

REVISTA BRASILEIRA DE ANÁLISE DO COMPORTAMENTO / BRAZILIAN JOURNAL OF BEHAVIOR ANALYSIS, 2015, Vol. 11, Nº. 2, 195-202.

CONTINGÊNCIAS E METACONTINGÊNCIAS NO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI SOBRE A REMIÇÃO DA PENA PELO ESTUDO

CONTINGENCIES AND METACONTINGENCIES IN A LAW ON DIMINISHING TIME IN PRISON THROUGH EDUCATION

MARIZA DOMICIANO CARNEIRO CABRAL

JOÃO CLAUDIO TODOROV

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASIL

RESUMO

O artigo resultou de uma análise das contingências e metacontingências envolvidas no processo legislativo da Lei 12.433/2011, que dispõe sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo. Primeiramente foram identificadas, nos dispositivos da lei e das principais proposições que a antecedem, as contingências de três termos e os atores participantes. Em seguida foram identificadas as metacontingências envolvidas no processo de elaboração da lei, seus entrelaçamentos e produtos agregados. As metacontingências foram classificadas, de acordo com o papel que desempenhavam dentro do processo legislativo, em: Geral, Original e Processual. A Metacontingência Geral envolve todo o processo, que foi entendido como um sistema composto de subsistemas (comissões e Plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal), onde ocorrem as Metacontingências Processuais. Já as Metacontingências Originais envolvem o processo de elaboração dos projetos de lei, os seus entrelaçamentos são desconhecidos, só se tendo acesso ao produto agregado. Com a análise verificou-se que parte das contingências comportamentais entrelaçadas, tais como acordos e lobbys, não se tornam públicas, ocorrendo nos bastidores do Legislativo. Foi identificado o encadeamento e a fusão de metacontingências. As proposições previam contingências que contribuem para o aumento na frequência do comportamento de estudar e contingências que diminuem a frequência deste comportamento. O trabalho mostra a utilidade do conceito de metacontingência para a realização de análises complexas, e como a participação de analistas do comportamento no processo de elaboração de leis pode contribuir para um melhor planejamento cultural e controle social da lei.

Palavras-chave: contingência, metacontingência, controle social, processo legislativo, remição.

ABSTRACT

This work is a result of an analysis of contingencies and metacontingencies involved in the process of approval of Brazilian Law No. 12,433/2011, which provides for the reduction of part of detention period (remission) conditioned on time dedicated to studying in prison. Metacontingencies involved in legislative process of such law, its interlocking contingencies and its aggregate products were identified. The metacontingencies were classified in accordance to the role they played in the legislative process, as follows: General, Original and Procedural. The General Metacontingency covers the entire process, which was understood as a system composed by subsystems (commissions and the plenary of both, House of Representatives and Senate), in charge of Procedural Metacontingencies. Original Metacontingencies involve the drafting process of the bills, their interlocking contingencies are unknown and only the aggregate products were accessible. With the analysis, it was found that part of the interlocking behavioral contingencies, such as agreements and lobbies, do not become public, occurring on backstage of the legislative entities. It was also identified the chaining and merging of metacontingencies. The propositions exposed contingencies that contributed to increase the frequency of study behavior and others that reduced the frequency of such behavior. At the end, it was demonstrated not only the utility of the concept of metacontingency to perform complex analysis but also how the participation of behavior analysts in the law-making process can contribute to a better cultural planning and social control of the law.

Key words: contingency, metacontingency, social control, legislative process, remission.

Artigo baseado na dissertação de mestrado de Mariza Cabral, Programa de Pós-graduação em Ciências do Comportamento do Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília. João Claudio Todorov é Pesquisador Associado e Bolsista de Produtividade em Pesquisa 1D do CNPq. Os autores agradecem Marcelo Benvenuti, Christian Vichi e pareceristas

Todos os anos, dezenas de leis são incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro. No ano de 2015, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, foram publicadas 163 leis ordinárias, cinco leis complementares e seis emendas à Constituição. A produção legislativa é um fenômeno que interessa às ciências sociais, aí se incluindo a Análise do Comportamento, pois reflete no controle social.

Mecanismos de controle social, tais como as leis, fazem uso de técnicas de reforçar e de punir, em busca da manutenção ou promoção da ordem social. Black (1976) define o controle social como o aspecto normativo da vida em sociedade, aquilo que define o que é certo e o que errado, o que é permissivo e o que é proibido. Assim como Skinner (1953/2007), o autor explica que esse controle pode ser exercido de diversas maneiras pela família, religião, lei, etc.

A lei é composta por dispositivos (artigos, incisos, alíneas e parágrafos) que descrevem contingências comportamentais. Porém, segundo Todorov (1987), no ambiente social, onde há comportamento de pessoas interagindo umas com as outras, a contingência tríplice serve somente como ponto de partida, fazendo-se necessário uma ferramenta distinta para análise da complexidade envolvida no comportamento social. Para tanto, tem-se o conceito de metacontingência, que foi proposto por Glenn em 1986 e sofreu diversos aprimoramentos posteriores (Glenn, 1988, 1991, 2004; Glenn & Malott, 2004; Houmanfar & Rodrigues, 2006; Malott & Glenn, 2006).

