

A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016

Marcelo da Silveira Campos^I 
e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo^{II} 

^IInstituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos, Universidade Federal do Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, MS, Brasil.

^{II}Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

RESUMO Introdução: O objetivo deste artigo é analisar a política criminal aprovada de 1989 a 2016 pelo parlamento brasileiro. Buscou-se verificar se o Brasil adotou unicamente uma política criminal de recrudescimento punitivo ou se, ao contrário, há uma lógica ambígua após 1988. Foram considerados dois conjuntos de indagações: i) quais variáveis legislativas influenciaram tais direções; ii) quais os tipos de punição na legislação aprovada. **Materiais e Métodos:** Foram selecionadas 130 leis sancionadas, as quais foram analisadas por variáveis (partidos, regiões, casa proponente, ano de sanção, tipo de punição, casa proponente, tempo de tramitação). **Resultados:** A maior parte das leis que se relacionam com escolhas de política criminal foram aprovadas nos primeiros anos dos primeiros governos de FHC, Lula e Dilma; os mandatos presidenciais de FHC e Lula são os que sancionaram mais leis nesta matéria; PSDB, PMDB e PT são os partidos que tiveram o maior número de proposições aprovadas; quanto à iniciativa, o Legislativo possui predominância em relação ao Executivo nesta área temática; há uma associação entre casa proponente/tempo de tramitação e tipo de punição/tempo de tramitação. **Discussão:** Os tipos de punição indicam que a política criminal é definida pela sua dualidade entre princípios hierárquicos e princípios universais de cidadania, ora ampliando, ora restringindo direitos e garantias fundamentais dos acusados; assim como é marcada também pela expansão do Direito Penal nas diferentes áreas da vida social.

PALAVRAS-CHAVE: Política Criminal; Reformas Legais; Congresso Nacional; Crime; Punição.

Recebido em 24 de Janeiro de 2019. Aprovado em 14 de Outubro de 2019. Aceito em 26 de Outubro de 2019.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Este artigo analisa a Política Criminal aprovada no Brasil e transformada em leis ordinárias após a redemocratização, durante os anos de 1989 até o ano de 2016. Partimos da hipótese de que a política criminal e de segurança pública no Brasil neste período – diga-se as leis aprovadas (outputs) sobre o tema no Congresso Nacional – é marcada por uma característica distintiva: uma ambiguidade que combina fundamentalmente punição e prevenção; autoritarismo e cidadania; leis mais repressivas e leis ampliadoras de direitos e garantias. Nessa disputa, de um lado, aprova-se leis que recrudescem a punição ou os procedimentos penais em relação a um referencial anterior; e, de outro lado, são outorgados dispositivos legais que ampliam direitos e efetivam garantias dos acusados, produzindo uma lógica dual e contraditória na punição, não apenas no âmbito da administração da justiça criminal, mas sobretudo na formulação de leis. Ainda, o período é marcado também por uma legislação neocriminalizante, ou seja, que criminaliza novas condutas. Estas últimas leis são oriundas tanto de parlamentares do espectro político de direita, como da esquerda.

Desse modo, permanece como um desafio sócio-político para as pesquisas sobre política criminal, segurança pública e punição no Brasil a diferenciação entre o que é texto e o que é contexto. De outra forma, pode-se dizer com os resultados aqui mostrados é que há uma concepção mecânica da reprodução da ideia de uma mudança na punição (*punitive turn*) nos EUA e alguns países da

Europa para compreender a complexidade da punição no Brasil (Campos e Alvarez 2017).

Portanto, da perspectiva teórica se reconhece aqui a importância de ir além de explicações macro-estruturais sobre o funcionamento da justiça penal, analisando as ambiguidades, disputas político-partidárias e efeitos imprevistos presentes no campo do controle do crime, bem como, os embates parlamentares em torno de mudanças legais. Mudanças estas que irão tentar influenciar o funcionamento das agências de controle, mas que resultaram, na maioria das vezes, em mais e mais encarceramento.

Os pressupostos que nos motivam na escrita deste artigo são tanto teóricos como empíricos: i) do ponto de vista empírico acreditamos ser possível definir melhor a política criminal posta em prática no Brasil após 1988 pela classificação das diferentes direções da punição que atuam na aprovação das leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional; ii) do ponto de vista teórico, acreditamos que os dados sistematizados à respeito das leis ordinárias aprovadas nos levam a problematizar boa parte da discussão teórica (que muitos pesquisadores brasileiros incorporaram) de que o Brasil segue uma lógica idêntica à política penal dos EUA ou Inglaterra após os anos 90 do século XX. Resumindo: que o Brasil segue uma direção eminentemente repressiva em termos de política criminal.

O que será aqui empiricamente demonstrado pode ser sinteticamente comprovado por um exemplo contemporâneo de dispositivo legal aprovado: a chamada nova lei de drogas, lei 11.343 de 2006. Esta lei aumentou a pena mínima para o tráfico de drogas de 3 para 5 anos; e retirou a pena de prisão e de multa para o porte para uso pessoal de drogas. Como resultado prático e empírico a lei teve como principal consequência o aumento da superpopulação carcerária brasileira, saltando de 13% para 30% o total de presos e presas por infrações relacionadas às drogas (Campos 2019).

Embora este dispositivo não seja o objeto específico deste texto esta lei simboliza de modo emblemático este processo de coexistência de princípios de cidadania que se referem às especificidades do contexto institucional nacional. Logo, uma suposta “contradição” (à primeira vista) entre estes elementos é pensada como combinações dos modelos punitivos, o que caracteriza uma política criminal esquizóide. O principal resultado obtido, a partir da análise dos dados aqui expostos foi que a legislação nessa área temática encontra-se em disputa. Ou seja, as leis aprovadas têm como característica central a coexistência de princípios diferentes de justiça: i) um mais reativo e repressivo (hierarquizante); ii) outro que visa instituir e/ou reforçar alguns direitos e garantias fundamentais aos acusados (universalista). Em outros termos, certas decisões legislativas são tomadas cedendo ao impulso punitivo de concepções pouco racionais sobre a necessidade da punição (direito penal expressivo ou simbólico), outras incorporam o ideário liberal, no sentido de assegurar direitos e garantias e reconhecer princípios como o da intervenção mínima em matéria penal.

Os dados da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal apontam na direção do que Kant de Lima (1996, p. 168) assinala: “[...] não há ‘uma’ fórmula oficial e legítima, que se considere ideal e aplicável universalmente na administração de conflitos”. Assim sendo, a falta de um padrão ou de uma concepção hegemônica sobre a finalidade e o funcionamento do sistema penal resulta na referida ambiguidade, sendo aprovadas normas que visam à criminalização ou ao agravamento das penas, mas também normas que pretendem efetivar direitos e garantias de presos e acusados. E, em alguns casos, ampliar as alternativas penais no período analisado.

Tal apontamento nos leva a uma primeira consideração fundamental para a compreensão da política criminal brasileira no período de redemocratização: os resultados colocam em xeque a ideia de que o Brasil reproduz de forma mecânica o aumento unilateral do poder de punir do Estado contemporâneo no Ocidente, principalmente dos anos 1980 em diante, com base na experiência dos EUA e de países como Inglaterra ou França. Dito de outra forma: a política de segurança pública e justiça criminal no Brasil, em sua dimensão legislativa não reproduz unilateralmente um “Estado Penal”, porque existem meios de comunicação de massa, partidos políticos, movimentos sociais, presidentes, ministros, ONGs, lobbys e outros atores que influenciam por meio de práticas e representações sociais (diretas ou indiretas) esse processo.

