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) prevê a “colaboração premiada”, ou seja, a possibilidade de recompensar o integrante da organização criminosa que colabore efetivamente com provas para a punição dos demais, podendo inclusive deixar de punir o colaborador; por outro lado, de forma sutil e tácita, impõe maior rigor à punição dos integrantes de organizações criminosas, o que é verificado no texto da lei após sua aprovação.

Neste caso, trata-se de uma “estratégia de adaptação” – previsão de “colaboração premiada”<sup>38</sup> – como forma de “restrição de criminalização” (GARLAND, 2008, p. 259). Ou seja, a possibilidade de um “criminoso colaborador” ter a sua pena reduzida ou até mesmo extinta quando a sua colaboração voluntária for relevante para o desmonte da estrutura criminosa.

Desse modo, é possível sustentar que o legislador, de modo geral, considerou o aumento da violência e, portanto da criminalidade, como um pressuposto lógico para a previsão de penas mais severas, ou seja, a justificativa central para instituir-se novas penas de prisão ou para elevar aquelas já existentes. Igualmente, verifica-se da análise empreendida a percepção de um sistema punitivo que dispõe as espécies de penas numa ordem hierárquica de severidade, doravante denominado de sistema hierarquizado de proteção, sobre o qual passo a discorrer.

### **3.1.4 O sistema hierarquizado de proteção**

Adotando como referências as justificações das Leis Antidrogas e Maria da Penha, verifica-se expressamente que estas criam um sistema de proteção mais amplo, o qual vai além

---

<sup>38</sup>Sobre a Colaboração Premiada, dispõe a Lei 12.850/2013 que: “Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada”.

da necessidade de punir o agressor com o seu encarceramento. Todavia, abstrai-se de todas as leis analisadas o caráter sistemático de proteção oferecida pelo Estado, consistente em prevê *medidas de prevenção* (como por exemplo nos casos de tráfico de drogas e de violência doméstica); *medidas intimatórias e repressivas diversas do encarceramento* e a *pena de prisão* imposta abstratamente para fins de intimidação e de repressão, quando necessário no caso concreto.

O Estado não pode se eximir de seu dever de manter a segurança pública, reduzindo este perigo a um grau controlável (Justificativa do Projeto de Lei PLS 292/1999 convertido na Lei nº 10.826/2003).

[...] objetivo definir as diretrizes das políticas públicas e ações integradas para a prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres, tais como implementação de redes de serviços interinstitucionais, promoção de estudos e estatísticas, avaliação dos resultados, implementação de centros de atendimento multidisciplinar, delegacias especializadas, casas abrigo e realização de campanhas educativas, capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão, celebração de convênios e parcerias e a inclusão de conteúdos de equidade de gênero nos currículos escolares (Justificativa do Projeto de Lei PL nº 4559/2004 convertido na Lei nº 11.340/2006).

[...] procurou-se estruturar um sistema (que, desde há muito reclamado, parece ter sido, com sua ausência, uma das concausas mais importantes do incremento do narcotráfico) que coordenasse as ações, políticas e estratégias governamentais destinadas ao trato do problema, nele inserindo todos os organismos que dele de vem participar (Justificativa do Projeto de Lei PLS nº 115/2002 convertido na Lei nº 11.343/2006).

Nesse sistema, a prisão ou a sua ameaça representa a severidade do Estado contra aqueles que praticam atos de violência criminalizados pela lei, cujos mecanismos de proteção anteriores à prisão falharam ou não foram suficientes. Observa-se que não se trata de uma regra geral a previsão de tratamento ou de outras medidas diversas da prisão, mas no tocante à Lei Antidrogas e Lei Maria da Penha estes instrumentos se encontram bastante definidos.

Emerge do discurso e das narrativas do legislador nas justificativas mencionadas uma estrutura de justiça penal que o legislador, comumente, denomina de *segurança pública*. Neste contexto, mostra-se também evidente o pensamento criminológico oficial, centrado na percepção de que “o Estado não pode se eximir de seu dever de manter a segurança pública”.

Sobre essa concepção de segurança pública, Garland (2008, p. 184) sustenta que diferentes perspectivas sobre o controle do crime, nos últimos vinte anos do século XX, advindas, sobretudo, de grupos de “forças transformadoras” distintas “motivaram novas percepções e ditaram variadas adaptações práticas, das quais pouco a pouco emergiram o controle do crime e as práticas da justiça criminal do presente período”.

Essas percepções sobre o crime e a atuação do Estado para contê-lo – ou controlá-lo – decorrem de um processo complexo de mudanças sociais, econômicas e culturais desencadeadas na *modernidade tardia* que afetam os interesses e sensibilidades de diferentes grupos e, por consequência, impõe novos contornos ao controle do crime (GARLAND, 2008).

Esses novos contornos dizem respeito, sobretudo, à uma nova “racionalidade governamental” quanto à gestão do controle do crime, fundadas estratégias de “adaptação” – que são respostas oficiais ao problema da criminalidade, “usualmente desenvolvidas por decisões administrativas, sequenciais e de baixa visibilidade em vez de alardeadas políticas sujeitas ao debate político ou público” (GARLAND, 2008, p. 254).

Tal como se observou no cenário europeu e nos Estados Unidos, desde os anos de 1970, no Brasil, emergiu também essa racionalidade no sentido de criar-se novas respostas de enfrentamento à criminalidade, além do mecanismo punitivo mais comum representado pela pena de prisão.

Apesar da prevalência da pena de prisão, outras estratégias de “adaptação” (GARLAND, 1999, 2008) foram desenvolvidas como forma de resposta ao crime. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) prevê, por exemplo, medidas cautelares diversas da prisão em relação ao agressor: a) o seu afastamento do lar; b) o seu encaminhamento a programa de acompanhamento psicossocial; c) a proibição de aproximação ou comunicação do agressor com a vítima, com testemunhas e familiares; d) a restrição de visitas aos dependentes menores e; e) a prestação de alimentos provisionais (pagos provisoriamente até decisão do juiz).

Afirma-se, ainda, que esse “problema social” está sujeito a *tratamento*, *prevenção* e a *medidas proteção*. No caso da Lei Antidrogas o legislador sustenta que o projeto visa, ainda, à criação de um *sistema estruturado* (conjunto de “ações, políticas e estratégias governamentais destinadas ao trato do problema”), em que compete à União prevenir e reprimir os crimes de tráfico de drogas.



Na discussão do projeto da Lei 11.343/2006, em 12.02.2004, na Câmara dos Deputados, revela-se na fala dos deputados que, além de se exigir tratamento repressivo rigoroso ao traficante de drogas, se faz necessário prever um conjunto de medidas punitivas diversas da prisão para o usuário de drogas. Essa mitigação punitiva representa um componente importante do sistema de proteção vislumbrado; todavia, na visão de parte dos parlamentares, tais medidas parecem não ser hábeis à repressão ao crime:

Na verdade, a legislação estabelece tratamento mais ameno e diferenciado ao usuário. Ela busca proteger sua saúde e defendê-lo em relação ao traficante. Mas o consumo de drogas continua sendo criminalizado, com medidas adequadas a essa natureza criminal: advertências, medidas educativas, prestação de serviços à comunidade, com a possibilidade de, em não os cumprindo, aplicar medidas restritivas de direito e, por fim, até mesmo a detenção por desobediência. Isso está muito claro no projeto (JOÃO CAMPOS, PSDB-GO).

A princípio, tentou-se um meio termo no sentido de tirar prisão do texto, mas, na verdade, se não for cumprida nenhuma daquelas medidas, a pessoa ficará sujeita ao crime de desobediência. Então, não é tão liberal como parece. Há uma sanção, um apenamento e a possibilidade de detenção por crime de desobediência [...]. Outro grande avanço dessa lei é que o juiz determinará o estabelecimento de saúde que vai prestar o tratamento especializado ao viciado, medida hoje inexistente (MORONI TORGAN, PFL-CE).

Quanto à *prevenção* na Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006), “impõe o projeto a estabelecimentos, instituições e entidades as mais variadas (art. 10) o engajamento no esforço, que deve ser de toda a sociedade, destinado a evitar a difusão do consumo e tráfico ilícito de substâncias ou produtos capazes de gerar de pendência”.

[...] objetivo definir as diretrizes das políticas públicas e ações integradas para a prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres, tais como implementação de redes de serviços interinstitucionais, promoção de estudos e estatísticas, avaliação dos resultados, implementação de centros de atendimento multidisciplinar, delegacias especializadas, casas abrigo e realização de campanhas educativas, capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão, celebração de convênios e parcerias e a inclusão de conteúdos de equidade de gênero nos currículos escolares (Justificativa do Projeto de Lei PL nº 4559/2004 convertido na Lei nº 11.340/2006).

Somente através da ação integrada do Poder Público, em todas as suas instâncias e esferas, dos meios de comunicação e da sociedade, poderá ter início o tratamento e a prevenção de um problema cuja resolução requer mudança de valores culturais, para que se efetive o direito das mulheres a não

violência (Justificativa do Projeto de Lei PL nº 4559/2004 convertido na Lei nº 11.340/2006).

No que pertine à prevenção, impõe o projeto a estabelecimentos, instituições e entidades as mais variadas (art. 10) o engajamento no esforço, que deve ser de toda a sociedade, destinado a evitar a difusão do consumo e tráfico ilícito de substâncias ou produtos capazes de gerar dependência (Justificativa do Projeto de Lei PLS nº 115/2002 convertido na Lei nº 11.343/2006).

Dentre os possíveis aspectos das estratégias de “adaptação” do sistema de justiça penal, encontram-se duas importantes formas de “adaptação”: a “restrição de criminalização” e a concentração das políticas nas consequências do crime (GARLAND, 2008). No caso brasileiro, podem ser citados dois casos de adaptação estratégica centrados “restrição de criminalização”, tais como, as medidas despenalizadoras da Lei nº 9.099/95<sup>39</sup>, que trata dos crimes de menor potencial ofensivo e dos mecanismos de despenalização para os crimes cuja pena privativa de liberdade não seja superior a 02 (dois) anos; bem como o caso da posse de droga para consumo pessoal previsto na Nova Lei Antidrogas<sup>40</sup>, que deixou de prever a pena de prisão para usuários.

Por outro lado, além da necessidade que o Estado tem de reafirmar o seu poder punitivo por meio de leis com previsão de punições duras, baseadas sobretudo na pena de prisão, um outro aspecto que legitima essa política da punição severa é o fato de o legislador “concentrar-se nas consequências” do crime.

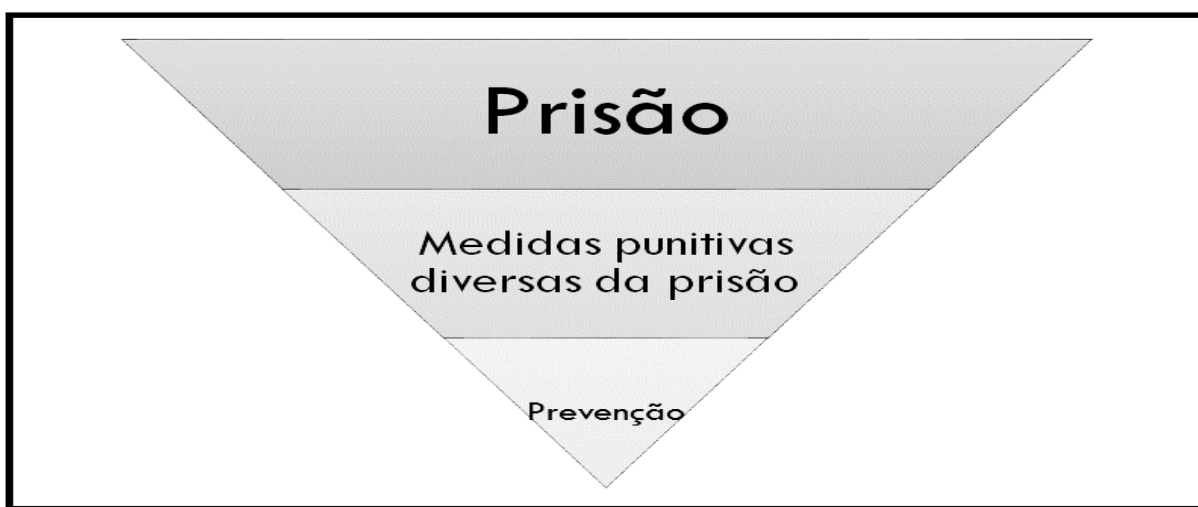
Outro mecanismo emergente de adaptação é a tendência das agências estatais de dar mais prioridade ao tratamento das consequências do crime que às suas causas. Na política criminal oficial e nas prioridades das autoridades policiais, verificou-se uma nova ênfase em enfrentar os efeitos danosos do crime – dando apoio às vítimas, mitigando os custos do crime, lidando com o medo público e reduzindo a insegurança – em lugar do enfrentamento do próprio crime (GARLAND, 2008, p. 264).

<sup>39</sup> A Lei nº 9.099/95 dispõe que: “Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. [...] Art. 72. Na audiência preliminar, presente o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o Juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade.”

<sup>40</sup>Sobre a posse de droga para consumo pessoal, a Lei nº 11.343/2006 dispõe: “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 Às mesmas medidas submete-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” [...].

Emerge das justificativas e discussões, sobretudo da Lei Maria da Penha e da Nova Lei Antidrogas, um sistema de proteção que tem uma estrutura piramidal, cuja base mantém as medidas de prevenção, sendo que no setor intermediário se encontram as medidas de proteção diversas à prisão – representando *estratégias de “adaptação”*– e na parte mais elevada da pirâmide situa-se a pena de prisão como medida intimidatória e repressiva, que marca a retórica da política oficial da *“nova cultura do controle”* (GARLAND, 2008), conforme o figura abaixo:

**Figura 8:** Sistema hierarquizado de proteção



Fonte: Elaboração própria

#### **3.1.4.1 Punição severa: uma percepção da pena de prisão**

O legislador constituinte tratou a *prisão* como sendo pena de privação ou restrição da liberdade, a qual apresenta-se para o legislador como sinônimo de punição severa, conforme se verifica, por exemplo, na Lei Seca quando em seu artigo primeiro indica a alteração no Código de Trânsito Brasileiro “com a finalidade de estabelecer alcoolemia 0 (zero) e de *“impor penalidades mais severas para o condutor”* que dirigir sob a influência do álcool [...]”.

Ademais, a justificativa do projeto da Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual utilizou como argumento central para o aumento da pena de prisão, para os crimes nela descritos, a previsão constitucional de que *“a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”*. No mesmo sentido, a justificativa da Lei Antidrogas

ressalta a necessidade de se impor “*severo tratamento recomendado para certas condutas*”, referindo-se ao maior rigor punitivo ali previsto.

Essa exigência de imposição de *punição severa*, observada nas justificativas dos projetos, evidencia uma expressão de *punitivismo* baseado na pena de prisão, tendo-a como um mecanismo punitivo capaz de intimidar suficientemente o potencial criminoso, como também de neutralizá-lo quando necessário.

Referindo-se ao cenário de mudanças na política de controle do crime, na modernidade tardia, especialmente a partir de 1970, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, David Garland sustenta que:

[...] a opinião dominante é a de que “a prisão funciona” – não como um mecanismo de reforma ou de reabilitação, mas como instrumento de neutralização e de retribuição que satisfaz as exigências políticas populares por segurança pública e punições duras (GARLAND, 2008, p. 59).

Na Espanha, por exemplo, essas mudanças no sistema penal vêm ocorrendo desde os anos de 1975, quando a retórica do *punitivismo popular* de que “a prisão funciona” e que se deve “ser duro com o crime” foi adicionada ao discurso político e ganhou força quando o crime se tornou uma preocupação nacional (MAKIN, 2013, p. 263).

No cenário da política penal brasileira, a partir da análise das discussões dos projetos do Estatuto do Desarmamento, da Lei Antidrogas e da Lei Seca, nota-se evidência de uma política penal repressiva – que expressa *punitivismo* – consistente em estabelecer um tratamento punitivo rigoroso para aqueles que praticarem quaisquer crimes previstos nestas leis. Nesses casos, a *punição severa* é representada, portanto, pela pena de prisão que pode e deve ser criada quando não existe ou aumentada quando não produza os efeitos práticos dela esperados, seja do ponto de vista simbólico ou quando concretamente aplicada.

E mais uma, Sr. Presidente: depois da Lei nº 9.437, que disciplinou a compra e a venda de armas no Brasil, as compras legais de armas nas lojas caíram de maneira sistemática. Por que caíram? Justamente pela severidade da lei, severidade esta que continua no projeto que estamos votando e vamos aprovar. (DEPUTADO JUVÊNCIO DA FONSECA, PDT-MS).

Outro aspecto do projeto refere-se ao tráfico. O traficante é tratado com todo rigor, com muita dureza, firmeza, pois o crime é inafiançável, insusceptível de graça, de indulto, enfim. Essa é a expectativa da sociedade brasileira. [...] Assim, temos de saber que a legislação se tornou mais branda para o usuário e muito mais dura para o traficante. E o nosso principal problema é o tráfico

de drogas. Nisso todos concordam. (DEPUTADO JOÃO CAMPOS, PSDB-GO).

Essa é um proposta clara. O cidadão que estiver dirigindo bêbado e cometer um acidente de trânsito ou fazendo racha vai responder por crime doloso – cadeia –, morte intencional. (DEPUTADO POMPEO DE MATTOS, PDT-RS).

Na justificativa do projeto da Lei Antidrogas e do projeto da Lei dos Crimes contra a Dignidade Sexual, observa-se que o legislador utilizou como argumento central de sua justificativa a necessidade, em ambos os casos, de *punição severa* para os autores de crimes de tráfico e crimes sexuais. Essa punição severa se encontra materializada na imposição de penas maiores e condições de cumprimento mais graves em relação às leis anteriores:

Foi como o projeto, mantendo o severo tratamento recomendado para certas condutas, abrandou, conforme unanimemente reclamado, o dispensado a outras. [...] Também previu o projeto penas menores para o denominado “consumo compartilhado” da droga, hoje tratado com rigor que, segundo os especialistas, viola o princípio da proporcionalidade. Por isso, para tal conduta se previu a imposição de penas mais severas que as medidas educativas reservadas aos que apenas pratiquem as condutas hoje descritas no artigo 16, embora também estas lhes sejam impostas (Justificativa do Projeto de Lei PLS nº 115/2002 convertido na Lei nº 11.343/2006).

[...] é preciso assegurar proteção às crianças envolvidas e punir com mais razão os autores dessa relação irregular [...] Outra modificação nesse capítulo diz respeito ao aumento de pena, cujas alterações foram de duas ordens. [...] também se agrava a pena ao cônjuge, que é substantivo sobrecomum, além de ao companheiro, pois a relação conjugal não pode estar associada à violência doméstica. [...] o novo inciso III prevê como forma de aumento de pena, quando da violência sexual resultar a gravidez da vítima, o que se aproxima conceitualmente do crime contra a humanidade ou crime de guerra de gravidez forçada, incidente em situações em que se apregoa a limpeza étnica. [...] Por fim, acresce-se parágrafo IV, que também aumenta a pena de um sexto a um terço se o agente transmite a vítima doença venérea de que sabe ou deve saber que está contaminado (Justificativa do Projeto de Lei PLS 253/2004 convertido na Lei nº 12.015/2009).

A retórica oficial é no sentido de imposição de novas penas de prisão e aumento daquelas já existentes – a exemplo das propostas punitivas dos crimes de tráfico de drogas, violência contra a mulher, crimes de trânsito e crimes sexuais – sem, contudo, apresentar outras medidas viáveis à prevenção desses crimes ou à reabilitação de criminosos. Ou seja, acredita-se na efetiva intimidação (embora não possa assegurar que ela ocorra) e repressão provocada pela pena de prisão.

As autoridades carcerárias insistem cada vez mais na sua capacidade de ministrar castigos e proteger o público pelo simples fato de trancafiar os delinquentes na prisão. Não se dão mais ao trabalho de se empenhar na reabilitação ou, se mantêm essa esperança – como é freqüente no caso dos departamentos da prisão escocesa –, cuidam em não fazer disso um indicador de desempenho (GARLAND, 1999, p. 70).

Noutra perspectiva, as *medidas de diversas da prisão* consistem na previsão de penas de multa, perda de bens, prestação social alternativa, suspensão ou interdição de direitos, bem como representam outras medidas cautelares de proteção, a exemplo das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha<sup>41</sup>, como também aquelas referentes à ordem de apreensão ou sequestro de bens, direitos ou valores de acusados de tráfico de drogas, conforme previsto na Lei Antidrogas.

Quanto às *medidas de prevenção*, verifica-se, a partir da análise das justificativas e dos textos da Lei Maria da Penha e da Lei Antidrogas, que o legislador previu a implementação de políticas públicas com a finalidade precípua de controle preventivo da violência, consoante as diretrizes básicas traçadas na própria lei.

A Lei Maria da Penha prevê um conjunto de “medidas integradas de prevenção” impondo que “a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais [...]”, a qual deve seguir um conjunto de diretrizes por ela estabelecidas (art. 8º).

A Lei Antidrogas estabelece que “constituem atividades de prevenção do uso indevido de drogas, para efeito desta Lei, aquelas direcionadas para a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção” (art. 18), impondo a observância a princípios e diretrizes. Igualmente, na justificativa do seu projeto previu que, “no que pertine à prevenção, impõe o projeto a estabelecimentos, instituições e entidades as mais variadas (art. 10) o engajamento no esforço, que deve ser de toda a sociedade,

---

<sup>41</sup> Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003; II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III - proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios (art. 22 da Lei nº. 11.340/2006).

destinado a evitar a difusão do consumo e tráfico ilícito de substâncias ou produtos capazes de gerar de pendência”.

A Lei de Organizações Criminosas não prevê políticas públicas de prevenção do crime organizado, porém o instituto da “colaboração premiada”<sup>42</sup>, previsto na referida lei, indica como um de seus eventuais resultados “a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa”.

As evidências da presença em menor número de medidas punitivas diversas da prisão e preventivas no cenário da política penal brasileira indicam que o pensamento criminológico brasileiro pode ter acompanhado o processo de mudança nas políticas de controle do crime, em alguns países ocidentais, a partir do final do século XX, a exemplo do Reino Unido, Estados Unidos e Espanha (GARLAND, 2008; MAKIN, 2013). Também se observou-se um processo semelhante na Nova Zelândia (PRATT, 2005).

Outro ponto que deve ser ressaltado é o fato de que nesse processo de mudanças, que decorre das experiências de modernidade tardia na cultura política brasileira, em que a prisão revela ainda mais sua posição de destaque em relação aos demais mecanismos punitivos e preventivos, o mantra de que a “*prisão funciona*” (GARLAND, 2008; MAKIN, 2013; PRATT, 2007) pode ser um aspecto comum das experiências observadas no Brasil e em outros países.

Em outros termos, as experiências de modernidade tardia podem produzir resultados e diferentes mudanças em cada país, com surgimento em momentos distintos. Nesse sentido, é que ganha força a ideia de *modernidades múltiplas* (EISENSTADT, 2001), *modernidades alternativas* (FERRERAS; BRUCE, 2009) e *variedades de modernidade* (SCHMIDT, 2006) que procuram demarcar no espaço e no tempo tais diferenças. Assim, no caso do Brasil, esse processo de mudanças sociais, econômicas e culturais implicou na alteração de cenário das práticas penais para elevar a pena de prisão à condição de mecanismo punitivo central do sistema penal.

Apesar da aparente semelhança nesse ponto de que “a prisão funciona”, as evidências são de que a formação sociocultural do Brasil apresenta particularidades que, em outros

---

<sup>42</sup> O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada (art. 4º da Lei nº. 12.850/2013).

aspectos, as mudanças podem ter sido determinadas por outros valores e crenças sobre o crime e o criminoso.

Sobre a questão relacionada às peculiaridades de cada país, Barry e Leonardsen (2012, p. 4) esclarecem que, enquanto Garland vê o potencial para todas as sociedades modernas invocarem cada vez mais políticas e práticas punitivas, ele reconhece que alguns países são mais propensos para mais rapidamente sucumbirem ao populismo penal, mas acredita que cada país é único. Ou seja, cada país tem sua própria cultura e características sociais distintas.

Desse modo, todas essas medidas que compõem o sistema hierarquizado de proteção têm como finalidade alcançar um nível de proteção adequado à sociedade, especialmente o cumprimento do dever do Estado de controle da violência, a que o legislador denomina de segurança pública.

### **3.2 *Segurança pública: uma percepção da política penal brasileira***

Quanto à *segurança pública* cuida-se de expressão utilizada pelo legislador, indistintamente, para designar o dever do Estado em manter o controle do crime e a proteção da sociedade através dos seus mecanismos intimatórios e repressivos do sistema hierarquizado de proteção, que, ao contrário, poderá valer-se de uma violência institucionalizada para o propósito de manutenção de uma relativa paz social. Justificando a Lei Antidrogas, por exemplo, o legislador indica expressamente a necessidade de uma “reprimenda adequada” e de “severo tratamento recomendado para certas condutas”.

Convém ressaltar que esse discurso político – de “reprimenda adequada” e de “severo tratamento recomendado para certas condutas” – opõe-se aos princípios do “previdenciarismo penal” e do “controle correcionalista do crime”, que se desenvolveu nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, com maior intensidade entre os anos de 1950 a 1970, quando “a criminalidade era vista como um problema de indivíduos e de famílias desajustadas, ou como um sintoma da necessidade, da injustiça social e do inevitável conflito de normas culturais numa sociedade plural e ainda hierarquizada” (GARLAND, 2008, p. 60).

No período de 1970 em diante, um conjunto bem distinto de ideias criminológicas começou a emergir e a influir na política governamental. As teorias que agora informam o pensamento e a ação oficiais são teorias de



controle de várias espécies, que concebem a delinquência como problema não de privação, mas de controle inadequado (GARLAND, 2008, p. 60-61).

No caso brasileiro, considera-se que a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984) possui uma orientação correcionalista. Todavia, a partir dos anos de 1990, com a edição da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990), evidencia-se no sistema penal brasileiro uma nova cultura punitiva, apoiada no *punitivismo*.

Portanto, o controle do crime no Brasil – a percepção de *segurança pública* do legislador – ressalvadas as peculiaridades sociais, econômicas e culturais internas, assemelha-se a esta “nova cultura do controle” (GARLAND, 2008) que reflete um aspecto estrutural das políticas de combate à criminalidade, compostas por uma multiplicidade de órgãos, novas práticas e diferentes discursos sobre as repostas contra o crime. Há, portanto, um processo de mudança no pensamento criminológico brasileiro, consistente no discurso da necessidade de “punição severa” justificado pelo mantra da “prisão funciona”.

Diz-se, por conseguinte, que esta concepção de segurança pública também está relacionada às políticas públicas de prevenção e de repressão à criminalidade, muito embora as evidências sejam de que seu caráter repressivo prevalece sobre o preventivo. Tais evidências podem ser extraídas também das discussões dos projetos do Estatuto do Desarmamento, ocorrida em 10.12.2003, no Senado Federal (leitura do relatório do projeto) e do projeto da Lei das Organizações Criminosas, ocorrida em 05.12.2012, na Câmara dos Deputados:

Por conseguinte, as políticas públicas de prevenção e de repressão à criminalidade devem levar em conta, como elemento essencial, o locus onde deverão produzir seus resultados. As estratégias de segurança pública das grandes cidades brasileiras não podem ser aplicadas, de maneira linear e automática, ao contexto dos pequenos municípios, porque os problemas apresentam causas diversas e, naturalmente, pedem soluções diversas. [...] temos, evidentemente, que investir na segurança pública, que é a teoria da repressão (SENADOR CÉSAR BORGES, PFL-BA).

O País precisa dispor de uma legislação dura que permita, de fato, ao Estado brasileiro reprimir as organizações criminosas, desarticulá-las, daí por diante [...] (DEPUTADO JOÃO CAMPOS, PSDB-GO).

O caráter repressivo da *segurança pública* também se mostra bastante evidente nas justificativas das leis Maria da Penha e dos Crimes contra a Dignidade Sexual, em que a

exigência de uma punição severa é representada pela necessidade de criar novos tipos penais – novos crimes – com novas penas ou tratamento mais rigoroso:

A necessidade de se criar uma legislação que coíba a violência doméstica e familiar contra a mulher, prevista tanto na Constituição como nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, é reforçada pelos dados que comprovam sua ocorrência no cotidiano da mulher brasileira. (Justificativa do Projeto de Lei PL nº 4559/2004 convertido na Lei nº 11.340/2006).

Inicialmente, não cabe reprimir apenas o tráfico de mulheres, mas de todas as pessoas. [...] Evidenciou, também, a necessidade de penalizar o tráfico interno, infelizmente, uma realidade. [...] A proposta, portanto, procura corrigir isso, prevendo dois tipos penais. (Justificativa do Projeto de Lei PLS 253/2004 convertido na Lei nº 12.015/2009).

As reprimendas adequadas e severas se revelam senão pela previsão da pena de prisão, a qual se apresenta sob dois aspectos: 1) *prisão-intimidação*; e 2) *prisão-repressão*. No projeto de lei, PLS 292 de 1999, que trata do Estatuto do Desarmamento, o legislador argumenta que “o Estado não pode se eximir de seu dever de manter a segurança pública, reduzindo este perigo a um grau controlável”.

Quanto a esta perspectiva de *segurança pública* pautada por punições severas – que no caso brasileiro é representada pela pena de prisão – o Estado, embora ciente do fracasso de sua política repressiva, tal fato é inconfessável para o público. Segundo Garland (1999, p. 59), busca-se preservar e reafirmar o “mito” do seu poder punitivo. Trata-se de uma política de controle do crime de caráter ambivalente ou “repressão criminal dualista”, que também reflete na forma de se pensar a Criminologia de dois modos diferentes: a “criminologia do eu” e “criminologia do outro”.

Enquanto a “criminologia do eu” considera o crime um fato social normal e propõe “o desenvolvimento gradual de uma silenciosa rede de controles situacionais, desenhados para modificar rotinas existentes”; a “criminologia do outro” “exerce um excesso de controle e tem pouca preocupação com os custos sociais e as consequências penais”. Ou seja, “ela condena e exclui todos aqueles que falham em obedecer. Intimidar, punir, neutralizar e pendurar a conta (GARLAND, 2008, p. 392).

Daí um esquema de ação política notavelmente ambivalente: de um lado, a preocupação em enfrentar o problema e desenvolver novas estratégias que lhe sejam racionalmente adequadas; mas, de outro, ao lado dessas novas e às vezes dolorosas adaptações, uma tendência recorrente a uma espécie de “negação”

histórica e à reafirmação enfática do velho mito da soberania do Estado.” (GARLAND, 1999, p. 64).

Desse modo, neste aspecto, a política de controle do crime no Brasil se assemelha às experiências vividas em outros países – a exemplo dos Estados Unidos e Grã-Bretanha – quanto ao seu caráter ambivalente, no sentido de que, de um lado, a estratégia punitiva do Estado de reafirmação do seu poder de punir – aquilo que Garland (2008) denomina de “negação” simbólica; de outro, as estratégias de “adaptação”, que revelam formas alternativas de combater a criminalidade, reduzir os riscos e aumentar a sensação de segurança do público.

Neste caso, as estratégias de “adaptação” estão relacionadas, sobretudo, às “criminologias da vida cotidiana” e à “criminologia do eu”, em que o crime é normalizado, é tido como fato normal; ao passo que a “negação” simbólica se articula com a “criminologia do outro”, que revela o poder punitivo e intimidador do Estado, sobretudo, com a imposição da pena de prisão, cuja eficácia é meramente simbólica.

Quanto à “negação” simbólica no cenário do controle do crime no Brasil, emerge dos dados dois modelos de pena de prisão que se apresentam como instrumentos dessa nova política de controle do crime, fundada na necessidade de reafirmar o poder punitivo do Estado, quais sejam: a *prisão-intimidação* e a *prisão-repressão*.

A *prisão-intimidação* se revela na previsão de encarceramento como instrumento desmotivador da prática de atos de violência criminalizados pela lei. Esse modelo de prisão tem, inicialmente, caráter simbólico consistente em incutir nas pessoas medo e receio do isolamento social através da privação de sua liberdade. Não há nas justificações das leis analisadas referências diretas e concretas sob esse aspecto da prisão, inclusive, evita-se mencioná-la. Todavia, a prisão enquanto mecanismo intimidatório surge de um discurso subjacente nas justificativas e é materializado nos projetos e nas leis penais em vigor.

Quanto à *prisão-repressão* esta consiste no efetivo encarceramento ou retirada temporária do agressor do meio social, podendo servir também como meio conveniente para o alcance de objetivos do sistema de justiça tendentes a tornar efetiva a punição ou tão somente para interromper a ação do agressor. Nesse sentido, por exemplo, no caso da violência doméstica, a prisão-repressão pode ser levada a efeito como instrumento de garantia da efetividade das medidas de proteção à mulher agredida quando houver descumprimento das mesmas pelo agressor. Essa categoria alcança todos os encarceramentos concretamente

realizados, sejam anteriores à condenação do agressor pelo sistema de justiça, sejam posteriores para fins de cumprimento da pena.

Nos Estados Unidos, esta mudança remonta à metade dos anos 1980, coma declaração do presidente Reagan de “guerra contra as drogas”. Enquanto que na Grã-Bretanha a mudança mais pronunciada ocorreu em 1993, quando o governo de John Major abandonou a abordagem da “punição na comunidade”, em favor de uma política mais dura, mais populista, baseada nos slogan de que a “prisão funciona”. (GARLAND, 2008, p. 254).

A crença no poder intimidatório ou repressivo da pena de prisão tornou-se um *slogan* ou mantra – “*a prisão funciona*” (GARLAND, 2008; WACQUANT, 2012; MAKIN, 2013) – em favor das penas mais duras, e que se busca resolver o problema das altas taxas de criminalidade associadas à insuficiência de proteção da sociedade e à insatisfação do público com as práticas inadequadas de segurança pública.

A concepção desse dever estatal de manter a *segurança pública* impõe limites variáveis de acordo com o objeto da proteção. Como exemplo disso, a Lei Maria da Penha define os limites da segurança pública à proteção integral à mulher vítima de violência doméstica, não alcançando a mencionada proteção situações semelhantes em que a vítima não seja mulher ou que não haja, entre esta e o agressor, relações de cunho familiar ou doméstico. Por outro lado, a Lei Antidrogas delineia uma concepção de segurança pública com limites bem mais amplos, definidos por um sistema complexo de proteção à sociedade contra a violência decorrente das drogas, em que o legislador prevê punição mais severa para traficantes, prevenção ao consumo de drogas e tratamento dos usuários.

De modo geral, o legislador se orienta por uma fórmula genérica prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 144), que retrata a *segurança pública* como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...”, sendo exercida por um conjunto de órgãos públicos, de caráter policial, para “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

No âmbito dos projetos analisados, o legislador tem se guiado por uma dicotomia: de um lado, a segurança pública como dever do Estado em proteger a sociedade da violência em suas diversas faces; e, de outro, a segurança pública com direito das pessoas de serem protegidas das mais variadas espécies de violência. Ele lança os elementos para a definição da *segurança pública* como sendo um conjunto de medidas, instrumentos jurídicos e ações institucionalizadas, cujo objetivo é manter incólume os bens mais importantes da sociedade, quais sejam: a vida, a saúde, a integridade física, o patrimônio, etc.

Outro aspecto importante é que a “segurança” também se encontra no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 6º), exigindo-se do Estado uma prestação positiva no sentido de garantir esse direito fundamental a todos aqueles que se encontrem no território nacional. Todavia, para garantir o exercício desse direito social, o legislador edita leis com a finalidade de garantir ao Estado os instrumentos jurídicos de intimidação e repressão necessários ao cumprimento de seu dever de manter a segurança pública.

Todavia, a atuação do legislador, na construção de uma segurança pública adequada, tem sido guiada por uma “racionalidade governamental” que exige uma mensuração de ganhos e perdas no processo político, que leva em conta a opinião pública sobre as tomadas de decisões.

A politização do controle do crime transformou a estrutura das relações atinentes ao processo político e às instituições da justiça criminal. Os legisladores estão se tornando mais operativos, mais incisivos, mais preocupados em submeter a tomada de decisões político-penais à disciplina partidária e aos cálculos políticos de curto prazo (GARLAND, 2008, p. 58).