Os conceitos de contingência e metacontingência têm sido utilizados como ferramenta na análise de leis e códigos de lei (Almeida-Verdu, Cabral, Carrara & Bolsoni-Silva, 2009; Araújo, Melo & Haydu, 2015; Carvalho, 2013; Forero, García, Silva, & López-López, 2012; Lourencetti, 2015; Martins, 2009; Pereira, 2006; Prudêncio, 2006; Todorov, 2005; Todorov, 1987; Todorov, Moreira, Prudêncio & Pereira, 2004).

A lei, assim como o próprio sistema judiciário, é produto do comportamento. Sendo assim, ela está em constante transformação, leis novas revogam leis anteriores. E a elaboração destas novas leis se dá por meio do processo legislativo.

Segundo Sampaio (1996), há dois sentidos para o termo “processo legislativo”, um jurídico e outro sociológico. Em sentido jurídico, o processo legislativo é uma espécie de Direito Processual, a quem cabe regulamentar a criação das normas. Já o sentido sociológico abrange os fatores que controlam o comportamento dos legisladores no exercício da função legislativa, como acordos partidários, opinião pública, crises sociais, pressão de grupos organizados, *lobbying*, troca de votos entre os parlamentares, dentre outros.

Normalmente o processo legislativo se inicia quando um parlamentar dá entrada em uma proposição (projeto de lei, proposta de emenda à Constituição, etc.). No Congresso Nacional, os projetos de lei (PL) devem tramitar pelas duas casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Nelas a matéria é discutida, modificada e votada. Quando apresentado, o PL é despachado às comissões, que têm competência para examiná-lo. Em cada comissão é

designado um relator que emite parecer pela aprovação ou rejeição do projeto, o qual é votado pelos membros da comissão. Parte dos projetos de lei não vai à votação no Plenário, sendo remetido, após ser aprovado na última comissão, à outra casa legislativa, que funciona como casa revisora. Após tramitar na casa revisora, o projeto retorna à casa iniciadora, onde as alterações feitas pela casa revisora podem ou não ser acatadas. Por fim, o PL é encaminhado à Presidência da República para ser sancionado no todo ou em parte, podendo ainda ser vetado integralmente (Bernardi, 2009; Cavalcante 2012; Pacheco, 2013).

Resumidamente, esse é o trâmite legislativo percorrido por um projeto de lei até se tornar efetivamente uma lei. Porém, apesar de toda a complexidade do processo legislativo na democracia atual, o poder é objeto de uma disputa institucionalizada. As discussões entre diferentes partidos podem conduzir a leis que representam interesses restritos a alguns grupos em detrimento do interesse social (Ferreira, 2012).

Interesses partidários e *lobbies* podem controlar o comportamento do legislador. O processo legislativo foi concebido para que o Estado declarasse um direito, mas acaba por fazer com que o Estado crie um direito atendendo a interesses particulares. Quando isso ocorre, a lei perde a sua função, podendo se tornar, inclusive, um instrumento de opressão (Ferreira, 2012; Rizek, 2009; Skinner, 1987).

Diante dessa problemática bastante atual, em 2014, foi realizado o presente estudo, que consistiu na análise do processo de elaboração de uma lei. Todos os outros trabalhos realizados no estudo de contingências e metacontingências de leis foram análises de normas já sancionadas. Diferentemente, esta pesquisa teve como foco o processo de elaboração da Lei 12.433/2011, que alterou a Lei de Execução Penal.

Sancionada em 1984, a Lei de Execução Penal trouxe inúmeros avanços para a legislação penal ao prever regras que tornavam viáveis a reeducação e a reintegração do condenado à sociedade. Ela foi elaborada para “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (art. 1º).

Foi a Lei de Execução Penal que acabou definitivamente com a noção de que prisão é instrumento de violência e ociosidade. Seus 204 artigos preveem os direitos e deveres do preso. Há a garantia de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de o Estado prestar assistência material, social e jurídica ao preso.

Ao longo de seus 32 anos, a Lei de Execução Penal passou por diversas mudanças, tendo sido alterada por 18 leis. A Lei 12.433/2011 é uma delas: dispõe sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo.

A questão da remição da pena pelo estudo ainda não estava pacificada na jurisprudência, por isso carecia de previsão legal para ser genericamente aplicada. Nesse sentido, o senador Cristovam Buarque deu entrada no projeto de lei no Senado, que culminou com a sanção da Lei 12.433/2011.

MÉTODO

Material analisado

Foi analisado o texto da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, que altera a Lei de Execução Penal e os projetos de lei que antecederam sua sanção, que são: PLS 265/2006, PLS 164/2007, PLS 230/2008 e PL 7.824/2010. Também foram apreciados os pareceres, emendas e substitutivos apresentados ao longo da tramitação no Congresso Nacional, bem como o histórico de tramitação legislativa.

Procedimento

Os dados foram obtidos seguindo-se a ordem de tramitação dos projetos. Por ser o projeto originário um Projeto de Lei do Senado, o PLS 265/2006, as primeiras proposições analisadas foram produzidas no Senado Federal, a casa iniciadora. Em seguida, foram analisadas as proposições produzidas na Câmara dos Deputados, a casa revisora. Por fim, foram analisadas as proposições elaboradas quando do retorno do processo ao Senado Federal e o próprio texto da lei sancionado pela Presidência da República.