II. Materiais e Métodos

Empiricamente, o artigo analisa as leis ordinárias sancionadas (*outputs*) que podem ser classificadas como *‘leis de interesse geral/nacional’*. Esta classificação (Ricci 2006, p.14) define estes dispositivos legais como leis que afetam *“todos os cidadãos do ordenamento jurídico do país, assim como considera as leis que regulamentam uma unidade organizacional que age no nível da comunidade nacional (como o sistema bancário, a legislação civil e penal, o sistema de ensino).”*

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

As informações foram coletadas nos sites da Presidência da República e da Câmara dos Deputados, nesta ordem. Buscou-se, nos arquivos on-line, a legislação aprovada no site da *Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para assuntos jurídicos*, no item *Leis*, subitem *Leis ordinárias*. O site da presidência possibilita a pesquisa das ementas das leis; do texto na íntegra aprovado; emendas; vetos; eventuais revogações e sanção presidencial do novo dispositivo legal criado. Em seguida foi pesquisado o PL/PLS de origem no Congresso Nacional. Ao construir o banco com toda legislação aprovada, o objetivo foi organizar todas as leis ordinárias, para fins de fácil visualização dos dados, de modo que fosse possível selecionar e classificar quais leis seriam relevantes a partir da ementa de cada Lei.

Apresentaremos os dados coletados de acordo com as seguintes variáveis - lei, data de apresentação, data de sanção, autoria, partido do autor, estado do autor, casa proponente, mandato presidencial da sanção, tipo de punição - que serão apresentadas em relação aos dispositivos aprovados. Foram analisadas um total de 130 leis aprovadas e transformadas em leis ordinárias no período descrito acima. Com relação aos partidos, estados e regiões dos parlamentares proponentes foram considerados os dados referentes às iniciativas de Projetos de Lei oriundos da Câmara dos Deputados e Senado Federal (o que totalizava 74 leis). Entretanto, quanto ao pertencimento partidário adicionamos neste artigo a legenda do executivo na apresentação da proposta e/ou do projeto (o que totaliza 117 leis). Cabe ressaltar que as iniciativas de propostas oriundas das comissões parlamentares (CPI do Extermínio da Criança e do Adolescente, CPI Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Comissão Mista de Segurança Pública, etc) e as propostas originárias do poder judiciário não possuem a codificação partidária.

Entretanto, antes de apresentar os dados sobre as mudanças legais em matéria penal no período de redemocratização no Brasil parece-nos fundamental realizar uma contextualização teórico-metodológica acerca desta discussão macrosociológica sobre punição na contemporaneidade na teoria social. E seus reflexos e implicações no contexto brasileiro.

III. Punição e Política Criminal no debate Internacional pós Welfare State

O debate sobre punição, política criminal e encarceramento no Brasil encontra-se tomado por uma questão que, considerando diferentes teorias, reaparece com signos e formas diversas: o endurecimento da punição após a redemocratização (Teixeira 2006; Haber 2007; Pastana 2012; Paiva 2014). Este debate refere-se essencialmente a ideia que o Brasil segue uma tendência exclusiva de recrudescimento penal – fundamentada com base em leis mais punitivas - que restringem direitos dos criminosos em relação a um ponto de referência anterior e/ou ampliavam a previsão de penas e de condutas criminalizáveis. A lei de crimes hediondos e/ou o regime disciplinar diferenciado (RDD) são, quase sempre, tomadas como dispositivos emblemáticos desse processo nacional de reprodução da tendência punitiva de países anglo-saxões, especialmente, EUA e Reino Unido.

Os conceitos que mobilizam tais trabalhos produzidos sobre o Brasil são conhecidos na teoria social, especialmente, na intersecção entre criminologia, sociologia da violência e punição. Em boa parte das pesquisas sobre pena e punição tais conceitos se repetem basicamente – ou até combinam-se – sendo possível enumerá-los: i) *Estado Penal*; ii) *Estado de Exceção*; iii) *Populismo Penal*; iv) *Virada Punitiva*. Estes conceitos, que possuem variações entre si, aparecem importados dessa literatura de língua inglesa pós *welfare state* de modo a construir analiticamente uma similitude entre o aumento unilateral do poder de punir de alguns estados contemporâneos do ocidente, a partir dos anos 1980 (com base na experiência dos EUA, Inglaterra ou França); e uma cópia - que seria o Brasil - com sua política criminal eminentemente repressiva. Essa importação de ideias, com pouca apreciação crítica, teve como inspiração teorias eminentemente sociológicas e/ou criminológicas, das quais destacamos os autores: i) Wacquant (1999; 2001; 2008); ii) Agamben (2004); iii) Bauman (1998;1999); iv) Garland (1999; 2001).

Antes de adentrar, de maneira sucinta, em cada uma das teses dos autores citados tendemos a pensar que a reprodução sistemática desses autores deve-se a dois fatores centrais: i) eles são citados nos trabalhos sobre a política criminal brasileira, muitas vezes, até como inspiração nos títulos dessas pesquisas; ii) consideramos que os trabalhos sobre prisão-punição-política criminal elegeram essencialmente estes quatro autores como os mais citados² nas análises sobre a política criminal no Brasil³.

A tese de Loic Wacquant, acerca da punição contemporânea é exposta nos termos de um Estado que reduziu seu papel social - a decadência do Welfare State nos EUA, Inglaterra ou França - ampliando a intervenção penal e endurecendo-a, o que ele denomina por Estado Penal. Segundo o autor francês: “O Estado-providência europeu deveria doravante ser enxugado, depois punir suas ovelhas dispersas e reforçar a ‘segurança’, definida estritamente em termos físicos e não em termos de risco de vida (salarial, social, médico, educativo, etc.) ao nível de prioridade da ação pública.” (Wacquant 2001, p. 18).

Giorgio Agamben (2004) coloca uma tese – estado de exceção - que pode ser resumida como a ocorrência de um determinado uso do direito para definir o que ficaria de fora do direito. Agamben mostra que os tempos contemporâneos estatais não são de normalidade porque há uma consolidação de um novo

² O texto de David Garland (1999) aparece com 218 citações no Google Acadêmico. O livro “As prisões da miséria”, de Loic Wacquant (2001), possui 2035 citações. Agamben (2004) com o livro “Estado de Exceção” possui aproximadamente 3136 citações no Google Acadêmico.

³ Todos os trabalhos nacionais aqui citados têm como referências centrais um desses autores ou, o que é mais comum, a combinação dos mesmos. Uma pesquisa de

bibliometria (que está em curso) cruzará a recepção desses autores no Brasil, na virada dos anos 2000, com o objetivo de medir a reprodução do efeito “Wacquant/Garland/Agamben” nas teses, dissertações e artigos com Qualis capes na Sociologia da Violência. Um início dessa pesquisa bibliométrica foi realizado no texto de Campos e Alvarez (2017) sobre a produção bibliográfica da sociologia da violência no Brasil entre os anos de 2000 até 2016. Sobre os pioneiros da sociologia da violência no Brasil e a reprodução das linhagens ver Fachinnetto et. al. (2020)

⁴ “Durante os últimos vinte e cinco anos, a população de encarcerados e de todos os que obtêm a sua subsistência da indústria carcerária – a polícia, os advogados, os fornecedores de equipamento carcerário – tem crescido constantemente. O mesmo ocorreu com a população de ociosos – exonerados, abandonados, excluídos da vida econômica e social.” (Bauman 1998, p. 49)

⁵ Ver Minhoto (2015).

⁶ Aqui a referência central no tema é Pires (2004).

paradigma de governo, que seria o estado de exceção: o respeito da legalidade ao que não pode ter a forma do legal. É aí precisamente que se suspende a aplicação das normas constitucionais para implantar outra ordem jurídica, de exceção. O signo da urgência, portanto, será acionado no sentido de um código pelo qual a exceção soberana também será chamada; e em nome da mesma a exceção possibilitará que as regras do processo democrático possam vir a ser violadas. Logo, os instrumentos legais e infralegais - o sistema penal e da política carcerária - também tornar-se-iam cada vez mais espaços preferenciais de exceção.