Neste cenário, a pena de prisão representa não somente uma resposta ao aumento da criminalidade resultante das falhas no sistema de segurança pública, mas também estas “medidas políticas são construídas de maneira a privilegiar a opinião pública em detrimento dos especialistas da justiça criminal e das elites profissionais” (GARLAND, 2008, p.316). Neste campo, a política “é mais reflexiva da vontade pública do que os valores da instituição de justiça criminal” (PRATT, 2007, p. 14).

Apesar dos indicadores de fracasso dessa política de *segurança pública* no Brasil, ainda assim, há evidências de que este modelo de atuação simbólica é regido pelo *slogan*: “a prisão funciona” (GARLAND, 2008). Ao que parece, também prevalece a ideia de que a prisão “é a detestável solução, de que não se pode abrir mão” (FOUCAULT, 1999, p. 224).

Trata-se, portanto, de uma “nova cultura do controle”, de “um estilo retaliador de elaboração de leis, expressando simbolicamente as urgências punitivas e aplacando as ansiedades por justiça expressiva. Seus objetivos principais são os de mitigar a revolta popular, reconfortar o público e restaurar a “credibilidade” do sistema, ou seja, preocupações de natureza política e não penalógica” (GARLAND, 2008, p. 373-374).

A segurança pública refere-se a um direito constitucional que tem a sociedade de receber a proteção eficaz contra toda espécie de violência, sendo, por outro lado, um dever do Estado em assegurá-la de forma efetiva. Todavia, as falhas e a precariedade dos mecanismos punitivos

e simbólicos adotados pela política penal revelam uma proteção insuficiente que exige, por sua vez, a adoção de novas estratégias pelo sistema penal.

### 3.3 A proteção insuficiente do sistema penal

Na justificação dos projetos de leis analisados, o legislador não desenvolve uma discussão sobre possíveis resultados obtidos com a pena de prisão, levando em conta os fins a que a pena se propõe: reprovar e prevenir o crime. Ao contrário, o foco das atenções do legislador está voltado para a retribuição que deve ser dada ao criminoso, sem discutir os efeitos preventivos ou pedagógicos da pena de prisão.

Em todas as justificativas analisadas adota-se como argumentação central o crescente aumento da violência, em detrimento de um padrão insuficiente de proteção oferecido pelo Estado. O legislador utiliza a legislação anterior como referência de justificação para a implantação de um novo padrão de proteção, levando em conta o contexto histórico e sociocultural em que as leis foram propostas, as quais não são mais suficientes para proteger a sociedade em momento posterior, exigindo-se novas proposições.

Na justificação do projeto de lei nº 253 de 2008 do Senado Federal, que deu origem à Lei nº 12.015 de 2009, por exemplo, o legislador enfatiza que *“sobre a legislação penal reinante pairam concepções características de época de exercício autoritário de poder – a primeira metade dos anos 40 – e de padrão insuficiente de repressão aos crimes sexuais, seja por estigmas sociais, seja pelos valores preconceituosos atribuídos ao objeto e às finalidades da proteção pretendida”*.

Igualmente, podem-se aferir referências à proteção insuficiente a partir da justificação do projeto de lei nº 115 de 2002, transformado na lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas), quando diz que, *“apesar das tentativas de atualização do tratamento legal dispensado tais questões, acabou ele sendo superado pelo caráter crescentemente empresarial da atividade ilícita que tem por objeto as referidas substâncias e produtos”*. Enfim, cuida-se de um modelo de proteção implantado por um conjunto de leis, cujos mecanismos já não são mais satisfatórios em determinado momento histórico e sociocultural.

O legislador deixa claro que neutralizar o criminoso por meio da prisão-repressão constitui o dever do Estado em manter a segurança a pública. Assim, o poder de intimidação da

prisão já não se mostra suficiente, cedendo lugar à ação estatal efetiva por meio da prisão-repressão, principalmente quando se constata que a população carcerária brasileira tem crescido sistematicamente no decorrer do período compreendido entre 1990 e 2014.

Esses dados são de conhecimento público, mas a discussão acerca de eventual falha na política de controle do crime, em decorrência do aumento sistemático do número de pessoas encarceradas no período pesquisado, não constitui objeto de apreciação nos projetos analisados.

Ao contrário, verifica-se que é possível compreender-se de outro modo, ou seja, um maior número de pessoas presas pode representar uma falha no sistema de proteção, especialmente no que diz respeito à prisão-intimidação; ou ainda, pode significar que o referido aumento resulta de um sistema insuficiente de proteção. Quanto a isto, o legislador, em determinado momento, atribui a transgressão à norma penal à proteção insuficiente de controle à violência e ao crime, inclusive esclarecendo, no âmbito do Projeto de Lei 253 de 2008, que justifica a nova lei dos crimes sexuais, entre outras questões, o atual padrão insuficiente de repressão aos referidos crimes.

A demonstração de insuficiência do sistema de proteção – ausência de efeitos práticos da política penal repressiva – pode ser observada nas discussões e justificativas das leis Maria da Penha e dos Crimes contra a Dignidade Sexual, sobretudo quando as elevadas taxas de criminalidade e sensação de impunidade são atribuídas à legislação atual, sob o argumento de que não apresenta uma solução punitiva adequada para determinados crimes:

Pedófilos estão à solta porque o Código Penal lhes dá essa possibilidade. A legislação brasileira, portanto, não responde às necessidades da era em que vivemos, na qual o sexo com crianças virou mercadoria (DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO, PT-RS).

A Justiça Comum e a legislação anterior também não apresentaram soluções para as medidas punitivas nem para as preventivas ou de proteção integral às mulheres. [...] A política criminal produz uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores. (Justificativa do Projeto de Lei PL nº 4559/2004 convertido na Lei nº 11.340/2006).

Sobre a legislação penal reinante pairam concepções características de época de exercício autoritário de poder – a primeira metade dos anos 40 – e de padrão insuficiente de repressão aos crimes sexuais, seja por estigmas sociais, seja pelos valores preconceituosos atribuídos ao objeto e às finalidades da proteção pretendida. (Justificativa do Projeto de Lei PLS 253/2004 convertido na Lei nº 12.015/2009).

As experiências de modernidade tardia na política penal brasileira revelam um “dilema” que afeta o controle do crime na sociedade contemporânea – de um lado, as altas taxas de criminalidade que se tornam um fato social normal e, do outro, a incapacidade do Estado de prover um nível adequado de *segurança pública* – que dá ensejo a novos padrões de ação estatal.

Na Grã-Bretanha e nos EUA, no tempo presente, o campo do controle do crime exhibe novos e distintos padrões de ação: uma *estratégia de adaptação*, que enfatiza a prevenção e a parceria, e uma *estratégia do Estado soberano*, que postula maior controle e punições expressivas [...] Atores políticos e autoridades governamentais cada vez mais se apercebem do dilema e se adaptam a ele, por exemplo, concentrando-se nos efeitos do crime (vítimas, medo, custos, etc.) e não nas suas causas (GARLAND, 2008, p. 312).

Nesse sentido, as políticas de controle do crime no Brasil também estão pautadas por estas contradições punitivas. Por um lado, há um sistema estruturado com propostas de medidas de prevenção e medidas punitivas diversas da prisão, representando “estratégias de adaptação” à normalidade das altas taxas de criminalidade e, por outro lado, a pena de prisão como principal mecanismo punitivo, que revela “a estratégia do Estado soberano”.

Emerge da análise dos dados que a reafirmação do poder punitivo do Estado por meio da previsão de “punições severas”, cada vez mais presentes nas justificações e discussões legislativas sobre o conteúdo de “novas leis”, revela-se em uma ação simbólica que, quando não produz o efeito de intimidação necessário, pode implicar numa segurança pública inadequada ou em proteção insuficiente da sociedade.

Esta insuficiência de proteção pode ser notada, ainda, a partir do sentimento e sensação de insegurança expressado pelo público, que quando canalizados para o legislador pode se traduzir num forte argumento para justificar a exigência de “punição severa” e, portanto, da elevação ou previsão de pena de prisão mais rigorosa para determinados crimes, sobretudo aqueles que provocam um sentimento público de revolta. Nesse contexto, é que se desenvolve na sociedade contemporânea o *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo penal* (PRATT, 2005).

Importante, por fim, esclarecer que estas demandas punitivas, antes de serem aprovadas definitivamente pela maioria da casa legislativa (Câmara dos Deputados ou Senado Federal), passam por avaliação de comissões parlamentares específicas, que é o caso, por exemplo, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, a qual, entre outras funções, avalia, em primeiro momento, a viabilidade dos projetos de leis que tratam de questões relativas a crimes e suas penas.



### **3.4 As percepções do legislador no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados**

No ano de 2002, atendendo-se a uma das principais recomendações da extinta “CPI do Narcotráfico”, a Câmara dos Deputados criou a comissão permanente Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), com o principal objetivo de se tornar, justamente, esse espaço para discutir e cobrar políticas públicas para combater o aumento da violência, que é, ainda hoje, uma das maiores preocupações da população brasileira.<sup>43</sup>

Em 2004, com a edição da Resolução nº 20/04, a Comissão teve seu nome reduzido para Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e, embora mantidas as suas competências, agora dispostas no inciso XVI do art. 32 do Regimento Interno, teve, como consequência das alterações introduzidas por essa Resolução, o número de membros alterado de 35 titulares em 2003 para 18 em 2004, com igual número de suplentes.<sup>44</sup>

Entre as várias atribuições que detém a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, merece destacar que cabe a esta discutir e votar, previamente, projetos de leis e questões atinentes ao “sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública”. Por esta razão, os projetos de leis que versem sobre criminalização de condutas e, consequente punição, devem ser discutidos e aprovados pela referida Comissão.<sup>45</sup>

Quanto à sessão deliberativa da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO da Câmara dos Deputados ocorrida, em 28.10.2015, havia uma pauta

---

<sup>43</sup> Segundo o art. 32, inciso XVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado: a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas; b) combate ao contrabando, crime organizado, sequestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana; c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias; d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais; e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública; f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública; g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais; h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública; i) colaboração com entidades não governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>> Acesso em: 10 jun. 2016.

com 14 itens para discussão e votação no plenário da Comissão, sendo que destes se destacaram dois projetos que podem, de alguma forma, revelar traços importantes de mudança na política penal brasileira. Refiro-me ao *projeto de lei nº 8.229/14*, que "institui o Dia Nacional da Legítima Defesa" e ao *projeto de lei nº 629/15*, que "dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Pedófilos".

No primeiro caso, o projeto de Lei nº 8.229/14, que "institui o Dia Nacional da Legítima Defesa", de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, cujo relatório favorável foi apresentado pelo Deputado Eduardo Bolsonaro. Em discussão, manifestaram posição contrária à aprovação do projeto os Deputados Alberto Fraga e Laura Carneiro, os quais consideraram tratar-se de um retrocesso. Em votação, o parecer foi rejeitado, contra o voto do Deputado Eduardo Bolsonaro. O Presidente designou como relator do parecer vencedor o Deputado Alberto Fraga, que, imediatamente, proferiu seu parecer pela rejeição do projeto. Submetido a votação, o parecer vencedor foi aprovado.

**Dep. Eduardo Bolsonaro (PSC-SP):** "Sr. Presidente, é deputado Peninha sempre batalhador na área de segurança pública e mais notoriamente no desarmamento, propõe que seja feito o dia da legítima defesa, apenas por uma questão de conscientização. É um projeto que não traz nenhum impacto ao orçamento e apenas para mostrar o lado da maioria da população brasileira, como muito bem dito no referendo de 2005, onde 64% da população brasileira abominou o Estatuto do Desarmamento e só para que a gente 'ter' mais crédito, mais notoriedade e mostra o lado de que armas também salvam vidas; armas têm o seu uso defensivo. Apenas isso."

**Dep. Alberto Fraga (DEM-DF):** "Sr. Presidente, eu acho que ninguém mais do que eu, defendendo o direito do cidadão de poder portar uma arma para defender a sua família, mas acho que isso aqui já é um abuso da consciência pública. Você criar um dia nacional da legítima defesa, eu só chego à conclusão que o deputado Peninha deve ter visto um filme americano que tinha um dia do ano em que podia matar, podia...Não faz sentido criar um dia nacional, ou então eu tô vendo totalmente desfocado da ideia. Criar um Dia Nacional da Legítima Defesa...eu, pode ser até que o projeto seja aprovado, não com o meu voto. Então eu vou ser contra, porque não vejo nenhum tipo de necessidade da gente criar um dia nacional da legítima defesa, quando, na verdade esta Casa demorou oito anos para aprovar o dia do policial. Então, essa é a minha posição. Eu vou votar contrário."

**Dep. Laura Carneiro (PMDB-RJ):** "Sr. Presidente, diferi do deputado Fraga quando estive nesta Casa, aliás, nesta Comissão relatei o Estatuto do Desarmamento. Fui a relatora do Estatuto do Desarmamento, entendo que o projeto votado ontem tem algumas imperfeições que mais retrocedemos, mas mesmo que isto não fosse verdade, e eu sei que não serei nunca majoritária

nesta Comissão, efetivamente não se pode imaginar que este País, em algum dia, celebre a morte e é exatamente isto que o projeto faz. A legítima defesa, querendo ou não, é um homicídio praticado, em legítima defesa, essa é uma atenuante de um crime, portanto eu não consigo imaginar um projeto de lei que premie, de alguma maneira, festeje a morte, homicídio; portanto, presidente meu voto será contra.

Embora o referido projeto não tenha sido aprovado na Comissão, sua apresentação com relatório favorável à aprovação revela, ao menos em um determinado setor da política penal brasileira, uma espécie de “estratégia de adaptação”, utilizada pelas agências estatais e pelos atores políticos, que representam “uma forma de pensamento e uma variedade de técnicas designadas para mudar a maneira pela qual os governos agem em relação ao crime” (GARLAND, 2008, p. 269).

Assim, analisando o cenário de mudanças penais, notadamente na Grã-Bretanha, Garland (2012, p. 67) aponta que o Estado reconhece que já não é a principal fonte da segurança e da repressão contra o crime e que as “estratégias de adaptação” se revelam um paradoxo, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que as agências estatais reafirmam soberania do Estado no controle do crime, também buscam apoio junto às organizações privadas e aos atores sociais para o enfrentamento da criminalidade. Assim, sustenta que:

Em especial, desenvolveu-se uma nova maneira de governar o crime – a estratégia de “responsabilização” – que opera procurando impor e delegar responsabilidades a grupos ou indivíduos que, antes, voltavam-se para o Estado na procura de proteção contra o crime.

Portanto, sustentar em projeto de lei a necessidade de enaltecer o direito de legítima defesa indica uma “estratégia de responsabilização”, em que o Estado divide com a potencial vítima a responsabilidade de sua proteção. Igualmente, revela a adoção pelo legislador de uma perspectiva semelhante àquelas das “criminologias da vida cotidiana” (GARLAND, 2008).

No segundo caso, trata-se do projeto de lei nº 629/15 que “dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Pedófilos”, de autoria do Deputado Vitor Valim, cujo relatório pela aprovação foi apresentado pelo Deputado José Priante. Após a leitura do parecer pelo relator, os Deputados Moroni Torgan e Eliziane Gama solicitaram vista conjunta da matéria, que lhes foi concedida. Também usaram da palavra os Deputados Alberto Fraga e Laura Carneiro, que manifestaram preocupação com o termo “suspeito”, constante do projeto, salientando que deveria constar, ao menos, como “réu”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1405761.htm>> Acesso: 09 jun. 2016.

**Dep. José Priante (PMDB-PA):** "Bem, é...Sr. Presidente, Capitão Augusto, cumprimentando toda a Comissão. Na verdade é um projeto apresentado pelo deputado Vitor Valim, é... que a sua própria ementa já fala resumidamente o que representa o projeto: cria um Cadastro Nacional de Pedófilos e...eu passo então a ler o voto né...um projeto muito simples, um projeto com um propósito grandioso, mas um projeto simples. Trata-se de proposta elogiável que vem ao encontro de expectativa da sociedade de ver coibidas as mais diferentes modalidades de crimes, em especial aqueles que atingem parcela tão vulnerável da população. Neste sentido, essa Casa legislativa não pode ficar inerte a isso e tem o dever de aprimorar o ordenamento jurídico e estabelecer medidas para evitar que possíveis vítimas sejam expostas aos crimes de pedofilia. É...desde a criação da rede mundial de computadores, os crimes sexuais, em especial os que dizem respeito à pedofilia, passaram a ter destaque tendo em vista que esse instrumento de comunicação vem sendo usado cada vez mais para a prática de tais crimes. É...para se ter uma ideia, em 2013, a pornografia infantil foi o crime virtual mais denunciado no Brasil, representando quase metade das denúncias, segundo a *Safernet*<sup>47</sup> – ONG que luta contra crimes virtuais e orienta crianças e adolescentes quando ao uso seguro da internet para evitar que sejam expostos a situações de violências *online*. Esse dado é por si só, já é alarmante, ou toma uma dimensão ainda maior quando nos deparamos com o fato de que existem outras modalidades de pedofilia como assédio sexual direto, a cooptação para a prostituição e para a produção de vídeos e fotografias pornográficos. A criação do Cadastro, portanto, preenche a lacuna das políticas voltadas para a repressão aos crimes sexuais contra as crianças e facilitará, sobremaneira, o trabalho dos órgãos responsáveis pela persecução penal desses criminosos, possibilitando o compartilhamento de dados relativos aos condenados e suspeitos pelo crime de pedofilia. Por todo o exposto, voto pela aprovação do projeto nº 629 de 2015."

Esse projeto que trata da criação do "Cadastro Nacional de Pedófilos" representa uma ação política que guarda semelhança com iniciativas há algumas décadas já implementadas nos Estados Unidos e no Reino Unido. No primeiro caso, foi editada lei – denominada de 'Lei Megan'<sup>48</sup> – em 06 de maio de 1996, que determinou que todos os Estados estabelecessem

---

<sup>47</sup>“A SaferNet Brasil é uma associação civil de direito privado, com atuação nacional, sem fins lucrativos ou econômicos, sem vinculação político partidária, religiosa ou racial. Fundada em 20 de dezembro de 2005 por um grupo de cientistas da computação, professores, pesquisadores e bacharéis em Direito, a organização surgiu para materializar ações concebidas ao longo de 2004 e 2005, quando os fundadores desenvolveram pesquisas e projetos sociais voltados para o combate à pornografia infantil na Internet brasileira. A Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos é única na América Latina e Caribe, e recebe uma média de 2.500 denúncias (totais) por dia, envolvendo páginas contendo evidências dos crimes de Pornografia Infantil ou Pedofilia, Racismo, Neonazismo, Intolerância Religiosa, Apologia e Incitação a crimes contra a vida, Homofobia e maus tratos contra os animais”. Disponível em:< <http://www.safernet.org.br/site/institucional>>. Acesso: 09 jun. 2016.

<sup>48</sup> A 'Lei Megan' recebeu esse nome em referência ao estupro e morte de Megan Nicole Kanka, de 7 anos de idade, ocorridos entre as noites de 29 e 30 de julho de 1994, num subúrbio de Nova Jérsei. As autoridades locais descobriram que Jesse K. Timmendequas, o autor dos crimes, era um ex-condenado por abuso sexual contra crianças, que vivia na mesma rua em que se situava a residência da família Kanka. O crime intensificou o debate

procedimentos de notificação às comunidades a respeito da soltura e do local de residência de ex-condenados por crimes sexuais (GARLAND, 2008, p. 83). No segundo caso, conhecida como 'Lei Sarah'<sup>49</sup> em homenagem a filha da “Dra. Payne”, que foi tragicamente assassinada, em 2000, pelo molestador de criança, condenado, Roy Whiting. A “Lei Sarah – significa um regime comunitário de notificação, pelo qual os pais podem solicitar acesso a informações confidenciais sobre condenados agressores sexuais que vivem em sua área” (HARPER; TREADWELL, 2013, p. 216).

Emerge, portanto, que “nesta retórica inflamada e nas políticas reais que dela decorrem, os criminosos são tratados como espécimes diferentes de indivíduos diferentes, de indivíduos violentos, ameaçadores, por quem não podemos ter nenhuma solidariedade e para que não há meio efetivo de ajuda” (GARLAND, 2008, p. 286).

O projeto que cria o Cadastro Nacional de Pedófilos foi considerado bastante relevante pelos deputados e deputadas que se manifestaram, logo após a leitura do parecer, pela aprovação. Apesar disto, houve resistência de, pelo menos, dois parlamentares – Dep. Alberto Fraga e Dep. Laura Carneiro – que se manifestaram contrários à inclusão de meros “suspeitos” neste cadastro:

**Dep. Alberto Fraga (DEM-DF):** “Só queria parabenizar a iniciativa do deputado Priante, é um projeto bom, de grande importância; assim como eu já apresentei um cadastro único de pessoas procuradas, desaparecidas, mas que o Governo Federal por incompetência resiste, resiste em aceitar essas ideias boas. Eu acho que um cadastro geral [...], mas, eu só espero é que não tenha nenhum tipo de subjetividade pra que a gente não consiga deixar nas mãos dos promotores públicos que podem colocar nomes, que às vezes sem nenhuma prova, a gente sabe que corre esse risco [...] Que seja condenado, o indiciamento não quer dizer que, absolutamente, o “cara” seja culpado [...] Que realmente o Brasil condena quando uma pessoa é indiciada, aí a mídia já condena a pessoa. Indiciamento é apenas e tão somente ser chamado ao processo para se explicar. Agora a condenação, V. Exa. tem toda a razão.

**Dep. Laura Carneiro (PMDB-RJ):** Sr. presidente, senhores deputados. Eu tive a oportunidade, nessa casa, de participar da CPI da pedofilia e na CPI, na

---

público sobre a notificação compulsória à comunidade acerca da presença de ex-condenados por crimes sexuais na vizinhança (GARLAND, 2008, p. 83).

<sup>49</sup> “Em meados do verão de 2000, uma menina de oito anos, Sarah Payne, desapareceu enquanto ela caminhava a uma curta distância de volta para casa de seus avós. Eventualmente, seu corpo foi encontrado. Ela tinha sido assassinada após uma agressão sexual. A nação inteira chorou pela morte da jovem vítima e compartilhou a angústia de seus pais. Quatro semanas após o desaparecimento da Sarah, um jornal tablóide lançou uma campanha para a introdução da “Lei Sarah”, com o apoio de seus pais. A campanha foi inspirada pela “Lei Megan”, após o assassinato de Megan Kanka, de 7 anos de idade, em Nova Jérsei, em 1994” (ROBERTS et al, 2003, p. 51).

CPI Mista, nós apresentamos uma série de projetos... algo parecido com isso, portanto não poderia ser um projeto de tanta importância. Eu tenho que registrar isso. Mas queria aqui, deputado Priante, já num segundo momento, ouvindo o deputado Fraga e com certeza pelo senso de justiça, diz o parágrafo...o artigo segundo: “Fica instituído o Cadastro Nacional de Pedófilos reunindo informações relativas a condenados, óbvio, e suspeitos pelo crime. Talvez, réus, minimamente réus... minimamente denunciados, minimamente denunciados e, talvez o denunciado seja melhor que o simples suspeito, até porque, claro, eu participei da CPI... é não necessariamente todas as pessoas indiciadas são culpadas. E, por outro lado, eu tenho certeza que a deputada vai contribuir com as sugestões do Ministério Público para o aperfeiçoamento do projeto. Mas é da maior relevância.

Neste contexto, o criminoso sexual é um “inimigo adequado”. O Estado busca alcançá-lo por todos os meios possíveis e em todos os estágios de sua existência – desde a sua suspeição até após o cumprimento de sua pena, como é caso, por exemplo da Lei Megan, nos Estados Unidos. Na proposta de lei mencionada, que cria o Cadastro Nacional de Pedófilos no Brasil, verificavam-se inicialmente estas características de monitoramento – ou seja, possibilidade de incluir no cadastro tanto condenados quanto suspeitos de crimes sexuais – as quais foram admitidas no parecer do relator deputado José Priante.

Em seu parecer, o deputado relator justificou a relevância do projeto de lei sobre o tema, afirmando que a sua aprovação preencheria uma lacuna legislativa, “possibilitando o compartilhamento de dados relativos aos condenados e suspeitos pelo crime de pedofilia”. De um modo geral, todos os deputados presentes na reunião concordaram com a relevância do projeto, tendo em vista que não houve oposição à iniciativa e ao propósito do projeto.

Como se vê, trata-se de uma “racionalidade governamental” que elege as medidas punitivas conforme as características da vítima, as consequências do crime e o estereótipo do criminoso, sem qualquer esforço para entender as causas dos crimes e os possíveis mecanismos adequados à sua prevenção.

Essa racionalidade, portanto, elege uma “engenharia situacional” em vez da “engenharia social” de prevenção de crimes (GARLAND, 1999). Embora esses projetos sejam resultados desta racionalidade política, observa-se que esta, também, estabelece um limite quanto à relativização de determinados direitos, mesmo que seja para punir um “pedófilo” – como é o caso de, pelo menos, dois deputados que se manifestaram contra a inclusão do termo “suspeitos” em um cadastro nacional.

Em termos gerais, muitas dessas ações da justiça penal têm tido mais um caráter simbólico, revelando-se mais retórica do que propriamente tecnologias e técnicas de controle do crime. Desse modo, há paralelos próximos na mídia e na retórica política, relativos ao risco apresentado por pedófilos, incluindo campanhas para os regimes de notificação pública para criminosos sexuais nos Estados Unidos e Reino Unido (NEWBURN; JONES, 2005, p.74).

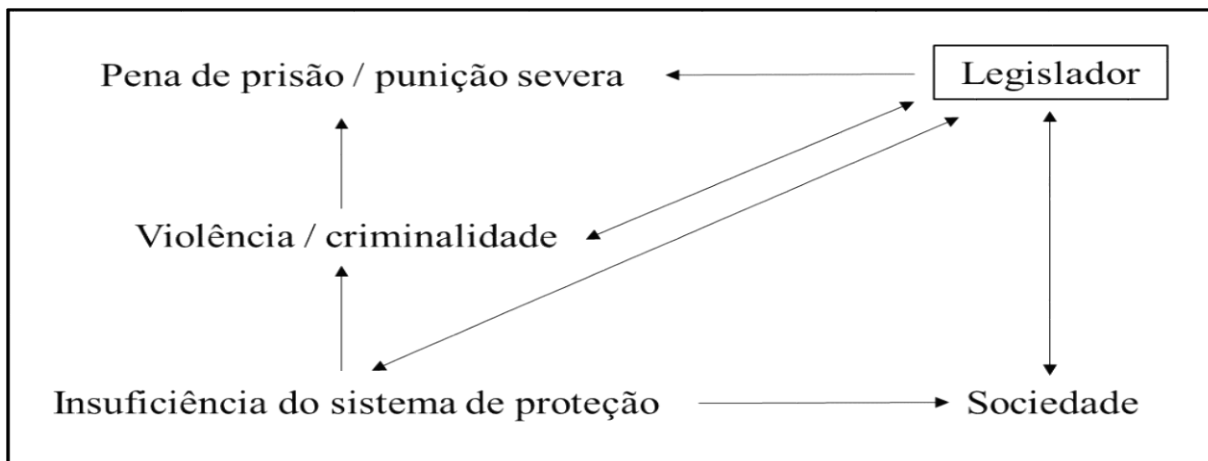
Na retórica da criminologia oficial – “alguns, particularmente, “pedófilos”, “predadores sexuais” ou “superpredadores” juvenis – são evocados de maneiras que mal são humanas; suas condutas são essencializadas como “más” ou “perversas” e fora da possibilidade de compreensão humana”. Portanto, essa postura política em relação a determinados criminosos indica uma racionalidade política própria do parlamento brasileiro, que se legitima a partir da apropriação de elementos básicos da “criminologia do Outro” – do excluído ameaçador – que é invocada, sobretudo para expressar simbolicamente os medos e ressentimentos do público e para promover o apoio ao poder punitivo do Estado (GARLAND, 2008, p. 286).

### **3.5 Conclusão parcial**

As justificações foram analisadas com o objetivo central de identificar as percepções do legislador sobre a pena de prisão no processo de elaboração das leis penais. Todavia, verificou-se que o legislador não se preocupou em explicitar, nas referidas justificativas, sua compreensão acerca da pena de prisão, mas limitou-se a entendê-la como instrumento representativo de punição mais severa componente de sistema punitivo hierarquicamente organizado.

Sendo a pena de prisão o instrumento punitivo mais severo ou de maior rigor admitido constitucionalmente no Brasil tem ela lugar de destaque nas leis criminais aprovadas no período em análise de (2002 a 2014). Igualmente se extrai, a partir da análise, uma tendência cada vez mais acentuada de punição severa – uma percepção da pena de prisão – para conter o aumento da violência (ou da criminalidade) que se projeta contra a sociedade, em face da insuficiência do sistema de proteção, que é sentido pela sociedade – o público, de um modo geral –, conforme representado na figura a seguir:

**Figura 9: Percepções do legislador**



Fonte: Elaboração própria

Portanto, diante das evidências de aumento da violência e da existência de um sistema de proteção insuficiente, a adoção ou o aumento da pena de prisão – *punição severa* – enquanto política de controle da violência e do crime, decorre da necessidade de se impor punição mais rigorosa para garantir-se a proteção adequada da sociedade. A escolha da pena de prisão como principal mecanismo punitivo dá-se em virtude de sua posição hierárquica entre as penas permitidas no Brasil, pois esta representa a mais severa entre todas aquelas admitidas pela Constituição Federal.<sup>50</sup>

Quanto a outras percepções que balizam a resposta do Estado ao crime, Garland (2008, p. 250) sustenta que “para os atores políticos atuando no contexto da competição eleitoral, as escolhas políticas são amplamente determinadas pela necessidade de encontrar medidas populares e efetivas, que não sejam vistas como sinal de fraqueza ou do abandono da responsabilidade para com o público”.

Ainda sobre esse aspecto, afirma que:

O governante político vê as iniciativas em termo se seu apelo político e em relação com outras posições políticas; age de acordo com o horizonte de tempo ajustado pela competição eleitoral e sob os holofotes da publicidade midiática; e confia primordialmente na sabedoria “política” – sobre a opinião pública, preferência de certos grupos, táticas da oposição, valores políticos – e menos na experiência administrativa ou nas descobertas científicas (GARLAND, 2008, p. 251).

<sup>50</sup> A lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos (Art. 5º, XLVI ).



A análise evidencia que a exigência do legislador brasileiro pela punição severa – representada na pena de prisão – pode também estar relacionada com a necessidade de estabelecer ou recuperar a confiança deste junto à sociedade (o público), que, a partir das mais variadas formas de expressão, canaliza para o legislador seus sentimentos (medo, insegurança, etc.) quanto ao crescimento da violência e criminalidade, exigindo sempre uma resposta condizente com a sensação de segurança. Por sua vez, o legislador responde ao “clamor público” com políticas penais repressivas, sobretudo assentadas em leis que impõem novas penas de prisão ou elevam aquelas já existentes.

E, nesse caso, as soluções construídas nem sempre são viáveis para uma segurança pública adequada, podendo tornar o processo verdadeiramente disfuncional, com a elevação das despesas públicas e diminuição da eficácia das medidas. “Sacrificar a racionalidade da política penal a fim de alcançar outros objetivos em outras arenas políticas, parece-nos como uma forma de populismo – um exemplo clássico de que os fins justificam os meios” (ROBERTS et al, 2003, p. 7).

Para Gazoto (2010, p. 284), “o Poder Legislativo brasileiro contemporâneo muitas vezes fundamenta o maior rigor penal nas representações sociais, na opinião pública e conteúdos apropriados pela mídia como indicativa da necessidade de repressão penal.”

Na justificativa da Lei Antidrogas, por exemplo, o legislador indica expressamente a necessidade de uma “*reprimenda adequada*” e de “*severo tratamento recomendado para certas condutas*”. A referida Lei define um sistema complexo de proteção da sociedade contra a violência decorrente das drogas, em que o legislador prevê *punição mais severa para traficantes*, prevenção ao consumo de drogas e tratamento dos usuários.

A previsão de punição mais severa extraída das justificações dos projetos analisados não foi devidamente esclarecida nos referidos textos, todavia, encontra correspondência lógica nas leis em vigor, especialmente na Lei Antidrogas, Lei Seca e na Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual, as quais apresentam novos tipos de crimes com novas penas de prisão correspondentes ou aquelas já existentes são aumentadas.

Essa atuação simbólica do legislador consistente em tornar mais duras as penas, reivindicando sempre uma punição mais severa em face das altas taxas de criminalidade (que se tornam cada vez mais um fato normal), revela expressões de um *punitivismo* que tem norteado a política de controle do crime no Brasil.

É possível, ainda, que essas ações voltadas para a punição pura e simples, quando resultante da influência da opinião pública no processo de formulação da política penal, para determinar o atendimento de seus anseios de punições mais rigorosas, que implicaria em ganhos políticos para o legislador, possam significar *punitivismo popular* ou *populismo penal* (GARLAND, 2008; PRATT, 2005).

'Punitivismo', portanto, tem um aspecto quantitativo e uma dimensão qualitativa, que ultrapassa as taxas de população de prisão muitas vezes usado por 100.000 habitantes. É um conceito complexo, não é sempre claramente definido. Em geral se refere a 'atitudes em relação a punição', incluindo, mas não limitado a: discurso político; criminalização primária pelo legislador; decisões tomadas pelos profissionais dentro do sistema de justiça criminal (polícia, acusação, condenação, execução de sentenças, procedimentos de lançamento, etc.); atitudes de vingança ou perdão das vítimas de crime; ou atitudes 'populares' em relação à punição (então, chamado 'opinião pública') (SNACKEN, 2010, p. 274, tradução nossa).

No caso brasileiro, quando se tratam de *penas severas*, alcança-se no máximo, a pena de prisão, tendo em vista que penas mais severas que a de prisão são proibidas pela Constituição Federal, a exemplo da pena de morte e da prisão perpétua. Nesse sentido, seguindo a lógica do legislador em adotar penas mais rigorosas, o limite de severidade punitiva é a pena de prisão, razão pela qual se justifica sua adoção, inclusive em patamares mais elevados, nas leis sob análise.

A esse respeito, algumas conclusões mais específicas podem ser extraídas da análise, conforme passo a expor:

Não foi possível identificar a percepção do legislador que estabeleça uma correspondência lógica entre o aumento da pena e a redução da criminalidade; ao contrário, observou-se que o legislador não centraliza a discussão, explicitamente, em torno da pena de prisão, nem procura explicar sua utilidade, mas, sobretudo, enfatiza a necessidade de controle da violência pelo Estado e da imposição de *punição severa* àqueles que praticarem crimes.

Verifica-se que a pena de prisão é o principal mecanismo punitivo utilizado pelo legislador na política de controle do crime e da violência. Por outro lado, não é ela, em si mesma, objeto de análise nas referidas propostas legislativas, pois as ponderações do legislador são voltadas para a necessidade de proteger a sociedade contra a violência crescente, que, de

início, deve ocorrer através de uma punição simbólica<sup>51</sup> e, sendo esta ineficaz, efetiva-se o poder punitivo através da prisão concretamente aplicada.

A percepção do legislador sobre a pena de prisão, em princípio, é de que se trata de uma *punição severa*, devendo esta ser adotada ou elevada sempre que seja constatado o crescimento da violência, inclusive, em virtude da insuficiência do sistema de proteção da sociedade, como também decorrente de uma relação entre o legislador e o público, em que este canaliza para aquele todos os seus sentimentos – raiva, ódio, insegurança, medo etc. – em relação às altas taxas de criminalidade e à insuficiente proteção que lhe é dispensada, conforme representado na figura 9.

Assim, pode-se inferir que a citada percepção sobre a pena de prisão direciona a política de controle do crime, promovendo a elevação do tempo de prisão e/ou criando novos delitos punidos com a referida pena.

Mostra-se evidente que a exigência de *punição severa* também está relacionada à “estratégia do Estado soberano” – de “negação” simbólica (GARLAND, 2008) – que consiste na reafirmação do seu poder de punir, por meio de uma atuação simbólica que, normalmente, não produz os efeitos práticos esperados. Por meio de atitudes punitivas, baseadas, sobretudo, na “figura projetada da vítima”, nas consequências do crime e no estereótipo do criminoso, consolida-se o fenômeno do *punitivismo*, que direciona, cada vez mais, a política penal para uma atuação populista do legislador.