O procedimento dividiu-se em duas fases: 1) análise das contingências; e 2) análise das metacontingências. No levantamento das contingências, foram analisados os documentos que apresentavam dispositivos de lei: projetos de lei, substitutivos e a própria lei sancionada. Seguiu-se a seguinte ordem: 1) PLS 265/2006; 2) PLS 164/2007; 3) PLS 230/2008; 4) substitutivo aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados; 5) substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados; 6) emenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados; 7) substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados; 8) texto final da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal; e, 9) Lei 12.433, de 29 de junho de 2011.

Na análise das contingências, foi utilizada a metodologia elaborada por Todorov et al (2004) com as seguintes adaptações: a) inicialmente foram identificados os trechos dos dispositivos que poderiam ser classificados como comportamento operante e, em seguida, foram identificados os trechos que constituíam os antecedentes e os consequentes de cada comportamento, agrupando-os de maneira a formarem análises contingenciais; b) nem todos os artigos foram classificados, apenas alguns dispositivos foram considerados como antecedente, comportamento ou consequência. Após a classificação dos dispositivos que compõem as contingências, foram identificados os atores participantes de cada contingência encontrada.

Na segunda fase foi realizada a análise das metacontingências envolvidas no processo legislativo. Primeiramente foi analisado o parecer com emenda apresentado na Comissão de Educação do Senado Federal ao PLS 265/2006 (relatoria do senador Wilson Matos). Em seguida, foram analisados os três pareceres com substitutivos apresentados na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados: o primeiro de relatoria do senador Expedito Júnior e os dois últimos de relatoria do senador Roberto Cavalcanti. Também foi analisada a emenda do senador Flávio Arns e o expediente do senador Osmar Dias, com correspondência da Juíza da Vara de Execuções Penais de Guarapuava – PR. Ainda referente ao Senado Federal, foi analisado o parecer com substitutivo apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao PLS 265/2006 e apensados, cujo relator foi o senador Antônio Carlos Valadares.

Na sequência, referente à tramitação na Câmara dos Deputados, foram analisadas as três emendas de Plenário ao PL 7.824/2010 e apensados, bem como o parecer com subemenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Posteriormente, o parecer com substitutivo ao PL 7.824/2010 e apensados, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Por fim, com o retorno do projeto ao Senado Federal, foram analisados os dois pareceres com textos finais da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ambos de relatoria do senador Antônio Carlos Valadares.

As metacontingências foram observadas por meio da produção legislativa. Relatórios, análises e votos dos pareceres dados nas comissões, bem como emendas e substitutivos apresentados foram considerados. Nessa segunda fase, foram identificadas as contingências comportamentais entrelaçadas e os produtos agregados envolvidos em cada etapa do processo legislativo.

As metacontingências encontradas foram, ainda, classificadas de acordo com o papel que desempenhavam dentro do processo legislativo: a) Metacontingência Geral, aquela que abrange todo o processo legislativo, desde a apresentação do projeto de lei à sanção presidencial, cujo produto agregado é a lei sancionada; b) Metacontingência Original, aquela que abrange o processo de elaboração do projeto de lei, cujo produto agregado é o próprio projeto de lei; e, c) Metacontingência Processual, aquela que abrange uma etapa do processo legislativo, cujo produto agregado pode ser um substitutivo, uma emenda ou o texto final de um projeto de lei.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Figura 1 descreve resumidamente os principais pontos da tramitação legislativa, partindo da iniciativa - que seu deu em outubro de 2006 - com o PLS 265/2006 e chegando à sanção presidencial, em 29 de junho de 2011, quando o projeto foi convertido em lei.