Bauman (1998; 1999) por fim descreve como consequência da globalização – e da modernidade líquida - o tema da criminalidade enquanto fenômeno que vem ganhando cada vez mais força na sociabilidade contemporânea, bem como, o crescimento da dificuldade das sociedades e dos Estados contemporâneos de enfrentar os conflitos sociais. Tal dificuldade, para o autor, apontaria também para transformações fundamentais que ocorreram nos últimos 30 anos, no modo como foi mantida e moldada a sociedade ocidental, industrial, capitalista, democrática e moderna. Esse modo, que sofreu uma alteração profunda, vem determinando os nomes que as pessoas dão a seus medos e angústias, ou às marcas nas quais elas pensam residir a ameaça à sua segurança. Aumentando vertiginosamente a população carcerária⁴ e a indústria carcerária.

David Garland (1999; 2001) chama a atenção para as mudanças no controle do crime e do criminoso nos modos de sociabilidade da vida contemporânea. Tal processo é denominado como *cultura do controle*. Para Garland, existe atualmente um uso maior e mais constante do encarceramento nos EUA e na Inglaterra. A transformação do aparato da justiça penal ocorreu no seu funcionamento estratégico e importância social gerando, como consequência, o chamado giro punitivo (*punitive turn*). Segundo Salla *et al.* (2006), Garland compreende que, entre os anos 50 e 70, vigorou o *Penal Welfarism*, que concebia a reforma e a intervenção social como modos de prevenir e combater o crime, baseados em teorias criminológicas como anomia, privação relativa, carreiras delinquentiais, mas acreditando num certo humanismo do criminoso, que Garland denomina como *Penal Welfarism*: a ideia de socializações imperfeitas, a crença na capacidade de intervenção do Estado e na reinserção do criminoso. No entanto, após as mudanças estruturais do capitalismo ocorridas em alguns países no início dos anos 70 (as reformas neoliberais e a diminuição do intervencionismo estatal na garantia de direitos e garantias), as vítimas passaram a ser o foco principal ao invés dos criminosos, consolidando a chamada *virada punitiva*⁵ concomitante com a decadência do ideal de reabilitação do criminoso (Pires 2004)⁶.

Dentre outras consequências, o realinhamento entre modernidade tardia (dimensão cultural) e neoliberalismo (dimensão político-econômica) teria contribuído com o aumento expressivo nas taxas de crimes, o que foi acompanhado pela disseminação do medo e da ansiedade, e por uma “consciência do crime” generalizada. Tal cenário argumenta Garland confrontou os atores políticos e administrativos com um dilema: de um lado, os altos níveis de criminalidade e a crescente sensação de insegurança; de outro, o reconhecimento das limitações do Estado para prevenir o crime por meio do sistema penal. Enquanto tais fatos seriam causas estruturais para a conformação do novo campo do controle do crime, as adaptações dos atores, mediadores-chave entre a estrutura social e a política criminal, compreenderiam causas próximas, produzindo e sendo produzidas por escolhas políticas e decisões administrativas. Por sua vez, as respostas ao delito estariam assentadas sob uma nova estrutura de relações sociais, sendo informadas por outro “padrão de sensibilidades culturais”.

Tais teses internacionais - com suas diferenças, variações conceituais e méritos analíticos - poderiam ser problematizadas por um conjunto de questões locais que essas teorias excluem as especificidades da nossa cidadania (Carvalho 2001; Kant de Lima 2004) e da punição no Brasil (Alvarez 2002; Koerner 2006): a naturalização da desigualdade como fundadora de nossa ordem social, jurídica e econômica, bem como, a nossa herança escravocrata. Logo, o chamado legado autoritário, os dilemas entre o arcaico e o moderno (Candido 2006) e o longo caminho da cidadania brasileira são questões que aparecem muito pouco nessas pesquisas sobre a nossa política criminal.

Pode-se destacar, sobretudo, a ausência da dinâmica do Congresso Nacional (partidos políticos, coalizações, tempo de tramitação, origem do projeto de lei, etc) nas análises sobre a aprovação dos dispositivos criminais após 1988. A esta última lacuna que esse trabalho responde empiricamente. Entretanto, alguns dos resultados e considerações finais apontam para o debate sobre as especificidades da pena e da punição em nosso contexto. E, por conseguinte, da própria constituição da cidadania e da república no Brasil.

IV. Punição, Política Criminal e Congresso Nacional no Brasil (1989-2016)

Revisitando os trabalhos sobre punição, política criminal e congresso nacional é possível dividi-los em duas correntes: i) os que enfatizam a dualidade das propostas e leis aprovadas de segurança pública e justiça criminal⁷; ii) os trabalhos que analisam a proposição de uma política mais repressiva e militarizada combinada com os elementos de ascensão da (nova) direita no Congresso Nacional, especialmente, pela “bancada da bala”.

Na primeira tendência, a pesquisa de Frade (2007) constatou que os parlamentares apresentaram um número expressivo de propostas favoráveis ao recrudescimento dos tipos penais: 646 propostas de alterações dos dispositivos penais apresentadas na Legislatura 2003-2007, no Congresso Nacional, apenas 20 propostas tiveram por objeto relaxar algum tipo penal. No entanto, o trabalho concentrou-se sobre as propostas e não sobre a legislação aprovada.

Azevedo (2003) investigou as reformas penais feitas no Brasil e Argentina na década de 1990 e diagnosticou uma tendência à expansão e outra a desformalização da política penal brasileira. Segundo Azevedo, é possível observar a inclusão de novas áreas dentro do denominado controle penal formal, o que não foi compensado pela diminuição do rigor repressivo nas áreas tradicionalmente submetidas ao controle penal convencional, acentuando, portanto, as distorções e seletividade do sistema. Esta seria, portanto, uma tendência de cunho mais repressivo e inspirada nos movimentos de tipo *law and order*.

Mendonça (2006) teve por objeto empírico algumas das principais alterações nas leis penais ocorridas no Brasil desde 1984 a 2004. Seu estudo diagnosticou uma dualidade discursiva. Segundo a autora a principal conclusão foi a constatação de lógicas conflitantes nos modelos invocados para o controle do crime e do criminoso, pois, produziram-se medidas despenalizadoras (*para os normalizados*) e o recrudescimento penal (*para os desnormalizados*), segundo os termos empregados por ela.

Campos (2014) apontou para a dualidade das variações da política criminal brasileira: das 84 leis analisadas 22,6% representavam o recrudescimento penal (leis que restringiram direitos em relação a um referencial anterior); 22,6% são leis que ampliaram os direitos dos presos; 23,8% correspondiam ao percentual da legislação neocriminalizante, ou seja, que criminalizou uma nova conduta; 11,9% é o percentual de leis “mistas”, logo, uma mesma norma que ampliou direitos e/ou possibilitou a aplicação de penas alternativas, ao mesmo tempo,

⁷ O sistema de justiça criminal brasileiro pode ser entendido como a conexão entre as polícias (militar e civil), Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Prisional no intuito de processar as condutas capituladas como crime no Código Penal brasileiro (CP), de acordo com os procedimentos legais estabelecidos no Código de Processo Penal (CPP). Nos países de *civil Law*, como o Brasil, casos semelhantes podem acarretar decisões diferentes visto que a solução anterior de um caso não produz vinculação da matéria para a decisão dos casos subsequentes. A administração da controvérsia se dá pela interpretação do diploma legal e não pela vinculação de precedentes. Assim, a interpretação dos códigos legais é realizada por quem possui autoridade dentro do sistema de justiça criminal para tal (Ribeiro 2010; Kant de Lima 2004).

que criminalizou condutas ou/e aumentou a pena anteriormente estabelecida, como é o caso da nova lei de drogas.