Embora os projetos e suas discussões não tenham, expressamente, estabelecido uma relação entre os meios de comunicação de massa, a opinião pública e o legislador, esta relação se mostra relevante para compreender-se o *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo penal* (PRATT, 2007), pois a mídia possui um papel importante na canalização dos sentimentos do público para o legislador. Ou seja, ela potencializa a opinião pública.

Com exceção do PLS 292 de 1999, que se refere à “violência noticiada”, em alusão àquilo que é divulgado pelos meios de comunicação, os demais projetos analisados apresentam como argumento de justificação os dados estatísticos sobre violência e criminalidade, como se pode aferir, por exemplo, dos Projetos da Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca e Lei

---

<sup>51</sup> A punição simbólica refere-se à previsão de pena na lei, incluída nesse contexto a prisão-intimidação já definida como sendo a previsão de encarceramento como instrumento desmotivador da prática de atos de violência criminalizados pela lei. Esse modelo de prisão tem, inicialmente, caráter simbólico consistente em incutir nas pessoas medo e receio do isolamento social através do encarceramento.

dos Crimes contra Dignidade Sexual, as quais referenciam resultados de pesquisas e/ou de trabalhos das comissões parlamentares de inquérito (CPI)<sup>52</sup>.

Nesse aspecto, diferentemente das experiências do “previdenciário penal”, que privilegiava o conhecimento técnico-científico para a construção da política de controle do crime menos punitiva e mais reabilitadora (GARLAND, 2008), as pesquisas são fontes de dados estatísticos para legitimar as medidas punitivas mais severas.

Quanto ao processo de mudança na política de controle do crime na modernidade tardia, considerada como tal o período a partir dos anos de 1970, em que predomina o *punitivismo* como característica marcante dessas sociedades (GARLAND, 2008; PRATT, 2007; MAKIN, 2013), não há evidências de que estas experiências tenham ocorrido no Brasil, no mesmo período histórico, mas somente a partir dos anos de 1990, que se evidenciam no sistema penal brasileiro características bastante semelhantes com o *punitivismo* americano e europeu.

Percebe-se que no caso brasileiro, as mudanças no pensamento criminológico na modernidade tardia somente proporcionou o surgimento de uma nova cultura punitiva a partir dos anos de 1990, com a edição da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990), que representa uma primeira manifestação pela imposição de penas duras para determinados crimes, a exemplo do crime de extorsão mediante sequestro, que havia se tornado fato assustador na sociedade brasileira, em virtude, especialmente, dos “sequestros”, amplamente noticiados, de dois grandes empresários brasileiros, Abílio Diniz, em 17 de dezembro de 1989 e Roberto Medina, em 05 de junho de 1990.

Nesse sentido, Campos (2010, p. 151) afirma que “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.”

---

<sup>52</sup> 1) No projeto da Lei Maria da Penha: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no final da década de 1980; pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada em 2001; 2) projeto da Lei Antidrogas: Comissão Mista Especial destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País; Grupo de Trabalho-Sub comissão- Crime Organizado, Narcotráfico e Lavagem de Dinheiro; 3) no projeto da Lei Seca: pesquisa da Organização Mundial de Saúde – OMS, Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD e UNIFESP, em 2007; dados do Ministério da Justiça, 2006; 4) Lei dos crimes contra dignidade sexual: conclusões de investigações da CPMI sobre a violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes; estudos desenvolvidos pela Associação dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP), pela Organização Internacional do Trabalho, pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CDECA/EMAUS e pela PESTRAF, pesquisa sobre tráfico de mulheres e crianças, realizada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA).

A Lei dos Crimes Hediondos buscou “fornecer uma estrutura mais dura” para o combate dos crimes denominados de hediondos, a partir de um conjunto de limitações, cujo “objetivo é claramente manter o indivíduo condenado longe da sociedade por um período mais longo” (FONSECA, 2012, p. 320-321).

Todavia, a partir dos anos de 2003, com a aprovação do Estatuto do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003) intensifica-se o debate da *punição severa* e a necessidade de o Estado brasileiro reafirmar o seu poder punitivo contra o crime, especialmente aqueles praticados com violência. Na sequência, surgiram outras leis de grande repercussão nacional – tais como Lei Maria da Penha, Lei Antidrogas, Lei Seca, Lei dos Crimes contra Dignidade Sexual e Lei de Repressão às Organizações Criminosas – as quais apresentaram medidas bastante rigorosas para o enfrentamento da criminalidade. De modo geral, este rigor punitivo está assentado no aumento da pena de prisão para alguns crimes ou sua previsão inicial para outros.

O legislador brasileiro se vale de uma retórica política semelhante àquela da “nova cultura do controle” (GARLAND, 2008), em que predomina uma atuação simbólica caracterizada por uma postura bastante repressiva e de respostas penais simples (pouco complexas) e rápidas. Neste contexto, outros atores – como o público e a mídia – podem ser importantes mediadores para o advento de uma política penal populista no Brasil.

Assim, essa política penal pode ser caracterizada de *populista* porque, a pretexto de atender os interesses da sociedade, o legislador pode, em determinadas situações estar atendendo interesses próprios, de cunho político-eleitoral, em busca de recompensas eleitorais a curto prazo. Convém esclarecer que não há nada de errado ou inapropriado quanto ao legislador decidir e atuar de acordo com os interesses da sociedade. O que se mostra inadequado é a ação política movida por interesses político-eleitorais subjacentes às demandas públicas, que caracterizam o *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) – em outros contextos, populismo penal (PRATT, 2007), populismo punitivo (BOTTOMS, 1995) ou popularismo penal (ZAFFARONI, 2007).

As evidências são no sentido de que há, no cenário político brasileiro, uma atenção política às demandas do público por uma solução para a criminalidade que assusta e causa medo na população e que pode ser potencializada e canalizada para o legislador pelos meios de comunicação de massas – a mídia –, produzindo respostas rápidas e simbólicas para o controle do crime. Neste caso, se há interesses político-eleitorais do legislador subjacentes a estas demandas, trata-se de uma política penal populista.

Por fim, esta análise merece ser correlacionada e harmonizada com outras categorias emergentes do discurso político de deputados e senadores fora desse contexto técnico-legislativo, ou seja, convém articular a presente análise documental e de observações realizadas no campo com a análise de entrevistas semiestruturadas sobre o tema, com o objetivo de construir um argumento explicativo mais consistente em torno das categorias analíticas, até então, evidenciadas, como também agregar novos sentidos às mesmas. Assim, no capítulo seguinte, passo à análise das percepções do legislador que evidenciam o punitivismo (e o punitivismo popular) na cultura punitiva do sistema penal brasileiro.

## CAPÍTULO 4

### A CULTURA PUNITIVA DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DO LEGISLADOR

No presente capítulo, analiso as entrevistas realizadas com os parlamentares (deputados federais e senadores), tendo como enfoque as percepções destes, especialmente sobre a criminalidade e a pena de prisão no Brasil, que possam revelar um discurso de *punitivismo* e que possam ser relacionados com as categorias teóricas da pesquisa, considerando não somente o seu aspecto conceitual, mas também outras dimensões e suas consequências.

Da análise das entrevistas, ficou evidenciado que todos os parlamentares entrevistados apresentaram percepções da violência, da criminalidade e da pena de prisão, que de certa forma, guardam entre si semelhanças, sobretudo, quanto à reivindicação por uma punição mais severa.

Emergiram da análise, de forma bastante evidente e transversal, algumas categorias que demarcam a política de controle do crime no Brasil de outras políticas públicas, bem como representam fundamentos utilizados pelo legislador para justificar seus argumentos políticos.

Tais categorias referem-se, inicialmente, a um “sistema integrado de segurança pública” como modelo de política de segurança eficiente para o controle da criminalidade, especialmente aquela decorrente da violência produzida pelas drogas e pelas armas de fogo – também denominada de “macrocriminalidade”.

A atuação do legislador mostra-se voltada para atendimento de reivindicações do público, que cobra respostas dos governantes quanto às providências que devem ser adotadas para o enfrentamento do crime. Isso se evidencia, na medida em que nas entrevistas fica claro que, quando se trata de crime e violência, há um débito do poder público para com a sociedade. Por essa razão é que, nesse campo, a atuação parlamentar se pauta por “medidas punitivas populares” – *punitivismo popular* – que são adotadas, em princípio, para a satisfação de interesse da sociedade.

Assim, passo à análise das categorias empíricas evidenciadas nas entrevistas, articulando-as entre si, bem como estabelecendo as relações necessárias destas com as categorias teóricas que norteiam a presente tese.

#### **4.1 Sistema integrado de segurança pública: uma proposta para redução das altas taxas de criminalidade**

As percepções do legislador sobre a integração da segurança pública relacionam-se com a ideia de unir forças de segurança pública para alcançar uma significativa redução da criminalidade, proporcionando, por consequência, a sensação de proteção da sociedade e redução dos níveis de “medo do crime”, permitindo, portanto, a consolidação de uma proteção adequada à sociedade.

Para alguns parlamentares entrevistados, constituir um sistema integrado de segurança pública se mostra necessário em face das altas taxas de criminalidade. Apesar de não apresentarem os indicadores estatísticos de violência e crime para tais afirmações, acredita-se que essa percepção decorre sobretudo da “normalidade” destas elevadas taxas de criminalidade. Essa percepção também pode ser aferida através do evidente conhecimento público da situação da segurança pública no país. Tal conhecimento também pode ser obtido através dos meios de comunicação de massa (*mass media*) que ganharam especial relevância no debate e na publicidade dos índices de criminalidade.

No contexto de transformações sociais, econômicas e culturais – característica da modernidade tardia – a TV se apresenta como mecanismo de aproximação das experiências do crime com o público. As informações sobre o aumento da criminalidade são reveladas cotidianamente nos meios de comunicação, com destaque para a televisão que alcança um número bem maior de pessoas. Isso se justifica porque “a crescente importância e popularidade dos programas televisivos sobre o crime, desde os anos de 1960, é um fator cultural concomitante à normalidade das altas taxas de criminalidade na sociedade contemporânea” (GARLAND, 2008, p. 338).

Ainda que de forma precária, existem indicadores de crimes violentos, especialmente homicídios, que permitem considerar o nível de violência e criminalidade no país. Estes indicadores, associados aos dados referentes ao número de pessoas presas no Brasil, até dezembro de 2014 (INFOPEN, 2014), são um termômetro importante para mensuração da taxa de criminalidade no Brasil.

Na obra *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*, Garland (2008) relata que, na pós-modernidade, uma das estratégias de controle do crime era



demonstrar a força do Estado – a reafirmação do poder do Estado soberano – para de algum modo responder às inquietações do público sobre altas taxas de criminalidade. Desse modo, a política criminal da época passou a ser norteadada muito pela necessidade de redução dos níveis de “medo do crime” do que propriamente dos índices de criminalidade.<sup>53</sup>

As entrevistas com parlamentares revelaram suas percepções sobre a violência e a criminalidade no Brasil, como também, acerca das políticas e medidas que o Estado deve adotar para o seu controle efetivo, conforme transcrito:

Olha, é uma compreensão de que o sistema de segurança pública está em crise, não em razão do modelo, mas em razão da ausência de investimentos e essa política ser engatada pelos diversos níveis de governo, com prioridade, especialmente o Governo Federal e governos estaduais. (DEPUTADO D6, PSDB).

Olha, é, as estratégias têm que ser uma política de integração nacional de enfrentamento ao crime. É, essa política começou, ainda no começo do governo Fernando Henrique, ainda de forma tímida e nos governos que sucederam ela avançou muito pouco, por falta, exatamente, de vontade do governo. A política de integração, se não houver vontade do poder executivo de criar mecanismos para que isso ocorra, ela não ocorrerá com velocidade, mas quando o governo quer ocorre (DEPUTADO D6, PSDB).

A percepção do parlamentar é de que a integração das forças de segurança deve ter como referência experiências vivenciadas no Brasil, a exemplo da estratégia adotada pelo Governo Federal com a criação do Centro Integrado de Comando e Controle Nacional (CICCN), que coordenou a segurança durante a Copa da FIFA de 2014, o qual se encontrava vinculado à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça (Sesge/MJ).<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, em 2014 houve 59.627 homicídios no Brasil – o que equivale a uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 29,1. O observatório de homicídios do Instituto Igarapé revela dados indicativos de que estas mortes representam mais de 10% dos homicídios registrados no mundo e colocam o Brasil como o país com o maior número absoluto de homicídios. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br>> Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>54</sup> O Centro Integrado de Comando e Controle Nacional (CICCN) começou a operar desde 13 de junho de 2012, ligado aos centros regionais dos estados que receberam a Copa das Confederações: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro. “O painel formado pelos 56 monitores integrados está conectado com câmeras, mapas e ferramentas de comunicação das 12 sedes da Copa e dos locais de treinamento, enviadas por 27 centros de comando e controle móveis e 36 plataformas de observação elevada. A comunicação com os outros centros é realizada por meio de sistemas de informática e links especialmente desenvolvidos para a atividade. A equipe é multidisciplinar. Entre os operadores de segurança pública que trabalham no local estão integrantes das policiais Civil, Federal, Militar e Rodoviária Federal, além de servidores da Agência Brasileira de Inteligência, do Ministério da Defesa e de órgãos de trânsito. Profissionais do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu),

Acredita-se que esse modelo de integração daria certo se fosse expandido para todo o território nacional, todavia, segundo o deputado D6 (PSDB), falta “vontade política” para a implementação de um sistema integrado de segurança pública em todo o território nacional. Ademais, o modelo de segurança pública vigente não funciona, particularmente por falta de investimentos necessários no setor.

Como se vê na fala do deputado D6 (PSDB), há um certo ressentimento quanto a uma suposta falta de empenho do Governo Federal, sobretudo a falta de investimentos no setor de segurança pública. Quanto a esse ponto, parece ser consensual que “políticas repressivas não são isentas de custo”. No caso dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, por exemplo, nos últimos trinta anos do século passado, políticas semelhantes geraram níveis inéditos de gastos com o sistema prisional (GARLAND, 2008, p. 321).

Assim, essa proposta de integração da segurança pública evidencia dois aspectos: de um lado, volta-se para a “repressão” do crime, valendo-se da concentração de força do Estado e de seu monopólio do controle do crime. Sob esse aspecto, Garland (2008) afirma que se trata de uma atuação muito mais “simbólica” contra o crime do que propriamente efetiva. De outro lado, essa estratégia apresenta uma perspectiva de “prevenção situacional do crime” (CLARKE, 1997), tendo em vista que as experiências que servem de referência para esse modelo de segurança pública ocorreram em situações bastante específicas – “grandes eventos”, cuja segurança foi coordenada pelo Ministério da Justiça, a exemplo da Copa da FIFA de 2014.

Os grandes eventos esportivos ocorridos no Brasil, todo o sistema de segurança operou com eficiência de forma integrada, e nós não tivemos maiores preocupações. Você tinha uma integração entre guardas municipais, agências de trânsito, polícia civil, polícia militar, corpos de bombeiros, polícia federal, polícia rodoviária federal, e dependendo do local do grande evento, como foi o caso, por exemplo do Rio de Janeiro, você tinha a Marinha e o Exército, tudo integrado, com comando único, cada um fazendo seu papel, mas a comunicação era única, você tinha um comitê, onde sentava representação de todas essas forças para estabelecer o planejamento e as estratégias, e funcionava. Ora, se essa experiência for levada para o âmbito nacional, como política de segurança, isso vai dar resultado, mas precisa que alguém coordene isso, que alguém seja o piloto desse processo todo. Como há uma certa ausência no âmbito nacional, política de integração está muito tímida, avança devagar. Agora, fora isso, é preciso financiamento da segurança pública no Brasil. A segurança pública no Brasil não tem o financiamento adequado e na parte que tem é contingenciado, os recursos

---

da Força Nacional e bombeiros militares também figuram na lista”. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/centro-integrado-de-comando-e-controle-coordena-seguranca-durante-a-copa>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

contingenciados. Os Estados têm poucos recursos para investimentos e aí a ausência de recursos dos Estados, a ausência de capacidade de investimento por parte dos Estados não permite também que os Estados criem as estruturas adequadas. (DEPUTADO D6, PSDB)

Importante observar que, quando o deputado se refere a “grandes eventos esportivos”, ele está, de algum modo, se referindo aos eventos constantes do Decreto nº 7.682, de 2012, que considerou “Grandes Eventos” a Jornada Mundial da Juventude de 2013; a Copa das Confederações FIFA de 2013; Copa do Mundo FIFA de 2014; os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016; e outros eventos designados pelo Presidente da República. Inclusive, determina o referido Decreto que a secretaria criada para coordenar esta segurança – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – será extinta em 31 de julho de 2017.

Essas estratégias políticas decorrem de uma “racionalidade governamental” que procura conciliar a repressão criminal como medida prática de controle do crime e “prevenção situacional do crime”. Nesse sentido, “as racionalidades são, portanto, *práticas*, antes que entidades teóricas ou discursivas. Elas foram forjadas no campo da resolução dos problemas e na tentativa de fazer as coisas funcionarem” (GARLAND, 1999, p. 65).

Tais percepções estão relacionadas com as ideias de “repressão criminal” e de “prevenção situacional do crime”, que denotam uma “ambivalência da resposta do Estado” (GARLAND, 2008), verdadeiras contradições punitivas, no sentido de que, ao mesmo tempo em que o Estado busca demonstrar sua força institucional (o seu poder soberano), também admite, ainda que de forma velada, suas fragilidades no controle das causas sociais do crime, tendo que conciliar esse modelo repressivo/ostensivo com medidas de prevenção situacional do crime.

O sistema integrado de segurança pública referido pelo legislador não representa, necessariamente, o denominado “Sistema Único de Segurança Pública” proposto pelo projeto de lei PL 3.734/2012, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos da Constituição Federal, e ainda dispõe sobre a *segurança cidadã*<sup>55</sup>, além de outras providências, uma vez que este não se limita à prevenção situacional do crime, mas, ao contrário, apresenta propostas de prevenção das causas sociais do crime.

---

<sup>55</sup> Art. 25 . A segurança cidadã consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.

Ao contrário, a denominada *segurança cidadã*, de acordo com o mencionado projeto tem como objetivo “dar efetividade às ações de prevenção da violência e da criminalidade e tem como meta garantir a inclusão social e a igualdade de oportunidades, por meio de políticas públicas que observem diferentes níveis de prevenção – a prevenção primária, a prevenção secundária, a prevenção terciária, a prevenção situacional e a prevenção social.”<sup>56</sup>

Portanto, a proposta do “Sistema Único de Segurança Pública” não se confunde com a ideia de Sistema Integrado de Segurança a que alude o parlamentar, tendo em vista que este tem sua centralidade na repressão do crime por meio das forças policiais ostensivas, sendo que, em suas experiências no cenário brasileiro foi evidenciado um caráter de “prevenção situacional”.

Prevenção situacional compreende medidas de redução de oportunidade (1) são direcionados às formas altamente específicas de crime, (2) envolvem a gestão ou a manipulação do ambiente de forma imediata, sistemática e permanente, (3) faz o crime mais difícil e arriscado ou menos gratificante, como julgado por uma vasta gama de criminosos (CLARKE, 1997, p. 4, tradução nossa).

Fora dos casos de repressão criminal baseada no policiamento de “lei e ordem” (WACQUANT, 2012), a articulação concreta de “repressão” e “prevenção” num mesmo contexto se mostra possível, na medida em que, dependendo da natureza repressiva da ação policial, isto pode significar, em determinados cenários, por consequência uma estratégia de prevenção da prática de outros crimes.

Ambos os termos constituem, de fato, momentos de qualquer política de segurança que, a depender dos conteúdos que lhes sejam concretamente emprestados, podem ser mesmo intercambiáveis. Assim, por exemplo, uma

---

<sup>56</sup> O objetivo da segurança cidadã é dar efetividade às ações de prevenção da violência e da criminalidade e tem como meta garantir a inclusão social e a igualdade de oportunidades, por meio de políticas públicas que observem: I - a **prevenção primária**, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violência (fatores de proteção), visando reduzir a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências; II - a **prevenção secundária**, centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, bem como a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências, de modo a evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização; III - a **prevenção terciária**, centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, de modo a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social; IV - a **prevenção situacional**, centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade, por meio do aumento dos custos, aumento dos benefícios ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências; e V - a **prevenção social**, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade, visando enfrentar os problemas de fundo que criam condições para as pessoas ou grupos de risco que chegam a incorrer em atos delitivos (Art. 25, § 1º do Projeto de Lei PL 3734/2012).

intervenção de natureza repressiva realizada pela polícia pode cumprir uma importante função preventiva, destacadamente se dela resultar a desarticulação de estruturas criminais poderosas, ou a neutralização de perfis delinquentes especialmente violentos (ROLIM, 2009, p. 44).

Extraí-se, portanto, dois diferentes entendimentos sobre a integração da segurança pública. Um primeiro, o legislador reivindica a “unificação” das polícias, ou seja, a fusão das polícias civil e militar, subsistindo uma única força policial para enfrentamento da criminalidade. Noutro entendimento, o legislador considera que “integrar” a segurança pública não significa “unificar” as polícias, mas adotar modelos de ações conjuntas, harmônicas e integradas.

O legislador ao propor uma atuação conjunta das polícias (civil e militar), independentemente de estarem unificadas ou não, revela a necessidade de se tornar efetiva a lógica do sistema penal, em que seus integrantes (órgãos e agentes) devem trabalhar de forma integrada. Trata-se de uma estratégia de repressão que visa demonstrar maior capacidade operacional e aumento do poder do Estado no enfrentamento da criminalidade.

Muito embora se fale em integração ou unificação das polícias, na verdade a compreensão que se tem das propostas dos parlamentares entrevistados transcende o caso específico das polícias, pois parece claro que a medida ideal exige uma “integração” de todos os órgãos que compõem o sistema penal. Tais medidas (políticas e administrativas) só produziriam efeitos práticos se fossem estendidas aos demais setores do sistema, como é o caso do Ministério Público, Poder Judiciário e sistema prisional.

[...] É preciso integrar a polícia civil com a polícia militar, não no sentido de unificar a polícia, pois se unificarmos as polícias poderíamos correr um risco de somarmos os vícios e não somarmos as virtudes de ambas as corporações, mas integrar do ponto de vista operacional, atuando as circunscrições administrativas e operações coincidirem entre eles; polícia civil e polícia militar, troca de experiências, de informações. Presídios, basicamente presídios são estaduais, aí também é uma ação que exige um esforço político e também um esforço administrativo para construir presídios, presídios adequados com uma população carcerária menor do que a média de hoje. Romper com as resistências de políticos locais que não querem presídios em seus territórios, construir presídios de mulheres; a Constituição prevê para as mulheres uma instalação peculiar, adequada para a condição de mulher... Isso não existe no Brasil... E a população carcerária das mulheres é cada vez maior, só tem aumentado. Então, aí é uma ação política, além de uma ação administrativa, que não se esqueça que se tem que ter projeto adequado, fazer os presídios de tamanho certo, boa formação de agentes penitenciários, que mais? (SENADOR S1, PSDB).

[...] É claro que não dá pra deixar de ver outros fatores interferentes da geração da segurança, ou da insegurança, da geração da violência, como é o próprio aparelho do Estado, que ao longo dos anos ele tem vícios que terminam por acentuar essa questão da violência no Brasil, a insuficiência de atuação da qualidade do nosso sistema penitenciário que é a quarta população carcerária do mundo, então mostra que nós passamos os últimos anos no Brasil aprisionando e encarcerando as pessoas e a violência crescendo. Então, eu vejo, claramente, a necessidade como que fizemos em Pernambuco, no Governo do Estado, com o Eduardo Campos, jogar luz e um olhar sobre os diversos elos do sistema de segurança o que inclui um olhar sobre o papel das polícias, da polícia militar, a polícia judiciária, os papéis das políticas sociais dos governos, o próprio Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, em suma, todos os atores de um sistema. É... são várias cadeias de transição que lidam com um mesmo problema de modo que, além dessa causa estrutural, eu penso que é importante jogar, como fez o Pacto pela Vida, em Pernambuco, luz sobre um funcionamento dessas instituições. Então, a integração desses diversos elos me parece fundamental para que você persiga a celeridade nos julgamentos desses processos. É, exatamente deveriam se debruçar sobre a responsabilização penal, porque seguramente tudo isso funciona no sentido de dificultar a aplicação dessa responsabilidade, que termina por gerar uma sensação de impunidade, que alimenta a questão da violência do nosso país (DEPUTADO D9, PSB).

O senador S1 (PSDB), embora considere que há necessidade de um sistema integrado de segurança pública para o enfrentamento da criminalidade, apresenta uma perspectiva que não se confunde com “unificação das polícias”. Para o senador, o sentido de “integração” é, do ponto de vista operacional, consistente na realização de ações administrativas e operações conjuntas como melhor forma de combate ao crime. Por outro lado, o senador evidencia não concordar com a “unificação das polícias”, sob o argumento de que “se unificarmos as polícias poderíamos correr um risco de somarmos os vícios e não somarmos as virtudes de ambas as corporações”.

No mesmo sentido, o deputado D9 (PSB) propõe uma integração que vai além dos órgãos policiais, e que inclui todas as instituições envolvidas no processo penal (Polícias, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário etc.). Portanto, é de se considerar que já existe um “sistema penal”, que, “em sentido mais restrito, compreende a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes, promotores e funcionários e da execução penal” (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011, p. 69). Assim, a percepção do deputado é de que o enfrentamento da violência e da criminalidade somente será efetivo se os agentes e instituições que compõem este sistema atuarem de forma integrada, numa articulação harmoniosa que permita julgar os processos com celeridade para alcançar a “responsabilização penal” do criminoso.

Apesar dessas percepções dos parlamentares, sobre a necessidade de um sistema integrado de segurança pública, não se referirem, necessariamente, ao tema da “unificação das polícias” (militar e civil), convém esclarecer que existem no Senado Federal, pelo menos, cinco propostas de emenda à Constituição Federal de 1988<sup>57</sup> que modificam a estrutura das diversas polícias do Estado. Igualmente, na Câmara dos Deputados tramita a PEC 430/2009, que cria a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Cíveis e Militares, além de desmilitarizar o Corpo de Bombeiros.<sup>58</sup>

Essas políticas voltadas para fortalecimento do sistema penal repressivo, conforme Garland (2008) podem significar uma atuação meramente “simbólica” do Estado, muito mais direcionada para a redução dos níveis de “medo do crime” do que propriamente uma medida que efetivamente possa oferecer o controle adequado ao crime. Medidas semelhantes foram reivindicadas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, nos últimos trinta anos do século XX, especialmente, em razão das mudanças propiciadas pela *modernidade tardia* no campo do controle do crime.

A sistematização da justiça criminal – usando tecnologia da informação, modelos operacionais e processamento informatizado de dados, assim como novos mecanismos de cooperação interagências – foi um importante elemento dos anos de 1980 e 1990. Foi entusiasticamente patrocinado pelo governo central na Grã-Bretanha e pelos governos estaduais e federal nos EUA, frequentemente contra a vontade das próprias instituições, que se preocupavam em preservar a autonomia decisória e integridade institucional das quais haviam desfrutado até então (GARLAND, 2008, p. 257).

Portanto, as percepções do legislador sobre as estratégias de controle do crime, especialmente por meio de um “sistema integrado de segurança pública”, revelam uma contradição, a saber: considera-se limitada a atuação do Estado em relação ao crime e, ao mesmo tempo, reafirma-se a sua capacidade de enfrentamento. Ou seja, “a soberania do Estado sobre o crime é simultaneamente negada e simbolicamente reafirmada”. Em outros termos, na medida em que se propõe uma integração, reconhece-se o fracasso dos arranjos atuais. “Embora às vezes essa contradição seja racionalizada como uma política de “bifurcação”, suas raízes

<sup>57</sup> Referem-se às Propostas de Emenda à Constituição (PECs): PEC 102/2011; PEC 40/2012; e PECs 19, 51 e 73 de 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/26/debate-sobre-unificacao-de-policias-nao-chega-a-consenso-na-ccj>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>> Acesso em: 16 jun. 2016.

verdadeiras jazem na ambivalência política que resulta de uma máquina estatal complexa confrontada por suas próprias limitações” (GARLAND, 2008, p. 289).

Com isso, embora não se possa afirmar que houve uma superação das políticas de repressão criminal e um distanciamento do policiamento da “lei e ordem”, evidencia-se um novo paradigma de “repressão” contra o crime, consistente numa relação intercambiável com a “prevenção situacional do crime” (CLARKE, 1997), sem perder de vista a estratégia de recuperar a força punitiva do Estado. Nesse contexto, a prisão se apresenta como principal instrumento punitivo do sistema penal brasileiro, cumprindo um papel, meramente, simbólico do ponto de vista da prevenção do crime.

#### **4.2 A prisão: expressões de *punição severa* e *punitivismo* no discurso político**

Uma das hipóteses da presente Tese é de que as percepções do legislador brasileiro sobre a pena de prisão norteiam a política de controle do crime no Brasil – representada, especialmente por “leis duras” que criminalizam condutas (até então, aceitáveis) e aumentam as penas de crimes já existentes.

Meu argumento, nesse sentido, é de que as mudanças ocorridas na política penal brasileira, a partir dos anos de 1990, com a edição da lei dos crimes hediondos (Lei nº. 8.072/1990) e intensificada após 2002 (período em que foram editadas, pelo menos, 29 leis penais para dar tratamento punitivo mais rigoroso aos criminosos), guardam relação com as mudanças ocorridas na Grã-Bretanha e Estados Unidos, a partir dos anos de 1970, com a virada do pensamento criminológico, promovida sobretudo pela mudança na cultura do controle do crime, na modernidade tardia.

Portanto, no caso brasileiro, mostra-se evidente uma política penal austera, baseada na repressão criminal por meio da prisão, conforme se vê nas respostas de deputados federais e senadores durante entrevista:

A cadeia hoje no Brasil é para crimes graves, para quem comete crimes graves, e aí para quem comete crimes graves a legislação já é rigorosa, com um detalhe, a parte da legislação que trata da execução da pena, depois que o bandido é condenado, por mais que o código penal seja rigoroso, mas a lei de execução penal, esta é generosa, porque o bandido é condenado por um crime



grave a uma pena, por exemplo, de dezoito anos, ele vai ficar recolhido no regime fechado menos de três. (DEPUTADO D6, PSDB)

O que posso dizer a você nesse momento, é que estou trabalhando muito como parlamentar, apresentando projetos de lei aumentando a pena de quem comete crime. [...] Sei que não basta só a pena de prisão. É preciso fazer com que os presos não fiquem na ociosidade dentro das cadeias, portanto, eles devem trabalhar. Para isso, devemos incentivar as empresas que vendem para o governo, abrindo espaço para mão de obra, e é claro, para aqueles detentos de bom comportamento, sistema semiaberto, etc. (DEPUTADO D8, PMDB)

Apesar de não a considerar eficaz e útil para os fins a que se destina, ainda assim, dois deputados entrevistados entenderam que a prisão é necessária, porque não somente no Brasil, mas, com exceção dos países que adotam a pena de morte e a prisão perpétua, nenhum outro encontrou alternativa mais rigorosa do que a prisão.

Nesse sentido, ao que parece, os inconvenientes da prisão são conhecidos pelo legislador, todavia não lhe restam outras alternativas quando a perspectiva está voltada para uma *punição severa*. Assim, “conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa, quando não inútil. E, entretanto, não “vemos” o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução de que não se pode abrir mão” (FOUCAULT, 1999, p. 224).

É.. a pena de prisão ela não é tão eficaz, mas a política criminal no mundo, até hoje não encontrou uma outra alternativa à prisão, exceto aqueles países que além da prisão adotam pena capital, pena de morte, ou então adotam prisão perpétua, mas mesmo nesses países você tem a pena de prisão também, não é. Então, não se encontrou no mundo, até hoje, uma pena alternativa à pena de prisão que efetivamente seja eficaz, exceto de forma parcial, em relação a crimes leves, aqueles de menor potencial ofensivo, que aí é possível a aplicação de penas educativas, penas de prestação de serviços à comunidade, etc. (DEPUTADO D6, PSDB).

[...] A pena privativa de liberdade tem como propósito fazer com que o sujeito se reintegre novamente à sociedade, mas com o passar do tempo, percebeu-se que esse procedimento não estava dando certo, pois era voltado, ao mesmo tempo, para a punição. A pena restritiva de direito é autônoma. No momento em que o Juiz vai aplicar a pena, ela pode ser substituída; no lugar de aplicar uma pena privativa de liberdade, poderá ser uma restritiva de direito. A pena de multa incide no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa, este importante elemento ressocializador, não desponta tão transparente, restando a finalidade suplementar de imposição de castigo (DEPUTADO D8, PMDB).

No cenário político de endurecimento da punição – a exemplo do que ocorreu nos contextos norte-americano e britânico do final do século XX – “a prisão foi reinventada como um mecanismo de contenção neutralizante, destinado a criminosos violentos e perigosos reincidentes, mas afetando também grupos de agressores condenados a pequenas penas” (GARLAND, 2008, p. 56).

Como se tratava um mero “mecanismo de contenção neutralizante”, “no período de 1973 a 1997, o número de pessoas presas nos EUA subiu mais de 500%” (GARLAND, 2008, p. 59). No mesmo sentido, afirma-se que “o século XX conheceu o apogeu dessa pena e, ao terminar, havia cerca de oito milhões de homens e mulheres encarcerados em todo o mundo, 25% dos quais nos Estados Unidos” (LEMGRUBER, 2001, p. 28).

Um aspecto que se mostra semelhante com as experiências norte-americana e britânica de modernidade tardia é o fato de que, no Brasil, a prisão tem se revelado apenas como um “mecanismo de contenção neutralizante”, e diante dessa perspectiva de mero depósito de pessoas presas, somam-se muitos problemas, com destaque para a superlotação carcerária.

Para situar esse problema, o Levantamento de Informações Penitenciárias – INFOPEN, Dezembro de 2014, revelou que “nos últimos 14 anos a população do sistema prisional brasileiro teve um aumento de 167,32%, muito acima do crescimento populacional, aumento que reflete tanto ou mais a política criminal hegemônica dos agentes públicos do que a mudança nas tendências de ocorrências criminais no país”.<sup>59</sup>

Apesar das falas anteriores dos deputados não demonstrarem uma preocupação com esse modelo punitivo, baseado na prisão, que não é eficaz e até inútil para os fins a que se destina, os senadores entrevistados, muito embora acreditem que a prisão seja necessária, especialmente para determinados crimes, evidenciaram inquietações com esse modelo, como também com as condições em que essa pena é executada nas penitenciárias brasileiras e a superlotação carcerária.

Prisão é uma pena terrível, não vejo outras penas que a humanidade já conheceu ou ainda conhece são banidas pelo direito brasileiro e pela constituição, como tortura, tratamento degradante, pena de morte. Agora, eu acho que é preciso, sobretudo, ter no sistema penal brasileiro uma, como eu diria isso, um tratamento mais equilibrado entre delitos e penas, porque como

---

<sup>59</sup> O Levantamento de Informações Penitenciárias (Infopen) é realizado pelo Depen e atualizado periodicamente com os dados repassados pelos gestores dos estabelecimentos prisionais. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf/@download/file](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf/@download/file)>. Acesso em 27 mai. 2016.

o Direito Penal brasileiro foi sendo constituído a partir do Código Penal já muito antigo, por ser contido por leis esparsas que muitas vezes, leis que são produzidas pelo impacto do clamor de um crime que ocorre e tem grande repercussão pública, você acaba tendo penas muito severas para crimes que, na verdade, têm um potencial ofensivo muito pequeno do seu agente. Então, precisamos de mais coerência. Agora, os crimes graves merecem ter penas pesadas, eu acho que sim, a pena tem um fator dissuasivo, que termina sendo algo que vai exigir um debate muito mais aprofundado que envolva a própria sociedade. (SENADOR S1, PSDB)

[...] O governo tem que se preocupar no combate às drogas não apenas verificando em todo mundo um traficante, mas considerando que, em meio àqueles que são considerados traficantes existem os consumidores, os dependentes de drogas, que muitas vezes são confundidos com os traficantes. Nesse ponto aí é que as cadeias estão se enchendo. É, uma segurança pública, quer dizer o Governo Federal, o Congresso Nacional já mudaram substancialmente a legislação, punindo não só os crimes do colarinho, instituindo a prisão para aqueles considerados crimes contra a economia nacional e as finanças e também os crimes de morte. Agora, no Brasil atualmente, se discute a questão da redução da "menoridade" penal, essa "menoridade" penal está sendo discutida no âmbito do Congresso, tanto na Câmara quanto no Senado, ainda nós não temos uma posição firmada, mas já acreditamos que teremos até o final dessa discussão, uma vez que nós achamos que a punição pura e simples de menores talvez não resolva o problema da criminalidade, aumentando o problema da superlotação. Hoje mesmo fiz um pronunciamento na Comissão de Constituição e Justiça falando dos problemas educacionais durante a internação de menores, onde mais de setenta por cento dos menores não se submetem a qualquer método de ensino para enfrentarem, na saída da internação, o mercado de trabalho, quando voltarem a suas atividades normais (SENADOR S3, PSB).