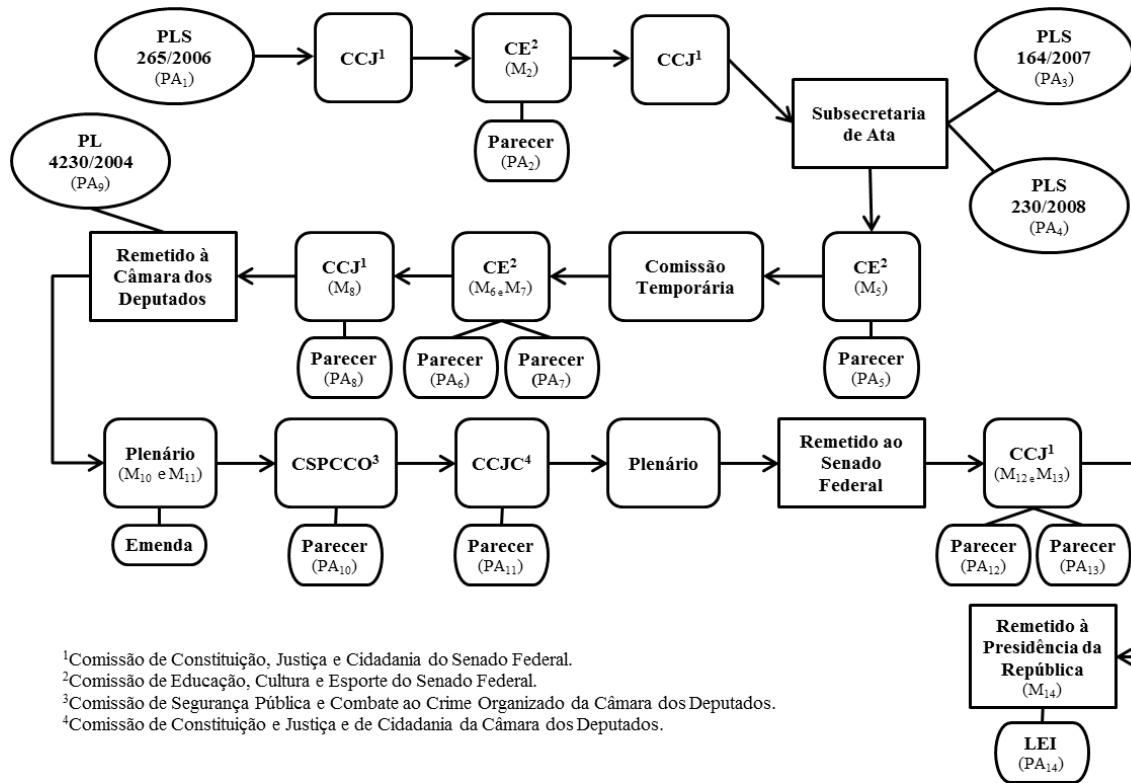


Figura 1. Fluxograma da tramitação legislativa do PLS 265/2006 em 16 ocorrências em diferentes setores do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Presidência da República. Identificação dos locais onde ocorreram os principais entrelaçamentos das Metacontingências Processuais (M₂, M₅, M₆, M₇, M₈, M₁₀, M₁₁, M₁₂, M₁₃ e M₁₄) e Produtos Agregados (PA₁, PA₂, PA₃, PA₄, PA₅, PA₆, PA₇, PA₈, PA₉, PA₁₀, PA₁₁, PA₁₂, PA₁₃ e PA₁₄) encontrados.

Ao longo do processo legislativo foram encontradas 15 metacontingências, sendo uma Metacontingência Geral (MG), que abrangeu todo o processo legislativo, quatro Metacontingências Originais (M₁, M₃, M₄ e M₉) e dez Metacontingências Processuais (M₂, M₅, M₆, M₇, M₈, M₁₀, M₁₁, M₁₂, M₁₃ e M₁₄).

Foi verificada a ocorrência de metacontingências dentro de metacontingências. As Metacontingências Processuais estavam encadeadas, uma servindo de ocasião para outra, e formavam subsistemas da Metacontingência Geral, ilustrando bem a linearidade da tramitação legislativa, na qual o projeto percorre uma comissão por vez, etapa por etapa. A observância dessa relação corrobora a teoria de Glenn e Malott (2004) de que metacontingências em organizações ocorrem em sistemas, estando também em consonância com Aguiar (2013), quando afirma que o sistema judiciário é um sistema cultural composto de subsistemas. Neste caso, o sistema legislativo é também um sistema cultural composto de subsistemas.

Não se teve acesso aos entrelaçamentos de todas as metacontingências encontradas. Ficaram desconhecidos os entrelaçamentos envolvidos nas Metacontingências Originais, uma vez que o processo legislativo se inicia com a apresentação do projeto de lei já elaborado (PA₁, PA₃, PA₄ e PA₉), não sendo possível definir o que motivou o comportamento do legislador de elaborar o projeto. Também não se teve acesso a todos os entrelaçamentos

produzidos nas Metacontingências Processuais, que explicam as mudanças ocorridas ao longo da tramitação do projeto. Apesar de se ter acesso aos pareceres e substitutivos elaborados nas comissões, nem todos os entrelaçamentos se tornaram públicos.

A produção de um parecer ou de um substitutivo não é resultado de uma contingência comportamental individual. O processo legislativo não é composto de macrocomportamentos – conjunto de comportamentos individuais e independentes, que, somados, produzem efeito social (Glenn, 2004). Lobbys e acordos ocorrem com frequência, mas não são transcritos nos relatórios. A análise das metacontingências deixou clara essa obscuridade: apenas um dos nove pareceres analisados cita a participação de um ator externo, o Ministério da Justiça. Um dos documentos analisados apresentava sugestão feita por uma juíza das Varas de Execução Penal de Guarapuava, no Paraná. Sugestão esta que, embora tenha sido acatada, não foi citada no parecer. Quanto aos acordos, só puderam ser observados os que decorreram da aprovação de emendas, os demais aconteceram nos bastidores.

Os entrelaçamentos não identificados podem envolver vieses de risco para a legislação do país, caso representem apenas interesses específicos de determinados grupos sobre o legislar (Ferreira, 2012; Rizek, 2009). Seria necessário conhecer as fontes de controle das escolhas dos

dispositivos, por parte dos parlamentares, para se evitar o controle exclusivo de determinados grupos.