Na segunda tendência, Berlatto, Codato e Bolognesi (2016) analisaram o perfil social e preferência partidária dos integrantes das Forças Repressivas do Estado que se lançaram na política institucional nas duas últimas décadas no Brasil para a Câmara dos Deputados. Se a passagem da polícia à política era feita, nos anos 1990, via grandes partidos de direita é nos anos 2010 que ela se dá por meio de pequenos partidos sem identidade ideológica muito clara (“partidos fisiológicos”): os dados assinalam uma forte oscilação entre os grandes partidos de direita, os pequenos partidos de direita e os partidos fisiológicos. Entre 1998 e 2014, a porcentagem de candidatos das Forças Policiais nos partidos fisiológicos mais que dobrou, passando de 10% para 22,5%.

Quadros e Madeira (2018) analisam no âmbito da Câmara dos Deputados, a atuação de lideranças de dois dos principais vetores dessa agenda conservadora: a bancada evangélica e a bancada da bala. No caso da bancada da bala, os autores analisaram algumas propostas como, por exemplo, o Projeto de Lei nº 19/2015, de iniciativa do deputado federal Leonardo Picciani (PMDB-RJ) que contou diversas emendas dos parlamentares da bancada da bala. O projeto foi aprovado pelo Senado federal e sancionado pela presidência da República em julho de 2015 tornando crime hediondo o assassinato de policiais ou integrantes das Forças Armadas e do Sistema Prisional quando estes estiverem no exercício da função ou forem assassinados devido ao cargo que ocupam.

Miranda (2019) realizou um estudo de caso voltado para o grupo de parlamentares da Câmara dos Deputados conhecido como a “bancada da bala”. A pesquisa buscou identificar as origens do fenômeno, para em seguida estabelecer uma definição consolidada desse grupo identificando os componentes dessa bancada na 54ª e 55ª Legislaturas. A pesquisa identifica uma forte concentração dos deputados da bancada da bala na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; e em comissões temporárias ligadas ao tema da segurança. A pesquisa também identificou um aumento das propostas legislativas a fim de endurecer a legislação penal e direcionar a política de segurança pública para um viés mais repressivo e militarizado. O crescimento numérico de parlamentares que defendem propostas de viés punitivista e repressivo é um dado entre a 54ª e a 55ª Legislaturas. Destacamos um dos principais resultados da pesquisa de Miranda: a maior inserção de pautas de interesse da bancada da bala na agenda da Câmara a partir da presidência de Eduardo Cunha e de Michel Temer no Executivo federal⁸.

A revisão bibliográfica, da primeira tendência, confirma que a política criminal aprovada no Brasil após 1988 possui como característica central sua ambiguidade e dualidade – que denominamos como coexistência – entre uma legislação punitivista e repressiva que convive com a aprovação de uma legislação que busca minimamente aumentar/efetivar garantias e direitos fundamentais dos acusados. Essa legislação pode também ser caracterizada como fruto da coexistência entre o arcaico e o moderno, entre a repressão e a prevenção, entre a hierarquização e as tentativas de universalização de direitos e garantias.

No entanto, cabe assinalar que esta tendência *híbrida* dos dispositivos aprovados pelo Parlamento ganha novas formas e conteúdos, especialmente, a partir de 2014 quando se verifica uma intensificação da produção dos trabalhos sobre o crescimento da direita no parlamento e, conseqüentemente, o crescimento da chamada “bancada da bala”.

Desse modo, o objetivo agora será analisar, por meio de estatística descritiva, a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal entre os anos de 1989 até 2016.

⁸ O banco de dados que embasa esta pesquisa finaliza em 2016. Entendemos que Miranda (2019) refere-se ao aumento do número de propostas do que essencialmente ao número de dispositivos aprovados. Entretanto, esta importante consideração de Miranda será objeto em trabalhos futuros considerando a legislação aprovada após o afastamento da presidenta Dilma em 2016.

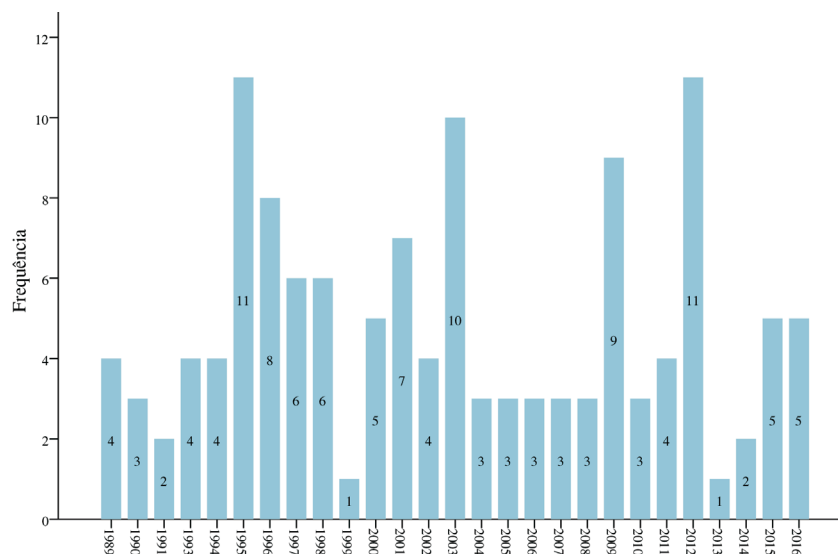
IV.1. Legislação aprovada por ano

A análise da legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal por ano aponta que, de 1989 a 2016, o maior número de aprovações ainda ocorre nos primeiros anos em que governos diferentes assumiram o poder. Após o período de estabilização democrática, das reformas políticas e flexibilização da economia (1988 a 1994), vê-se que no primeiro ano do governo FHC (1995) foram aprovadas 11 leis de toda legislação na área pesquisada. No segundo ano do governo FHC (1996), foram sancionadas 8 leis. Esses números são próximos ao número de leis aprovadas no primeiro ano do governo Lula (2003) no qual foram aprovadas 10 leis e, no segundo ano do governo Dilma (2012) no qual foram aprovadas 11 leis, muitas delas, no mesmo dia no ano de 2012.

Confirma-se a hipótese de que os primeiros anos das legislaturas são de maior número de propostas aprovadas em política criminal (Gráfico 1). Esses resultados - o maior número de aprovações - dependem também da agenda de quem comanda o Poder Executivo, já que o processo legislativo nesses temas pode servir como as possibilidades futuras de ganho na avaliação, especialmente, de um novo mandatário do Executivo. Esses resultados, ou seja, o maior número de aprovações nos primeiros anos depende também do partido majoritário que esteve no poder, já que o processo legislativo é essencialmente favorável ao partido majoritário que têm seus projetos aprovados mais facilmente de acordo com os seus interesses (Lemos 2001).

Tal predominância nos primeiros anos dos governos FHC, Lula e Dilma - com o menor número de leis aprovadas nos anos eleitorais - pode ocorrer por três fatores em acordo com Lemos (2001), que encontrou resultados próximos em sua análise: i) para colher os possíveis benefícios das leis aprovadas em períodos eleitorais é necessário que as leis sejam sancionadas antes das eleições; ii) anos eleitorais demandam tempo de campanha e energia, o que pode diminuir ou mesmo obstruir a agenda; iii) os primeiros anos de mandato representam uma oportunidade de mostrar aos eleitores suas posições e cumprir promessas de campanha.