Como se vê, a experiência da prisão no Brasil é um tema em discussão no Congresso Nacional e não há controvérsias quanto ao seu caráter de depósito de pessoas ou de “mecanismo de contenção neutralizante”. Todavia, as preocupações demonstradas com a situação atual, sobretudo do sistema penitenciário, não têm a força necessária para a mudança no paradigma punitivo do sistema penal brasileiro. Nesse sentido, e referindo-se aos contextos norte-americano e britânico, Garland (2008, p. 381) enfatiza que “a prisão é usada atualmente como um tipo de reservatório, uma zona de quarentena, na qual indivíduos supostamente perigosos são segregados em nome da segurança pública.”

Atualmente, já se tem clareza de que a pena de prisão é cara e ineficaz: não inibe a criminalidade, não reeduca o infrator e estimula a reincidência, além de separar famílias e destruir indivíduos, aniquilando sua auto-estima e embrutecendo-os. Sabe-se que quem sai das penitenciárias, em geral sai pior e, ao reincidir, frequentemente comete crimes mais graves, ao contrário dos infratores punidos com penas alternativas, que reincidem muito menos (LEMGRUBER, 2001, p. 28).

Desse modo, a prisão se revela como mero mecanismo de isolamento do criminoso, sem propósitos de reintegração social<sup>60</sup>. Trata-se, portanto, de uma estratégia de “segregação punitiva”, que se refere a uma confiança em métodos de neutralização prisional, estabelecida para punir e excluir a pessoa presa. Revela-se muito mais como atuação simbólica por parte do legislador, que propriamente uma ação efetiva de controle do crime (GARLAND, 2008, p. 313).

Portanto, o que se verifica nas percepções dos legisladores é que a pena de prisão tem um fim em si mesma e, embora seja notório o seu “fracasso” no sentido do ideal reintegrador da Lei de Execuções Penais, é considerada necessária diante da ausência de outros mecanismos de neutralização satisfatórios. Não há, entretanto, uma “insatisfação popular” com a prisão, ou seja, não se verificam reivindicações populares pela reforma do sistema prisional, ao contrário, a percepção majoritária é de que “a prisão funciona” para fins que interessam à sociedade.

#### **4.3 Medidas punitivas populares: a estratégia política do *punitivismo popular***

Em alguns momentos de suas falas, os parlamentares deixaram transparecer uma preocupação com a visão da sociedade em relação às suas ações legislativas. Expressam a necessidade de uma harmonia das medidas punitivas do sistema penal com o sentimento social e, em virtude disto, ponderam que: de um lado, a prisão tem um sentido punitivo legitimado pela sociedade; de outro, novas políticas punitivas devem ser discutidas de forma aprofundada com a sociedade.

[...] Mas para a macrocriminalidade, para o crime organizado, não se tem no mundo todo uma outra alternativa, por mais que a prisão não seja tão eficaz, mas a prisão, ela, com as penas do seu conjunto, ela tem também um sentido de expressar para a sociedade de que quem pratica crimes, principalmente o crime grave tem que responder, tem ter uma distinção de tratamento da sociedade e do Estado para com aquele cidadão que comete crime grave e aquele que não comete; e aí, nesse sentido, independe se a prisão ou não é eficaz para a recuperação, para emendar aquele que delinuiu, porque antes disso tem esse outro aspecto que é da justiça, que é da punição, que é de estabelecer limites, e aí tem um aspecto também da prevenção. Acho que em relação a penas mais duras do que a prisão; eu sou contrário à pena de morte, a condição do Brasil veda, mas independente disso, pela minha formação, eu sou contrário à pena de morte; eu acho que o Estado implementa a pena de morte ele termina, quem a executa termina sendo...hum...parece que mais

---

<sup>60</sup> A “reintegração social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir sua parte de responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão (BARATA, 2004, p. 3).

perigoso o que aquele que para praticar o crime se drogou, estava sob efeito de álcool, aí por diante. Com relação à prisão perpétua, eu confesso que não tenha assim uma opinião formada, acho que a gente precisa aprofundar um debate acerca da prisão perpétua para situações excepcionais. A pena de trabalho forçado eu acho que ela também merece um debate mais profundo, porque o trabalho para o preso já existe no Brasil, não como pena, mas como atividade que ele deve exercer durante o cumprimento da pena. E o trabalho para o preso no Brasil é um dever, na medida que ele não realiza o trabalho que foi dado para ele realizar, isso se constitui, inclusive numa falta, que pode ser considerada falta grave e que vai ter consequências no cumprimento da pena dele. Agora você estabelecer o trabalho forçado como pena é...eu acho que merece uma discussão muito mais aprofundada, especialmente num país como o Brasil que tem já uma história de direitos humanos, uma sociedade cristã, de valores do cristianismo muito arraigado, não é...eu acho que termina sendo algo que vai exigir um debate muito mais aprofundado que envolva a própria sociedade. (DEPUTADO D6, PSDB).

[...] O prefeito é um líder local e ele deve ser um porta-voz dessas informações da comunidade para direcionar melhor o policiamento. Nós temos em São Paulo mais de oitocentos guardas noturnos com selo de segurança comunitária, onde se colocam para discutir problemas de uma área delimitada do território, seja um distrito, seja um município, ou uma região do Estado para discutir planos, conhecimentos e propostas junto à sociedade civil, da polícia militar, da polícia civil, porque eles têm uma série de ações nessa área local, que podem ser desenvolvidas, que deverão ser desenvolvidas. (SENADOR S1, PSDB).

[...] Agora, os crimes graves merecem ter penas pesadas, eu acho que sim, a pena tem um fator dissuasivo, que termina sendo algo que vai exigir um debate muito mais aprofundado que envolva a própria sociedade. (SENADOR S1, PSDB).

Como se pode notar, o sentimento coletivo sobre o crime e as penas que devem ser aplicadas se revelam como um ponto de referência para a atuação do legislador. Por mais que ainda não seja uma prática pública e notória, as falas dos parlamentares indicam, por um lado, a necessidade de uma discussão mais aprofundada com a sociedade acerca da imposição de outras penas mais “duras” além da prisão, por outro, o envolvimento da sociedade civil na discussão da elaboração de estratégias locais de prevenção de crimes.

Neste último caso, trata-se mais de uma “estratégia de responsabilização”, em que os atores políticos buscam dividir as responsabilidades pelo controle do crime entre as instituições públicas, entidades representativas da sociedade e o próprio indivíduo (GARLAND, 2008). Esse modo de atuar não representa necessariamente uma perspectiva punitivista, mas denota um caráter ambivalente da participação popular no processo político de controle do crime.

Nesse contexto, o que pode caracterizar, de fato, um *punitivismo popular* no processo de formulação da política penal são as decisões que, aparentemente, privilegiam mais a opinião pública do que a de especialista no campo da segurança pública. Assim, é importante observar que a aceitação popular das leis e medidas punitivas mais severas legitimam o trabalho do legislador. As práticas das instituições públicas (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, por exemplo) são baseadas, muitas vezes, nessas leis, que podem, inclusive, ganhar repercussão nacional.

A exemplo disso, o deputado D6 (PSDB) citou a Operação Lava-Jato<sup>61</sup> como resultado positivo da aprovação de algumas leis consideradas “duras” com o crime, como é o caso da Lei das Organização Criminosas, cujas justificação e discussão foram analisados no capítulo anterior, e a Lei de Lavagem de Dinheiro.

Nós aprovamos a lei das organizações criminosas, que era uma dívida que o parlamento tinha com o Brasil, e eu fui o relator. Nós aprovamos a nova lei de lavagem de dinheiro, que eu fui um dos articuladores e aqui vale dizer que estas duas leis são tão importantes e são elas que estão dando toda a sustentação da “Operação Lava Jato” da Polícia Federal, em relação à corrupção na Petrobras. Aprovamos a lei que criou o banco nacional de perfil genético de criminoso; eu fui o relator. Criamos a lei que criou o sistema único de segurança pública. (DEPUTADO D6, PSDB)

As evidências são de que essa percepção do legislador decorre, sobretudo, quando há aceitação inequívoca da maior parte da sociedade em relação às leis e às práticas penais adotadas pelo sistema de justiça. Nesse contexto, “o novo discurso da política criminal insistentemente invoca a revolta do público, cansado de viver com medo, que exige medidas fortes de punição e de proteção” (GARLAND, 2008, p. 54).

O apoio popular às medidas penais “duras” contra o crime mostra um alinhamento da política penal e as práticas penais das instituições públicas com o sentimento de justiça de parcela significativa da sociedade. Revela-se, portanto, um campo fértil para o *punitivismo popular*, que se trata, segundo Garland (2008, p. 58), de “uma corrente marcadamente populista

---

<sup>61</sup> A “Operação Lava-Jato” refere-se a uma investigação de corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de recursos dos cofres da Petrobras promovida pela Polícia Federal e Ministério Público Federal. “A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participarem do esquema de corrupção que envolve a companhia”. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

nas políticas penais, que desqualifica as elites profissionais e que invoca a autoridade da “população”, do senso comum, do retorno ao básico. ”

Assim como se verificou na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos (GARLAND, 2008), bem como na Nova Zelândia (PRATT, 2007), no último quarto do século XX, que o surgimento de uma nova política de controle do crime fortemente influenciada pelas mudanças, sobretudo na prática social e na sensibilidade cultural, decorrente da influência da modernidade tardia nesses países; no Brasil, as mudanças características desse estágio social, marcadas também por um apelo popular, dão origem a tomadas de decisões que agradam ou que estejam alinhadas aos interesses da sociedade.

Importante exemplo desta necessidade de alinhamento entre o legislador e a sociedade para a elaboração de uma política penal pode ser verificado a partir da pesquisa de opinião pública nacional, realizada no ano de 2012, sobre a Reforma do Código Penal que está sendo discutida no projeto de lei PLS 236/2012. Os resultados indicaram um forte sentimento punitivo dos entrevistados:

Três em cada quatro entrevistados (76%) concordam com a necessidade de se aumentar o tempo em que os condenados devam ficar presos para aumentar a segurança da sociedade. Hoje, a lei estabelece um prazo máximo de 30 anos para que um condenado permaneça na prisão, considerado adequado para 17% dos entrevistados. Todavia, 50% dos entrevistados apoiam o aumento da pena máxima, sendo que destes, 36% defenderam o aumento do limite para 50 anos”. [...] “Para quase 90% do público entrevistado, a maioria penal no Brasil deve ser reduzida: 35% indicaram a idade de 16 anos para que uma pessoa possa ter a mesma condenação de um adulto, 18% apontaram 14 anos e 16% responderam 12 anos. (DATASENADO, 2012, p. 3).

É possível que essas políticas e práticas penais decorrentes da canalização para o legislador dos sentimentos do público (raiva, medo, insegurança etc) possam ter uma conotação de natureza político-eleitoral. As evidências indicam que, ainda que indiretamente, busca-se alcançar recompensas eleitorais com “medidas duras” contra crime, o que caracterizaria o fenômeno político da *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo punitivo* (PRATT, 2007).

Para a obtenção de eventuais vantagens eleitorais decorrentes da atividade parlamentar (na lógica do *punitivismo popular*) não se exige que a aprovação das leis que interessam ao público deva ocorrer necessariamente no período eleitoral. Em estudo realizado por Campos

(2010) constatou-se um menor número de leis aprovadas nos anos eleitorais, mas isto, por si só, não significa desinteresse do político por recompensas eleitorais oriundas de sua atuação.

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 subsequentes 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 (CAMPOS, 2010, p. 118).

Assim, para os atores políticos é importante atuar em conformidade com os anseios da sociedade de modo a reafirmar o poder do Estado no combate ao crime e, ao mesmo tempo, estabelecer uma relação harmônica entre a sua atuação e o clamor público. Para Garland (2008), quando o legislador atua no contexto da competência eleitoral, as escolhas políticas são amplamente determinadas pela necessidade de encontrar medidas populares e efetivas, que não sejam vistas como sinal de fraqueza ou do abandono da responsabilidade do Estado para com o público.

Tipicamente, o governante político vê as iniciativas em termos do seu apelo político e em relação com outras posições políticas; age de acordo com o horizonte de tempo ajustado pela competição eleitoral e sob os holofotes da publicidade midiática; e confia primordialmente na sabedoria “política” – sobre opinião pública, preferências de certos grupos, táticas de oposição, valores políticos – e menos na experiência administrativa ou nas descobertas científicas (GARLAND, 2008, p. 251).

No caso do Brasil, acredita-se que, embora os políticos não confessem a prática do punitivismo popular, “restaria evidente que os parlamentares brasileiros tirariam proveito da relação (criminalização-opinião pública); assim, despreocupando-se dos efeitos práticos de sua conduta, alguns se valem do direito penal para obter créditos políticos, notoriedade etc.” (GAZOTO, 2010 p. 291).

Não é digno de censura, portanto, que o legislador decida e atue de acordo com os interesses da sociedade, até porque o Brasil adota uma democracia representativa. O que se considera inapropriado e dissociado de qualquer preceito ético é uma eventual ação do legislador, movida por interesses político-eleitorais subjacentes ao interesse público e tendentes a obtenção de vantagens em competição eleitoral a curto prazo, caracterizando o *punitivismo popular*.



As evidências de um *punitivismo* – que pode ser caracterizado por uma política penal *popular* – tornam-se mais fortes quando se vê, por exemplo, o Senado Federal, por meio da Comissão responsável pela reforma do Código Penal, solicitar uma pesquisa pública nacional para identificar os anseios sociais – do público – em relação às mudanças que devem ser feitas neste referido conjunto de leis.

O clamor público por punições mais severas e leis duras contra o crime, pode estar relacionado à contribuição de fatores específicos da criminalidade. Quanto a isto, o legislador atribui, a partir de suas percepções, duas causas para o aumento expressivo da criminalidade no país: as *armas de fogo* (uso, porte, fácil acesso e tráfico de armas) e as *drogas* (consumo e tráfico).

#### **4.4 Armas e drogas: vetores de violência e criminalidade**

Os parlamentares quando perguntados sobre a sua visão da violência e do crime no Brasil contemporâneo, pelo menos três deles, foram enfáticos em afirmar que o cenário de violência e criminalidade é fomentado pelas drogas e armas. Apesar de uma legislação “dura” quanto aos crimes de tráfico de drogas e porte ilegal de armas, o Estado não dá conta do controle da criminalidade decorrente desses dois vetores.

Apesar de os parlamentares não fazerem distinção expressa entre violência e crime ou mesmo entre a legitimidade ou não da violência, o que se infere de suas respostas é uma percepção de que o crime é uma violência ilegítima e contrária à lei.

Uma demarcação mais precisa sobre este aspecto se faz necessária, podendo-se estabelecer que o “crime é uma violação da lei e, portanto, um ato de desvio, ou seja, uma violação de regra”. Apesar de ser mais problemática a sua definição, considera-se que a “violência é agressão física, ou seja, quando as pessoas usam métodos físicos para prejudicar os outros”. No entanto, o dano produzido não é necessariamente físico, pois poderia ser um dano social ou uma privação de recursos (FELSON, 2009, p. 25-26).

Ainda sobre o tema, Felson (2009) esclarece que a definição de violência está relacionada a uma agressão antissocial; mas determinadas agressões podem não ser consideradas comportamento violento por serem legitimadas no contexto em que ocorrem,

sendo extremamente necessário verificar, contextualmente, as semelhanças entre a agressão e a violência legítima e ilegítima, bem como se os motivos para ambos são os mesmos.

Da mesma forma que não estabelecem diferenças entre crime e violência, os parlamentares também não demarcam as particularidades em relação às drogas – tanto do ponto de vista do tráfico quanto do consumo – e do uso de armas de fogo enquanto fatores que contribuem para a intensificação e elevação das taxas de criminalidade no Brasil. Muito embora existam particularidades contextuais quanto às implicações de armas e drogas no campo da violência e da criminalidade, os parlamentares lhes conferem um tratamento isonômico, sem qualquer distinção quanto à natureza desses fatores.

O deputado D6 (PSDB), por exemplo, construiu um esquema explicativo em que considera a existência de uma “macrocriminalidade” e “organizações criminosas” que, em face da inexistência de proteção adequada nas fronteiras do país, são abastecidas constantemente com armas e drogas, o que fomenta a violência e a criminalidade. Portanto, isso cria uma “sobrecarga” para as estruturas de segurança pública que não dão conta do controle desse tipo de criminalidade.

Trata-se da necessidade de se admitir a existência de limites claros da atuação do Estado no combate à criminalidade. Assim, quando se admite o caráter “normal” das taxas de criminalidade e os limites do sistema penal, põe-se em questão um dos mitos fundadores das sociedades modernas – o mito do Estado soberano – em que o Estado julga possuir a capacidade de garantir a segurança e a ordem, bem como de reprimir o crime dentro de seu território (GARLAND, 2008).

Em outros termos, isso significa a difícil confissão do fracasso do poder repressivo do Estado. Nesse sentido, o deputado D7 (PR), em sua fala e referindo-se à violência, afirma que: “Ela tá desordenada, perdemos o controle da violência e da criminalidade no país. É um problema social e um problema estrutural de segurança e justiça”.

Esse “fracasso” somente pode ser admitido e revertido a partir de uma “reflexibilidade”, que se refere à capacidade dos órgãos integrantes do sistema de justiça penal de desenvolverem “mecanismos destinados a monitorar suas próprias práticas, bem como sujeitá-las à avaliação controlada (GARLAND, 2008). Trata-se de uma reavaliação crítica das próprias práticas, tendente a reconhecer os limites do Estado no combate e prevenção ao crime, bem como desenvolver novas estratégias de controle.

Apesar da necessidade de se desenvolver novas estratégias de enfrentamento do crime – também chamadas de “estratégias de adaptação” (GARLAND, 2008) – os parlamentares insistem no “mito do Estado soberano”, numa perspectiva repressiva de “guerra contra as drogas” e de “guerra contra o crime”. Nesse contexto, armas e drogas, indistintamente, compõem, na visão do legislador, uma “macrocriminalidade”, que contribui fortemente para aumento das taxas de criminalidade.

[...] o que mais fomenta a violência no Brasil e no mundo são armas e drogas. E em relação a armas e drogas, nós temos leis no Brasil duríssimas, mas não há a correspondente estrutura por parte do poder executivo para aplicabilidade da lei (DEPUTADO D6, PSDB).

Como a fronteira está livre, inclusive para o crime, o tráfico de armas, drogas, mercadorias e de gente ocorre normalmente, e aí as organizações criminosas e a macrocriminalidade é abastecida de forma constante com armas e drogas, o que cria uma sobrecarga tremenda para os policiais do Brasil. É verdade que a ausência de políticas de inclusão social de excelência termina sendo um fator que também contribui para a violência, mas não é determinante. Por que? Porque nos últimos vinte anos todos os indicadores sociais no Brasil melhoraram, mesmo na ausência de políticas de excelência, mas melhoraram. E mesmo assim, a violência continua crescendo, o que significa dizer, portanto, que políticas de excelência na área de inclusão social elas não são determinantes para a prática da violência ou para a prevenção da violência. (DEPUTADO D6, PSDB).

O parlamentar faz uma correlação entre o uso ou tráfico de armas e drogas com o aumento da criminalidade como forma de justificar a incapacidade do Estado na implementação e execução de políticas eficazes de controle do crime. Essa concepção de que o tráfico de drogas e o uso ilegal de armas de fogo como fatores determinantes para a elevação das taxas de criminalidade também tem expressa um sentimento culturalmente consolidado durante os últimos trinta anos do século XX, quando, especialmente, nos Estados Unidos quando se declarou “guerra contra as drogas” e a “guerra contra o crime” (GARLAND, 2008), numa clara manifestação de *punitivismo* quanto aos crimes vinculados ao consumo e tráfico de drogas, bem como contra os crime violentos.

Embora não tenham sido estabelecidas diferenças quanto à influência do uso de armas e do tráfico/consumo de drogas na elevação das taxas de criminalidade, convém analisar estes vetores separadamente, em virtude da sua natureza. Apesar disto, há um ponto em comum entre eles que deve ser considerado, que é a implicação na dinâmica do crime e da violência.

### *A violência das drogas*

Por um lado, se as drogas são consideradas vetores da violência e criminalidade, por outro, busca-se punir severamente os crimes de tráfico de drogas. Essa questão parece ser ainda um remanescente da política global de combate às drogas, que contou, inclusive, com o apoio da ONU. Desde 1988, quando foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas, que criminalizou o comércio ilegal em escala global, países buscaram soluções na instituição de penas mais severas e na consolidação dos sistemas criminais de combate ao tráfico de drogas. Todavia, o cenário atual, porém, revela que a “guerra às drogas”, em especial, no Ocidente geopolítico, não obteve resultados convincentes.<sup>62</sup>

Ainda sobre o aspecto da repressão severa quanto aos crimes decorrentes de armas e drogas em nível global, o estado da Califórnia, nos Estados Unidos, por exemplo, dispõe de lei – *three strikes* – que aumenta as penas de forma extremamente severa para crimes violentos, de drogas ou praticados com armas (ESTRADA, 2013). No caso da “*three strikes and you ’re out*”<sup>63</sup>, “a terceira condenação, dependendo do crime pode gerar prisão perpétua automática” (GARLAND, 2008, p. 85). Nesse sentido, “a “Guerra contra o Crime” realizada em todo o mundo nas últimas duas décadas tem foco considerável na atenção em proteger a segurança pública mediante a imposição de penas mais severas sobre os delinquentes condenados por crimes relacionados com a droga” (ROBERTS at al, 2003, p. 143).

Eu penso que o Brasil está num momento de muitas dificuldades em todos os setores, na economia, na saúde, na educação e também na segurança pública, que é um desafio muito grande em todos os governos, o federal, os estaduais e os municipais no combate à criminalidade. E tem muito a ver, não só com os problemas do desemprego, da desocupação, no campo e também nas cidades e, principalmente, bebidas e consumo de drogas tem sido fator preponderante para a incidência de crimes, alguns dos quais considerados bárbaros, crimes hediondos cometidos em todo o Brasil (SENADOR S3, PSB).

<sup>62</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/guerra-as-drogas-novas-solucoes-anunciam-fim-da-repressao-ao-consumo-no-ocidente-destaca-onu/>> Acesso em: 20 jun. 2016.

<sup>63</sup> Essa expressão “*three strikes and you ’re out*” representa o endurecimento das leis contra o crime em alguns estados americanos. Trata-se de uma “alusão a um dos momentos mais emocionantes do beisebol, no qual o rebatedor de um time é eliminado se o arremessador (*pitcher*) do time adversário consegue contabilizar três *strikes* (arremesso da bola do *pitcher* para o *catcher* em condições de ser rebatida sem, porém, que o seja). Em âmbito penal, utilizou-se a metáfora do *three strikes and you ’re out* para batizar a lei aprovada com pioneirismo pelo estado da Califórnia, em 1994, segundo a qual, a terceira condenação (cada qual equiparada a um *strike*), dependendo do crime, pode gerar prisão perpétua automática” (GARLAND, 2008, p. 85).

O Senador S3 (PSB) apresenta uma percepção de que o desafio do combate à criminalidade é apenas mais uma dificuldade entre outras com as quais o Estado brasileiro tem convivido, a exemplo do campo da economia, saúde e educação. Considera que essa criminalidade difícil de ser enfrentada está relacionada com os problemas do desemprego e da desocupação, seja no campo ou na cidade; mas, principalmente, pelas bebidas e consumo de drogas .

Para o senador, o “consumo de drogas” tem sido um fator preponderante na prática de crimes, embora não especifique quais as evidências ou indicadores hábeis a demonstrar esta relação entre a elevação das taxas de criminalidade e o consumo de drogas. As afirmações parecem estar muito assentadas em correlações históricas e normativas entre as “drogas” e o “crime”.

A prática de crimes tem sido associada historicamente ao consumo de drogas, sobretudo no cenário norte-americano, que entre anos de 1960 a 1980 desenvolveu uma política de repressão às drogas e ao crime, denominada de “guerra às drogas” e de “guerra ao crime”. Todavia, verifica-se que nesse período a atuação das polícias foi bastante seletiva quanto ao estereótipo do usuário de drogas, prendendo-se, proporcionalmente, mais negros do que brancos. Havia uma disparidade racial que determinava a ação de combate às drogas, que, por muito tempo, esteve associada às pessoas negras (TONRY; MELEWSKI, 2008).

No Brasil, pelo menos, desde 1976, essa correlação sempre existiu, inequivocamente, do ponto de vista normativo, considerando que a Lei nº 6.368/1976 definiu o “consumo de drogas” como crime punido com pena de prisão e sujeito a um procedimento penal rigoroso. Todavia, a percepção de que a situação do usuário de drogas é muito mais uma questão de saúde pública do que propriamente de segurança pública foi esboçada na Nova Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006), que, embora tenha persistido na criminalização desta conduta, deixou de considerar a prisão como pena o crime de posse de drogas para consumo, como também passou a prever tratamento para o usuário de drogas.<sup>64</sup>

Apesar do esforço do legislador brasileiro, algumas dificuldades são observadas quanto à reprovação do uso de drogas como fator criminógeno, pois a atual Lei Antidrogas, a exemplo

---

<sup>64</sup> Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006): “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. (...) § 7º. O juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado. ”

da anterior, não identifica qual a quantidade de droga que configura tráfico ou consumo. Apenas dispõe que para verificar se a droga se destinava a consumo pessoal, o juiz deve levar em conta não somente a quantidade, mas também outras circunstâncias fáticas e subjetivas<sup>65</sup>, a exemplo do local e das condições em que houve a apreensão da droga, bem como às circunstâncias sociais e pessoais, à conduta e aos antecedentes da pessoa que portava a droga.

Essa discricionariedade na determinação do consumo ou do tráfico de drogas pode ser marcada por fatores relativos à classe social ou a raça das pessoas envolvidas. Exemplo disto, verificou-se no cenário norte-americano na última parte do século XX, em que, apesar de os dados demonstrarem que o uso de drogas era maior na população branca ou pelo menos equivalente, detenções por infrações relacionadas com o tráfico de drogas efetivamente recaíam desproporcionalmente sobre os negros (ESTRADA, 2013, p. 8).

No mesmo sentido, Garland (2008, p. 281) considera que a política do governo norte-americano de “guerra contra as drogas” provocou transformações profundas na atividade de aplicação da lei nos Estados Unidos, bem como superlotou o sistema carcerário com um número desproporcional de negros pobres.

Esse modo de correlacionar as drogas com o aumento da criminalidade – embora não se possa estabelecer concretamente essa relação – decorre também de um processo histórico de formação cultural da política de controle do crime na modernidade tardia, em que atitudes e crenças sobre as drogas, por exemplo, são compartilhadas e constituem uma “experiência coletiva” do crime. O medo, a indignação e o senso comum sobre crime “se tornam fatos culturais estabelecidos, que são sustentados e reproduzidos por roteiros culturais e não pela pesquisa criminológica ou por dados oficiais” (GARLAND, 2008, p. 346).

Essa política de repressão severa aos crimes de tráfico de drogas – e a sua correlação com o aumento das taxas de criminalidade – relacionada à tradicional campanha global de ‘guerra contra as drogas’, que teve seu marco inicial na Convenção da ONU do ano de 1971, da qual o Brasil se tornou signatário, compõe uma formação cultural que Garland (2008, p. 346) denominou de “complexo do crime” da pós-modernidade, caracterizada por um conjunto de atitudes e crenças sobre o crime, que após estabelecidas não se alteram rapidamente.

---

<sup>65</sup> Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006): (...) § 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.

### *A violência das armas*

A percepção de que as armas de fogo são um fator que implica no aumento da criminalidade violenta é compartilhada por parte dos legisladores entrevistados. Nesse ponto, há um sentido em critério estatístico para tais percepções, tendo em vista que, de acordo com os recentes dados divulgados pelo IPEA, “em 2014, 44.861 pessoas sofreram homicídio em decorrência do uso das armas de fogo, o que correspondeu a 76,1% do total de homicídios ocorrido no país”, embora tenha havido uma redução desse índice após a sanção do Estatuto do Desarmamento em 2003, período em que esse indicador alcançou 77%.<sup>66</sup>

Ainda quanto à questão dos crimes violentos praticados por armas de fogo, verifica-se a “normalidade” das altas taxas de criminalidade neste campo. Essa “normalidade” produz efeitos no sentido de construir um cenário de “medo do crime”, que exige em contrapartida uma atuação mais efetiva do Estado. No caso brasileiro, uma atuação política nesse sentido foi a elaboração e vigência do Estatuto do Desarmamento, cuja justificativa foi analisada no capítulo anterior.

Tendo em vista a sua relevância, enquanto resultado de uma nova política penal, o Estatuto do Desarmamento foi submetido, no dia 23 de outubro de 2005, a um referendo popular – uma consulta pública, após a sanção da lei – para saber se comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional deveria ser proibida. Todavia, a maioria da população que votou (63,94%) preferiu que manter a referida comercialização, impondo limites à aquisição e criminalizando a posse e o porte ilegal de arma de fogo.<sup>67</sup>

Embora o controle estatal sobre comercialização, posse e porte de armas de fogo não pareça tratar-se de um consenso político e popular, as falas dos parlamentares (dois deputados federais e um senador) indicam que as armas são responsáveis, em grande parte, pela violência e altas taxas de criminalidade no país. Igualmente, os indicadores de homicídios no Brasil

---

<sup>66</sup> Os dados foram extraídos do Atlas da Violência 2016 elaborado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Nota técnica nº 17. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160322\\_nt\\_17\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2016\\_finalizado.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

<sup>67</sup> O Estatuto do Desarmamento, como ficou conhecida a Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, “dispôs basicamente do registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição e do Sistema Nacional de Armas (SINARM). Em suas disposições finais, ela tratou da realização de um referendo popular cujo objetivo havia sido definir se a comercialização de arma de fogo e munição em todo o país seria proibida, salvo exceções estabelecidas no texto da própria lei”. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/referendo>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

apontam, como já visto, para uma preponderância de mortes violentas por armas de fogo (IPEA, 2016). Uma boa solução para este problema, segundo Zaffaroni (2007), seria a eliminação radical das armas de fogo da população o que poderia significar uma contribuição importante para a redução das mortes violentas. Ele ainda acrescenta:

O Legislativo teria de proibir definitivamente a produção, importação e venda de armas e impor maiores penas para os membros das forças de segurança que tentarem traficá-las. É difícil? Têm muitos interesses opostos? Efetivamente, não duvido disso, mas se não se faz algo, se temos homicídios por causa das armas, e as armas ficam na sociedade por causa de interesses, é claro que esses homicídios são causados por interesses (ZAFFARONI, 2007, p. 134).

É, portanto, esse cenário de altas taxas de criminalidade, sobretudo crimes violentos praticados com arma de fogo, que justifica as percepções do legislador sobre a necessidade de concentrar a atuação política e das instituições públicas de combate ao crime no controle mais rigoroso sobre a posse e o porte de armas de fogo no Brasil. Ao contrário, a uma atuação política sistemática no sentido de flexibilizar a sua comercialização, posse e porte, em outros termos, querem atenuar as regras para facilitar a aquisição e uso de arma de fogo no país.

Esse debate permanece em vigor no Congresso Nacional desde a aprovação do Estatuto do Desarmamento, ocasião em que foram criadas duas frentes parlamentares compostas por senadores e deputados para tratar desse tema. Criou-se, assim, a "Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas" e a "Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa", que entre seus objetivos está o de “assegurar os meios necessários ao exercício da legítima defesa, inclusive no que diz respeito ao porte, à posse, uso e comercialização de armas e munições”.<sup>68</sup>

Como se pode observar, essas tensões políticas sobre a questão das armas de fogo revelam contradições e complexidades da política de controle do crime no Brasil. Estas contradições podem estar relacionadas, sobretudo, com as “ideologias políticas” vigentes no Congresso Nacional. Na virada do pensamento criminológico e punitivo, a partir da década de 1970, no contexto norte-americano e britânico, verificou-se um forte antagonismo político; de um lado, os *liberais*, que “consideravam o crime um sintoma de desigualdade”; e do outro, os *conservadores*, que enalteciam as penas longas e de morte (GARLAND, 2008, p. 108).

---

<sup>68</sup> Os estatutos das frentes parlamentares foram publicados por meio de Resolução da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atomes\\_sn/2005/atodamesa-35565-21-julho-2005-537881-publicacaooriginal-30947-cn.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atomes_sn/2005/atodamesa-35565-21-julho-2005-537881-publicacaooriginal-30947-cn.html)>. Acesso em: 20 jun. 2016.



E, nesse contexto de complexidade da política penal brasileira e de enfrentamento às altas taxas de criminalidade, especialmente aquela decorrente de armas de fogo e drogas, alguns parlamentares entrevistados revelaram novos caminhos, sobre os quais passo a tratar no tópico seguinte.

#### **4.5 Novas políticas públicas de segurança**

Perguntados sobre quais as estratégias que devem ser adotadas para o controle efetivo da violência e do crime no Brasil, três dos deputados entrevistados apontaram caminhos que acreditam que devem ser seguidos pelo Estado no sentido de resolver a questão das altas taxas de criminalidade. Tais medidas se referem à necessidade de tornar mais rigorosos os critérios de progressão de regime de cumprimento de pena<sup>69</sup>, ampliação dos investimentos no setor de segurança pública e a implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria de vida dos cidadãos, conforme segue transcrito:

[...] No momento, você tem que, praticamente, diminuir bastante são as progressões da pena. O "elemento" é condenado a trinta anos, cumpre um sexto e já vai par rua. Você cada vez mais elimina, o cara não consegue se regenerar nunca (DEPUTADO D5, PSC).

Essa ausência de investimentos e de políticas públicas adequadas nessa área fez com que houvesse uma estrangulação no sistema, uma precarização do sistema, e o sistema não respondendo adequadamente, a consequência é a violência, a criminalidade avançar (DEPUTADO D6, PSDB).

Primeiramente, precisamos melhorar nosso estímulo com projetos voltados as políticas públicas, sendo esse, um dos pilares essenciais para aumentar a qualidade de vida dos nossos cidadãos. [...] Isso decorre em virtude da má distribuição de renda que por sua vez há um crescimento desordenado quanto à desigualdade social no Brasil. Isso faz com que as pessoas, principalmente os “jovens”, que são influenciados pelas questões sociais como, por exemplos, as culturais. As carências sociais, à desestruturação do núcleo familiar, à

---

<sup>69</sup> “No ordenamento jurídico do país, existem três tipos de regimes de cumprimento de pena: o regime fechado (executável em estabelecimentos prisionais de segurança máxima ou média, denominados penitenciárias), o regime semiaberto (executável em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar) e o regime aberto (cumprido em casa de albergado ou em outro estabelecimento adequado). Deste modo, salvo nas hipóteses de condenação que prevê o regime inicial aberto, nos demais, obrigatoriamente, o sentenciado deverá passar pelo regime semiaberto, um regime intermediário que objetiva permitir ao condenado, no seu processo de gradativo de preparação para reintegração à sociedade, algumas experiências sociais externas ao cárcere.” (ANDRADE *et al*, 2015, p. 23).

ganância, o individualismo, o egoísmo e à insensibilidade das elites formam as bases, as fundações, a estrutura, enfim, de uma criminalidade que avança e atinge todos os setores da vida nacional, em muitos casos, “omissão do poder público”. (DEPUTADO D8, PMDB)

A pretensão de reduzir a possibilidade de progressão de regimes encontra uma lógica correspondente à opinião de que “a prisão funciona”. Neste caso, a lógica do parlamentar é de que quanto mais tempo o criminoso permanecer preso mais chances terá para se “ressocializar”, talvez no sentido de tornar-se uma pessoa menos propensa para a prática de crimes.