No decorrer do processo legislativo, nem todos os entrelaçamentos ocorridos geraram efeito no produto agregado, apenas uma parte das sugestões feitas pelos parlamentares e atores externos foi acatada, passando a compor o Produto Agregado Processual. As mudanças ocorridas na Metacontingência Geral também não foram lineares, apesar da tramitação o ser. Ao longo do processo de tramitação, observou-se um vai e vem de dispositivos que eram alterados, excluídos e acrescentados novamente. Um parecer privilegiava um projeto, acatando mais dispositivos dele, já o seguinte privilegiava outro. Um parecer defendia mais rigor na remição para certos crimes, outro considerava essa medida inconstitucional. Essas inúmeras mudanças no texto do projeto demonstram claramente que o processo de criação de uma lei se dá por meio da seleção pelas consequências (Skinner, 1981/2007).

Em determinado momento, o processo foi encaminhado para uma comissão temporária que analisava a reforma do Código Penal. Entretanto, ele foi devolvido, pois a matéria não tinha relação com o Código Penal e, sim, com a Lei de Execução Penal. A possibilidade de discussão do projeto em uma comissão temporária, ou mesmo a realização de audiências públicas, aprofundariam o debate sobre o tema (Bernardi, 2009; Casseb 2008). Mais entrelaçamentos seriam gerados, o que poderiam resultar em um produto agregado final melhor sintonizado com o ambiente social.

A participação de especialistas na área, como representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério da Educação, diretores de presídios, educadores e psicólogos que trabalham no sistema prisional, dentre outros, contribuiriam muito para a elaboração de uma lei que se adequasse melhor à realidade prisional brasileira. Como exemplo, tem-se a sugestão enviada pela juíza da Vara de Execuções Penais alertando para a necessidade de mudança do critério de remição da pena pelo estudo

adotado no projeto, que tinha um custo comportamental muito elevado: 20 horas de estudo por um dia de pena.

Quando o PLS 165/2006 estava tramitando, novos projetos de lei foram a ele apensados: PLS 164/2007 e PLS 230/2008, no Senado Federal; e PL 4.230/2004, na Câmara dos Deputados. Essa é uma prática comum no processo legislativo, projetos com teor similar são apensados ao projeto mais antigo sobre o tema, passando a tramitar em conjunto.

Cada projeto configurava uma Metacontingência Geral em andamento. Os quatro processos legislativos gerariam, cada um, um produto agregado. Ao final, quatro leis diferentes que tratam da remição da pena pelo estudo poderiam ser geradas. Os projetos, tramitando conjuntamente, enquanto Metacontingências Originais (M_1 , M_3 , M_4 e M_9), passaram a gerar um produto agregado comum: uma lei que versa sobre a remição da pena pelo estudo. Houve, então, com os apensamentos, a fusão de metacontingências.

No Senado Federal, onde se deu a primeira fusão, a Metacontingência 5 (M_5) ocorreu em decorrência da fusão das metacontingências M_1 , M_3 e M_4 , uma vez que o projeto precisou ser reanalisado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) após o apensamento de outros projetos de lei. Os produtos agregados tornaram-se encadeados, um antecedendo o outro, um servindo de análise para o outro. Assim, o PA_1 esteve encadeado ao PA_2 na M_2 (antes da fusão) e os PA_1 , PA_2 , PA_3 e PA_4 antecedem o PA_5 (após a fusão), sendo utilizados na composição do parecer e substitutivo na M_5 .

A Figura 2 ilustra a Metacontingência 5, os entrelaçamentos e os produtos agregados que a antecedem. A M_5 se fez imprescindível após a aprovação dos requerimentos que solicitaram a tramitação conjunta dos projetos de lei. O apensamento (fusão das metacontingências) gerou uma necessidade de reexame da matéria, agora composta também por outros projetos de lei. Com a fusão de Metacontingências Originais, ocorridas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, obteve-se uma economia processual. Quatro projetos passaram a tramitar em apenas um processo.

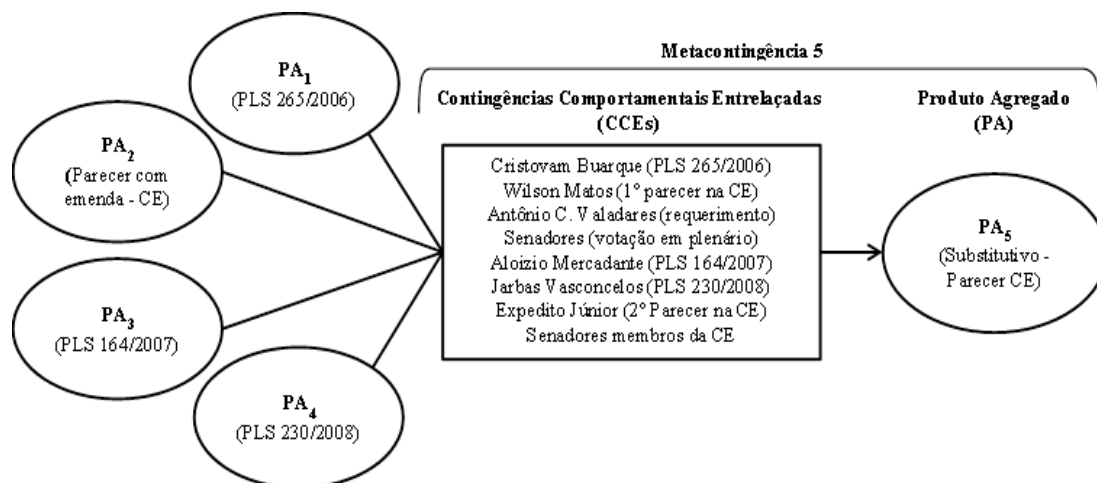


Figura 2. Metacontingência 5 e os Produtos Agregados que a antecedem.