Gráfico 1 - Legislação Penal aprovada por ano de 1989 a 2016



Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

IV.2. Mandatos Presidenciais

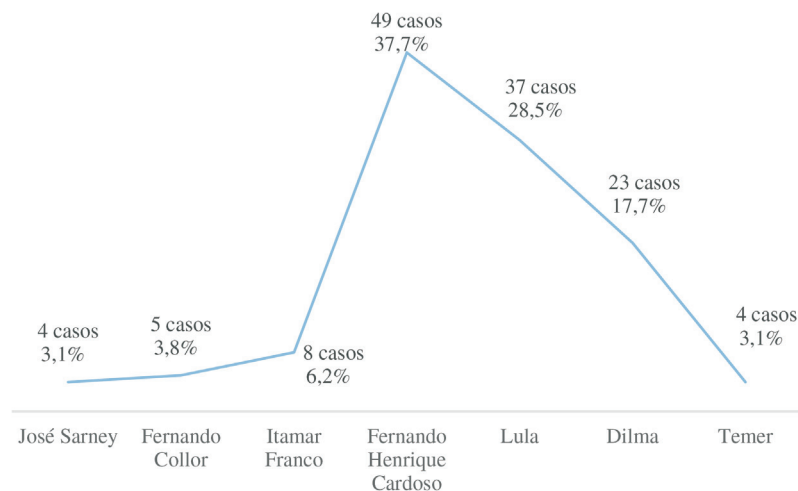
Pensar na influência partidária da coalizão na aprovação de leis de segurança pública e justiça criminal de um governo é pensar que os governos FHC, Lula e Dilma, especialmente nos primeiros anos e dos primeiros mandatos, foram capazes de exercer uma influência importante sobre a organização do sistema partidário no que diz respeito à coalizão governamental, o chamado presidencialismo de coalizão (Abranches 1988; Limongi 2006). O que pode ter refletido no número de propostas sancionadas em segurança pública e justiça criminal (Gráfico 2): 49 leis nos mandatos de FHC, 37 leis nos governos Lula e 23 nos mandatos da presidenta Dilma. O menor número da legislação aprovada na temática já nos governos Dilma, particularmente após o ano de 2012, pode ser explicado pela dificuldade da presidenta em manter a coalizão em torno do seu governo. O que, inclusive, foi um dos fatores que resultou no seu afastamento.

IV.3. Partidos

Sobre o espectro político-partidário dos propositores dos projetos e propostas em segurança pública e justiça criminal sancionadas partidárias os dados referem-se aos projetos de lei com origem na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e ao Executivo (considerando o partido de pertencimento partidário do presidente). O que totalizou 117 iniciativas oriundas especificamente do Congresso Nacional e Executivo com a vinculação partidária. Das 130 propostas 13 não foram classificadas pelo pertencimento partidário porque são originárias de CPIs (Segurança Pública, Extermínio de Crianças e Adolescentes, etc). Os dados à respeito do espectro político-partidário dos autores e autoras das propostas de leis sancionadas estão expostos no Gráfico 3.

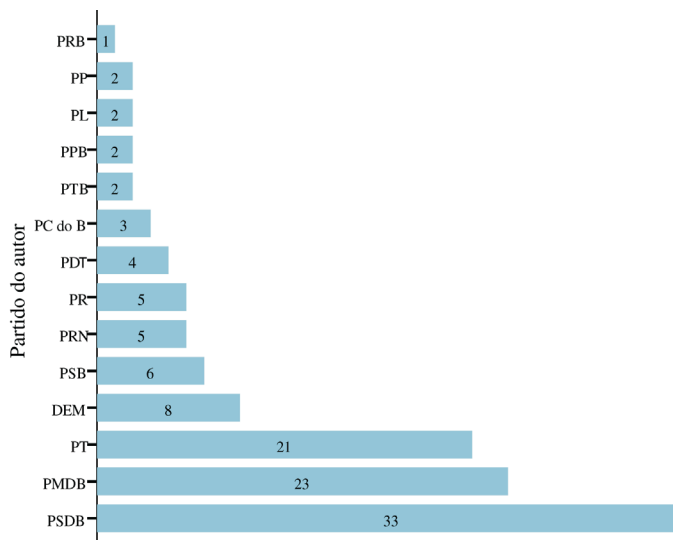
Os partidos tradicionalmente localizados no espectro político-partidário de esquerda ou centro-esquerda propuseram um total de 34 leis sancionadas na temática da segurança pública e da justiça criminal: três leis do PCdoB, quatro de autoria do PDT, seis do PSB e vinte e uma do PT. Cabe ressaltar duas questões importantes: i) das 1 leis em segurança pública e justiça criminal aprovadas pelo PT 17 são de origem do poder legislativo e somente 4 do poder

Gráfico 2 - Legislação Penal aprovada por presidentes de 1989 a 2016



Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Gráfico 3 - Legislação Penal aprovada por partidos de 1989 a 2016



Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

executivo; ii) não encontramos nenhum projeto de lei, até o ano de 2016, nesta área temática sancionado fruto de algum parlamentar do PSOL.

⁹ Leôncio Rodrigues (2002, p. 14) analisa a relação entre os meios sócio-ocupacionais de recrutamento partidário e as orientações político-programáticas dos partidos na escala ideológica direita-centro-esquerda. No entanto, segundo o próprio autor, os termos direita-centro e esquerda são utilizados de forma convencional: "(...) de acordo com o senso comum, tal como são entendidas habitualmente pela mídia, pela opinião pública e pela maioria dos cientistas políticos, brasileiros e brasilianistas, que estudam o nosso sistema partidário."

¹⁰ O que reafirma, nos mandatos FHC, a supremacia do Executivo amparada por apoio partidário consistente. A taxa de dominância de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, foi de 85% (Limongi, 2006).

Tal classificação do espectro político-partidário foi baseada na análise de Leôncio Rodrigues (2002)⁹. O senador Cristovam Buarque (PDT) foi autor do PLS 265/2006 que tornou-se a lei 12.433 de 2011, que alterou 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. Ou a proposta do Deputado Orlando Fantazzini PL 4130/2001, que virou a lei 11.983 de 2009, revogando o artigo 60 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais) que exige representação em algumas das condutas consideradas como contravenção penal, possibilitando ao ofendido e ao agente ofensor a conciliação por meio da autoridade policial. Revogando dispositivos das Contravenções relativas à Polícia de Costumes", no artigo referente à Mendicância.). Um último exemplo é a proposta de criminalização dos crimes informáticos - a tipificação criminal de delitos informáticos - que alterou o Código Penal e foi denominada como a Lei Carolina Dieckmann, proposta pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), no dia 28 de novembro, por meio do PL 2793/2011, e aprovada como a lei 12.737, no dia 30 de novembro de 2012.

Já os partidos de centro aprovaram 56 leis sendo que o PSDB aprovou 33 dispositivos. Cabe a ressalva que apenas sete leis aprovadas pelo PSDB foram de origem do poder legislativo, pois, o restante das leis aprovadas pelo PSDB é de autoria do Executivo nos governos FHC¹⁰ reafirmando a taxa de dominância do executivo nos mandatos de FHC. O PMDB sancionou 23 dispositivos, mas 15 tiveram origem no Legislativo. O Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) apresentou o PL nº 846/2015, que alterou a Lei de Crimes Hediondos, aumentando de 1/3 (um terço) até a metade a pena se o crime for praticado contra autoridade e agente de segurança pública descritos no artigo 144 da Constituição Federal, transformada na lei 13.142 de 2015. Ou a lei 11.942 de 2009, que alterou a LEP para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. A proposta foi da Deputada Fátima Pelaes (PSDB-AP), que teve como origem o Projeto de Lei 335 de 1995.

Quanto aos partidos de direita: PR (5), PP (2), DEM (8), PTB (2), PRB (1), PPB (2), PL (2) totalizam 22 leis propostas e aprovadas. O DEM, por exemplo,

teve aprovado o projeto de lei (PL 7024/2006), de autoria do Deputado Alberto Fraga (DEM-DF) que criminalizou o adentrar de celulares em estabelecimentos prisionais, com pena de detenção de 3 meses a um ano, transformada na Lei Nº 12.012, de 6 de agosto de 2009. Outra proposta de origem parlamentar do DEM, do Senador Rodolpho Tourinho (PLS 54/2004), acrescentou ao Código Penal a tipificação do “sequestro relâmpago” transformando-se na Lei nº 11.923, de 17 de abril de 2009.