Trata-se de uma característica da cultura punitiva na modernidade tardia, notadamente nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, marcada pelo *slogan* de que “a prisão funciona”, considerada, nesse caso, como mero mecanismo de neutralização e de retribuição (GARLAND, 2008). Sob esse argumento, a Espanha também tem abraçado a crença que “a prisão funciona” e “tem usado cada vez mais a prisão como forma de remover os infratores da sociedade durante longos períodos de tempo” (MAKIN, 2013, p. 272).

Essa nova cultura política de controle do crime baseada na pena de prisão com o apoio popular e a crença na prisão, tendo marcado em alguns países – a exemplo do Estados Unidos, Grã-Bretanha e Espanha – o desenvolvimento do *populismo penal* ou *punitivismo popular* (PRATT, 2007; GARLAND, 2008; MAKIN, 2013). No caso brasileiro, esse discurso pelo endurecimento da punição e manutenção do criminoso preso por mais tempo, também, parece ser bem recepcionado pela maior parte da sociedade, sobretudo diante de um cenário de violência e altas taxas de criminalidade, marcado pelo “medo do crime” e sentimento de insegurança.

Nesse aspecto, observa-se que a pesquisa realizada, no ano de 2012, pelo Datasenado para subsidiar a discussão do projeto de lei PLS 236/2012, que trata da reforma do Código Penal Brasileiro, apontou que quanto à redução de pena com base no bom comportamento do preso não apresenta consenso entre os entrevistados. Todavia, quando a questão diz respeito à possibilidade de o preso com bom comportamento possa passar o dia fora da prisão, “a aprovação cai para 29%, com a maioria das pessoas (68%) discordando da concessão de regime semiaberto a presos que apresentarem bom comportamento”.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Pesquisa sobre a reforma do Código Penal, realizado em outubro de 2012. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/Reforma\\_do\\_C%C3%B3digo\\_Penal.pdf](https://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/Reforma_do_C%C3%B3digo_Penal.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

Para os atores políticos, atuando no contexto da competência eleitoral, as escolhas políticas são amplamente determinadas pela necessidade de encontrar medidas populares e efetivas, que não sejam vistas como sinal de fraqueza ou do abandono da responsabilidade do Estado para com o público (GARLAND, 2008, p. 250).

Uma outra medida apontada pelo deputado D6 (PSDB) diz respeito à necessidade de mais investimento em segurança pública e de uma “política adequada” para obtenção de respostas efetivas contra a violência e a criminalidade. Primeiro, a questão de “investimentos” nesse campo, enquanto sinônimo de garantia de segurança pública é dilema comum nas experiências de combate ao crime, em outros países, na modernidade tardia. Segundo, é que a percepção de “política adequada” se refere às práticas penais suficientemente capazes de manter o controle da violência e da criminalidade.

Sobre este aspecto, é importante notar que as políticas de controle do crime, sobretudo as repressivas, não são isentas de custos; ao contrário demandam elevadas despesas. Por outro lado, afirma Garland (2008) que na experiência britânica, a partir dos anos de 1970, por exemplo, demonstra que, diante da escassez de recursos e de suas limitações na capacidade de controlar a criminalidade, o Estado realocou e redefiniu responsabilidades.

Nesse caso, uma “redefinição” importante foi a denominada “estratégia de responsabilização”, em que o Estado muda a forma de agir em relação ao crime. “Em vez de tratar o crime diretamente com o uso da polícia, dos tribunais e da prisão, esta abordagem promove um novo tipo de ação indireta, na qual as agências estatais incentivam a ação de atores e de organizações não-estatais” (GARLAND, 2008, p. 269).

Por último, o deputado D8 (PMDB) mencionar que é necessário implementar políticas públicas, enquanto pilares essenciais para aumentar a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros, como mecanismo de combate ao crime. Ou seja, o parlamentar parte da premissa de que são as desigualdades culturais e sociais fatores que contribuem para a violência e para o crime. Considera como sendo causa do crime a ausência de “prevenção social” ou de uma “engenharia social” que promova as condições necessárias para afastar certos grupos de pessoas do crime.

Essa percepção do parlamentar está mais próxima da perspectiva da “tolerância zero” e “lei e ordem”, em que a política repressiva contra o crime está relacionada com os interesses

do mercado – decorre, portanto, de uma política neoliberal – que oprime as pessoas de acordo com suas classes sociais, a exemplo dos pobres e negros (WACQUANT, 2012).

Por outro lado, o deputado D8 (PMDB), ainda fazendo referência às estratégias que devem ser adotadas para o controle efetivo da violência e do crime no Brasil, chama atenção para a necessidade de se verificar a quem interessa a “insegurança pública”, pois cada vez mais o “medo do crime” tem gerado bons negócios – uma referência aos ganhos que tem proporcionado a diversos setores do mercado – inclusive “votos a candidatos a cargos do executivo ou legislativo”, conforme transcrito:

Vejo essa situação em que não se pode pensar em segurança pública, uma área sensível que se liga diretamente com as nossas expectativas sociais, com nossa liberdade de ir e vir, com o direito à vida, e desenhar projetos ou programas na área, sem diagnósticos tecnicamente orientados. O primeiro estágio, na tentativa de implantar políticas públicas de segurança, é identificar a quem interessa a insegurança pública. Cada vez mais, o medo do crime rende bons negócios que vão desde a produção de carros blindados, armas, serviços privados de segurança, até votos a candidatos a cargos do executivo ou legislativo. As políticas públicas no Brasil têm sido direcionadas para facilitar a vida das elites, em primeiro plano, e em segundo a classe média (DEPUTADO D8, PMDB).

O deputado D8 (PMDB) refere-se à necessidade de se identificar a quem interessa a “insegurança pública”, sugerindo que em torno deste problema existam interesses privados, tendo em vista que “o medo do crime” se tornou um bom negócio para o setor comercial que atua na fabricação e comercialização de equipamentos de segurança e armas, além da prestação de serviços de segurança privada. O parlamentar considera que as políticas públicas de segurança têm sido voltadas para atender, em princípio, a uma elite. Apesar dessas ponderações menos repressivas, o discurso se revela bastante desarticulado, inclusive, com outras partes da entrevista em que se evidenciam propostas bem mais repressivas e punitivas.

Sobre esta percepção do deputado D8 (PMDB), convém ressaltar que o “setor comercial” de segurança surge como forma de “adaptação cultural” em face das altas taxas de criminalidade. No contexto das sociedades norte-americana e britânica – sociedades de alta criminalidade – por exemplo, o setor empresarial de segurança privada passou a desenvolver e comercializar um conjunto de mecanismos de segurança, em razão do ineficiente controle do crime pelo Estado. A indústria de segurança privada expandiu-se rapidamente durante as últimas três décadas do século XX, “vendendo seus serviços para organizações que exigiam

maiores níveis de segurança do que a polícia poderia prover e ajustando seus procedimentos de administração do crime para compatibilizá-los com seus próprios fins comerciais” (GARLAND, 2008, p. 341).

Desse modo, não se pode esquecer de que o setor empresarial de segurança privada propõe “adaptações” para administrar o crime, tendo em vista os limites e dificuldades que tem o Estado no enfrentamento da criminalidade. Não se trata de uma atuação excludente, mas ao contrário, interessa aos propósitos da política oficial de controle do crime.

Os parlamentares, enquanto formuladores da política penal, quando defendem a responsabilidade pessoal do criminoso em face da ação governamental, afastam-se cada vez mais da tradicional perspectiva de segurança do estado de bem-estar social e se aproximam, ainda mais, da perspectiva do setor privado, o que altera a natureza da relação entre teoria criminológica e política. Nesse cenário, a sociedade parece também não acreditar mais na capacidade do sistema de justiça penal para mudar ou reabilitar infratores (GARLAN, 2008; HAGGERTY, 2004; WHEELDON e HEIDT, 2007).

Essas medidas ou “adaptações” propostas pelos parlamentares se justificam pelas altas taxas de criminalidade evidenciadas no Brasil, especialmente pelos indicadores de homicídios e pela superlotação carcerária verificada no sistema prisional, conforme dados atualizados do Infopen 2014. Por consequência, outra preocupação dos parlamentares entrevistados é a situação de precariedade do sistema prisional.

#### **4.6 A falência do sistema prisional**

Durante as entrevistas, os parlamentares referiram-se às condições da prisão utilizando expressões como sistema prisional, penitenciárias, presídios e cadeias. Nesse sentido, fica claro que a ideia de sistema prisional pode ser útil para definir conjunto de todas unidades prisionais brasileiras, independente da competência de gestão (estadual ou federal) ou de sua natureza legal (penitenciárias, presídios, cadeias ou carceragem das delegacias de polícia).

A situação do sistema prisional, notadamente a superlotação carcerária, é um termômetro importante para mensurar os resultados das políticas de segurança pública. No caso

brasileiro, os indicadores oficiais de pessoas presas apontam para uma urgente necessidade de aprimoramento das políticas de controle do crime centradas na pena de prisão.

A exemplo disso, os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Dez/2014 indicam que “nos últimos 14 anos a população do sistema prisional brasileiro teve um aumento de 167,32%, muito acima do crescimento populacional”. O mais grave, nesse caso, é a superlotação carcerária que se evidencia no déficit de vagas que, em dezembro de 2014, chegou a 250.318 vagas. Ou seja, para este período, são 622.202 pessoas presas no sistema penitenciário (estadual e federal) e delegacias de policias para apenas 371.884 vagas.

Esses indicadores estão alinhados à percepção do legislador de que o sistema prisional está falido, relacionando-o à incapacidade que tem a prisão de mudar, por si só, o cenário da criminalidade no Brasil. Apesar dos dados sobre o sistema penitenciário se revelarem escassos e precários, é possível se extrair desses dados oficiais as dificuldades pelas quais atravessam o sistema prisional. Isso se mostra mais evidente quando se constata uma superlotação carcerária bem superior à dos demais países ocidentais.

O aumento no número de pessoas presas no Brasil pode estar relacionado com a mudança do pensamento criminológico nos últimos trinta anos do século XX, especialmente nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, pois, após os anos de 1970, a política de controle do crime baseada em ideais de reabilitação em vez da prisão, e que tinha como fundamento o pensamento criminológico correcionalista, é substituída por uma nova perspectiva de punição, em que a prisão retorna às discussões como instrumento punitivo mais adequado para o controle da criminalidade (GARLAND, 2008).

Apesar de não existirem indicadores concretos de que o aumento do número de pessoas encarceradas seja uma consequência direta do distanciamento dos formuladores das políticas públicas das pesquisas sociais ou do conhecimento criminológico, é possível que o cenário atual da justiça penal possa ser redefinido positivamente, caso sejam considerados os resultados das políticas sociais que apontem indicadores confiáveis e que possam estabelecer, contextualmente, uma “explicação causal” para este fenômeno.

As percepções do legislador quanto ao sistema prisional brasileiro são de descrédito, desconfiança e, sobretudo, de fracasso em seu ideal ressocializador:

[...] a partir do sistema prisional que é uma vergonha, uma vergonha por quê? Porque não tem dinheiro. Você não faz presídios e depois tem custeio do

presídio sem dinheiro, não é, e esse vazio, portanto, de financiamento termina contribuindo de forma, assim, muito forte para esse quadro que nós estamos vivendo aí. Há uma abordagem acerca da nossa legislação. Uma abordagem pra uns dizem que a nossa legislação é frouxa, pra outros é que a nossa legislação encaminha para um encarceramento absurdo. Eu acho que a nossa legislação não é nenhuma coisa nem outra, ela é muito equilibrada. Por quê? Hoje quem pratica crime até dois anos não vai para o cárcere, são os chamados crimes de menor potencial ofensivo. Não tem inquérito, não tem flagrante, enfim, quem pratica crime até quatro anos também não vai para o cárcere o Brasil. Significa dizer que quem pratica crimes considerados leves não tem cadeia (DEPUTADO D6, PSDB).

As prisões são excepcionais, prisão não é lugar “pro’ cara curtir, como se fosse uma colônia de férias, tá ok? Eu, por exemplo, entre uma “aplicadinha” numa escola e numa cadeia, eu fico na escola. A prisão não tá bem, é problema dele, é só não sequestrar, não roubar, não matar, que ele não vai pra lá. É muito simples! (DEPUTADO D5, PSC).

No primeiro momento, o deputado D6 (PSDB) relaciona o fracasso do sistema prisional com a falta de recursos financeiros e investimentos no setor, com o que ele denomina de “vazio de financiamento”. Acrescenta que não são construídos novos presídios, nem há dinheiro disponível para o custeio do sistema prisional, razões pelas quais se justifica o seu quadro atual. Não se trata de uma situação decorrente de uma “legislação frouxa” ou muito dura, pois considera que a atual legislação brasileira é equilibrada, pois quem pratica crimes leves não vai para a cadeia.

O parlamentar não aponta evidências ou indicadores claros para justificar essa sua percepção do “vazio de financiamento”. Entretanto, é importante notar que está em vigor desde 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, que entre outros objetivos, tem como uma de suas diretrizes a “modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional”.<sup>71</sup> Todavia, a realidade percebida pelos parlamentares, bem como os indicadores disponibilizados e atualizados pelo Ministério da Justiça – Infopen/Dezembro 2014 – não revelam melhorias ou sinais de modernização do sistema; ao contrário, indicam um aprofundamento de suas dificuldades, notadamente com o crescimento da população carcerária, de um lado, e o déficit de vagas, do outro, provocando uma superlotação carcerária nos estabelecimentos penais do país.

---

<sup>71</sup> O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI foi instituído pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. A diretriz referida encontra-se elencada no inciso V do art. 3º da mencionada lei. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

Essa lógica da necessidade cada vez maior de aporte financeiro para gestão da segurança pública e do sistema prisional tem relação com a “retórica clássica do discurso político”, consistente na “segregação punitiva” e baseada no *slogan* de que a “prisão funciona”. Todavia, as experiências britânica e americana da modernidade tardia revelam que com a virada punitiva “os objetivos mudaram: propõem-se uma melhor gestão dos riscos e dos recursos, uma redução do medo e dos custos da criminalidade e da justiça criminal e um maior amparo às vítimas” (GARLAND, 1999, p. 63).

Sob outra perspectiva, o deputado D5 (PSC) considera que a cadeia deve ser lugar de sofrimento mesmo, não é “colônia de férias” e, portanto, isso é “muito simples”, quem não quiser passar por isto que não pratique crimes. Demonstra com isso uma visão de pura “retribuição” pela prisão, sem qualquer outra finalidade.

Essa percepção do deputado representa muito mais a lógica da “Criminologia do Outro” que “tende a satanizar o criminoso, a provocar os medos e as hostilidades populares e a sustentar que o Estado deve punir ainda mais”. Aproxima-se de uma “racionalidade” punitiva que durante décadas foi considerada ultrapassada e aviltante, mas que hoje encontra reconhecimento em setores políticos pelo simples fato de representar uma inequívoca forma de punição (GARLAND, 1999, p. 75).

Essa indiferença com o sistema está bastante relacionada com a ideia da “Criminologia do Outro” e, ao invés de ajudar, aprofunda a situação em que se encontra o sistema prisional. Os senadores entrevistados, muito embora tenham reconhecido a necessidade da prisão, enquanto mecanismo punitivo, lançaram fortes críticas sobre a atual situação do sistema prisional, considerando-o ineficiente para os fins a que se propõe e revelador de uma face desumana.

Não adianta dizer: ó o sujeito vai pra cadeia e vai ficar lá ... Não, cadeia é ruim, cadeia é uma desgraça. Cadeia tem o cheiro ruim, tem o cheiro de "creolina", que entranha na epiderme da pessoa. É ruim. É um castigo. Eu acho que a prisão, ela é incontrolável, agora, o Estado brasileiro já admite formas alternativas de penas que devem ser aplicadas. O Judiciário tem que ter coragem de aplicá-las. Precisamos discutir também algo que existia no passado, que não sei se ainda existe, que são as centrais de acompanhamento de cumprimento de penas alternativas. Quando fui ministro da justiça, criei várias pelo Brasil afora, porque senão o juiz aplica uma pena alternativa de prisão e a pena não tem nenhuma efetividade, porque não tem quem acompanhe o seu cumprimento. Eu acho que as prisões têm que ter, evidentemente, uma face humana, de modo que as pessoas possam ser tratadas com dignidade; quanto mais você rebaixa a pessoa, degrada a pessoa, mais ela



se torna agressiva. Os presídios têm que ser uma ocasião também de recuperação, pra isso, as formas clássicas de remição de pena, trabalho e estudo. (SENADOR S1, PSDB).

[...] Na verdade, a prisão do réu ou do acusado está prevista no Código Penal, em decorrência do crime cometido. Há uma graduação, depende da gravidade do crime cometido pelo réu. Agora, a nossa preocupação, neste momento também reside na superlotação das prisões brasileiras. Não que o crime não deva ser punido, deve ser punido, mas ao lado da remodelação do sistema prisional, a melhoria das cadeias, construção de outras tantas. (SENADOR S3, PSB).

O senador S1 (PSDB) revela suas percepções sobre o sistema prisional afirmando que a “cadeia” é ruim, é por si uma “desgraça”, representa efetivamente “castigo” e possui uma face desumana. E acredita, ainda, que se trata de uma “situação incontrolável” pelo Estado e que uma solução viável seria a aplicação mais frequente de “formas alternativas de penas” que já são previstas na legislação brasileira, devendo ser devidamente fiscalizadas pelas “centrais de acompanhamento de cumprimento de penas alternativas”, que, inclusive, foram criadas à época em que foi Ministro da Justiça.

Nesse aspecto, o que se vê é um reconhecimento de que a prisão, em virtude das condições em que se encontram os estabelecimentos penais no Brasil (presídios, cadeias, penitenciárias etc.) serve tão somente de um mecanismo de neutralização de criminosos, um fim em si mesma, sem propósitos reabilitadores (GARLAND, 2008). Um contexto em que prevalece o sentido da “prisão como depósito” (WACQUANT, 2012, p. 11).

Quanto às “alternativas à pena de prisão” já há previsão na lei, inclusive com um rol que descreve pelo menos cinco tipos específicos – prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos, e limitação de fim de semana – e que devem substituir a pena de prisão em determinados casos (Código Penal, art. 43). Contudo, as evidências e indicadores revelam que “as penas alternativas” não são eficientes no sentido do esvaziamento das prisões ou na redução da população carcerária, conforme conclusões em levantamento nacional sobre execução de penas alternativas realizado pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – ILANUD:

A pena alternativa, tal como é prevista no ordenamento brasileiro e aplicada pelo sistema de justiça, não cumpre a função de “esvaziar as prisões”, ou seja, o perfil do indivíduo apenado por pena restritiva de direito, especialmente quanto ao delito cometido, não se identifica com o da população carcerária (ILANUD, 2006, p. 254).

Como se pode observar, as “penas alternativas” se reverterem de um caráter “complementar”, que, de certo modo, frustra as expectativas e o ideal daqueles que defendem uma intervenção penal mínima, no sentido de fazer uso da prisão tão somente para as pessoas que forem condenadas pela prática de crimes violentos (OLIVEIRA JÚNIOR; FERREIRA, 2014).

Por outro lado, a fala do senador S1 (PSDB) contrapõe-se às falas dos demais parlamentares no sentido de considerar a necessidade de que “as prisões têm que ter, evidentemente, uma face humana, de modo que as pessoas possam ser tratadas com dignidade; quanto mais você rebaixa a pessoa, degrada a pessoa, mais ela se torna agressiva. ”

Do ponto de vista “ideal”, a Lei de Execuções Penais (LEP) impõe condições mínimas como requisito para a acomodação do condenado na prisão, estabelecendo, por exemplo, que em relação à cela do preso seja observado a dimensão mínima de 6 m<sup>2</sup> (seis metros quadrados) e a “salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana” (Lei n. 7.210/84, art. 88, “a”). Entretanto, considerando a situação “real” do sistema prisional – por exemplo, o déficit de 250.318 vagas e uma taxa de ocupação 167% (conforme dados do Infopen referentes a dezembro de 2014) demonstram que não há como o Estado assegurar condições de dignidade humana nas prisões brasileiras.

Outro aspecto destacado pelo parlamentar foi a necessidade de implementação de trabalho na prisão, como forma de “recuperação” do criminoso. Todavia, entende-se que, embora o trabalho esteja presente na LEP como direito do preso, na verdade, esse trabalho tem apresentado mais caráter “disciplinar” do que propriamente “reintegrador”. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) verificou-se que “no âmbito prisional o trabalho nem sempre foi interpretado como direito, mas sim utilizado como instrumento de punição e recompensa. Na prática, ainda está longe de ser percebido como direito” (ANDRADE, 2015, p. 21).

A questão da superlotação carcerária parece ser o mais grave dos problemas percebidos pelos parlamentares, embora nem todos os entrevistados tenham reivindicado uma reforma no sistema punitivo brasileiro. A reivindicação observada é por construção de novos presídios, o que revela uma atuação muito mais “simbólica” do que propriamente efetiva na busca da solução para o problema da superlotação.

Essa política de priorização da construção de novos presídios e abertura de novas vagas se assemelha às políticas britânicas e americanas de controle do crime logo após a virada do pensamento criminológico oficial a partir dos anos de 1970, quando passaram a ser orientadas para “segregação punitiva” e para “justiça simbólica”.

Atualmente, “há reconhecimento de que essa moderna estratégia de controle do crime foi testada pela justiça criminal e fracassou” (GARLAND, 2008, p. 77). Portanto, não parece razoável considerar que construir novas prisões possa ser uma medida capaz de reverter o atual quadro de superlotação carcerária em que se encontra o sistema prisional brasileiro. Assim, a prisão na forma em que é percebida pelos parlamentares se apresenta como um aspecto mais disciplinar do que propriamente “reintegrador”.

#### **4.7 Conclusão parcial**

Da análise das entrevistas dos deputados e senadores, foi possível extrair percepções bastante definidas acerca da atual política de controle do crime no Brasil e da importância da prisão nesse processo político.

A violência e as altas taxas de criminalidade decorrem, especialmente, em razão da precariedade do controle em relação às armas de fogo e consumo e tráfico de drogas no Brasil. Consideram que armas e drogas são vetores da violência e que somente a partir de um controle mais efetivo em relação a estes fatores criminógenos é que será possível garantir a segurança pública e proteção adequada à sociedade.

As “estratégias” apontadas pelos parlamentares para um mais efetivo controle do crime consistem, especialmente, na: a) criação de um “sistema integrado de segurança pública” (que pode levar em conta a unificação das polícias ou não); b) aplicação de *punição severa* para crimes graves e violentos, estando a prisão legitimada como mecanismo punitivo mais severo permitido na legislação brasileira; c) implementação de medidas punitivas populares, ou seja que se harmonizem com os anseios da sociedade quanto ao enfrentamento da violência e criminalidade; d) implementação de “novas políticas públicas de segurança” que reúne, ao mesmo tempo, caráter “punitivo” e “preventivo”; e e) a reestruturação e reforma do sistema prisional, sobretudo quando à superação do problema da superlotação carcerária.

Portanto, foi possível observar que a “racionalidade” política que norteia o controle do crime no Brasil apresenta semelhanças, sobretudo após a redemocratização política, com o

cenário vivenciado em países europeus – a exemplo da Grã-Bretanha e Espanha – e Estados Unidos, a partir da década de 1970, momento de fortes transformações sociais, econômicas e culturais que marcaram um novo estágio de desenvolvimento nessas sociedades.

Essas transformações na sociedade provocaram mudanças radicais nas políticas de controle do crime e na penologia moderna. Desenvolveram-se nesse cenário “racionalidades” políticas e administrativas baseadas na retórica do *punitivismo*, em que medidas “duras” contra o crime passaram a ser exigidas e implementadas como condição necessária ao controle das altas taxas de criminalidade.

Prevaleceu, especialmente, o retorno da prisão como principal mecanismo punitivo, ancorado no *slogan* “a prisão funciona” (GARLAND, 2008; MAKIN, 2013). Nesse ponto, é possível verificar semelhança com a experiência brasileira, a partir do ano de 1990, com a edição da lei dos crimes hediondos, em que o Brasil impõe medidas duras contra determinados criminosos. E essa lógica punitivista toma maior dimensão a partir do ano de 2003, com a aprovação do Estatuto do Desarmamento e, em seguida, com a Nova Lei Antidrogas e Lei Maria da Penha, em 2006, Lei Seca, em 2008, e Lei dos Crimes Sexuais, em 2009, e Lei das Organizações Criminosas, em 2013.

As políticas de controle do crime passaram a ser consideradas “monopólio do Estado”, que deveria atuar com mais rigor contra o crime, sobretudo para atender a um “clamor popular”. Não somente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, mas também na Nova Zelândia agregou-se, em alguns momentos, essa perspectiva punitivista aos anseios do público, que revelou, nesses países, o fenômeno do *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) ou *populismo penal* (PRATT, 2007), em que a atuação do legislador na elaboração de leis com punições severas que atendiam ao sentimento e vontade do público, mas que eram motivadas pela necessidade de obtenção de dividendos ou vantagens eleitorais a curto prazo.

No caso brasileiro, as diferenças nas experiências de modernidade tardia, em relação à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos, estão no fato de que o Brasil possui dimensões políticas, sociais e culturais bastante distintas de outros países ocidentais, que contribuíram para a instauração de um processo de modernização singular. Nesse contexto, o *punitivismo* brasileiro apresenta especificidades próprias do sistema penal.

Todavia, um marco histórico importante que pode servir de termo para esta guinada, característica da modernidade tardia, é o processo de redemocratização política do Brasil, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Portanto, é possível também que

os arranjos políticos anteriores – notadamente a ditadura militar (1964-1985) – não tenham oferecido as condições propícias, sobretudo para o advento de um modelo de *punitivismo popular*.

Convém ressaltar, ainda, que esta nova configuração política pós Constituição Federal de 1988, por um lado, favoreceu o surgimento de um *punitivismo* que se evidencia bastante *populista*, no sentido de que a atuação do legislador é fortemente marcada pelos sentimentos populares, podendo, inclusive, decorrer de intenções políticas subjacentes de obtenção de vantagens eleitorais a curto prazo, que implicaria, portanto, na presença de *punitivismo popular* (GARLAND, 2008) na política penal brasileira. Por outro, fez surgir uma nova perspectiva de controle do crime, guiada mais pela prevenção do que propriamente pela repressão.

Por fim, as evidências apontam para um discurso de *punitivismo* muito forte no Brasil, centrado na pena de prisão e na retórica da *punição severa*. Mas, por outro lado, as entrevistas demonstraram que alguns parlamentares não se alinham a esta perspectiva e reivindicam políticas menos retributivas, menos repressivas e mais integradoras, além de apresentarem “estratégias de adaptação” a este modelo punitivo vigente, centradas principalmente nas “novas criminologias da vida cotidiana” e na “criminologia do eu” (GARLAND, 1999). Assim, é sobre este “outro lado” da política penal brasileira que tratarei no próximo capítulo, enfocando o seu caráter reformador.

## CAPÍTULO 5

### O OUTRO LADO: UM DISCURSO POLÍTICO DE REFORMA PENAL

Neste capítulo, faço a análise de outra parte das entrevistas realizadas com os parlamentares, levando em conta os posicionamentos reformadores, assim considerados aqueles que não se ajustam às características do *punitivismo* ou que representem percepções reabilitadoras em vez de punitivas ou alternativas à pena de prisão.

Nas entrevistas verificou-se que, apesar da predominância de *punitivismo* na cultura punitiva brasileira, alguns parlamentares apontaram caminhos alternativos ao modelo atual, que representam um enfrentamento ao paradigma de pena severa, bem como abre caminho para uma “criminologia oficial” menos punitiva e mais preventiva.

Emergiram dos dados algumas categorias empíricas que indicam uma perspectiva mais humanitária no discurso político sobre o crime e a punição no Brasil. Essas percepções do legislador referem-se, sobretudo, a uma política penal reformadora que impõe prioridade à ressocialização e a novas políticas de enfrentamento ao crime. E, quanto à punição, a prioridade é a implementação de novas alternativas à prisão, tendo em vista, especialmente, a superlotação carcerária do sistema prisional.

Esse discurso reformista observado nas falas dos parlamentares entrevistados não reconhece a possibilidade de conciliação entre a prisão e “ressocialização” da pessoa presa, tendo em vista que o sistema prisional brasileiro não oportuniza as condições necessárias à “recuperação” do criminoso. Quanto às novas estratégias de enfrentamento do crime, são articulados dois modelos de prevenção, sendo primeiro voltado para a implementação de políticas públicas que atuem nas “causas sociais” do crime, e o segundo centrado na “prevenção situacional”, considerando o crime um aspecto normal da vida social.

Evidencia-se, nessa perspectiva reformista, uma nova “racionalidade” punitiva que privilegia a prevenção em vez da repressão, as penas alternativas em lugar da prisão. Todavia, um ponto comum entre os parlamentares entrevistados é que, embora seja um óbice à “ressocialização”, a prisão é necessária para determinados casos, a exemplo dos crimes graves. Assim, passo à descrição e análise dessas categorias.

### 5.1 Ressocialização: o processo de recuperação do criminoso na visão legislador

As perguntas finais constantes do roteiro da entrevista buscavam saber dos parlamentares se a prisão é uma pena necessária e suficiente para o controle do crime ou se havia necessidade de imposição de penas mais severas que esta. Em resposta, a maior parte dos entrevistados consideraram que a prisão já é uma pena muito rigorosa e tem se mostrado incompatível com o ideal ressocializador previsto na legislação brasileira. Para estes deputados e senadores, mais importante que a prisão é a ressocialização, que deve ser o objetivo final do sistema punitivo.

Sobre o sentido de ressocialização há controvérsias teóricas quanto ao alcance deste termo, principalmente no sentido de que a concepção de “ressocializar” denota uma postura passiva da pessoa condenada ao cumprimento de uma pena (BARATA, 2004). “A ressocialização constitui-se em conceito polissêmico e abre espaço para medidas nem sempre compatíveis com o conceito de autonomia dos sujeitos de direito” (MACHADO; SLONIAK, 2015, p. 191).

No Brasil, esse ideal ressocializador foi incorporado ao sistema jurídico no ano de 1984, por meio da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), quando já se encontrava em declínio nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, em razão da virada do pensamento criminológico, em que o “previdenciário penal” – fundamentado na “criminologia correccionalista” – cedeu lugar ao *punitivismo popular* que passou a propor medidas duras contra o crime (GARLAND, 2008).

A Lei de Execução Penal não faz referência em seus objetivos à ressocialização, mas sim menciona que um dos objetivos da execução da pena é “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado”. Portanto, a ideia normativa de “integração social do condenado” tem sido tratada no sentido de “ressocialização”, que significa, de forma objetiva, na percepção dos parlamentares, a possibilidade de que após o cumprimento de uma pena o criminoso volte a conviver de forma harmoniosa no meio social e não mais se envolva na prática de crimes.

O sentido normativo da “ressocialização” expressa uma dicotomia representada, de um lado, pelo direito penal repressivo que determina o cumprimento de pena de prisão para condenados em determinados crimes e, do outro, pela necessidade de harmonizar esse

isolamento do criminoso no cárcere com ações positivas que permitam o retorno ao convívio social em conformidade com as normas estabelecidas pela sociedade.

Essas concepções parlamentares de ressocialização sinalizam para um controle do crime eficiente, em que a pena é um instrumento transformador, que retira os criminosos do “mundo do crime”. Mas, no caso brasileiro, acreditam que a prisão em vez de apresentar condições harmônicas para este processo de “recuperação” do criminoso, ao contrário, tem se apresentado como obstáculo ao processo de “ressocialização”.

Esse ideal ressocializador, que norteia as percepções de alguns parlamentares, mantém harmônica relação com a proposta do “previdenciário penal” – uma prática penal decorrente da “criminologia correccionalista” – que se consolidou na política de controle do crime dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, notadamente no período de 1950 a 1970 (GARLAND, 2008). Enquanto no cenário norte-americano e britânico esse modelo criminológico entrou em declínio e foi sendo substituído por criminologias de controle, no Brasil, as evidências são de que a ressocialização representa uma perspectiva idealista, porque do ponto de vista da realidade do sistema penal não há mensuração ou resultados que indiquem a concretização desse objetivo.

O deputado D1 (PTB) considera que não seja necessária uma punição mais severa que a pena de prisão, porque já existe na legislação brasileira “sistemas alternativos de punição”<sup>72</sup>. Entende que penas alternativas são uma solução viável para a redução do encarceramento, sobretudo quando se trata de crimes de menor potencial ofensivo, porém aponta a complexidade na aplicação destas penas como um fator que exige muita prudência dos juízes.

Essa percepção compartilhada pelo parlamentar de que as penas alternativas devem ser direcionadas para condenados que cometeram crimes de menor gravidade tem relação de semelhança com os ideais de reabilitação do “previdenciário penal”, em que “criminosos identificados como perigosos, reincidentes ou incorrigíveis poderiam ficar detidos por longos períodos”, ao passo em que “aqueles que possuíam antecedentes respeitáveis ou fortes vínculos com o trabalho e a família eram tratados com mais leniência” (GARLAND, 2008, p. 105).

Os deputados D1 (PTB) e D7 (PR), em suas falas, apresentam proposições que, embora sejam alinhadas ao ideal ressocializador, não têm sido acolhidas na realidade do sistema

---

<sup>72</sup> As penas alternativas à pena de prisão estão previstas no Código Penal: Art. 43. As penas restritivas de direitos são: I - prestação pecuniária; II - perda de bens e valores; III - limitação de fim de semana. IV - prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; V - interdição temporária de direitos; VI - limitação de fim de semana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2016.



prisional brasileiro. Tais propostas apontam para a implementação de alternativas à prisão como uma forma adequada de se oportunizar a “ressocialização” do criminoso.

Olha, na verdade, você já tem os chamados sistemas alternativos de punição. Na verdade, a aplicabilidade é muito complicada, é muito complexa e muitos juízes, na verdade, preferem ser prudentes. É...o encarceramento, e nem chegam, a solução é essa, e, a partir do momento que você opta pela tábua rasa do encarceramento, você impede a ressocialização. É só pensar nessa forma de reinserção daquela pessoa que delinuiu em crime de baixo potencial ofensivo e que é tratado como criminoso comum. (DEPUTADO D1, PTB).

[...] Eu acredito que a prisão ela precisa ser estudada. Há casos e casos, por exemplo, há indivíduos que não merecem, não devem ter oportunidades de estar no seio da sociedade, são irreversíveis. Mas há a grande maioria da população carcerária do Brasil que merece um "reestudo" pra que apliquemos penas que não seja o cárcere privado total, sem oportunidade de ressocialização. (DEPUTADO D7, PR).

Essas penas alternativas à prisão, a que se referem os deputados, encontram-se previstas no Código Penal Brasileiro e consistem em prestação pecuniária; perda de bens e valores; limitação de fim de semana; prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; interdição temporária de direitos; e limitação de fim de semana (Código Penal, Art. 43). Essas propostas punitivas foram formuladas e inseridas na legislação penal como forma de minimizar os danos provocados pela prisão, sobretudo em relação àqueles que praticassem crimes menos graves. Indica, de certo modo, um reconhecimento do Estado de que a prisão não atende de forma plena à sua finalidade legal, como também se mostra mais prejudicial do que benéfica.