A fusão permitiu um melhor aprimoramento e conferiu maior complexidade ao texto final (PA₁₄), que passou a contar com a previsão de outros dispositivos, outras contingências, além das que estavam previstas no PLS 265/2006. Como exemplo, cita-se o dispositivo que prevê um aumento do tempo a remir no caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior, originalmente previsto apenas no PLS 164/2007 (PA₃). Com mais reforçadores, a chance de se evitar a evasão escolar aumenta. No mais, cada um desses diplomas de ensino aumenta a possibilidade de o preso conseguir emprego quando estiver livre.

Outro ponto que resultou em um produto agregado mais complexo foi o aumento no número de atores alcançados pela lei. A remição da pena pelo estudo era uma contingência prevista na PA₁ apenas para os condenados que cumpriam pena em regime fechado ou semiaberto. Ao final do processo legislativo, o alcance da lei foi ampliado, sendo ela sancionada com a possibilidade de remição estendida para os condenados que cumprem pena em qualquer dos três regimes (aberto, semiaberto ou fechado) e, ainda, para os que dispõem de liberdade provisória ou que estejam em prisão cautelar. Os tipos de atores que podiam ser beneficiados pelo instituto de remição da pena pelo estudo foram ampliados à medida que o processo legislativo avançou. Quando se tem um número maior de presos possibilitados a remir parte da pena pelo estudo, aumenta-se a probabilidade de que seja alcançada a consequência cultural esperada e a eficácia da lei (Aguilar, 2006).

Alguns entrelaçamentos, entretanto, resultaram em um produto agregado processual menos ressocializador

(PA₇, PA₁₀ e PA₁₁). Foi sugerido um critério de remição mais rígido e, até mesmo, a impossibilidade de remição, para os condenados por crimes hediondos ou equiparados e crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa. O endurecimento do critério de remição (com maior custo comportamental e uma consequência menos reforçadora), caso tivesse sido adotado no texto sancionado, tornaria o benefício menos atrativo para uma ampla parcela da população carcerária do Brasil. O levantamento mais recente feito pelo Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen) aponta que a população carcerária no país era de 622.202 presos em dezembro de 2014; destes, mais de 60% cumpriam pena por crime hediondo ou equiparado e por roubo, sem contar os demais tipos penais que são cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa que também teriam uma remição diferenciada (Departamento Penitenciário Nacional [Depen], 2014).

No texto da lei sancionada ao final do processo legislativo, foram identificadas nove contingências comportamentais. Destas, apenas duas estavam previstas no PLS 265/2006 (PA₁). As demais foram acrescentadas com os apensamentos e os substitutivos apresentados nas comissões. À medida que o projeto avançava, dispositivos que agregavam contingências comportamentais eram excluídos e dispositivos que traziam novas contingências eram incluídos. A Tabela 1 ilustra esse processo de transformação, demonstrando em que etapa as contingências passaram a integrar o projeto e que produtos agregados mantiveram ou suprimiram cada uma das nove contingências.

Tabela 1

Cronologia das contingências finais (que compõem a Lei 12.433/2011) ao longo do processo legislativo.

Contingências Comportamentais	Peças processuais legislativas								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2				X	X	X	X	X	X
3					X			X	X
4		X	X	X	X	X	X	X	X
5		X	X	X	X	X	X	X	X
6		X			X	X	X	X	X
7	X		X	X	X	X	X	X	X
8						X	X	X	X
9				X	X	X	X	X	X

Nota. A = PLS 265/2006 (PA₁); B = PLS 164/2007 (PA₃); C = PLS 230/2008 (PA₄); D = Substitutivo CE do Senado (PA₇); E = Substitutivo CCJ do Senado (PA₈); F = Substitutivo CSPCCO da Câmara (PA₁₀); G = Substitutivo CCJC da Câmara (PA₁₁); H = Texto Final CCJ do Senado (PA₁₃); I = Lei 12.433/2011 (PA₁₄). 1 = remição da pena pelo trabalho; 2 = remição da pena pelo estudo; 3 = incremento de tempo remido em função da conclusão de níveis de ensino; 4 = dever de o juiz declarar a remição, ouvindo o Ministério Público e a defesa; 5 = perda de até 1/3 do tempo remido no caso de cometimento de falta grave; 6 = possibilidade de o juiz revogar até 1/3 do tempo remido em caso de falta grave; 7 = dever de a autoridade administrativa encaminhar mensalmente ao juízo da execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando; 8 = dever de o condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal comprovar mensalmente a frequência e o aproveitamento escolar por meio de declaração da respectiva unidade de ensino; 9 = dever de a autoridade administrativa dar ao condenado a relação de seus dias remidos.