IV.4. Estado

Os dados referentes aos estados e regiões de origem dos parlamentares (Tabela 1) indicam que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo representam 50% da produção legislativa na área de segurança pública e justiça criminal no período de 1989 a 2016. O que pode ser explicado pelo fato de que nesses locais, principalmente nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo, a mídia tem exercido a função de “publicidade” de crimes de grande repercussão pública como instrumento importante para “despertar” a opinião pública para os crimes ocorridos nessas capitais e estados, reivindicando, desse modo, mais punição por meios dos meios de comunicação de massa e refletindo no

Tabela 1 - Legislação Penal aprovada pelo Estado de origem do parlamentar de 1989 a 2016

Estado	Frequência	Percentual
Rondônia	1	0,8
Amazonas	1	0,8
Roraima	1	0,8
Piauí	1	0,8
Sergipe	1	0,8
Goiás	1	0,8
Acre	2	1,5
Maranhão	2	1,5
Paraíba	2	1,5
Mato Grosso	2	1,5
Amapá	3	2,3
Bahia	3	2,3
Pará	4	3,1
Pernambuco	4	3,1
Rio Grande do Sul	5	3,8
Minas Gerais	6	4,6
Espírito Santo	6	4,6
Distrito Federal	6	4,6
Rio de Janeiro	8	6,2
São Paulo	15	11,5
Total de casos com informação	74	56,9
<i>Missing</i>	56	43,1
Total	130	100

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Parlamento, como nos casos das propostas de redução da idade penal. Outro exemplo foi a lei que dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos, que alterou o Código Penal, a chamada Lei Carolina Dieckmann, foi proposta pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), no dia 28 de novembro de 2011, logo após o ocorrido.

IV.5. Casa Proponentora

Baptista (2010) em pesquisa sobre a produção legislativa em saúde observou que em tais leis aprovadas (retirando também as leis orçamentárias) havia um maior equilíbrio na autoria delas, especialmente a partir de meados da década de 1990 tendo o Executivo e o Legislativo aprovado, em saúde, cada um, 48 leis. Campos (2014) observou um equilíbrio próximo na produção legislativa aprovada em segurança pública e justiça criminal até o ano de 2006, com 46 leis do Legislativo e 33 do Executivo.

No entanto, a análise ampliada até o ano de 2016 sobre os projetos que deram origem às leis sancionadas em segurança pública e justiça criminal atesta a dominância do Legislativo sobre o Executivo nessa temática, sobretudo, a partir dos governos Lula e Dilma. A Tabela 5 revela que 42,2% da legislação em segurança pública e justiça criminal é de origem da Câmara dos Deputados (55 leis), 33,1% (43 leis) é de origem do Executivo e 23,1% foram projetos de autoria do Senado Federal (30 leis). A iniciativa conjunta do congresso nacional aprovou apenas uma lei¹¹, assim como o poder judiciário¹².

Podemos dizer, portanto, que o Executivo embora detenha um considerável poder de direcionamento desta agenda (essencialmente nos anos FHC) no que diz respeito à produção legal em segurança pública e justiça criminal houve uma prevalência do Legislativo, sobretudo, a partir dos governos Lula e Dilma. Somando as duas casas observa-se um percentual total de 65,4% (85 leis) de leis oriundas do Congresso Nacional e sancionadas em matéria de segurança pública e justiça criminal. Logo, em matéria de política criminal aprovada o Legislativo é quem tem o poder de agenda expressando supremacia em relação ao Executivo.

¹¹ Projeto de CPMI Mista destinada a apurar a denúncia de Pedro Collor de Mello sobre as atividades de Paulo César Farias.

¹² Projeto de autoria foi do Ministério Público da União, a Lei nº 9.035, de 1995.

IV.6. Casa Proponentora por Tempo de Tramitação

A Tabela 2 apresenta um cruzamento entre os valores obtidos com tempo de tramitação e a com a casa proponentora da legislação penal.

Por esses dados, pode-se dizer que houve uma forte associação entre casa proponentora e tempo de tramitação: as leis propostas pelo executivo tramitam mais rapidamente que as leis de iniciativa do poder legislativo. À medida que o tempo de tramitação aumenta, o número de leis aprovadas originárias do Executivo diminui. O que se correlaciona com a nossa hipótese inicial, de que estas leis são aprovadas mais rapidamente do que as propostas originárias do Congresso Nacional.

De acordo com Cheibub *et al.* (2009, p.292) os presidentes brasileiros mantêm grande poder sobre o legislativo, o que lhes permite definir a agenda legislativa. Em matéria de leis em segurança pública e justiça criminal não podemos dizer isto no que refere-se à propositura, como vimos anteriormente, mas sim quando observamos as diferenças no tempo de tramitação. Por meio das medidas provisórias e projetos de leis o Executivo coloca na agenda aquilo que ele atribui como relevante e urgente. Além disso, os autores atentam para o fato que o presidente: "...pode também influenciar o ritmo de tramitação de legislação ordinária, ao requerer o regime de urgência na apreciação de determinados projetos de lei (que dará a cada Casa o prazo de 45 dias para deliberar a

Tabela 2 - Legislação Penal aprovada pela Casa Proponentora por Tempo de Tramitação

Casa Proponentora	Tempo de tramitação por classe							Total	Medidas de associação	Valores	Grau de liberdade	Sig.
	Até 6 meses	De 7 a 12 meses	De 1 a 2 anos	De 2 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	Mais de 10 anos					
Câmara dos Deputados	5	3	9	11	14	9	4	55	Pearson Chi-Square	39,718 [#]	24	0,023
Senado Federal	4	4	7	4	10	0	1	30	Likelihood Ratio	38,171	24	0,033
Executivo	16	8	6	4	5	2	2	43	Linear-by-Linear Association	14,387	1	0
Congresso Nacional				1				1				
Judiciário				1				1				
Total	25	15	22	21	29	11	7	130				

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

[#]23 células (65,7%) têm contagem esperada menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,05.

respeito)” (2009, p. 291), além dos projetos que definem e regulam orçamentos, tributos, a administração pública e emendas à Constituição. Assim, “...o Executivo monopoliza a iniciativa legislativa nas áreas mais cruciais da formulação de políticas.”.

IV.7. Tipo de Punição por Tempo de Tramitação

A Tabela 3 apresenta um cruzamento entre os valores obtidos com tempo de tramitação e a com o tipo de punição previsto na legislação penal.

De acordo com a Tabela 3, podemos inferir uma associação (ainda que mais moderada que a anterior) entre os tipos de punição e tempo de tramitação: leis mais punitivas são aprovadas mais rapidamente do que todos os outros tipos de leis pesquisados. Sete das leis recrudescedoras foram aprovadas em até 6 meses e oito leis aprovadas de 6 a 12 meses. O que, certamente, caracteriza uma *legislação penal de emergência, repressiva e punitivista*. Por outro lado, as leis que ampliam direitos – universalistas - tramitam majoritariamente de 1 até 5 anos. Há, portanto, uma afinidade entre leis mais punitivas, tramitação rápida (*urgência*) e a restrição de direitos e garantias fundamentais dos acusados.

IV.8. Por tipo de Punição

Tipos de punição

¹³ Para mais sobre esta categorização dos tipos de punição ver Campos (2014).

Em relação às categorias de classificação das leis¹³, foram criadas as seguintes categorias de acordo com os tipos de punição propostos:

1) **Leis mais punitivas:** leis que aumentaram a punição em relação à lei anterior.

2) **Políticas penais alternativas:** leis que reduziram punições ou ampliaram garantias e direitos dos acusados.

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

4) *Arranjos organizacionais alternativos, preventivos, cotidianos intervindo nos fatores situacionais e sociais propiciadores do crime priorizando, por exemplo, eficiência e técnica nas formas organizacionais de segurança pública.*

5) **Criminalização de novas condutas:** criminalização de condutas antes não criminalizáveis.