Exemplo disso, é que ainda no ano de 1996, quando o Sr. Nelson A. Jobim, Ministro de Estado da Justiça à época, encaminhou o projeto de lei que ampliava as penas alternativas à prisão, também denominada de “Lei das Penas Alternativas”, afirmando em sua justificativa que [...] “a prisão não vem cumprindo o principal objetivo da pena, que é reintegrar o condenado ao convívio social, de modo que não volte a delinquir” e que “a prisão deve ser reservada para os agentes de crimes graves e cuja a periculosidade recomende o seu isolamento do seio social”.<sup>73</sup> Assim, é certo que hoje no Brasil, a aplicação das penas alternativas deve ser sempre

---

<sup>73</sup> Projeto de Lei n. 2.684/1996, que trata da inclusão de penas alternativas no Código Penal, transformado na Lei Ordinária 9.714/1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb>>. Acesso em 31 jul. 2016.

em substituição à pena de prisão e desde que sejam atendidos critérios de ordem objetiva (quantidade de pena) e subjetivas (condições pessoais do criminoso).<sup>74</sup>

O deputado D9 (PSB) indica a necessidade de “reformas estruturais” e transformadoras no sistema de justiça penal, consistentes na otimização do sistema processual penal para que as investigações dos crimes possam chegar tempestivamente ao Poder Judiciário e que, efetivamente, as penas possam ser aplicadas, sem prejuízos causados pela demora em julgar. Por outro lado, entende que é preciso aprimorar o processo de “ressocialização”, tendo em vista que as prisões brasileiras não oferecem as condições adequadas para a recuperação do criminoso, ao contrário, pode torná-lo ainda pior. Conclui, portanto, sua percepção sobre a pena de prisão, entendendo que esta é inconciliável com a “ressocialização” e que a sensação de segurança que a prisão pode passar é meramente ilusória.

Acho que nós estamos desafiados a promover reformas estruturais transformadoras, porque não adianta, a gente cria a sensação que está movimentando o aparelho de Estado, buscando fazer justiça, quando a gente sabe que o próprio sistema processual penal, ele permite um sem números de recursos e de incidentes processuais que terminam fazendo com que, de um grande número de denúncias que são feitas, algumas investigações sequer chegam aos tribunais, outras quando oferecidas as denúncias, muitas vezes lá na frente, você tem a incidência de prazos prescricionais, que terminam por comprometer que os processos penais tenham um resultado adequado. Tem também uma visão que eu acho, que precisa refletir e aprimorar do ponto de vista de ressocialização. As prisões brasileiras, em absoluto, não apontam no sentido de você recuperar alguém que cometeu uma infração penal para a convivência em sociedade, porque elas estariam alimentando a escola do crime, porque lá, muitas vezes, você tem a convivência indesejável de pessoas que praticaram delitos de baixo potencial ofensivo convivendo com pessoas que praticaram crimes bárbaros, o que faz com que o ambiente da prisão ao

---

<sup>74</sup> Sobre a substituição da pena de prisão por 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 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)> Acesso em: 31 jul. 2016.

invés de buscar ressocializar quem tá cumprindo uma pena termina fazendo com que a pessoa saia de lá muito mais revoltado pelas experiências negativas, por conta de uma falta de dignidade das prisões, que longe de apontar um caminho alternativo, não por fortalecer aquela proximidade daquele indivíduo com a criminalidade. Tem uma questão, também, que eu acho que nós deveríamos apostar sempre em que os delitos de pequeno potencial ofensivo devem ser punidos com penas alternativas; eu particularmente, não é só pela superlotação, é porque na hora que você põe na prisão, com uma visão persecutória de encarceramento, como se você pudesse domesticar a selvageria da violência, isso é uma ilusão, isso é ilusório, dá a impressão que estamos mais seguros, mas no fundo, você está, ali, alimentando essa cadeia da criminalidade, porque o indivíduo que passa a conviver nesse ambiente, muito provavelmente, muito provavelmente, não só volta a delinquir, como volta a delinquir cada vez mais, de forma a aprofundar seu contato com o crime [...] (DEPUTADO D9, PSB).

O deputado D9 (PSB) aponta para a necessidade de uma reflexão sobre o fato de que as prisões brasileiras, além de não oferecerem quaisquer condições adequadas para a ressocialização, tornaram-se verdadeiras “escolas do crime”, porque proporcionam uma convivência indesejável de criminosos que cometeram crimes de pequeno potencial ofensivo com pessoas envolvidas em crimes bárbaros. O sentido de “ressocialização” na percepção do deputado é de “recuperar” o criminoso, permitindo que este volte ao convívio social em condições de não mais praticar crimes.

Entende o deputado que o caminho mais adequado é a aplicação de “penas alternativas”, não apenas pelo fato de resolver o problema da superlotação carcerária, mas especialmente para promover afetivamente a ressocialização do criminoso. Nesse aspecto, o parlamentar recorre a uma “estratégia de adaptação” comum às sociedades de alta criminalidade na modernidade tardia, em que – diante da ineficiência da “estratégia do Estado soberano”, que postula maior controle e punições severas – as autoridades governamentais adotam novos padrões de atuação para a prevenção do crime (GARLAND, 2008, p. 312).

A percepção compartilhada pelos deputados D1 (PTB), D7 (PR) e D9 (PSB) é de que a pena de prisão é um óbice para a ressocialização do criminoso, não sendo possível “ressocializar” um criminoso privado de sua liberdade, nas condições das prisões brasileiras. Atualmente, a discussão centrada numa visão realista permite reconhecer que a prisão não está apta a “ressocializar”, mas tão somente a neutralizar o criminoso. A prisão, em si, não significa uma oportunidade de reintegração à sociedade, mas um sofrimento imposto como castigo (BARATTA, 2004).

O discurso dos parlamentares que veem na ressocialização uma alternativa para o controle da criminalidade considera que as medidas mais adequadas de “transformação” são as penas alternativas à prisão. Essa percepção dos parlamentares da “ressocialização” expressa uma criminologia oficial de cunho “correcionalista”, em que vigoram “práticas penais-previdenciárias” voltadas, especialmente, para a recuperação e transformação do criminoso. Tal visão se opõe às “novas criminologias da vida cotidiana”, em que o criminoso age de acordo com uma mensuração de perdas e ganhos, bem com levando em conta as oportunidades para a prática do crime. Nesse ponto, a ideia de “ressocializar” se contrapõe às novas estratégias de prevenção do crime, sobretudo a “prevenção situacional”, que não considera as condições biológicas ou psicológicas como fatores criminógenos (GARLAND, 2008).

Outro ponto comum nas percepções dos parlamentares é de que a prisão apesar de ser constituir em óbice à ressocialização, deve ser reservada a criminosos que praticarem crimes graves, enquanto que para aqueles envolvidos em crime de menor potencial ofensivo sejam aplicadas “penas alternativas”.

Bem...eu acho que já que estou falando para alguém que está fazendo uma tese de intersecção entre criminologia e sociologia, nós temos um problema preliminar para saber qual é a visão de cada um de nós: são os dados. Há uma carência muito grande de dados estatísticos, de informação sobre a criminalidade, sobre os locais de ocorrência, sobre tipos de crimes, tipos de vítimas; dificuldade enorme para saber o destino dos egressos dos presídios; a situação dos apenados nas cadeias públicas que existe nesse país, fora o sistema penitenciário. É uma zona de muita, muita incerteza, em razão da falta de conhecimento, falta de sistematização das informações, que diferentes órgãos coletam. Então, agora, eu como legislador, a coisa que eu tenho que imaginar é que a violência no Brasil é algo que assusta, é algo..., é elevado o índice de violência medindo-se pelo índice de, pelo número de homicídios, e que exige do poder público tanto respostas no campo da progressão, da atenuação dos fatores, do que depende, de fatores que levam ao crime, que possam ser objeto da ação pública, quanto do castigo, uma vez que a todo crime decorre um castigo adequado, um castigo que, de preferência, conduza à ressocialização e à recuperação. (SENADOR S1, PSDB).

A pena tem que existir de acordo com o crime cometido, mas essa pena tem que ser acompanhada da preocupação para depois que o preso sair da cadeia; saia de lá recuperado, ou seja, a ressocialização do preso não é uma preocupação predominante hoje no sistema prisional do Brasil. De nada adianta você estabelecer penas mais severas, o preso passa vinte anos, passa trinta anos na cadeia, quando ele sair, ele sai muito pior, se não houver essa recuperação do preso. Eu acho que a questão da penalidade tem que existir, mas ela tem que ser acompanhada com a preocupação da melhoria do sistema prisional, onde o preso não se sinta ali perdendo a liberdade num calabouço,

no lugar onde não tem os mínimos direitos de higiene, de preparação para o trabalho, de uma mínima educação para que no futuro ele possa novamente ser aceito pela sociedade. (SENADOR S3, PSB).

O Senador S1 (PSDB) refere-se à necessidade de um “castigo adequado”, que é aquele que conduz o criminoso à ressocialização. Aqui, a ideia de ressocializar está vinculada à de “recuperar” o criminoso, expressando a visão positivista da criminologia oficial. Para o parlamentar, a ausência de informações sistematizadas sobre a criminalidade, os locais de sua ocorrência, tipos de vítimas, o destino dos egressos e a situação de apenados nas cadeias públicas do país dificulta a implementação de uma política adequada de controle do crime, que para ele corresponde a uma “ação pública”, no sentido de reduzir os fatores que levam ao crime, associada a uma punição adequada.

Para o Senador S3 (PSB), deve existir uma preocupação com a ressocialização para que o preso possa sair da prisão “recuperado”. A pena deve ser aplicada, mas se faz necessário um acompanhamento adequado da pessoa presa para que lhe sejam assegurados os direitos mínimos não atingidos pela punição. Na sua percepção, a prisão, em si, não se configura obstáculo para a ressocialização, mas a punição deve ser acompanhada de melhorias no sistema prisional para que este não seja apenas um “calabouço”.

A percepção da “ressocialização” pelos parlamentares expressa, de modo geral, a ideia de “recuperação” do criminoso, considerando um caráter terapêutico da pena, como se o crime decorresse de desajustes biológicos, psicológicos ou sociais, que somente depois de tratados é que se poderia restabelecer os laços e convívio social do criminoso com a sociedade.

Na visão positivista da criminologia oficial – o aspecto normativo da pena – a pena de prisão poderia cumprir uma dupla finalidade; de um lado, neutralizar o criminoso, isolando-o da sociedade (prevenção especial negativa); do outro, seriam proporcionadas ao criminoso as condições necessárias para seu retorno à sociedade sem propensões para o cometimento de novos crimes – uma espécie de prevenção especial positiva (FERRAJOLI, 2010). Por esta razão puramente normativa é que se revela natural, em um momento ou no outro, os parlamentares, embora considerando a prisão incompatível com os propósitos reabilitadores, assegurarem a sua legalidade/necessidade.

Essa percepção parlamentar de “ressocialização” mantém pontos em comum com o sentido de “reabilitação” que foi um princípio norteador do “previdenciário penal” – uma

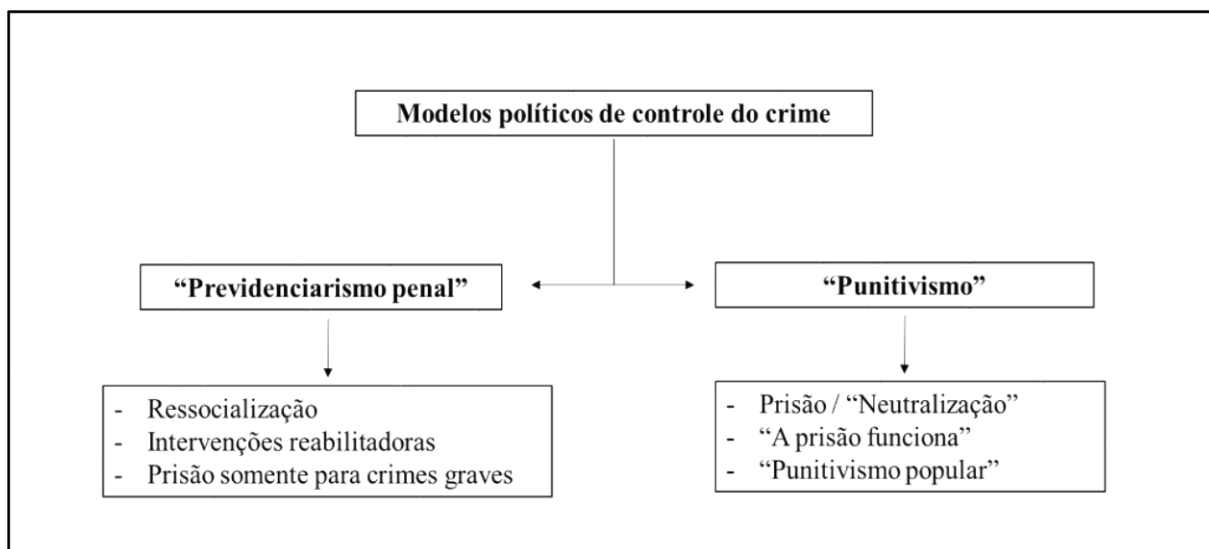
espécie de “penalogia progressista” fundamentada na “criminologia correcionalista” que surgiu em meados do século XX nos Estados Unidos e Grã-Bretanha – que, a partir dos anos de 1970, cede espaço para uma nova criminologia de caráter punitivista e centrada no retorno da prisão como principal mecanismo punitivo (GARLAND, 2008).

Um ponto de semelhança com o ideal de “ressocialização” proposta pelos parlamentares entrevistados é de que cabe ao Estado o dever de “recuperar”/“reformatar” o criminoso dentro de uma “engenharia social” que envolva a efetivação de políticas sociais que proporcionem bem-estar à sociedade como um todo e, no seu viés repressivo, sejam aplicadas “penas alternativas” à prisão para pessoas que praticarem crimes de menor gravidade.

Quanto ao *previdenciário penal* e ao *controle correcionalista do crime*, Garland (2008, p. 104) afirma que esse movimento tem suas bases na década de 1890, tendo sido vigorosamente desenvolvido nos anos de 1950 e 1960, estabelecendo como política de controle do crime nos anos de 1970, tanto nos EUA quanto na Grã-Bretanha. Seu axioma básico orientava no sentido de que sempre que possível as medidas penais deveriam constituir-se em intervenções reabilitadoras em vez de punição retributiva.

É possível, portanto, observar que, no Brasil, há uma criminologia oficial de caráter positivista – representada na norma, nas práticas do sistema prisional e no discurso político punitivista – contrastando com a “criminologia correcionalista” que fundamentava a política do “previdenciário penal”, assentada em três pilares básicos de reintegração dos ex-presidiários ao convívio social: “*trabalho, previdência social e apoio familiar*” (GARLAND, 2008, p. 381), que decorre de um discurso político reformador e progressista no campo do controle do crime.

Nesse cenário, a prisão é um mecanismo que pode figurar no início do processo, como instrumento de neutralização do criminoso; ou como estágio final, quando não forem suficientes intervenções “reabilitadoras”/“ressocializadoras” fora do cárcere. Portanto, localização da prisão nas práticas punitivas do sistema penal depende do modelo de controle do crime adotado (previdenciário penal ou punitivismo).

**Figura 10 – Modelos políticos de controle do crime**

Fonte: Elaboração própria

O ponto de interseção entre o discurso punitivista de que “a prisão funciona” e o discurso progressista e reformador centrado no correccionalismo refere-se ao fato de que a prisão somente é útil para a neutralização do criminoso, para o afastamento deste da sociedade, mas não promove condições para sua ressocialização, visto que são medidas incompatíveis.

Revela-se paradoxal o ideal “ressocializador” presente no artigo 1º da Lei de Execução Penal, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que se busca criar condições favoráveis para “integração social” de um criminoso, após o cumprimento de uma pena, retira-se dele a liberdade, isolando-o na prisão. Assim, do ponto de vista da “criminologia correccionalista”, não há compatibilidade entre a prisão e a ressocialização do criminoso.

O sentido da “ressocialização” no discurso parlamentar indica a necessidade de recuperação do criminoso a partir de intervenções promovidas pelo Estado para preparar a pessoa presa ao convívio social após o cumprimento da pena. Para Molina (2003), o *modelo ressocializador* como mecanismo de reação ao crime deve ocorrer com intervenções positivas e benéficas na pessoa do infrator, com a finalidade de reintegrá-lo à comunidade.

Essa perspectiva pressupõe uma relação de conformidade entre a sociedade e o criminoso, em que este deve se ajustar a um modelo de comportamento social determinado pela sociedade, uma adequação às normas sociais e legais. Na análise de Trindade (2003, p. 38), seria uma pretensão de “ressocializar para a legalidade”, visto que a “ressocialização moral” não se mostra possível sem graves lesões às liberdades individuais.

No contexto da cultura punitiva na modernidade tardia, a “ressocialização” revela-se mais como retórica do discurso político, diante dos elevados índices de criminalidade e da incapacidade do Estado de promover uma política de controle do crime centrada na prevenção social e situacional do crime. E, nesse sentido, apresenta-se como intervenção estatal mínima – “ressocialização mínima” (TRINDADE, 2003) – em que o objetivo é somente evitar o cometimento de novos crimes por aqueles que deixam a prisão.

## 5.2 Política penal reformadora

Os parlamentares quando instados a falar sobre sua visão do crime e da violência no Brasil contemporâneo e o que deve ser feito para o enfretamento das altas taxas de criminalidade, apresentaram estratégias políticas de controle do crime consistentes em ações do Estado, voltadas para implementação de políticas públicas que promovam formação profissional para os jovens e a inserção destes no mercado de trabalho, redução das desigualdades sociais e incentivo à educação. Quanto àquelas pessoas que já estiveram na prisão, propuseram a efetivação de um sistema de acompanhamento dos egressos, com o objetivo de inseri-los no mercado de trabalho.

A percepção dos parlamentares sobre os fatores que contribuem para o aumento da criminalidade está relacionada às “causas sociais” do crime – como falta de oportunidade de trabalho e de educação de qualidade para os jovens – em vez de situações ligadas ao próprio cotidiano. A exemplo disto, o deputado D1 (PTB) considera que a “falta de formação profissional” e a falta de políticas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho são fatores que contribuem para as taxas de criminalidade.

O deputado ainda faz uma referência à sua época em que o trabalho não era proibido para menores, sugerindo que naquele período se tratava de um instrumento de formação para os mais jovens (adolescentes) e que isso evitava a entrada destes no mundo do crime. Refere-se, ainda, à proibição de castigos corporais – como a palmada, por exemplo – que era, em seu tempo de jovem, um instrumento de disciplina útil para tornar as pessoas melhores e que somente chegou aonde está hoje porque apanhou muito de seu pai e de sua mãe.

Lamentavelmente, é a formação de nossos jovens que acaba deixando muito a desejar e degrading para essa situação. Eu lembro que no meu tempo de



garoto, a gente tinha uma verdadeira reverência pelos professores e chamavam de mestre; hoje, qualquer garoto, tio, tia. É...a lei da palmada também veio impedir algumas providências que os pais tomavam em relação aos jovens, no sentido de coibir. Eu mesmo apanhei muito do meu pai e da minha mãe e se não tivesse apanhado não teria chegado onde cheguei. Hoje em dia, você não pode mais dar uma reprimenda num filho, por que isso tudo é proibido. Então, na verdade, nós temos também uma questão que o Brasil firmou, parte, celebrando um convênio com a OIT proibindo o trabalho do menor. Hoje em dia, você tem dificuldade de colocar o menor no mercado de trabalho. Na minha época, com 15 anos já entrava no mercado de trabalho, na verdade, você já estava dando a oportunidade de ajudar na formação. Essa falta de formação toda, lamentavelmente, acabou degradingolando essa questão penal. (DEPUTADO D1, PTB).

Os argumentos do deputado D1 (PTB), embora estejam, por um lado, alinhados a um ideal ressocializador, que guarda semelhança com os objetivos do “previdenciário penal” (GARLAND, 2008) – uma perspectiva preventiva e menos repressiva da política penal, sobretudo quando se refere ao dever do Estado de oportunizar aos jovens formação profissional e inserção no mercado de trabalho. Por outro lado, parte desses argumentos não encontram amparo jurídico ou social quando faz apologia de um sistema de disciplina corporal à pessoa em formação (criança ou adolescente), isso porque o sistema jurídico brasileiro, especialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069/1990, Art. 18-A), que garante o direito de crianças e adolescentes serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, inclusive pelos pais.<sup>75</sup>

Esse paradoxo tem relação com práticas legislativas características da política do controle do crime da sociedade contemporânea, consistentes no alinhamento de alguns políticos a uma visão neoconservadora da sociedade – “conservadorismo social” – quando se trata de encontrar medidas que “funcionam” contra o crime. Sobre essa postura, Garland (2008, p. 153) esclarece que, notadamente, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, a partir dos anos de 1970, diante da dissiminação do “paradigma do fracasso”, consistente em se afirmar que “nada

<sup>75</sup> Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: a) sofrimento físico; ou b) lesão; II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que: a) humilhe; ou b) ameace gravemente; ou c) ridicularize. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

funciona”, sobretudo pela verificação de altas taxas de criminalidade e do sentimento de desilusão da sociedade em relação às práticas penais vigentes, surge um movimento reformista invocado por posições políticas conservadoras que buscavam substituir o modelo de “previdenciário penal” por políticas mais duras contra o crime.

No caso da experiência brasileira, conforme se verifica na fala do deputado D1 (PTB), essa postura conservadora em relação a direitos convive estranhamente com uma perspectiva menos punitivista e voltada para a prevenção social do crime. Não se mostra razoável essa postura dicotômica assumida pelo deputado, mas revela semelhança com os sentimentos públicos predominantes no cenário norte-americano e britânico, dos anos de 1970 em diante, quando “formou-se um conjunto de opiniões críticas relacionadas às várias políticas sociais e aos programas de criação de empregos, que se supunha contribuir para a prevenção de crimes, bem como para aumentar o bem-estar” (GARLAND, 2008, p. 156).

Para o deputado D9 (PSB), são as “desigualdades sociais” um fator determinante para a violência e criminalidade no Brasil. Isso poderia ser evitado com a implementação de políticas públicas na área da educação, saúde, habitação popular, transporte e de entretenimento, porque as pessoas necessitam não somente de serviços essenciais, mas precisam de qualidade de vida. O deputado lembra que se trata de um direito constitucional o dever do Estado proporcionar lazer, cultura e outros bens que possam tornar melhor a vida das pessoas.

Acredita o deputado D9 (PSB) que o Estado não dispõe de políticas públicas efetivas que proporcionem esses serviços públicos à população e, por essa razão, tem-se efeitos extremamente nocivos e danosos sobre o emprego, a renda e a distribuição dessa renda, de modo que a ausência de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais contribui para esse cenário de violência e criminalidade.

O Brasil é um país que tem desigualdades sociais muito gritantes. E essa é, sem dúvida nenhuma, ao meu juízo, a principal causa da violência. Você tem uma carência do setor dos mais vulneráveis da população. A relação do Estado que possa prover a necessidade de políticas públicas na área da educação, saúde, na área de habitação popular, na área do transporte, na área do entretenimento, porque as pessoas precisam além de terem os serviços públicos essenciais, elas precisam de qualidade de vida e, portanto, o pobre também tem o direito, o direito constitucional ao lazer, à cultura, a bens que possam tornar melhor a vida das pessoas. Num país em que uma pequena parcela da população detém a grande maioria de toda riqueza produzida num país, seja na produção de bens e serviços, seja na indústria, seja no agronegócio, seja no capital financeiro, enfim, em todas as áreas você tem uma elite dominante que monopoliza exatamente os meios de produção e se

beneficiam dessa riqueza produzida em detrimento da grande maioria da população que padece dessa desigualdade estrutural sobre a qual se organiza a sociedade brasileira e isso é acentuado em momentos como que estamos vivendo de crise econômica, onde não só o Estado não provê esses serviços públicos, essas políticas públicas, como você tem efeitos extremamente nocivos e danosos sobre o emprego, sobre a renda, sobre a distribuição dessa renda, de modo que eu acho que a violência tem essas causas, além das formas de deformações humanas de qualquer civilização, você tem um caráter muito fortemente baseado na exclusão, que eu acho que é, exatamente, o grande mal, a grande raiz da violência no Brasil (DEPUTADO D9, PSB).

A percepção do deputado D9 (PSB) está alinhada às concepções teóricas de Wacquant (2012), em que o projeto político de Estado, fundamentado no neoliberalismo, privilegia uma classe dominante com políticas pró-mercado em detrimento das classes sociais constituídas por pobres e negros, estando o crime relacionado com esta segregação de classe e étnica. A sua visão é de que a violência e a criminalidade são decorrentes das “desigualdades sociais” que promovem a pobreza e desamparo da maior parcela da sociedade e, inversamente, privilegia uma classe dominante, constituída de uma pequena parcela da população e que concentra a maior parte das riquezas do país.

Essa posição de que a violência e criminalidade são sintomas de desigualdades sociais foi defendida por políticos liberais defensores do *previdenciário penal* e do *controle correcionalista do crime* que prevaleceu, com bastante vigor, no cenário político norte-americano e britânico, entre os anos de 1950 e 1970, quando foi objeto de mudanças nas práticas penais fundamentadas no discurso político conservador (GARLAND, 2008).

Na visão de Garland (2008, p. 108), sobre essa perspectiva correcionalista havia um debate entre ideologias políticas antagônicas, em que os liberais afirmavam que “o crime era um sintoma de desigualdade; que criminosos deviam ser compreendidos antes de ser julgados; que a pena era muito menos útil que o tratamento; que a prisão era contraproducente; e que a pena de morte era irracional”; ao passo em que os conservadores “enalteciam os efeitos intimidatórios das sentenças duras e da necessidade de penas longas e de morte.”

Portanto, as percepções do parlamentar se mostram também alinhadas a uma perspectiva progressista da política de controle do crime e oposta ao *punitivismo* que permeia a política penal no Brasil contemporâneo. Revela uma postura de prevenção baseada numa “engenharia social” (GARLAND, 1999) que tem como foco as causas sociais do crime. Ao mesmo tempo em que são apontados os fatores que contribuem para o aumento da violência e da

criminalidade, apresentam-se as estratégias de enfrentamento a partir de uma perspectiva mais progressista e reformadora em oposição ao *punitivismo*.

### 5.2.1 Estratégias de controle do crime: prevenção social e situacional

Quando perguntados sobre quais as estratégias mais adequadas que o Estado deve adotar para um controle efetivo da criminalidade no Brasil, três deputados e um senador apresentaram respostas com pontos comuns quanto à necessidade de implementação de políticas públicas que efetivamente atuem nas “causas sociais” do crime. As opiniões divergem quanto ao aspecto da vida social que exige maior atenção do Estado para que se possa promover ações positivas que promovam equidade social e distanciem as pessoas do “mundo do crime”.

Nas falas dos parlamentares, a “ressocialização” se apresenta como uma dimensão da prevenção social do crime, consistente em intervenções positivas em relação à pessoa do criminoso com a finalidade de proporcionar-lhes um convívio social em conformidade com as normas legais. Outras dimensões de prevenção social são claramente demarcadas pelos parlamentares entrevistados – a exemplo da necessidade de oferta de educação de qualidade, formação profissional e inserção dos jovens no mercado de trabalho – que representam políticas sociais voltadas para as classes mais pobres.

O deputado D1 (PTB) centraliza seu discurso na “formação profissional do jovem” como estratégia de controle do crime por meio da prevenção. Esta formação a que se refere o deputado está relacionada ao processo educativo em nível técnico-profissionalizante e em nível superior de ensino, tanto o é, que este faz referência aos programas de incentivo à educação do governo federal – Pronatec e Prouni – como instrumentos que o Estado deve usar para alcançar esses objetivos. Tal formação profissional implica, por consequência, em “oportunidades” de trabalho que tendem a distanciar esse jovem do crime.

Sobre o tema, o deputado D7 (PR) acredita que uma estratégia adequada de enfrentamento preventivo é a ação do Estado em oferecer uma “educação sem fragilidades”, ou seja, uma educação que funcione como um método de prevenção social do crime. Mas, por outro lado, reconhece que esta educação não resolve por si só o problema do controle do crime, exigindo-se um aperfeiçoamento das polícias, sobretudo quanto à necessidade de unificação e uma atuação mais célere do Poder Judiciário, a exemplo do que se observa em outros países.

Olha, o Estado tem que dar oportunidades, é, você vê que já estamos na metade do ano e até hoje os recursos do Pronatec, que são os cursos profissionalizantes, estão cortados. O Prouni e todas as formas de financiamento de curso superior estão bloqueados. Então, certos problemas que são alargados sem se dar a devida atenção e isso tem uma consequência muito grave, impedindo que a gente tenha condições de valorizar, estimular e criar condições para que nossos jovens possam ter acesso à formação, à questão estudantil, uma coisa extremamente grave que a gente vê e isso fica uma consequência do momento atual da criminalidade (DEPUTADO D1, PTB).

Primeiro, o Estado deve oferecer uma educação sem fragilidades, uma educação que possa funcionar como um método preventivo; segundo, nós precisamos, urgentemente, unir essas polícias, unificar as polícias. Polícia única, depois, o Judiciário passar a funcionar normalmente, por exemplo, um homicida no Chile leva de seis a oito meses para ser condenado; um homicida em Portugal leva de seis a doze meses; aqui leva de seis meses a dez anos pra ser condenado. Ele comete mais dez crimes, ele reincide dez vezes. Impossível isso (DEPUTADO D7, PR).

O deputado D9 (PSB) defende a “prevenção social”, mas associa esta lógica a uma “articulação de esforços” entre os Estados e a União, no sentido da integração de suas ações de segurança pública e do aparelhamento adequado das forças policiais para que elas possam trabalhar mais com inteligência [policial] para o combate ao tráfico de drogas e a defesa adequada das fronteiras do país. Nessa articulação de esforços, o deputado acredita que a União deva ter um papel fundamental de coordenação das ações de combate às drogas e defesa das fronteiras. A modernização da atuação policial se faz necessária, sobretudo pela sofisticação do crime.

No curso da entrevista, o deputado retoma a ideia da “prevenção social” entendendo que é possível se trabalhar em paralelo a questão da prevenção e da repressão contra o crime, havendo a necessidade da implementação de “políticas sociais” de assistência aos usuários de drogas – a exemplo dos usuários de crack – no sentido de sua recuperação, de sua qualificação profissional e inserção no meio social. Entende que é necessário que essas políticas sejam prestigiadas com um orçamento adequado e que, também, se mostra urgente a disponibilidade de recursos para que seja assegurado um mínimo de dignidade ao sistema prisional.

Acho que nesses cursos de jogar luz sobre o funcionamento dessas diversas instituições, você tem que se deparar com o problema de cada uma delas. Você tem uma questão que diz respeito ao aparelhamento, começa com as coisas mais básicas do aparelhamento das polícias, para que elas possam trabalhar muito mais com a inteligência do que, propriamente, com repressão. Você tem que ter prevenção social, e uma prevenção de uma boa atuação das polícias,

que possam combater a questão do tráfico das drogas, que possam defender adequadamente as nossas fronteiras, que tenha um papel do governo federal, que hoje é um papel muito distante da necessidade de uma integração entre diversos Estados, entre as diversas ações do aparelho de segurança pública. Você veja que no debate da eleição presidencial do ano passado, a Presidente Dilma se comprometeu a promover reformas no aparelho do Estado para dar à União um papel mais ativo de coordenação, de articulação de esforços, colocando a Polícia Federal não só como tendo o papel de polícia judiciária, mas um papel ativo no combate ao tráfico de drogas e à defesa das nossas fronteiras. Acho que essa é uma tarefa que é urgente e estender também recursos para que você possa pensar, dar um mínimo de dignidade ao nosso sistema prisional, que hoje, além de ser superpopuloso, tem realmente um funcionamento muito desumano, pouco compatível com o princípio constitucional da dignidade humana. Você tem que ter varas especializadas de júris, tem que ter os juízes nas comarcas, tem que ter promotores especializados. Hoje, a criminalidade, ela tem uma sofisticação que o Estado não acompanhou essa sofisticação. Eu penso que é importante também qualificar, aparelhar, modernizar a atuação do aparelho policial, ter programas também que possam trabalhar em paralelo com a questão da prevenção e da repressão; você ter as políticas sociais, seja de assistência a usuários de crack ou outras drogas, ou seja, da recuperação, inclusive, do ponto de vista da qualificação profissional e de um espaço na sociedade que possa aproveitar egressos dos sistemas prisional, que possa ter um papel de trabalho de formação também nas unidades de socioeducação, de modo que, eu acho que há todo um esforço e que passa por um prestígio orçamentário dessa questão. Evidentemente, além dos desafios mais estruturantes no setor, principalmente de educação é quem pode permitir uma alteração substancial na hora em que a escola pública efetivamente formar cidadãos, que possam ter oportunidades de disputar em condição de igualdade um lugar no mercado de trabalho, conseqüentemente, procurar fugir a esse determinismo de ver os pobres sempre sendo obrigados a alimentar as estatísticas de violência no Brasil, quer como autores, quer como vítimas. (DEPUTADO D9, PSB).

Como se vê, as estratégias propostas pelo deputado D9 (PSB) conciliam ações de natureza repressiva e preventiva, devendo prevalecer “prevenção social” do crime. Considerando que estas estratégias ambivalentes constituem um “dilema político” diante de um cenário de mudanças no campo de controle do crime, que exige novas formas de “adaptação” para uma nova realidade de altas taxas de criminalidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, “esta mudança remonta à metade dos anos de 1980, com a declaração do presidente Ronald Reagan de “guerra contra as drogas”, configurando-se muito mais numa “atuação simbólica” do Estado do que propriamente medidas efetivas de enfrentamento ao crime (GARLAND, 2008, p. 254).

Por outro lado, a proposição de políticas sociais como um caminho viável para a “prevenção social” do crime indica um alinhamento com os propósitos básicos do “previdenciário penal”, enquanto prática penal voltada para recuperação e transformação do criminoso. No cenário analisado por Garland (2008, p. 110) – Estados Unidos e Grã-Bretanha – o previdenciário penal postulava que “a reforma social juntamente com a prosperidade

econômica acabariam por reduzir a frequência do crime”, como também que “o Estado é responsável por cuidar dos criminosos, bem como por sua punição e seu controle”.

Sob outro ponto de vista, o Senador S1 (PSDB), num primeiro momento, entende que se faz necessária a implementação de um “sistema de acompanhamento dos egressos”, com políticas de emprego para aqueles que saem dos presídios, a fim de que não voltem mais a cometer crimes. O senador considera fundamental o acompanhamento e a assistência que deve ser oferecida às famílias das pessoas presas. Em paralelo a isto, acredita que estratégias repressivas também devem ser adotadas, como por exemplo, o combate ao tráfico de armas e de drogas, vigilância das fronteiras, estabelecimento de cadastros nacionais e troca de informações.

[...] O campo precisa ter um sistema de acompanhamento dos egressos, com políticas de emprego para aqueles que saem dos presídios para que eles não voltem a delinquir, acompanhamento, assistência às famílias; e o campo federal, tem uma lei, "legislativa" que nós já sabemos, quer dizer, combate ao tráfico de armas, tráfico de drogas, vigilância das fronteiras, estabelecimento de cadastro nacionais, troca de informações; é um mundo a ser feito. (SENADOR S1, PSDB).

O acompanhamento do egresso da prisão, tal como referido pelo Senador S1 (PSDB), visa promover a “reintegração” deste à sociedade, de modo a proporcionar-lhe as condições necessárias para não mais voltar a delinquir. São exemplos de apoio ao egresso a “concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses” e o esforço que deve ser feito pelo serviço social penitenciário no sentido de ajudar o ex-presidiário na obtenção de trabalho (LEP, art. 25)<sup>76</sup>.

Essa perspectiva da Lei de Execução Penal (LEP) está alinhada com os preceitos do “previdenciário penal”, em que a colaboração para a “reabilitação” da pessoa do criminoso é o principal objetivo da política de controle do crime. Tal prática penal apesar de ter se tornado o principal instrumento de política penal nos cenários norte-americano e britânico, entre os anos de 1950 e 1970, entra em declínio e cede lugar, posteriormente ao *punitivismo*, isto em razão de não apresentar resultados concretos de sua proposta reabilitadora, especialmente porque,

---

<sup>76</sup> Art. 25. A assistência ao egresso consiste: I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade; II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses. Parágrafo único. O prazo estabelecido no inciso II poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego. Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei: I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova. Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

neste período, as taxas de criminalidade, em vez de uma redução, passaram a ser cada vez mais elevadas (GARLAND, 2008).