Outra contingência comportamental identificada, que pode contribuir para diminuir a frequência do comportamento do preso de estudar, é a punição com perda de até 1/3 do tempo remido, em caso de cometimento de falta grave. Esta contingência não estava prevista no PA₁, mas, sim, nos PA₃ e PA₄. Com a fusão das metacontingências, o dispositivo foi acatado nas comissões seguintes, passando a integrar os substitutivos (PA₈, PA₁₀, PA₁₁, PA₁₂, PA₁₃) e a Lei 12.433/2011 (PA₁₄). A falta grave está definida na Lei de Execuções Penais (art. 50, 51 e 52), e os comportamentos descritos não estão relacionados à atividade educacional. O instituto da remição da pena busca estabelecer o comportamento de estudar nos presídios. Punir este comportamento com a perda de parte do benefício, em virtude de comportamento não vinculado ao ato de estudar, desvirtua a finalidade da remição (Silva, 2011).

Quanto à clareza da lei, a definição do comportamento de estudar foi refinada ao longo da tramitação. Nos produtos agregados, têm-se definições como “estudar dias”, “estudar horas” ou “cumprir horas-aula”. Apesar de todos terem a mesma função, são definições muito genéricas. Estudar o quê? Estudar como? O que seria estudar? A utilização de termos genéricos em leis dá margem a interpretações, pois pode abranger vários tipos de comportamento (Todorov et al., 2004).

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), do Senado Federal, trouxe uma melhor definição do comportamento que se espera para que haja a remição da pena pelo estudo: cumprir horas de frequência escolar em atividade de ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou de requalificação profissional. Esta foi a definição adotada no texto final (PA₁₄). A contingência comportamental para a remição do estudo ficou descrita da seguinte maneira na lei sancionada: se cumprir 12 horas de frequência escolar (em “atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional”) em, pelo menos, três dias, então terá a remição da pena.

Os entrelaçamentos ocorridos nas comissões temáticas por onde o processo tramitou foram fundamentais para aprimorar o texto do projeto. Porém, mesmo com a ocorrência de diferentes Metacontingências Processuais (M₂, M₅, M₆, M₇, M₈, M₁₀, M₁₁, M₁₂, M₁₃ e M₁₄), as possíveis consequências culturais permaneceram inalteradas: aumento nos índices de ressocialização e alfabetização e diminuição nos índices de reincidência e baixa escolaridade entre detentos. Já a consequência social a médio e longo prazo depende de macrocontingências: se os presos não estudam, as consequências culturais não ocorrem.

Que medidas poderiam aumentar a probabilidade de mais detentos serem afetados pela lei? A elaboração de políticas públicas adequadas, como a criação e o acompanhamento de programas voltados para a educação no sistema prisional (a exemplo do Peesp – Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional); elaboração de planos de incentivo ao estudo; mais investimento na infraestrutura do sistema prisional, tais como salas de aula e bibliotecas; dotação nas unidades prisionais de docentes qualificados; dentre outras.

Analisando as estatísticas (Depen, 2014), 41% da população carcerária não concluiu sequer o ensino

fundamental. Sendo assim, os presos possuem um repertório comportamental pobre em relação ao estudo, e pouca motivação. Além disso, a comunidade prisional tem suas próprias leis e reforçadores sociais que não contribuem para uma adesão ao estudo (Julião, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo propôs que o uso do conceito de metacontingência é útil para a realização de análises complexas, como a do processo legislativo (elaboração de leis). Sem o aporte do conceito seria difícil observar a influência que as contingências comportamentais entrelaçadas exercem sobre as proposições (produtos agregados).

O foco do trabalho foi o exame das mudanças que o projeto de lei sofreu ao longo do processo legislativo até tornar-se lei. Para tanto foram analisadas as proposições que compõem o processo legislativo. Porém, a realização de uma análise para investigar os entrelaçamentos que não estavam redigidos, como a apreciação das falas em plenário e nas comissões, bem como a realização de entrevistas com os autores dos projetos de lei e relatores poderia trazer mais informações quanto aos fatores que possivelmente controlam o comportamento dos legisladores.

Ficou claro que resulta em melhor controle social pensar, ainda na fase de elaboração da lei: 1) na criação de repertórios comportamentais para que a eficácia da lei seja atingida; 2) no tipo de intervenção cultural que pode ser feito. Sendo assim, analistas do comportamento podem contribuir nesse processo, participando do planejamento cultural na elaboração das leis (Skinner, 1953/2007).

No processo legislativo é preciso que se pense na eficácia da norma jurídica, na “relação causal entre a imposição de uma contingência social normativa e a obtenção de meta social vinculada a esta, implícita ou explicitamente” (Aguiar, 2006, p.97). Em outras palavras, as consequências culturais projetadas. Esse é o planejamento cultural que o Poder Legislativo deveria exercer, pois uma lei sancionada, por si só, não é garantia de controle social. Uma regra aliada ao rearranjo de contingências é muito mais eficaz. Desta forma, tal planejamento não deve ser lançado à sorte de um reajuste posterior improvisado, que nem sempre acontece, ele deve ocorrer durante o processo de elaboração da lei.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, J. C. (2006). *Análise comportamental do direito: fundamentos para uma abordagem do direito como ciência comportamental aplicada*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Aguiar, J. C. (2013). O direito como sistema de contingências sociais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 37 (2), 164-196.
- Almeida-Verdu, A. C., Cabral, C., Carrara, K., & Bolsoni-Silva, A. (2009). Descrição e análise de contingências na proposta de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Em R. C. Wielenska (Org.), *Sobre Comportamento e Cognição: desafios, soluções e questionamentos* (pp. 97-110). Santo André: ESETec.
- Araújo, V. M., Melo, C. M. & Haydu, V. B. (2015). Código Penal Brasileiro como descrição de prática cultural: uma análise comportamental de contingências e