6) **Leis que instauram privilégios:** *leis que visaram direitos apenas a um determinado grupo da população, como, a prisão especial.*

7) **Leis mistas:** leis que aumentam as penas em conjunto com políticas penais alternativas ou ampliam as garantias e direitos dos acusados.

A Tabela 4 aponta para a coexistência e variações da política criminal, pois de 130 leis analisadas: 27,7% representam o recrudescimento penal (leis que restringiram direitos em relação à lei anterior); 26,2% das leis de alguma forma ampliaram direitos dos presos; 20,8% corresponde ao percentual da legislação neo-criminalizante. Quanto aos arranjos organizacionais 6,2% foram promulgados numa direção mais reativa e 9,2% numa direção mais alternativa.

Tabela 3 - Legislação aprovada por Tipo de Punição pelo Tempo de Tramitação

Tipo de Punição	Tempo de tramitação por classe							Total	Medidas de associação	Valores	Grau de liberdade	Sig.
	Até 6 meses	De 7 a 12 meses	De 1 a 2 anos	De 2 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	Mais de 10 anos					
Leis mais punitivas	7	8	2	4	12	3		36	Pearson Chi-Square	50,648 [#]	36	0,053
Ampliação de direitos	4	2	7	7	9	2	3	34	Likelihood Ratio	54,346	36	0,025
Arranjos institucionais das organizações reativas	5		1	1			1	8	Linear-by-Linear Association	0,201	1	0,654
Arranjos institucionais das organizações alternativas	4	1	1	4	1	1		12				
Criminalização de novas condutas	4	2	7	4	4	5	1	27				
Leis que privilegiam	0	1	1	1				3				
Leis mistas	1	1	3		3		2	10				
Total	25	15	22	21	29	11	7	130				

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

[#]39 células (79,6%) têm contagem esperada menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,16.

Tabela 4 - Legislação aprovada por Tipo de Punição

Tipo de Punição	Frequência	Percentual
Leis que privilegiam	3	2,3
Arranjos institucionais das organizações reativas	8	6,2
Leis mistas	10	7,7
Arranjos institucionais das organizações alternativas	12	9,2
Criminalização de novas condutas	27	20,8
Ampliação de direitos	34	26,2
Leis mais punitivas	36	27,7
Total	130	100

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Tabela 5 - Legislação Penal aprovada pela casa proponente de 1989 a 2016

Casa Proponente	Frequência	Percentual
Câmara dos Deputados	55	42,2
Executivo	43	33,1
Senado Federal	30	23,1
Congresso Nacional	1	0,5
Judiciário	1	0,5
Total	130	100

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República e Ministério da Justiça do Brasil.

Os dados apontam para a continuidade da ambiguidade das respostas da elite política para as escolhas de política criminal no pós-democratização. Tal variedade se constitui muitas vezes através do recurso simbólico do penal, que se mostra como parte importante/integrante das políticas criminais brasileiras na legislação mais punitiva ou na criminalização de novas condutas. Encontra-se uma grande variedade de opções de política criminal, que oscilam no plano das normas entre uma coexistência igualitária e ampliadora de direitos (universalista) combinada com uma tendência punitiva e hierarquizante (sob o discurso da prevenção situacional muitas vezes). Nosso argumento, portanto, aponta no sentido de pensar na coexistência desses princípios, ao invés de pensar estas políticas e tendências como opostas.

Não há, portanto, uma oposição entre leis mais punitivas versus leis que garantam certos direitos, mas sim convivência no ordenamento jurídico entre leis formuladas com certas pretensões universais (expandir direitos) com uma legislação que restringe direitos (punindo mais e/ou criminalizando condutas).

V. Conclusões

Pensamos, portanto, numa variedade de respostas ou opções de política criminal, que oscilam no plano das normas entre leis mais igualitárias e ampliadoras de direitos (universalistas) e uma tendência mais punitiva e hierarquizante (muitas vezes sob o discurso da prevenção situacional). Desse modo, em um sistema social hierarquizado, tanto a formulação de leis em segurança pública e justiça criminal, assim como as práticas da justiça criminal apontam para uma

¹⁴ Sobre a tramitação da lei de drogas ver Pires e Cauchie (2011) e Campos (2019).

coexistência entre princípios diferentes de justiça (Kant de Lima 1996) e cidadania que se evidencia de duas formas: i) um extremamente punitivo e repressivo destinado a infligir dor e sofrimento, o princípio hierarquizante); ii) outro mais inovador que, por exemplo, colocou fim a pena de multa e a pena de prisão ao usuário de drogas¹⁴ e instituiu direitos e garantias fundamentais aos usuários por meio do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, com base em um princípio mais universalista.

O olhar de Garland (2001) voltou-se ao contexto dos Estados Unidos e do Reino Unido. Apesar disso, seu esquema analítico previa a identificação de respostas institucionalizadas semelhantes em cenários distintos, caso viessem a enfrentar tais movimentos históricos e em que pese fossem matizados por particularidades locais. Nossa pretensão é a de contribuir com este debate, verificando, com base nos dados empíricos da produção legislativa no Brasil pós Constituição de 1988, se há proximidade com o fenômeno verificado no contexto anglo-saxônico, ou se as peculiaridades locais nos colocam em outro padrão de produção legislativa em matéria penal.

Percebe-se, portanto, que a política criminal brasileira não segue unicamente uma tendência, como quer boa parte da bibliografia nacional sobre o tema. Foram analisadas 130 leis sancionadas e divididas em variáveis (partidos, regiões, casa proponente, ano de sanção, tipo de punição, casa proponente, tempo de tramitação). Desse modo, os principais resultados desta investigação apontam que a política criminal foi aprovada nos primeiros anos dos primeiros governos de FHC, Lula e Dilma; os mandatos presidenciais de FHC e Lula são os que sancionaram mais leis nesta matéria; PSDB, PMDB e, por último, o PT são os partidos que tiveram o maior número de dispositivos legais aprovados; o Legislativo possui dominância em relação ao Executivo nesta área temática com o maior número de proposições aprovadas; há uma forte associação entre casa proponente/tempo de tramitação e, uma associação também entre o tipo de punição/tempo de tramitação. E, por fim, os tipos de punição indicam que a política criminal é definida pela sua dualidade – hibridez - entre princípios hierárquicos e universais de cidadania, ora ampliando, ora restringindo direitos e garantias fundamentais dos acusados; assim como, é marcada também pela expansão do Direito Penal nas diferentes áreas da vida social.

Esta constatação abre perspectivas para uma agenda de pesquisa, que tanto busque avaliar empiricamente o impacto destas reformas legais no sistema de justiça criminal, especialmente nas taxas de encarceramento e de aplicação de penas e medidas alternativas, quanto qualifique o instrumental analítico para dar conta das especificidades do caso brasileiro.

¹⁵ O termo é de Dumont, 1977.

A nossa pesquisa, portanto, começa a desvendar como na política criminal decorre um “englobamento do contrário”¹⁵, ou seja, como há uma ambiguidade das respostas da elite jurídico-política para política de segurança brasileira pós-democratização. Tal variedade se constitui, muitas vezes, na reivindicação do recurso simbólico do penal, que se mostra como parte importante e integrante das políticas criminais brasileiras na legislação mais punitiva e na criminalização de novas condutas. Nesse sentido, políticos de diferentes espectros político-partidários, bem como, até parte dos movimentos sociais acreditam e recorrem a punição, novas penas e prisão como forma de mudança de comportamentos, caso de muitas das leis neocriminalizadoras sancionadas. Entretanto, com aproximadamente 800 mil presos o resultado prático dessa coexistência na legislação são mais prisões e detenções operando cotidianamente como uma engrenagem central na reprodução da desigualdade econômica, social e jurídica em nosso país.