No Brasil, o objetivo da ressocialização – que tem como uma das suas condições a assistência ao egresso, revela-se uma dimensão política tão somente “ideal”, que não apresenta um resultado efetivo e concreto quanto à redução da criminalidade. Talvez, porque também essas condições necessárias não sejam proporcionadas nem às pessoas presas, nem ao egresso.

Quando perguntado ao deputado D9 (PSB), se ele, enquanto legislador, acreditava ser necessário elevar a pena de prisão para determinados crimes e se isto é capaz de desestimular a prática de crimes. Em resposta afirmou que, no momento atual, a Câmara dos Deputados tem tido uma “visão muito conservadora da questão social”, como é o caso do seu atual presidente, o Dep. Eduardo Cunha, que apresenta um olhar conservador sobre as questões relativas ao controle do crime.

O que tenho percebido e lamentado, que essa legislatura do Congresso Nacional, eu me refiro, especialmente, à Câmara dos Deputados que vem adotando até por força de papéis de proeminência institucional de figuras com visão muito conservadora da questão social, como é o atual presidente da câmara, o deputado Eduardo Cunha. Eu acho, tem uma visão conservadora, que se materializa numa ação muito articulada de bancadas, lamentavelmente, de bancadas religiosas, por bancadas que representam policiais, da polícia civil, da polícia federal, da polícia militar e também de setores conservadores da sociedade, que acham que você aumentar a pena é um remédio efetivo para a inibição da violência. Acho que tem um caráter, às vezes, até eventualmente, ingênuo de alguns, mas ideológicos de outros que veem a questão social eminentemente como um problema policial e que a gente sabe que não é dessa maneira. É de se lamentar que, em vez de se estar discutindo as questões estruturais da segurança pública, nós estamos incorrendo num erro tremendo que é sempre que tem uma tragédia, sempre que tem algo que toca o sentimento da sociedade, a nossa reação é aumentar a pena, é discutir possibilidades da pena de morte, que é vedada pela Constituição brasileira, mas não falta quem aqui ali queira voltar com esse movimento e reabrir um debate sobre o Estatuto do Desarmamento, que teve um papel importante para diminuir os dramáticos índices de violência no Brasil. Mas seria muito maior se a gente tivesse armado a população, que é o que se está tentando fazer quando se fragiliza um instrumento tão importante quanto foi o desarmamento e, então, uniu coisas como a redução da maioria penal, que tivemos um debate muito grande sobre isso, que a gente tem convicção profunda e enraizada e que o que, efetivamente, inibe a violência, além das causas estruturais, é a aplicação da pena e não o aumento dessa pena, que muitas vezes nem sequer é aplicada por conta de todos os problemas de funcionamento do Estado e da segurança pública, de modo, que o que inibe a violência é a certeza da aplicação da pena e não apenas uma pena que aumentada em seu volume, seguramente, aliás, é um fruto até de deboche, você já vê tantos criminosos dizendo eles que não se preocupam com o



aumento da pena, que ela não vai alcançá-los; nós deveríamos apostar em outros mecanismos [...]. (DEPUTADO D9, PSB).

O deputado D9 (PSB), embora tenha se mostrado mais progressista no campo do controle do crime, reconhece a existência de setores conservadores na Câmara dos Deputados, que agem de forma articulada – bancadas religiosas, de representação de policiais e outros setores conservadores da sociedade – que são favoráveis à estratégia do aumento de pena como forma de reduzir a criminalidade. Essa estratégia se alinha ao *punitivismo popular*, em que a “prisão funciona” como mecanismo de mera retribuição e neutralização do criminoso, sem qualquer propósito ressocializador (GARLAND, 2008).

O deputado acredita que este modelo repressivo defendido por setores conservadores da Câmara dos Deputados – que, inclusive, procuram alterar o Estatuto do Desarmamento para armar a população, bem como reduzir a maioria penal – não resolve o problema dos elevados índices de criminalidade, pois, para ele, o que resolve é a certeza da aplicação da pena.

Essa postura política dicotômica – um embate de “ideologias políticas” sobre as melhores estratégias para o controle do crime – foi observada por David Garland, em suas análises do contexto político dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, na segunda metade do século XX, tendo ele demarcado como “liberais” aqueles políticos alinhados ao “previdenciário penal” e à “criminologia correcionalista”, e “conservadores” os políticos que exigiam uma política penal punitivista, consistente na aplicação de penas longas de prisão e até a pena de morte. (GARLAND, 2008).

O Senador S1 (PSDB), ao ser questionado sobre quais as estratégias que acredita que devem ser adotadas, pelo Estado para o controle efetivo da violência e da criminalidade do Brasil, apresentou propostas distintas daquelas já suscitadas pelos parlamentares anteriores, notadamente porque são contextuais e dizem respeito, especialmente, a algumas experiências de intervenções positivas no campo da segurança pública já vivenciadas em algumas cidades do estado de São Paulo.

As proposições do Senador S1 (PSDB) são pontuadas, de modo geral, no sentido de que a experiência de “proibir a venda de bebidas alcoólicas nos bares a partir de determinada hora” pode produzir um efeito relevante quanto à redução de homicídios, por exemplo; também considera importante como estratégia de enfrentamento do crime a manutenção de uma boa iluminação pública, a presença de guardas municipais, a interação dos municípios com o Estado

para traçarem roteiros de policiamentos comunitários e a discussão de propostas de segurança pública com a sociedade civil, que pode ser útil no apoio do trabalho das polícias civil e militar.

Essas propostas podem ser classificadas, de um lado, como sendo “estratégias de responsabilização” (GARLAND, 2008) e, do outro, como ações de “prevenção situacional do crime” (CLARKE, 1997), em que as “causas sociais do crime” não são a prioridades da política penal.

[...] Tanto a União quanto os Estados e também os municípios têm ao seu dispor estratégias possíveis a ser desenvolvidas, começando pelos municípios, como experiência de algumas cidades de São Paulo, na capital, numa zona onde tem enorme incidência de homicídios, um caso clássico, que é a cidade de Diadema na região metropolitana de São Paulo, e outras cidades em que houve uma decisão de proibir a venda de bebidas alcoólicas nos bares a partir de determinada hora. Isso teria um efeito importante na redução de homicídios. A iluminação pública é outra estratégia que parece ser simples demais, mas funciona, ruas iluminadas. Eu penso que as chamadas guardas municipais têm um papel a cumprir, embora seja preciso sempre controlar a tendência de eles ocuparem, darem um passo além da perna para cumprir as funções da polícia militar. Mas o fato de termos um policial uniformizado, nas imediações das áreas de patrimônio público, nas áreas que são de competência deles; é sempre bom a presença do Estado. Os municípios podem organizar mutirões de documentação das pessoas, os prefeitos podem e devem interagir, especialmente, com as polícias dos Estados para ajudar a traçar roteiros de policiamentos comunitários. O prefeito é um líder local e ele deve ser um porta-voz dessas informações da comunidade para direcionar melhor o policiamento. Nós temos em São Paulo mais de oitocentos guardas noturnos com selo de segurança comunitária, onde se colocam para discutir problemas de uma área delimitada do território, seja um distrito, seja um município, ou uma região do Estado para discutir planos, conhecimentos e propostas junto à sociedade civil, da polícia militar, da polícia civil, porque eles têm uma série de ações nessa área local, que podem ser desenvolvidas, que deverão ser desenvolvidas. Nos Estados, a polícia militar, como ação de polícia militar, como ação adequada de polícia militar, não apenas técnica de policiamento, mas também uma ação ampla, especialmente na "fiscalidade". Nós temos em São Paulo a Academia do Barro Branco, que é uma das grandes escolas do Brasil, de nível universitário no Brasil, é tipo um modelo; as praças passam também por um tempo de treinamento e formação mais prolongado em São Paulo do que em vários outros Estados. ...são coisas difíceis de generalizar. Polícia civil, os esclarecimentos dos crimes é baixíssimo, a população acaba descobrindo mais algo, que a delegacia de polícia, o quanto se submete a um ritual estafante de atividade de burocracia para se fazer um boletim de ocorrência. (SENADOR S1, PSDB).

Quando o Senador S1 (PSDB) se refere, por exemplo, à necessidade da proibição da venda de bebidas alcoólicas nos bares a partir de determinado horário, à manutenção de uma boa iluminação pública e à presença de guardas municipais nos locais públicos, ele está

propondo uma estratégia de “prevenção situacional” do crime que é voltada para um conjunto específico de crimes – não é adequada para qualquer tipo de delito – e sua lógica compreende medidas de redução de oportunidade, tornando a prática do crime mais difícil e arriscada, bem como menos gratificante para um determinado grupo de criminosos (CLARKE, 1997).

Por outro lado, quando propõe a interação dos municípios com o Estado para traçarem roteiros de policiamentos comunitários e a discussão de propostas de segurança pública com a sociedade civil, que pode ser útil no apoio do trabalho das polícias civil e militar, o senador propõe uma estratégia que Garland (2008, p. 269) denomina de “estratégias de responsabilização”, que se refere a “uma tentativa de estender o alcance das agências estatais através da vinculação com a atividade de atores do setor privado e da comunidade”.

Ela envolve uma forma de pensamento e uma variedade de técnicas designadas para mudar a maneira pela qual os governos agem em relação ao crime. Em vez de tratar o crime diretamente com o uso da polícia, dos tribunais e da prisão, esta abordagem promove um novo tipo de ação indireta, na qual as agências estatais incentivam a ação de atores e de organizações não-estatais (GARLAND, 2008, p. 269).

A partir dos anos de 1980, surgem duas novas correntes criminológicas – “as criminologias da vida cotidiana” e “a criminologia do outro” – que se opõem entre si e com a “criminologia previdenciarista”. As “criminologias da vida cotidiana” são uma reação ao ideal ressocializador e visam aperfeiçoar a ordem social a partir da “integração do sistema”, pois consideram que não são mais as pessoas que precisam ser integradas, como pensa o previdenciarismo penal, mas os processos e arranjos sociais nos quais elas convivem.

Na visão de Garland (2008, p. 274), essas novas criminologias da vida cotidiana “são um conjunto de enquadramentos teóricos cognitivos, que incluem a teoria da atividade de rotina, o crime como oportunidade, a análise do estilo de vida, a prevenção do crime situacional e algumas versões da teoria da escolha racional”. Trata-se da necessidade de se priorizar uma “engenharia situacional”, em vez da “engenharia social”, uma articulação de forças que busca reduzir os riscos e garantir a segurança do público, diante do reconhecido fracasso da estratégia de reabilitação do criminoso, como também da ineficiência da ação punitiva do Estado.

As percepções dos parlamentares entrevistados sobre as estratégias de controle do crime partem do reconhecimento de que o Estado tem falhado no propósito de “ressocializar” criminosos, como também não tem dado conta de manter a segurança da sociedade de forma satisfatória. Por estas razões apresentam proposições que reclamam novos arranjos

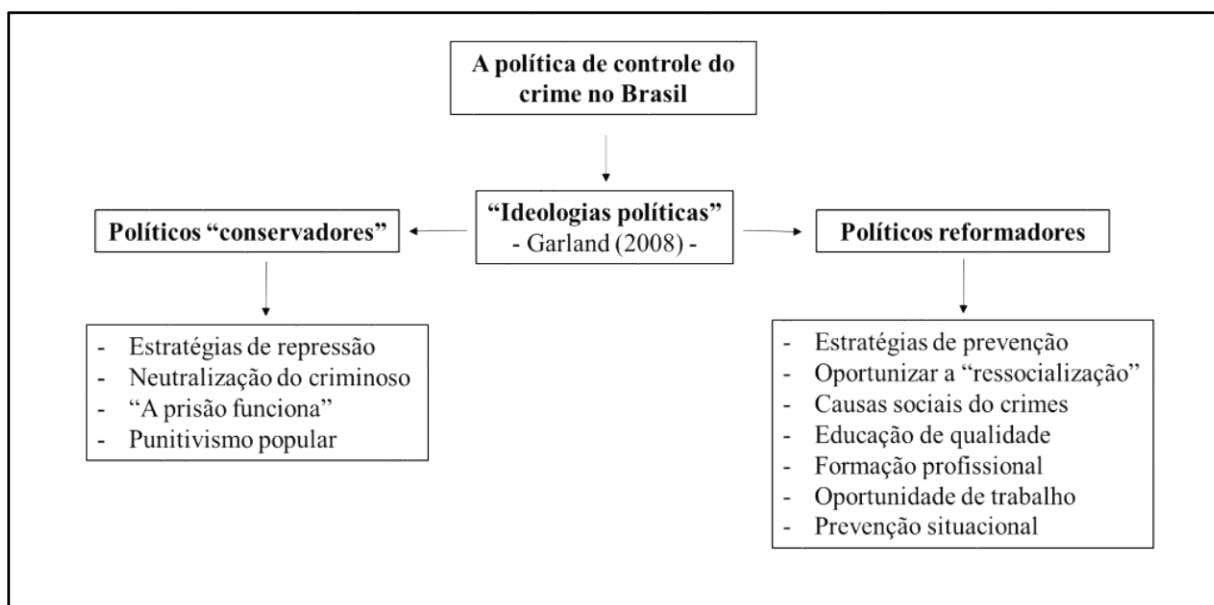
institucionais e novas práticas de controle do crime, sobretudo priorizando a prevenção social e situacional do crime.

As posições adotadas pelo Senador S1 (PSDB) e pelo Deputado D9 (PSB) passam pela necessidade de uma “integração do sistema” e de “parcerias preventivas”, que para Garland (2008, p. 313) são estratégias que implicam no “esforço de dividir responsabilidades pelo controle do crime e de construir uma infraestrutura de prevenção do crime além do Estado”. Nessa estratégia, as agências estatais e não-estatais coordenam suas práticas de maneira a prevenir o crime e aumentar a segurança da comunidade através da redução de oportunidades e da conscientização quanto ao crime.

Portanto, a partir da narrativa dos entrevistados é possível, no cenário brasileiro, fazer-se uma demarcação de duas posturas políticas bastante distintas: de um lado, “políticos reformadores”, que buscam retirar a pena de prisão do centro da política penal, bem como procuram encontrar medidas e estratégias de prevenção da criminalidade exigindo uma atuação do Estado nas “causas sociais do crime”, consistente na garantia de educação de qualidade, formação profissional e oportunidade de trabalho para os jovens, bem como de assistência ao egresso e à sua família; como também evocam uma “engenharia situacional” de prevenção de crimes como alternativa viável.

De outro lado, os “conservadores” que privilegiam a “atuação simbólica” do Estado, com estratégias de repressão e de neutralização do criminoso através da prisão, que adotam o *slogan* de que “a prisão funciona”, encontram abrigo nos anseios populares por mais segurança e punições severas, os quais são canalizados para o processo de formulação da política penal brasileira, podendo ensejar um *punitivismo popular*, em que a atuação punitiva do legislador atende o clamor público e é também motivada por interesses eleitorais a curto prazo.

Essas evidências são observadas na articulação das percepções dos parlamentares entrevistados com o cenário fático do sistema penal brasileiro, sobretudo, o paradoxo das altas taxas de criminalidade e a superpopulação carcerária verificada no sistema prisional. O discurso dos entrevistados demarca suas percepções sobre o crime e a pena, bem como sua posição política diante das “racionalidades” punitivas vigentes e daquilo que pode ser feito para um controle efetivo da criminalidade. Tais posições políticas, denominadas por Garland (2008) de “ideologias políticas”, de modo geral, são contrastantes por priorizarem estratégias opostas ao controle do crime.

**Figura 11 – Posturas políticas no campo do controle do crime no Brasil**

Fonte: Elaboração própria

Esses novos arranjos são resultados de “mudanças estruturais” na política de controle do crime, que podem ser observadas, notadamente, a partir de o ano de 1990, com a edição da Lei dos Crimes Hediondos – Lei n. 9.072/1990 – que tornou mais severa a punição para determinados grupos de criminosos. Tais mudanças se acentuam a partir de 2003 com a edição do Estatuto do Desarmamento e, posteriormente, com a Lei Maria da Penha e Nova Lei Antidrogas, ambas no ano de 2006, que, por um lado, adotam medidas mais duras contra a violência doméstica e tráfico de drogas, mas, por outro lado, apresentam medidas de prevenção social e situacional do crime.

As “mudanças estruturais” ocorridas na cultura punitiva no último quarto do século XX, em que as instituições de justiça criminal alteraram suas prioridades, favoreceram o surgimento de “novas racionalidades” punitivas que modificaram, de forma sutil, o modo de pensar o crime e os criminosos, bem como a maneira de agir em relação à criminalidade. Para Garland (2008, p. 376), essas mudanças representam “um padrão retrabalhado de assunções cognitivas, compromissos normativos e sensibilidades emocionais está agora inscrito no campo, motivando a ação das agências de controle do crime, dando novo propósito e significado às práticas e alterando os efeitos e a significação simbólica de sua conduta. ”

A cultura de controle do crime no Brasil contemporâneo procura conciliar diferentes racionalidades punitivas para o enfrentamento da criminalidade, polarizando-se no dilema da repressão, marcada pela posição de destaque da prisão e pela evidência de *punitivismo popular*;

e da prevenção do crime, tanto social quanto situacional, além da persistência da retórica da “ressocialização”.

Os políticos reformistas entendem que a prisão não se compatibiliza com o ideal ressocializador, que é um dos objetivos da execução da pena no Brasil, ao contrário, ela se tornou um obstáculo para ressocialização. Desse modo, além das proposições para uma política de prevenção social e situacional do crime, alguns parlamentares sinalizaram para novas alternativas à pena de prisão que podem cumprir um papel punitivo mais efetivo quanto à redução da criminalidade, especialmente a partir de uma lógica das “criminologias da vida cotidiana”, que dão origem ao que David Garland denomina de “criminologia do eu” (GARLAND, 2008).

Portanto, emergiram das falas dos parlamentares algumas alternativas à prisão (ressocialização como prioridade, medidas de prevenção social e situacional, ampliação das penas alternativas, monitoração eletrônica) que, na verdade, representam novos contornos para práticas penais já institucionalizadas. Tratam-se de medidas ou instrumentos já utilizados pelo sistema penal, mas de forma bastante restrita, como é o caso da monitoração eletrônica.

### **5.2.2 Novas alternativas à prisão**

Convém esclarecer que denomino de novas alternativas à prisão as proposições dos parlamentares que não encontram na legislação nacional regulamentação tal como foram descritas. Tais proposições se alinham ao panorama da “nova cultura do controle” (GARLAND, 2008), em que a atuação do Estado se volta para a prevenção por meio do controle situacional do crime, considerando que a prisão somente deva ser reservada para casos de crimes graves.

Apesar disso, um ponto comum nas percepções dos deputados e senadores entrevistados é de que a prisão é necessária, embora deva ser utilizada para aqueles criminosos que praticarem crimes mais graves. O que é sugerido é a possibilidade de adoção de medidas que produzam os efeitos desejados pelo sistema de justiça e não provoquem os danos comuns à pena de prisão. Sobre ser a prisão compreendida como uma pena indesejada, mas necessária, Foucault (1999), mesmo num contexto de reforma penal, já indicava todos os inconvenientes e a inutilidade da prisão, mas reconhecia que dela não se podia abrir mão.

O deputado D9 (PSB) parte da premissa que é possível que o Estado mantenha o controle de criminosos sem a necessidade de que estes estejam encarcerados, possibilitando, inclusive que estes possam trabalhar. Uma alternativa é a utilização de *monitoramento eletrônico* que pode representar uma ação mais efetiva do Estado contra o crime. Essa é uma lógica das “criminologias de controle”, notadamente aquelas baseadas nas “criminologias da vida cotidiana” em que o Estado abandona a perspectiva de prevenção pela correção do criminoso – correcionalismo – e passa a adotar uma engenharia de controle situacional do crime (GARLAND, 1999, 2008).

[...] Eu acho que a prisão, ela deveria sempre, em qualquer situação, ser reservada para os casos mais graves, onde você pudesse ter também, sempre que possível, ter aplicações de penas alternativas, de regimes que pudessem ter essas pessoas sobre o controle do Estado, sem precisar estarem encarceradas, podendo trabalhar, seja com monitoramento eletrônico, ou seja por uma ação mais eficaz do aparelho do Estado. O certo que, hoje, o delinquir tem um poder de sedução muito grande, que o sujeito aposta exatamente na incapacidade do aparelho de Estado de punir e de alcançar alguém que até pelos exemplos que vemos de impunidade termina sem que se consiga inibir, que é o caráter fundamental da pena, além da possibilidade de ressocialização, é também inibir a criminalidade e, hoje, o indivíduo, ele acha que há uma corrupção também dos agentes públicos, que terminam por comprometer esse funcionamento, sorte que há um caos cultural terrível e a prisão dentro desse contexto, termina não sendo um instrumento de efetividade da responsabilização penal, portanto, deve sempre ser algo pensado em caráter, ali só reservado às questões mais graves da criminalidade. Eu tenho clareza absoluta, que um país com os problemas que nós temos de pobreza e de exclusão e da falta de ação do Estado para lidar com isso, alguém que não tendo dentro das políticas públicas oportunidade de conseguir lugar ao sol é facilmente cotado para a criminalidade, que atinge de modo brutal o futuro do país, porque a juventude é exatamente quem é capturada por esse universo, mas, objetivamente, em relação à prisão, eu acho que nós deveríamos trabalhar com a possibilidade da aplicação de penas alternativas de regime aberto e semiaberto e só, excepcionalmente, nos regimes fechados, nos casos de maior gravidade (DEPUTADO D9, PSB).

Essa proposta do *monitoramento eletrônico* revela a emergência de uma criminologia de controle, pautada nas “criminologias da vida cotidiana”, que criam uma “engenharia situacional” de prevenção em vez de uma atuação nas causas sociais do crime. “Em vez de tratar de seres humanos e de suas atitudes morais ou disposições psicológicas, as novas criminologias tratam das partes integrantes do sistema e das situações sociais” (GARLAND, 2008, p. 388). Não se busca a integração social do criminoso, mas “integração do sistema” no sentido de reduzir as oportunidades da prática de crimes.

As tecnologias de controle são também uma característica marcante da “nova cultura do controle” em que há uma insistência em “intensificar o controle e reforçar a disciplina” em detrimento da mera neutralização do criminoso pela prisão, objetivando-se a redução dos riscos e aumentando-se a segurança do público (GARLAND, 2008, p. 61). Essa nova “racionalidade” punitiva tem por objetivo garantir o controle do Estado sobre os criminosos e a “prevenção situacional”, a fim de que estes não voltem mais a delinquir.

O *monitoramento eletrônico* já se encontra inserido na legislação brasileira, embora de forma muito restrita, como alternativa de controle em apenas três situações distintas: a) saída temporária no regime semiaberto; b) prisão domiciliar<sup>77</sup>; e c) medida cautelar diversa da prisão<sup>78</sup>. Portanto, as possibilidades de uso desse mecanismo ainda se mostram bastante restritas, mas a proposição do deputado é no sentido que essa medida possa ser utilizada com maior amplitude e como alternativa eficaz à prisão.

Pensando de forma bastante semelhante, o Senador S1 (PSDB) propõe a aplicação de penas alternativas à prisão com a devida fiscalização através de “centrais de acompanhamento de cumprimento de penas alternativas”, que, inclusive, foram implantadas na época em que foi Ministro da Justiça. Essas centrais de acompanhamento não estão previstas na Lei de Execução Penal, nem no Código Penal, embora experiências semelhantes tenham sido verificadas em alguns estados brasileiros, a exemplo do Estado de Pernambuco, que implantou as Centrais de Apoio à Execução das Penas e Medidas Alternativas, desde o ano de 2005<sup>79</sup>.

Para o Senador S1 (PSDB) não é suficiente tão somente a aplicação de penas alternativas, pois se faz necessária a fiscalização de seu cumprimento para que concretamente esta pena seja efetiva. Apesar disto, a prisão não deixa de ser necessária, pois continua sendo a

---

<sup>77</sup> A monitoração eletrônica foi incluída na Lei de Execução Penal pela Lei nº 12.258 de 2010: Art. 146-B. O juiz poderá definir a fiscalização por meio da monitoração eletrônica quando: I - (VETADO); II - autorizar a saída temporária no regime semiaberto; III - (VETADO); IV - determinar a prisão domiciliar; V - (VETADO). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

<sup>78</sup> O Código de Processo Penal prevê o uso de monitoramento eletrônico em uma única hipótese antes da condenação do criminoso: Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: [...] IX - monitoração eletrônica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

<sup>79</sup> Com o objetivo de “dar prosseguimento à política pública estadual de dotar o sistema de justiça de estrutura necessária e suficiente à aplicação, execução e monitoramento das Medidas e Penas Alternativas no Estado de Pernambuco, evitando a aplicação de pena de prisão, nos delitos de menor e médio potencial ofensivo”, o Governo do Estado de Pernambuco, em 21 de setembro de 2006, institui, através do Decreto Nº 29.672, a Central de Apoio às Medidas e Penas Alternativas – CEAPA, como órgão executor da GEPAIS, com a competência específica de oferecer suporte técnico-operacional especializado ao Sistema de Justiça - Juizados Especiais Criminais e Varas Criminais, nas comarcas representativas das regiões de desenvolvimento do Estado. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/arquivos/plano-diretor>>. Acesso em: 31 jul. 2016.



pena adequada para os casos em que não cabem as medidas alternativas. A humanização das prisões também deve ser uma medida necessária, tendo em vista que pessoas presas, tratadas de forma degradante, saem mais agressivas e, portanto, não há assim possibilidade de “recuperação” do criminoso.

A pena de prisão é necessária. Não nos iludamos, pena é castigo. A própria origem da palavra pena é um castigo para aquele que cometeu um crime, e cadeia é horrível. Não adianta dizer: ó... o sujeito vai pra cadeia e vai ficar lá [...] Não, cadeia é ruim, cadeia é uma desgraça. Cadeia tem o cheiro ruim, tem o cheiro de "creolina", que entranha na epiderme da pessoa. É ruim. É um castigo. Eu acho que a prisão, ela é incontrolável, agora, o Estado brasileiro já admite formas alternativas de penas que devem ser aplicadas. O Judiciário tem que ter coragem de aplicá-las. Precisamos discutir também algo que existia no passado, que não sei se ainda existe, que são as centrais de acompanhamento de cumprimento de penas alternativas. Quando fui ministro da justiça, criei várias pelo Brasil afora, porque senão o juiz aplica uma pena alternativa de prisão e a pena não tem nenhuma efetividade, porque não tem quem acompanhe o seu cumprimento. Eu acho que as prisões têm que ter, evidentemente, uma face humana, de modo que as pessoas possam ser tratadas com dignidade; quanto mais você rebaixa a pessoa, degrada a pessoa, mais ela se torna agressiva. Os presídios têm que ser uma ocasião também de recuperação, pra isso, as formas clássicas de remição de pena, trabalho e estudo. (SENADOR S1, PSDB).

Em sua fala o senador privilegia os métodos da “engenharia situacional” de controle do crime, que deve ocorrer através do acompanhamento efetivo do cumprimento de penas alternativas, porque reconhece que a prisão tem se prestado tão somente à estratégia de neutralização do criminoso, sem proporcionar-lhe as condições necessárias para sua ressocialização. Segundo Garland (2008), essas opções de controle situacional, como instrumento menos repressivo de enfrentamento da criminalidade, surgem em face do fracasso do “ideal reabilitador” / “ressocializador”, que buscava a prevenção de crimes a partir da reforma ou recuperação do criminoso.

O que se percebe é a existência de um pensamento político reformador ambivalente, que tanto apresenta proposições para uma “prevenção social” do crime – com foco na reforma ou recuperação do criminoso, tal como se posiciona a “criminologia correccionalista” – como de “prevenção situacional” do crime, característica da “nova cultura do controle”, em que se busca tornar mais difíceis as oportunidades para o crime, tornando-o menos atraente para o sujeito potencialmente criminoso (GARLAND, 2008; CLARKE, 1997).

Em sentido um pouco distinto, as experiências norte-americanas e britânicas no campo do controle do crime, num cenário de modernidade tardia, com transformações mediadas especialmente pela mudança cultural, demonstram que, a partir dos anos de 1970, o “previdenciário penal” e o “correcionalismo” entraram em declínio e cederam lugar para duas novas criminologias de controle – a “criminologia do eu” e a “criminologia do outro” (GARLAND, 1999, 2008) – que, além de contrastarem entre si, também concorrem ao ideal ressocializador nessa “nova cultura do controle”, como se verifica na experiência brasileira.

O discurso político reformador que emerge das falas dos parlamentares entrevistados apresenta características semelhantes ao dilema político da “nova cultura do controle” nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, oriunda das “mudanças estruturais” ocorridas a partir dos anos de 1970, notadamente, quanto à emergência de novas vertentes criminológicas que veem o crime como um aspecto comum e normal da sociedade moderna.

O crime também passou a ser visto como uma forma generalizada de comportamento, rotineiramente produzida pelas características normais da vida econômica e social na sociedade contemporânea. Segundo Garland (2008, p. 274), sob essa ótica “cometer um crime, pois, não requer nenhuma motivação ou predisposição especial, nenhuma anormalidade ou patologia”.

Portanto, a reforma que os parlamentares propõem está centrada: a) na ampliação e consolidação das *penas alternativas* à prisão, oportunizando condições adequadas à “ressocialização” e reservando a pena de prisão para crimes graves; b) na implementação de medidas de *prevenção social do crime*, consistentes na oferta de educação de qualidade, formação profissional e inserção dos jovens no mercado de trabalho; c) nas estratégias de *prevenção situacional do crime*, decorrentes de ações integradas das instituições que compõem o sistema de justiça penal, bem como da atuação do Estado articulada com a comunidade; d) e na necessidade de *humanização das prisões*. Nas suas percepções, a efetivação dessas medidas permitiria um controle adequado da criminalidade e, por consequência, a segurança pública que a sociedade reclama.

Tais proposições representam o surgimento de novas racionalidades legislativas tendentes a promover uma mudança na cultura punitiva do sistema penal brasileiro. Deslocam o foco da política penal para as medidas de prevenção (social e situacional) e para a ampliação das penas alternativas como forma de tornar, concretamente, a prisão uma exceção.

Essas propostas, no entanto, precisam ser transformadas em políticas públicas efetivas (incluindo-se a política penal), por meio de leis e de uma mudança na cultura punitiva do sistema penal. Não basta a regulamentação legal de novas práticas penais, mas também faz-se necessária uma mudança na postura dos atores que integram esse sistema.

### 5.3 Conclusão parcial

O sentido do termo “ressocialização”, embora seja considerado controvertido do ponto de vista teórico (BARATA, 2004; MACHADO; SLONIAK, 2015), tem sido invocado pelo legislador para ressaltar a necessidade de transformação ou de correção do criminoso. Os parlamentares sustentam que a ressocialização é de fundamental importância para o controle do crime no país, pois através dela é possível proporcionar condições harmônicas para que o criminoso (ressocializado) não volte mais a delinquir.

Esse discurso punitivo surge paralelamente às práticas punitivas baseadas na punição severa que tem a prisão como um fim em si mesma (*punitivismo*, *punitivismo popular*). Trata-se de olhar menos punitivo e voltado mais à “reabilitação” do criminoso à vida em sociedade. Mostra-se bastante nítida a dicotomia dos modelos políticos de controle do crime no Brasil, que coloca de um lado as propostas vinculadas aos ideais reabilitadores (prioriza a ressocialização e admite a prisão apenas para crimes graves), do outro, o *punitivismo* centrado na pena de prisão (a lógica de que “a prisão funciona” e de que o Estado deve punir com rigor os criminosos).

Um ponto comum que atravessa os dois discursos é o fato de que a prisão, especialmente aquela de longa duração, revela-se uma medida punitiva “dura” contra o crime. Mas, até mesmo aqueles parlamentares que se opõem ao punitivismo consideram que a prisão se faz necessária para determinados tipos de crimes considerados graves (uma referência aos crimes violentos).

Os parlamentares entrevistados podem ser divididos em dois grupos: de um lado, os “conservadores” que se alinham à cultura punitiva baseada no *slogan* de que “prisão funciona” e que cabe ao Estado a função de enfrentar, repressivamente, a criminalidade, ainda que por meio de uma atuação simbólica e intimidatória. De outro lado, estão aqueles que podem ser denominados de “reformadores”, porque já não mais acreditam no modelo tradicional de política penal baseada, em primeiro lugar, na pena de prisão.

Os parlamentares “reformadores” apresentam proposições para uma política penal que tenha como prioridade a prevenção em vez da repressão. Uma política de prevenção de crimes que aponte para duas direções distintas: a prevenção das “causas sociais” do crime (voltada para a redução das desigualdades sociais, com a oferta de educação de qualidade e de oportunidade de trabalho para os jovens) e a “prevenção situacional” do crime, em que o estado se antecipa à ação dos criminosos ou lhes retira as condições favoráveis à prática de crimes (ação integrada das polícias, iluminação adequada dos espaços públicos, parcerias das polícias com as guardas municipais, etc.)

Para reduzir os efeitos da prisão, reservando-a apenas para casos excepcionais (nas hipóteses de crimes graves), os parlamentares “reformadores” apontam para mecanismos punitivos alternativos à prisão. Para tanto, propõem a ampliação do uso de monitoramento eletrônico, que poderá representar uma medida punitiva com efeito prático efetivo, e da aplicação de penas alternativas à prisão, desde que o cumprimento destas penas seja fiscalizado adequadamente por “centrais de acompanhamento de cumprimento de penas alternativas” ou outro órgão fiscalizador que assegure o cumprimento de tais penas.

Apesar da relevância das propostas de natureza preventiva e menos repressivas, evidencia-se que as políticas de controle do crime permanecem sendo guiadas por uma criminologia oficial positivista, que vê o criminoso como alguém que precisa ser recuperado ou transformado para, só então, voltar a conviver em sociedade. Do ponto de vista prático, ainda não há perspectiva de mudança, seja porque a política oficial é predominantemente baseada no *punitivismo*; ou, em caso contrário, o discurso político reformador se traduz em mera retórica.

Mesmo invocando a necessidade de implementação prioritária de novas alternativas para o enfrentamento da criminalidade, os parlamentares entrevistados não indicaram o que eles (enquanto detentores do poder político) podem ou pretendem fazer para dar início a um processo efetivo e concreto de reformas no sistema penal, com a finalidade de colocar em prática esse novo modelo, que prioriza a prevenção (social e situacional), a ressocialização, as penas alternativas, a prisão como uma exceção e a humanização do sistema prisional como medida indispensável à proteção da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o processo de análise, convém recuperar e avaliar o percurso da pesquisa, com a finalidade de tecer considerações e de levantar algumas questões para uma melhor compreensão dos seus principais resultados.

No decorrer da análise, foram identificadas as categorias empíricas que representam, de um lado, as percepções do legislador consistentes em reafirmar o poder punitivo e soberano do Estado, que deve ser fortalecido através de “leis duras” com o crime e punição severa; de outro, foram apresentadas percepções reformadoras e menos “punitivistas”, que buscam um “novo caminho” para que a punição não seja tão somente a pena de prisão e que seja útil à transformação do criminoso.

Nesse embate de forças políticas, as evidências são no sentido de que tem prevalecido a política do *punitivismo* (ou *punitivismo popular*) que exige, sistematicamente, um maior rigor punitivo como resposta viável às elevadas taxas de criminalidade e tem como principal mecanismo punitivo, a neutralização do criminoso por meio da prisão.

Essa cultura punitiva do Brasil contemporâneo apresenta também contradições entre o proposto pela legislação e as práticas do sistema de justiça penal. Trata-se do paradoxo entre o “ideal” e o “real”, em que a racionalidade punitiva do Estado desatende pressupostos mínimos para punir de acordo com o que determina a lei. O *punitivismo* brasileiro contribuiu para o aumento progressivo de pessoas presas, desde 1990 (conforme números apresentados no Gráfico 2), provocando um processo de superlotação nas prisões, em que há mais presos do que o sistema prisional pode suportar.

A análise dos dados permitiu observar dois aspectos importantes: de um lado, sob o viés normativo, a pena deve servir à reprovação do crime – a exemplo da prisão como mecanismo de neutralização do criminoso – e, simultaneamente, deve proporcionar a “ressocialização” deste; de outro, observou-se que as racionalidades que emergem do discurso do legislador revelam que a pena, concreta ou simbolicamente, representa uma resposta aos anseios da sociedade em face das altas taxas de criminalidade.