- metacontingências. *Revista Brasileira de Análise do Comportamento*, 11 (2), 147-156.
- Bernardi, J. (2009). *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibpex.
- Black, D. (1976). *The behavior of law*. California: Academic Press.
- Carvalho, I. C. V. (2013). *Contingências e metacontingências na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Casseb, P. A. (2008). *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Cavalcante, J. T., Filho. (2012). *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Edições JusPODIVM.
- Departamento Penitenciário Nacional (Depen). (2014). *Relatório estatístico – analíticos do sistema prisional brasileiro*. Retirado de <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional>.
- Ferreira, M. G., Filho. (2012). *Do processo legislativo* (7ª ed. rev.). São Paulo: Saraiva.
- Forero, D. D. R., García, D. A., & López-López, W. (2012). Análisis metacontingencial de la “Ley de Justiça y Paz” (975 de 2005) em Colombia. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 44, 149-157.
- Glenn, S. S. (1986). Metacontingencies in Walden Two. *Behavior Analysis and Social Action*, 5, 2-8.
- Glenn, S. S. (1988). Contingencies and metacontingencies: toward a synthesis of behavior analysis and cultural materialism. *The Behavior Analyst*, 11, 161-179.
- Glenn, S. S. (1991). Contingencies and metacontingencies: relations among behavioral, cultural and biological evolution. Em P. A. Lamal (ed.), *Behavior Analysis of Societies and Cultural Practices* (pp. 39-73). New York: Hemisphere Publishing Corporation.
- Glenn, S. S. (2004). Individual Behavior, Culture, and Social Change. *The Behavior Analyst*, 27(2), 133-151.
- Glenn, S. S., & Malott, M. (2004). Complexity and selection: implication for organizational change. *Behavior and Social Issues*, 13, 89-106.
- Houmanfar, R., & Rodrigues, J. (2006). The metacontingency and the behavioral contingency: Points of contact and departure. *Behavior and Social Issues*, 15, 13-30.
- Julião, E. F. (2012). *Sistema penitenciário brasileiro: política de execução penal*. Petrópolis: De Petrusset Alii; Rio de Janeiro: Faperj.
- Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. (1984). Institui a Lei de Execução Penal. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.
- Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011*. (2011). Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12433.htm.
- Lourencetti, L. A. (2015). *Descrição e análise de contingências presentes em legislações referentes à mobilidade urbana*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Bauru.
- Malott, M., & Glenn, S. S. (2006). Targets of intervention in cultural and behavioral change. *Behavior and Social Issues*, 15, 31-56.
- Martins, A. L. (2009). *O Sistema Único de Saúde: contingências e metacontingências nas leis orgânicas da saúde*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Pacheco, L. B. (2013). *Como se fazem as leis* (3ª ed.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Pereira, G. C. C. (2006). *Metacontingência e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma análise da correspondência entre a lei e os comportamentos dos aplicadores do direito e executores da lei*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Prudêncio, M. R. A. (2006). *Leis e metacontingências: análise do controle do estatuto da criança e do adolescente sobre práticas jurídicas em processos de infração de adolescentes no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Rizek, R. N. Jr. (2009). *O processo de consolidação e organização legislativa*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Sampaio, N. de S. (1996). *O processo legislativo* (2ª ed.). Belo Horizonte: Del Rey.
- Silva, R. (2011). Por uma política nacional de educação para os regimes de privação de liberdade no Brasil. Em A. S. Lourenço; E. M. C. Onofre (Orgs.), *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas* (pp. 83-118). São Carlos: EdUFSCar.
- Skinner, B. F. (2007). *Ciência e Comportamento Humano* (João Cláudio Todorov e Rodolfo Azzi, trad., 11ª ed.). São Paulo: Martins Fontes. (Trabalho originalmente publicado em 1953)
- Skinner, B. F. (1987). *Upon further reflection*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Skinner, B. F. (2007). Seleção por consequências (Carlos Renato Xavier Cansado, Paulo Guerra Soares e Sérgio Cirino, trad.). *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 9, 129-137. (Trabalho originalmente publicado em 1981)
- Todorov, J. C. (1987). A Constituição como Metacontingência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 7, 9-13.
- Todorov, (2005). Laws and the complex control of behavior. *Behavior and Social Issues*, 14, 86-91.
- Todorov, J. C., Moreira, M., Prudêncio, M. R. A. & Pereira, G. C. C. (2004). O Estatuto da Criança e do Adolescente como metacontingência. Em M. Z. S. Brandão, F. C. S. Conte, F. S. Brandão, Y. K. Ingberman, V. L. M. Silva & S. M. Oliani (Orgs.), *Sobre Comportamento e Cognição: contingências e metacontingências, contextos sócio verbais e o comportamento do terapeuta*. Santo André: ESETEC.