Marcelo da Silveira Campos (celo.campos@gmail.com) é doutor em Sociologia pela USP, professor adjunto da UFGD e professor convidado da Faculdade de Medicina da USP (Hospital das Clínicas/IPq/USP). É pesquisador do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF).

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (rodrigo.azevedo@puers.br) é doutor em Sociologia pela UFRGS, professor Titular da Escola de Direito da PUCRS e dos PPGs em Ciências Sociais e em Ciências Criminais da PUCRS. É membro do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF) e bolsista de produtividade nível 1 do CNPq.

Referências

- Abranches, S., 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), pp. 5-38.
- Agamben, G., 2004. *Estado de Exceção*. São Paulo: Editora Boitempo.
- Alvarez, M. C., 2002. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *Dados*, 45(4), pp. 677-704. DOI: 10.1590/S0011-52582002000400005
- Azevedo, R. G., 2003. *Tendências do controle penal na modernidade periférica: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década*. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Baptista, T. W. de F. 2010. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). *Cadernos de Saúde Pública*, 26(1), pp. 97-109. DOI: 10.1590/S0102-311X2010000100011
- Bauman, Z., 1998. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z., 1999. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Berlato, F., Codato, A. & Bolognesi, B., 2016. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das Forças Repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 77-120. DOI: 10.1590/0103-335220162103
- Campos, M. S. & Alvarez, M. C., 2017. Políticas Públicas de Segurança, Violência e Punição no Brasil (2000-2016). In S. Miceli & C. B. Martins. (Orgs.). *Sociologia Brasileira Hoje*. Cotia: Ateliê Editorial, pp. 143-217.
- Campos, M. S., 2014. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, s/v, n° 15, pp. 315-347. DOI: 10.1590/0103-3352201415011
- Campos, M. S., 2019. *Pela Metade: a lei de drogas do Brasil*. São Paulo: Editora Annablume.
- Candido, A., 2006. A sociologia no Brasil. *Tempo Social*, 18(1), pp. 271-301. DOI: 10.1590/S0103-20702006000100015
- Carvalho, J. M., 2001. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A. & Limongi, F. 2009. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados* 52(2), pp. 263-299. DOI: 10.1590/S0011-52582009000200001
- Dumont, L., 1977. *Homo aequalis*. Paris: Gallimard.
- Fachinetto, R. F., Madeira, L. M., Aquino, J. & Geliski, L. 2020. As linhagens de descendência acadêmica dos pesquisadores pioneiros nos estudos sobre violência, crime e justiça criminal no Brasil (1970-2018). *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, s/v, n° 91, pp. 1-39.
- Frade, L., 2007. *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*. Tese de Doutorado em Sociologia. Brasília: Universidade de Brasília.
- Garland, D., 1999. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, s/v, n°. 13, p. 59-80, nov. 1999. DOI: 10.1590/S0104-44781999000200006
- Garland, D., 2001. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Haber, C. D., 2007. *A eficácia da lei penal: análise a partir da legislação penal de emergência (o exemplo do regime disciplinar diferenciado)*. Dissertação de Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. DOI:10.11606/D.2.2007.tde-15092010-144855
- Kant de Lima, R., 1996. A administração de conflitos no Brasil: a lógica da punição. In G. Velho & M. Alvim. (Orgs.). *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ e FGV/RJ, v. 1, pp. 165-177.
- Kant de Lima, R., 2004. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), pp. 49-59. DOI: 10.1590/S0102-88392004000100007
- Koerner, A., 2006. Punição, disciplina e pensamento penal no Brasil do século XIX. *Lua Nova*, s/v, n° 68, pp. 205-242, DOI: 10.1590/S0102-64452006000300008
- Lemos, L. B. de S., 2001. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, 44(3), pp. 561-630, 2001. DOI: 10.1590/S0011-52582001000300004
- Limongi, F., 2006. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, s/v, n° 76, pp. 17-41. DOI: 10.1590/S0101-33002006000300002
- Mendonça, N., 2006. *Penas e Alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. Tese de Doutorado em Sociologia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Mínho, L. D., 2015. Foucault e o ponto cego na análise da guinada punitiva contemporânea. *Lua Nova*, s/v, n° 95, pp. 289-311. DOI: 10.1590/0102-6445289-311/95

- Miranda, J. V. S., 2019. *Composição e atuação da “Bancada da Bala” na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Paiva, L. G. M., 2014. *Populismo Penal no Brasil: do modernismo ao antimodernismo penal, de 1984 a 1990*. Tese de Doutorado em Direito Penal. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. DOI:10.11606/T.2.2017.tde-31012017-162325
- Pastana, D. R., 2012. Estado Punitivo e pós-modernidade: um estudo metateórico da contemporaneidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 98, pp. 25-44, 2012. DOI: 10.4000/rccs.5000
- Pires, A., 2004. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos na modernidade tardia. *Novos Estudos-CEBRAP*, s/v, n° 68, pp. 39-60.
- Pires, A. P.; Cauchie, J., 2011. Um caso de inovação “acidental” em matéria de penas: a lei brasileira de drogas. *Revista Direito GV*, 7(1), pp. 299-330. DOI: 10.1590/S1808-24322011000100015
- Quadros, M. P. R. & Madeira, R. M., 2018. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opinião Pública*, 24(3), pp. 486-522. DOI: 10.1590/1807-01912018243486
- Ricci, P., 2006. *De onde vêm nossas leis: origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ribeiro, L., 2010. A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. *Dados*, 53(1), pp. 159-194. DOI: 10.1590/S0011-52582010000100006
- Rodrigues, L. M., 2002. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Editora USP.
- Salla, F., Gauto, M., & Alvarez, M. C., 2006. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. *Tempo social*, 18(1), pp. 329-350. DOI: 10.1590/S0103-20702006000100017
- Teixeira, A., 2006. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. DOI:10.11606/D.8.2007.tde-19032007-132607
- Wacquant, L., 1999. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. *Revista de Sociologia e Política*, s/v, n° 13, pp. 39-50. DOI: 10.1590/S0104-44781999000200004
- Wacquant, L., 2001. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Wacquant, L., 2008. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. *Novos estudos - CEBRAP*, s/v, n° 80, pp. 9-19. DOI: 10.1590/S0101-33002008000100002

The Ambiguity of Choices: Criminal Policy in Brazil from 1989 to 2016

ABSTRACT Introduction: The purpose of this article is to analyze the criminal policy approved from 1989 to 2016 by the Brazilian parliament. We sought to verify whether Brazil adopted only a criminal policy of punitive recrudescence or whether, on the contrary, there is an ambiguous logic after 1988. Two sets of questions were considered: i) which legislative variables influenced these directions; ii) what are the types of punishment in the approved legislation. **Materials and Methods:** 130 sanctioned laws were selected, which were analyzed by variables (parties, regions, proposing house, sanction year, type of punishment, proposing house, processing time). **Results:** Most of the laws that relate to criminal policy choices were passed in the early years of the first governments of FHC, Lula and Dilma; the presidential mandates of FHC and Lula are the ones that sanctioned more laws in this matter; PSDB, PMDB and PT are the parties that had the highest number of proposals approved; as for the initiative, the Legislative has a predominance over the Executive in this thematic area; there is an association between the proposing house / processing time and the type of punishment / processing time. **Discussion:** The types of punishment indicate that criminal policy is defined by its duality between hierarchical principles and universal principles of citizenship, sometimes expanding, sometimes restricting fundamental rights and guarantees of the accused; as it is also marked by the expansion of the Criminal Law in different areas of social life.

KEYWORDS: Criminal Policy; Legal Reforms; National Congress; Crime; Punishment.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

A produção desse manuscrito foi viabilizada através do patrocínio fornecido pelo Centro Universitário Internacional Uninter à *Revista de Sociologia e Política*.