São mais de 600 mil pessoas presas no país, atualmente, o que coloca o Brasil na quarta posição entre os que mais prendem no mundo. Não existem indicadores de que esse processo progressivo de aprisionamento tenha reduzido as altas taxas de criminalidade, ao contrário, as

evidências são no sentido de que a prisão como um fim em si mesma não possui nenhum efeito prático de prevenção de crimes.

Quanto às percepções do legislador sobre a pena de prisão, os dados evidenciam que há um consenso culturalmente construído – uma “cultura institucional” – em que a prisão é o principal mecanismo punitivo no Brasil. Essa condição talvez se justifique pelo fato de se tratar de uma resposta punitiva que produz, ainda que simbolicamente, um impacto efetivo na vida do criminoso, como também por se revelar a pena mais severa admitida no país.

A escolha da pena de prisão, como a “pena adequada”, dá-se, por um lado, em virtude de sua posição hierárquica entre as penas permitidas no Brasil, visto que representa a punição mais rigorosa admitida pela Constituição Federal de 1988; mas também, porque essa atuação do legislador pode ser determinada por um clamor público que exige medidas mais duras contra o criminoso e que, também, possa render vantagens eleitorais ao político. É a lógica do *punitivismo popular*, em que o legislador atende aos interesses do público para ser lembrado nas urnas em período eleitoral mais próximo.

As altas taxas de criminalidade revelam que o sistema de proteção da sociedade não é mais suficiente para garantir a segurança pública necessária e exigida pelo público. Portanto, nesse cenário de incertezas, medo e insegurança, a atuação do Estado passa ser mais simbólica, porque busca respostas rápidas e fáceis de serem implementadas, cujo objetivo é demonstrar que algo está sendo feito para proteger a sociedade.

Há uma tendência cada vez mais acentuada de utilização da prisão como componente da política penal brasileira que visa conter as altas taxas de criminalidade, que se tornaram cada vez mais um fato normal. Essa “normalidade” das altas taxas de criminalidade cria uma sensação de medo e insegurança que é compartilhada em sociedade e revela expressões de um *punitivismo popular* que tem norteadado a atuação simbólica do legislador na produção legislativa de leis mais duras, que impõem uma punição mais severa ou criminalizam novas condutas.

Nesse cenário, a prisão visa também, ainda que atipicamente, garantir a segurança pública da sociedade, tendo em vista que, mesmo antes de uma condenação definitiva, a pessoa acusada de um crime já pode ser presa – uma espécie de “punição antecipada” – sempre que forem atendidos determinados requisitos previstos em lei (arts. 311 e 312, CPP)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> O Código de Processo Penal estabelece requisitos mínimos para que pessoa acusada de um crime possa ser presa preventivamente, antes da condenação definitiva. Art. 311. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, se no curso da ação penal, ou a

A relação entre os meios de comunicação de massa (*mass media*), a opinião pública e o legislador, se mostra relevante para a compreensão do *punitivismo popular* (GARLAND, 2008), no sentido de que a opinião pública pode ser potencializada pela atuação dramática da mídia em relação ao crime e à punição do criminoso.

Os meios de comunicação de massa (*mass media*) têm prestado uma significativa atuação de interação comunicativa entre a sociedade e o legislador, no sentido de gerar interesse político na comoção social decorrente da gravidade e “normalidade” do crime que é apresentado em enredo (vítimas e criminosos são os personagens), todos os dias, especialmente, pela TV.

A comoção pública provocada pelo do crime revela ao legislador a necessidade de respostas rápidas e que atendam ao sentimento de segurança da sociedade. São nesses contextos de insegurança e de intenso clamor público que podem surgir as oportunidades para eventuais interesses político-eleitorais do legislador quando se propõe ao atendimento das demandas do público para a construção de uma política penal populista.

Essa realidade evidencia que há uma atenção política às demandas da sociedade por soluções para uma redução das elevadas taxas de criminalidade – um problema que provoca sentimento de medo e insegurança na população – e reestabelecimento da confiança no poder punitivo do Estado. Mas, as soluções construídas nem sempre são viáveis para uma segurança pública adequada, podendo tornar o processo verdadeiramente disfuncional, com a elevação das despesas públicas e a diminuição da eficácia das medidas punitivas.

O ponto de partida para a adoção de uma política penal adequada ao efetivo controle do crime passa pela compreensão do legislador sobre os fatores que contribuem para os altos índices de violência e criminalidade. De um lado, essas percepções podem estar alinhadas a um *posicionamento político conservador*, representado por estratégias de repressão e de *punitivismo*; de outro, percepções decorrentes de um *posicionamento político reformador*.

Em se tratando de *posicionamento político conservador*, embora existam divergências quanto a este ponto, a maior parte dos parlamentares entrevistados entende que a precariedade

---

requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial. Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. Parágrafo único. A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso: 12 set. 2016.

do controle em relação às armas de fogo, bem como o consumo e o tráfico de drogas no Brasil contribuem fortemente para o problema das altas taxas de criminalidade.

Em suas percepções, armas e drogas são consideradas, indistintamente, como fatores que provocam o aumento da violência e da criminalidade, não tendo os parlamentares observado as particularidades que marcam distintas implicações das armas e das drogas no cenário da violência e criminalidade.

Para os “conservadores”, a superação deste “sistema precário de segurança pública” será possível a partir de estratégias de uma política penal repressiva, consistente inicialmente na criação de um “sistema integrado de segurança pública”, que pode significar a unificação das polícias (civil e militar) ou tão somente a integração de suas ações. Esta medida deve estar associada à aplicação de *punição severa* para crimes graves e violentos e à implementação de medidas punitivas populares, ou seja, que estejam de acordo com os anseios da sociedade e que sejam também medidas úteis ao enfretamento da violência e da criminalidade.

A implementação de “novas políticas públicas de segurança” que reúne, ao mesmo tempo, caráter “punitivo” e “preventivo” e a reestruturação do sistema prisional – sobretudo quanto à superação do problema da superlotação carcerária – representa alternativa mais ponderada, que deve compor um sistema de segurança pública eficiente.

Essas “racionalidades” políticas e administrativas do sistema penal brasileiro, assentadas na retórica do *punitivismo*, em que medidas “duras” contra o crime passaram a ser exigidas e implementadas como condição necessária ao controle das altas taxas de criminalidade, sobretudo após a redemocratização política do Brasil, representam um processo de mudanças políticas, socioeconômicas e culturais.

Há evidências de que a cultura punitiva brasileira na modernidade tardia produziu suas primeiras manifestações a partir do ano de 1990, com a edição da lei dos crimes hediondos, cujas transformações no campo da cultura do controle são bastante semelhantes àsquelas vivenciadas em países europeus – a exemplo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha – a partir da década de 1970.

A produção legislativa de leis penais, nesse período, é bastante expressiva, tendo em vista que, desde 2002, foram editadas, pelo menos, 29 (vinte e nove) leis que aumentaram o rigor punitivo, entre as quais estão aquelas que tiveram grande repercussão nacional, como o Estatuto do Desarmamento, em 2003; a Nova Lei Antidrogas e Lei Maria da Penha, em 2006; a Lei Seca, em 2008; a Lei dos Crimes Sexuais, em 2009; e a Lei das Organizações Criminosas,



em 2013. Essas “racionalidades” legislativas alinhadas ao *punitivismo* estão fundamentadas na premissa de que as políticas e estratégias de controle do crime são “monopólio do Estado”, que deve atuar com mais rigor contra o crime, sobretudo para atender a um “clamor popular”.

As diferenças nas experiências brasileiras de modernidade tardia, em relação a outros países, estão no fato de que o sistema penal brasileiro possui especificidades na sua política penal, a exemplo da Lei dos Crimes Hediondo (Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990), que marca o início do endurecimento das práticas penais no país. De outro lado, o Brasil teve um processo de formação histórica e político-cultural bastante distinto de outros países ocidentais (Estados Unidos e Grã-Bretanha, por exemplo), que contribuiu para a instauração de um particular processo de modernização.

Um marco histórico importante que pode servir de referência para uma possível guinada do pensamento criminológico, característica marcante da modernidade tardia, é o processo de redemocratização política do Brasil, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. É possível também que os arranjos políticos anteriores – notadamente a ditadura militar (1964-1985) – não tenham oferecido as condições propícias, sobretudo, para o advento de um modelo de *punitivismo popular*.

Esta nova configuração política pós Constituição Federal de 1988, por um lado, favoreceu o surgimento de um *punitivismo* que se evidencia bastante *populista*, no sentido de que a atuação do legislador é fortemente marcada pelos sentimentos populares, podendo, inclusive, decorrer de intenções políticas subjacentes de obtenção de vantagens eleitorais a curto prazo, que implicaria, portanto, na presença de *punitivismo popular* na política penal brasileira. Esse mesmo contexto político também permitiu a emergência de uma nova forma de pensar o controle do crime, em que o legislador prioriza a prevenção de crimes (prevenção social e situacional), em vez de adotar medidas puramente repressivas.

O outro lado do discurso político sobre o controle do crime apresenta percepções menos retributivas e mais alinhadas a um ideal reformador, no sentido de que o Estado deve priorizar a *ressocialização* do criminoso, em vez de insistir em medidas puramente repressivas e de mera neutralização do criminoso como a pena de prisão. Ressocializar para o legislador tem o sentido de “recuperar” ou de “transformar” o criminoso, tornando-o uma pessoa sem propensão criminosa. Mas, esse processo de ressocialização encontra obstáculos na realidade do sistema

prisional, que está superlotado e não dispõe de condições estruturais favoráveis ao cumprimento deste objetivo.

Embora pareça contraditório, o legislador não se opõe à possibilidade de ressocialização na prisão. Apenas admite não ser possível alcançá-la diante do cenário atual do sistema prisional brasileiro, que deve ser repensado sob uma perspectiva mais humanitária.

As proposições dos parlamentares que não apoiam o modelo de *punitivismo* predominante no Brasil representam uma posição de reforma do sistema punitivo. São propostas reformadoras no sentido de reconhecer o fracasso do modelo de política penal repressiva e de reivindicar um “novo modelo”, em que prevaleçam o ideal de ressocialização e a aplicação de penas alternativas.

Defendem, ainda, que essas medidas devem estar associadas à implementação de políticas públicas que garantam trabalho e uma boa educação aos jovens e que sejam capazes de garantir serviços públicos de qualidade à população, bem como de promover a redução das desigualdades sociais, como alternativas de “prevenção social” do crime.

Sob a perspectiva de “prevenção situacional”, os reformadores reivindicam a ação integrada dos agentes de segurança (polícia militar, polícia civil, guardas municipais etc.), iluminação adequada de logradouros públicos, proibição de venda de bebidas alcóolicas, a partir de determinado horário; assim como a implementação de estratégia de policiamento comunitário, no conjunto, são medidas consideradas alternativas ao modelo atual.

Não há indicativos de que essas conclusões decorram de estudos ou pesquisas que estabeleçam uma relação destes fatores com a criminalidade ou, ao contrário, com a noção de segurança pública; mas sim, revelam as percepções muito particulares de cada parlamentar. Na verdade, trata-se de um conjunto de ideias ou alternativas que, independentemente de viabilidade prática, são apresentadas como um novo paradigma da política brasileira de controle do crime.

O êxito desse novo modelo político de enfrentamento ao crime dependerá da emergência de novas práticas políticas no campo da justiça penal, especialmente de uma aproximação do legislador com o conhecimento científico especializado capaz de proporcionar indicadores idôneos sobre os fatores que contribuem para as altas taxas de criminalidade.

Uma progressiva substituição da influência popular – da pesquisa de opinião – pelo conhecimento técnico-científico e especializado, produzido pela pesquisa social, poderá

contribuir para a consolidação desse novo modelo de política penal, cuja atuação do legislador não estará mais fundamentada, tão somente, nos interesses do público, em suas percepções, ou mesmo em “achismos”; mas, em conhecimentos construídos, a partir de métodos científicos, que podem proporcionar uma correlação mais próxima e segura entre os fatores criminógenos, as altas taxas de criminalidade e as possíveis estratégias de prevenção.

A apreciação pelo legislador de dados estatísticos e estudos confiáveis sobre violência e crime, notadamente sobre os fatores que contribuem para as elevadas taxas de criminalidade, pode servir de importante parâmetro para formulação de uma política de controle do crime mais coerente com a realidade brasileira. Essa relação entre a atuação do legislador e a pesquisa social pode ser útil tanto do ponto de vista de uma política de controle do crime voltada para a prevenção situacional, como para uma perspectiva que promova a prevenção das causas sociais do crime.

A pesquisa social, como componente do processo de formulação de políticas públicas de controle do crime, deve, em especial, realizar uma análise das premissas e indicadores relativos ao fenômeno da criminalidade, a partir de um enfoque crítico realista que permita a redefinição das referidas políticas no sentido de direcioná-las para a prevenção e reconstrução social. Assim, o discurso político do legislador necessita harmonizar-se com esse elemento novo do conhecimento científico que poderá ser útil para reduzir o nível de retribuição, melhorando a capacidade de prevenção do crime e de integração social do criminoso (ressocialização).

Enfim, essas inferências são proporcionadas pela análise articulada dos dados (documentos, observação e entrevistas), embora o processo das entrevistas tenha sido dificultado pela própria dinâmica da vida parlamentar. Considero que, apesar de todo o empenho, a pesquisa sofreu algumas limitações do campo, referentes à dificuldade de acesso aos parlamentares, pois embora sejam representantes do povo (deputados federais) ou dos Estados (senadores) isso não significa que seja simples e fácil estabelecer um diálogo ou uma conversa com estes sujeitos. Um primeiro ponto diz respeito àquilo que seus assessores denominam de “agenda dinâmica”, ou seja, não há como garantir, fora de seus compromissos institucionais, um agendamento de horário, salvo se for de interesse do próprio parlamentar.

Outra questão refere-se ao critério de “importância do tema” objeto da conversa, entrevista ou discussão com o parlamentar. Essa aferição é feita pelos assessores que, em geral, não se empenham em promover este contato com o parlamentar. Apenas quatro entrevistas,

sendo uma fora de Brasília, foram realizadas nos gabinetes, por meio de agendamento, depois de muita insistência. As outras foram realizadas, após duas ou três horas, acompanhando os parlamentares pelos corredores e salas das comissões, procurando um momento oportuno para abordá-los.

Outros parlamentares consultados nem responderam aos e-mails enviados, tampouco, por meio de seus assessores, confirmaram se iriam ou não disponibilizar um tempo para conceder uma entrevista de contribuição a esta pesquisa. Apesar desses impasses, os dados coletados, em especial, as entrevistas realizadas, revelam percepções importantes para a compreensão das racionalidades políticas do sistema penal brasileiro.

Assim, acredito que a presente pesquisa traz uma importante contribuição para o campo de estudo da violência e criminalidade, bem como da política de controle do crime, no sentido de promover reflexões críticas sobre as percepções do legislador, quanto aos fatores que contribuem para as altas taxas de criminalidade no Brasil e quanto às estratégias que devem ser adotadas para o seu controle efetivo.

A discussão desenvolvida na presente tese promove reflexões teóricas, que podem ser articuladas com as racionalidades do atual sistema penal brasileiro, no campo de estudo do crime e da punição, podendo ser útil para abrir novos caminhos em direção ao aprofundamento desse debate sob diferentes aspectos.

A tese apresenta uma discussão, especialmente, voltada para a compreensão da atuação do legislador no processo de feitura das leis penais, em que são apresentadas suas percepções pessoais acerca de uma política penal mais adequada para o enfrentamento da criminalidade no país. Essa discussão, igualmente, está alinhada a uma agenda social que reivindica novas estratégias e alternativas para segurança pública no Brasil, o que torna o debate ainda mais relevante, não somente do ponto de vista dos anseios da sociedade, mas também para uma agenda de pesquisa nesse campo.

No curso da pesquisa, meu olhar sobre o funcionamento do sistema penal, especialmente quanto à relação entre crime e punição, foi deixando de ser “simplista” e se ajustando à necessidade exigida pelo próprio campo que é tratá-lo como um processo complexo, que exige do pesquisador muita cautela na análise dos dados.

No início da pesquisa, parti de uma hipótese sustentando que as percepções do legislador sobre a pena de prisão determinavam sua atuação no sentido de adotá-la como principal pena

no sistema jurídico penal brasileiro, por considerá-la útil para o fim a que se destina, a “ressocialização” do condenado. Logo no início da análise documental (justificativas e discussão de projetos de leis), foi possível observar que não se tratava de uma correlação objetivamente clara, até porque, nestes documentos, o legislador sequer indica as razões de utilizar a prisão como principal mecanismo punitivo.

Mas, ao longo da análise fica claro que a prática, cada vez mais frequente, de aumentar a pena de prisão para alguns crimes está relacionada, por um lado, à necessidade de não confessar ou de não assumir o fracasso da política penal repressiva do Estado; por outro, à realidade de um cenário de elevadas taxas de criminalidade. Assim, o Estado atua no sentido de apresentar uma resposta rápida e fácil de ser elaborada para justificar à sociedade que algo está sendo feito.

Ao final, consigo perceber a punição como um componente que se destaca no sistema de justiça penal, uma vez que percorre o processo desde a formulação das políticas até a sua parte final, quando efetivamente pune-se o criminoso, com a aplicação e execução de uma pena. Todavia, dentro desta complexidade que é a punição, nem sempre o resultado final se mostra coerente e harmonioso com a perspectiva punitiva abstrata e propositiva do legislador.

Essas conclusões decorrem, sobretudo, da constatação e, até mesmo, do reconhecimento pelo legislador de que a punição pensada no plano abstrato ou “ideal” não encontra efeito prático no plano concreto ou “real”. Os dados revelam que a lógica da cultura punitiva do sistema penal brasileiro, que cria leis com punições mais rigorosas (*punitivismo*), constitui-se em atuação meramente simbólica do Estado, tendo em vista que os resultados práticos, há mais de vinte anos, são contrários ao que efetivamente deveria acontecer: a redução da criminalidade e, por consequência, a diminuição do número de pessoas presas. As evidências são também no sentido de que essa cultura punitivista possui um público preferencial (ou seja, ela é seletiva), pois os criminosos que são levados à prisão são, em geral, pobres e negros.

Isso não significa dizer que se a prisão funcionasse e fosse eficaz no enfrentamento da criminalidade seria a medida punitiva mais apropriada. Ao contrário, a prisão representa um problema duplo: além de ser uma medida ruim e inadequada – especialmente nas sociedades em que a liberdade é um direito humano fundamental – não produz efeitos positivos e práticos como instrumento punitivo.

Portanto, somente a partir de uma atuação efetiva do Estado, que promova a prisão à condição de um mecanismo punitivo excepcional, será possível construir uma nova cultura punitiva menos repressiva e centrada na prevenção de crimes (social e situacional) e nas penas alternativas à prisão (restrição de direitos e penas pecuniárias).

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carla Coelho de; OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. **Estudos em segurança pública e sistema de justiça criminal**: a reintegração social de indivíduos em privação de liberdade. Ipea: Boletim de Análise Político e Institucional, Brasília, n. 6, p.37-42, nov. 2014. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ANDRADE, Carla Coelho de. et al. **O desafio da reintegração social do preso**: Uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Revista de Estudos Empíricos em Direito, Brasília, v. 2, n. 2, p.10-30, jan. 2015. Disponível em:<<http://www.reedpesquisa.org>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e a crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. (Tradução Juazeiro Cirino dos Santos). 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan; ICC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ressocialização ou controle social**. São Paulo: BF, 2004. Disponível em:<<http://www.ceuma.br/portal/wp-content/uploads/2014/06/bibliografia.pdf>> Acesso em: 10 jun 2016.

BARRY, Monica; LEONARDESEN, Dag. **Inequality and punitivism in late modern societies**: Scandinavian exceptionalism revisited. European Journal of Probation, v. 4, n. 2, p. 46-61, 2012.

BOTTOMS, Anthony. ‘The philosophy and politics of punishment and sentencing’, in Chris Clarkson and Rod Morgan (eds) **The politics of sentencing reform**. Oxford: Clarendon, 1995. pp. 15–49.

BRAITHWAITE, John. **What’s wrong with the sociology of punishment?** Theoretical Criminology. London, Thousand Oaks And New Delhi, v. 7, n. 1, p.5-28, SAGE Publications, 2003.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)> Acesso em: 25 mar 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 25 mar 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de Execução Penal** (Lei 7.210 de 1984). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)> Acesso: 25 mar 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. - 8. cd. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013- São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. 2010. 223 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000770513>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pela metade**: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. 313 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: Poupart, Jean. (2008) A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis, Vozes, pp. 295-316.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CLARKE, Ronald V. **“Situational Crime Prevention”**, New York: Harrow and Heston, 1992.

DANTAS, Cláudia de Cravalho *et al.* **Teoria fundamentada nos dados - aspectos conceituais e operacionais**: metodologia possível de ser aplicada na pesquisa em enfermagem. Rev. Latino-Am. Enfermagem [on line]. 2009, vol. 17. n.4, p.573-579. Disponível em <[www.eerp.usp.br/rlae](http://www.eerp.usp.br/rlae)>. Acesso em: 20 mar 2016.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. Introdução. **A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In: O Planejamento da Pesquisa Qualitativa. 2ª. ed. Porto Alegre, Artmed Bookman, p.15-41 (cap. 1).

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução de: Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EISENSTADT, Shmuel Noah. **Modernidades múltiplas**. Sociologia, problemas e práticas, n. 35, p. 139-163, 2001. Disponível em:<<http://biblioteca.versila.com/3334485>> Acesso em: 12 fev. 2016.

ESTRADA, Cristina Fernández-Pacheco. **Sobre los peligros del punitivismo**. InDret, n. 3, 2013. Disponível< <http://hdl.handle.net/10045/35266>> Acesso em: 15 ago 2015.



FELSON, Richard B. **Violence, Crime, and Violent Crime**. *International Journal of Conflict and Violence*, Bielefeld, v. 3, n. 1, p.23-39, abr. 2009. Semestral. Disponível em: <ijcv.org>. Acesso em: 19 jul. 2015.

FENWICK, Mark. **'Penal populism' and penological change in contemporary Japan**. *Theoretical Criminology*, [s.l.], v. 17, n. 2, p.215-231, 1 maio 2013. SAGE Publications. DOI: 10.1177/1362480613476785.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. – 3 ed. rev. – São Paulo: Editor Revista dos Tribunais, 2010.

FERRERAS, Norberto e BRUCE, Mariana. **América Latina — modernidades alternativas**. In: AZEVEDO, Cecília et al. *Outras modernidades: Textos e propostas*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p 133-140.

FLICK, Uwe. **Pesquisa qualitativa online**: a utilização da internet. In: FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

\_\_\_\_\_. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Sandra Netz. - 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, David S. (Org.). *Assumindo riscos: A importação de estratégias de punição e controle social no Brasil*. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. (Org.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2012. p. 297-340.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: Nascimento da prisão / Do original em francês: *Surveiller et punir*. 20. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

FRADE, Laura. **O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade**. Tese Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, Unb, 2007.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução: André Nascimento. – Rio de Janeiro: Revan, 2008.

\_\_\_\_\_. **Castigo y sociedad moderna**: un estudio de teoría social. Siglo XXI, 1999.

\_\_\_\_\_. **As contradições da "sociedade punitiva"**: o caso britânico. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 1999, n.13, pp. 59-80. ISSN 0104-4478.

\_\_\_\_\_. A culturalist theory of punishment?: **Punishment and culture**, Philip Smith. Chicago, IL. Punishment & Society, [s.l.], v. 11, n. 2, p.259-268, 1 abr. 2009. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1462474508104428>.

\_\_\_\_\_. **Concepts of culture in the sociology of punishment**. Theoretical Criminology, [s.l.], v. 10, n. 4, p.419-447, 1 nov. 2006. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1362480606068873>.

\_\_\_\_\_. **Criminology, Culture, Critique: A Review of Jock Young, The Criminological Imagination** (Cambridge. British Journal Of Criminology, [s.l.], v. 52, n. 2, p.417-425, 5 jan. 2012. Oxford University Press (OUP). DOI: 10.1093/bjc/azr095.

\_\_\_\_\_. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Chicago, University of Chicago Press, 2001.

GASKELL, George. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, Martin W. GASKELL, George (eds.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático. Petrópolis. Ed. Vozes. 2002 pp. 64-89. (Original publicado em 2000).

GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: O estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo**. Tese Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília, Unb, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GLASER, B. G; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE – Revista de Administração de Empresas. – São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Elenilton Vieira; SANTOS, Vinício de Macedo. **Um olhar sobre a cultura**. Educação em Revista, [s.l.], v. 30, n. 3, p.15-41, set. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/edur/v30n3/v30n3a02.pdf>> Acesso em: 13 abril 2016.

GOMES, Marcus Alan de Melo. **Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2015. 160 p.

GREEN, David A.. Feeding Wolves: Punitiveness and Culture. **European Journal Of Criminology**, [s.l.], v. 6, n. 6, p.517-536, 7 out. 2009. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1477370809341227>.

HARPER, Craig; TREADWELL, James. **Counterblast: Punitive Payne, Justice Campaigns, and Popular Punitivism** - Where Next for 'Public Criminology'?. The Howard Journal Of Criminal Justice, [s.l.], v. 52, n. 2, p.216-222, 2 abr. 2013. Wiley-Blackwell. DOI: 10.1111/hojo.12012. Disponível em: <<http://api.wiley.com>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. **A observação direta e a pesquisa qualitativa**. In: POUPART, J. et al. A Pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

KLECK, Gary; JACKSON, Dylan Baker. Does Crime Cause Punitiveness? **Crime & Delinquency**, [s.l.], p.1-28, 27 mar. 2016. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0011128716638503>.

LEMGRUBER, Julita. **Controle da Criminalidade: mitos e fatos**. Encarte da Revista Think Tank. São Paulo, Instituto Liberal, 2001. p.28. Disponível em: <[http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/PUBLICACOES\\_Download\\_Julita.zip](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/PUBLICACOES_Download_Julita.zip)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

LOWENBERG, J. S. **Interpretative research methodology: broadening the dialogue**. Adv. Nurs. Sc., v. 16, n. 2, p. 57-69, 1993.

MACHADO, Bruno Amaral; SLONIAK, Marcos Aurélio. **Disciplina ou ressocialização?** racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. Rev. direito GV [online]. 2015, vol.11, n.1, pp. 189-222. ISSN 2317-6172.

MAIA, Clarissa Nunes *et al* (Org.). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. 1 v.

MAKIN, David A.. **Popular punitivism and cultural mediation: The case of Spain**. International Journal Of Law, Crime And Justice, [s.l.], v. 41, n. 3, p.260-276, set. 2013. Elsevier BV. Disponível em: <<http://api.elsevier.com/content/article/>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. – 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. **Estado de exceção e modernidade tardia**: da dominação racional à legitimidade (anti)democrática. 2010. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais., Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/101007>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **As teorias do estado e a modernidade tardia**/theories of the state and late modernity. revista quaestio iuris, v. 6, n. 1, p. 249-268, 2013. Disponível em:< <http://www.e-publicacoes.uerj.br/>> Acesso em: 19 jan. 2016.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MATTHEWS, Roger. Book Review: **Crime and control in late modernity**. Theoretical Criminology, [s.l.], v. 6, n. 2, p.217-226, 1 maio 2002. SAGE Publications. DOI: 10.1177/136248060200600205.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica**: As origens do sistema penitenciário (séculos XVI - XIX). 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: Icc, 2006. 272 p. (Pensamento criminológico; v.11).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDE, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Pesquisa social: Teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOLINA, Antônio Garcia-Pablos de. **Tratado de Criminologia**. 3. ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003.

NEDER, Gizlene. Sentimentos e ideias jurídicas no Brasil: pena de morte e degredo em dois tempos. In: MAIA, Clarissa Nunes et al (Org.). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. 1 v.

NEWBURN, T.; TREVOR, J.. Symbolic politics and penal populism: The long shadow of Willie Horton. **Crime, Media, Culture**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.72-87, 1 mar. 2005. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1741659005050272>.

OLIVEIRA JUNIOR, Ademir de; FERREIRA, Helder. **Pena alternativas**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVENDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 382-390.

PIRES, Álvaro. **A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. 1, n. 68, p.39-60, mar. 2004. Disponível em: <<https://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1089>>. Acesso em: 20 set. 2016.

POTTER, Gary. W. **The Criminal Justice System in Late Modernity**. Solidarite, September-October 2013, 33-51. Disponível em< [justicestudies.eku.edu](http://justicestudies.eku.edu)> Acesso em: 15 jan. 2016.

PRATT, John. **Penal populismo: key ideas in criminology**. New York: Routledge, 2007.

\_\_\_\_\_. **Penal populism in New Zealand**. Punishment & Society, [s.l.], v. 7, n. 3, p.303-322, 1 jul. 2005. SAGE Publications. DOI: 10.1177/1462474505053831.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. Colaboradores José Augusto Souza Peres et al. – São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTS, Julian V. et al. **Penal Populism and Public Opinion: Lessons From Five Countries**. New York: Oxford University Press, 2003.

ROLIM, Marcos. **Uma Introdução aos Novos Paradigmas em Segurança Pública**. Preleção: Assuntos de Segurança Pública, publicação institucional da polícia militar do Estado do Espírito Santo, Vitória, v. 6, n., p.43-59, ago. 2009. Disponível em: <[http://www.pm.es.gov.br/download/reistaprelecao/Revista\\_Prelecao\\_Edicao\\_06.pdf](http://www.pm.es.gov.br/download/reistaprelecao/Revista_Prelecao_Edicao_06.pdf)> Acesso em: 27 jun. 2016.

ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-Penal**. tradução. Luís Greco - Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2º edição. Coleção Pensamento Criminológico do Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê and ALVAREZ, Marcos César. **A contribuição de David Garland: a sociologia da punição**. Tempo soc. [online]. 2006, vol.18, n.1, pp.329-350. ISSN 0103-2070. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702006000100017>. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n1/30020.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2016.

SALLA, Fernando; LOURENÇO, Luiz Cláudio. Aprisionamento e prisões. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 376-381.

SÁNCHEZ, Jesús-maría Silva. **La expansión del derecho penal:** aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Civitas Ediciones, S. L., 2001.

\_\_\_\_\_. **Reflexões Sobre as Bases da Política Criminal.** Tradução de: Bruno Costa Teixeira e Jamili Abib Lima Saade. Disponível em: <[www.panoptica.org/novfev2009/PANOPTICA\\_014\\_VI\\_111\\_121.pdf](http://www.panoptica.org/novfev2009/PANOPTICA_014_VI_111_121.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2010.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Entrevista. in: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz (Org.). **As Ciências Sociais e os pioneiros nos estudos sobre o crime, violência e direitos humanos no Brasil.** – São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011. 304 p.

\_\_\_\_\_. **Modernidade tardia e violência.** In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 16-25.

SCHMIDT, Volker H.. **Múltiplas modernidades ou variedade da modernidade?.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 28, p. 147-160, jun. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

SNACKEN, S.. **Resisting punitiveness in Europe?** Theoretical Criminology, [s.l.], v. 14, n. 3, p.273-292, 1 ago. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1362480610370165>.

SPARKS, Richard. The politics of imprisonment. In: JEWKES, Yvonne (Org.). **Handbook on prisons.** New York: Willan Publishing, 2007. p. 73-94.

SYKES, Gresham M. **The Society of Captives:** Study of a Maximum Security Prison. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

STRAUSS, Ancelm e CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa:** Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada / tradução Luciane de Oliveira da Rocha. 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2008.

TONRY, Michael. **Punishment and politics:** Evidence and emulation in the making of English crime control policy, Michael Tonry. Cullompton, Devon: Willan, 2004. 164 pp.

WACQUANT, Loïc. **A tempestade global da lei e ordem:** sobre punição e neoliberalismo. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2012, vol.20, n.41, pp. 7-20. ISSN 0104-4478.

\_\_\_\_\_. **Explorando a metaprisão.** Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.274-280, jul./dez. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

TRINDADE, Lourival Almeida. **A ressocialização...uma (dis)função da pena de prisão.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

WEBER, Florence. **A entrevista, a pesquisa e o íntimo, ou por que censurar seu diário de campo?** Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 157-170, dez. 2009. Disponível em<<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. **A fábrica midiática de inimigos e o risco à democracia: Uma análise do papel dos grandes meios de comunicação na elaboração e adoção de leis penais casuísticas no Brasil.** Sist. Penal Violencia, [s.l.], v. 7, n. 1, p.49-65, 15 jul. 2015. EDIPUCRS. Disponível em:<<http://revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

WRIGHT, Kevin N. **The Great American Crime Myth**, Westport, CT: Greenwood Press, 1985.

YOUNG, Jock. **The vertigo of late modernity.** London: Sage Publications, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública.** Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 01, n. 01, p. 131-139, 2007. Disponível em:<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/36/34>>. Acesso em: 11.06.2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal.** Tradução Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

## APÊNDICE

### Leis penais aprovadas entre 2002 - 2016

Lei 10.467/2002	-	Acrescenta no Código Penal crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira e dá outras providências.
Lei 10.803/2003	-	Altera o art. 149 do Código Penal para estabelecer penas ao crime de redução à condição análoga à de escravo.
Lei 10.826/2003	-	Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sinarm, define crimes e dá outras providências.
Lei 10.763/2003	-	Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva.
Lei 10.695/2003	-	Altera e acresce parágrafo ao art. 184 e dá nova redação ao art. 186 do Código Penal e dá outras providências.
Lei 11.035/2004	-	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal para incluir um no tipo de crime no art. 293.
Lei 10.886/2004	-	Acrescenta parágrafos ao art. 129 do Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica".
Lei 11.106/2005	-	Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A Código Penal e dá outras providências.
Lei 11.343/2006	-	Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; define crimes e dá outras providências.
Lei 11.340/2006	-	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher – Lei Maria da Penha.
Lei 11.334/2006	-	Dá nova redação ao art. 218 do CTB, para alterar os limites de velocidade para fins de enquadramentos infracionais e de penalidades.
Lei 11.466/2007	-	Altera a LEP e o Código Penal, para prever como falta disciplinar grave do preso e crime do agente público a utilização de telefone celular.
Lei 11.705/2008	-	Altera o Código de Trânsito Brasileiro para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências.
Lei 11.706/2008	-	Altera e acresce dispositivos ao Estatuto do Desarmamento - Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.
Lei 12.015/2009	-	Altera o Código Penal, e o art. 1º da Lei dos Crimes Hediondos e revoga a Lei nº 2.252 de 1954, que trata de corrupção de menores.
Lei 12.012/2009	-	Acrescenta o art. 349-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.
Lei 11.923/2009	-	Acrescenta parágrafo ao art. 158 do Código Penal, para tipificar o chamado “sequestro relâmpago”.
Lei 12.550/2011	-	Acrescenta o Art. 311-A ao Código Penal para tipificar o crime de Fraudes em certames de interesse público.
Lei 12.737/2012	-	Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Código Penal; e dá outras providências.
Lei 12.735/2012	-	Altera o Código Penal para tipificar condutas praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências.
Lei 12.720/2012	-	Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera o Código Penal; e dá outras providências.
Lei 12.653/2012	-	Acresce o art. 135-A ao Código Penal, para tipificar o crime de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia.
Lei 12.850/2013	-	Define o crime de organização criminosa e dispõe sobre infrações penais correlatas, altera o Código Penal e dá outras providências.
Lei 12.984/2014	-	Define o crime de discriminação dos portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) e doentes de aids.



Lei 12.978/2014	-	Altera o Código Penal e classifica de hediondo o crime de favorecimento da prostituição de criança ou adolescente ou de vulnerável.
Lei 12.971/2014	-	Altera o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre sanções administrativas e crimes de trânsito.
Lei 13.104/2015	-	Altera o art. 121 do Código Penal, para prever o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio, bem como para inclui-lo no rol dos crimes hediondos.
Lei 13.106/2015	-	Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, para tornar crime a venda ou entrega bebida alcoólica a criança ou a adolescente.
Lei 13.142/2015	-	Altera os arts. 121 e 129 do Código Penal, para aumentar a pena quando a vítima for agente de segurança pública ou seus parentes até terceiro grau.