CRIME E CONGRESSO NACIONAL NO BRASIL PÓS–1988: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA CRIMINAL APROVADA DE 1989 A 2006

Thayane Brito de Jesus[1]

Ana Claudia Cifali[2]

Na obra *Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006* (2010), pesquisa realizada por Campos, são analisadas as políticas criminais adotadas pelo parlamento brasileiro, analisando-se a produção das principais leis aprovadas no âmbito da segurança pública e justiça criminal entre 1989 a 2006. Assim, é colocada em pauta a discussão teórica internacional com relação aos modelos e políticas de controle do crime produzidas desde meados dos anos sessentas, no sentido de se descobrir se efetivamente houve um endurecimento da legislação brasileira referente ao tema. Para isso, a pesquisa foi dividida em dois momentos, no primeiro, realizando-se um mapeamento do material coletado e, posteriormente, identificando os modelos de punição propostos pelas normas.

O autor aponta que, com relação às divergências teóricas acerca do controle da criminalidade, é possível classificar as diversas teorias em duas dimensões: a) correntes que examinam motivações individuais e sociais que levam as pessoas a cometer crimes, como a teoria econômica do crime e a teoria das janelas quebradas-políticas de tolerância zero-, e b) correntes que traçam uma relação entre criminalidade, cultura e as mudanças nos modelos de organização social.

Nesse contexto, aponta que, para a teoria econômica do crime, o indivíduo calcula os custos e os benefícios esperados de suas ações quando decide por condutas contrárias ou conformes à lei, bem como as compara com os resultados que podem ser obtidos a partir de seu labor no mercado legal, considerando a severidade da punição e as probabilidades com relação ao aprisionamento. Para Becker (1968), um dos principais nomes associados à teoria, o criminoso seria dissuadido do cometimento de crimes através da multa, que é uma forma de punição que representa uma compensação pelas perdas sociais das vítimas. Todavia, se o resultado do crime viesse a causar mais prejuízos externos do que o ganho privado do criminoso (como em um estupro ou homicídio, por exemplo), haveria a necessidade de que a multa fosse complementada com a pena de prisão, pois não existiriam maneiras de as vítimas serem 'compensadas' pelos ofensores. Desta forma, a partir da teoria da escolha racional, os crimes são concebidos como fenômenos regulares e previsíveis, indicando que as ações dirigidas ao controle da criminalidade fossem na direção do governo de hábitos sociais e econômicos da parcela

1 Graduanda em Direito da Universidade Federal da Grande Dourados. thayanebrito@outlook.com

2 Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (2010); Mestre em Cultura de Paz, Conflitos, Educacação e Direitos Humanos pela Universidad de Granada - UGR (2012); Especialista em Ciência Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (2013); mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS - Bolsista CAPES-CNJ, Acadêmico. Advogada (OAB/RS 80390). anaclaudiacifali@gmail.com

da população tida como "problemática", ou seja, aqueles que supostamente assumem os riscos pela prática delitiva.

No caso de New Jersey, berço da teoria das janelas quebradas, é atribuído um grande valor ao patrulhamento e à vigilância devido ao "alívio e segurança" que ela proporciona. Os defensores da teoria argumentam que a desordem é um fator determinante para o aumento dos índices de criminalidade, daí advindo a necessidade de um policiamento comunitário efetivo e constante, como principal forma de prevenção ao crime. Por esta perspectiva, moradores de rua, adolescentes e prostitutas são considerados como pessoas indisciplinadas, as quais, por sua simples presença, causariam mal estar às comunidades. Assim, a função principal da polícia seria a manutenção da ordem, por meio do controle de grupos considerados como fontes de temor. Além disso, consideram essencial o fortalecimento de mecanismos de controle social informais a partir da própria comunidade.

Para as chamadas teorias situacionais, as políticas sobre a criminalidade devem tornar-se ações concebidas para governar hábitos sociais e econômicos, encontrando na população vulnerável economicamente seu alvo preferencial, gerando efeitos importantes como a estigmatização e a exclusão social de setores pobres e marginalizados. Assim, as consequências destas ações estatais iriam para além do Estado e do sistema de justiça criminal, buscando controlar a população e, também, influenciar a conduta das chamadas "vítimas potenciais", para que estas adotem hábitos para evitar a vitimização. Esta última estratégia tem como resultado o enfoque na responsabilidade individual dos indivíduos por sua própria segurança, afastando-se a responsabilidade do Estado e incentivando a busca por mecanismos privados de proteção.

Ao passar dos anos, com a redução do Estado de bem estar social, verifica-se a queda do chamado "*welfarismo* penal", perspectiva que entendia ser possível a ressocialização do sujeito considerado criminoso, o que, segundo alguns autores, deu lugar a práticas mais severas no campo do controle do crime, em que o Estado precipuamente pune, e não mais se preocupa em reeducar os indivíduos aprisionados. Nesse sentido, a tese de Wacquant (2001) versa sobre o chamado Estado Penal, termo utilizado para caracterizar o aumento da repressão estatal e do encarceramento massivo. Segundo o autor, a configuração de um Estado Penal traz consigo não somente uma maior repressão a crimes de alto potencial ofensivo, como também a condutas de menor potencial ofensivo e de condutas que antes não eram tipificadas em lei.

De acordo com Wacquant, o recrudescimento penal implementado pelo Estado traz como consequência a chamada criminalização da miséria, eis que as políticas penais voltam-se para a repressão, tornam-se mais duras e abrangentes e punem, principalmente, aqueles que fazem parte da parcela mais vulnerável da população, deixando-se de lado o ideal ressocializador. O autor fala em uma penalidade neoliberal, com um Estado menos econômico e social, e mais policial e penal.

Por sua vez, Garland (1999 e 2001), destaca a relação entre o controle do crime e os modelos de sociabilidade da vida contemporânea. O autor aborda o tema do crime e do controle do crime como artefatos culturais, considerando o conjunto de ações para o enfrentamento do delito. Assim, busca verificar as mudanças que se produziram na resposta social ao delito durante os últimos trinta anos e as forças sociais, culturais e

políticas que, por sua vez, influenciaram transformações do pensamento criminológico, das políticas criminais e das práticas sociais.

Garland aponta que o declínio do "*welfarismo* penal", política baseada na tradição liberal dos direitos humanos e relacionada ao ideal ressocializador, levou à sua substituição por uma política penal mais severa, pautada pela defesa social como principal preocupação estatal. Ainda, aponta para o resgate do papel da vítima, a perda de confiança nas respostas tradicionais e nos atores estatais responsáveis pelo controle do delito, o que teria levado a uma nova configuração do campo do controle do crime, marcado pelo caráter emocional e simbólico da política criminal, cada vez mais influenciada pela mídia e pela opinião pública. O autor aponta algumas tendências que configuram essa nova maneira de lidar com o problema da criminalidade, entre as quais se destacam a preferência pela gestão do risco contemporâneo, a preponderância da finalidade retributiva e a opção pela segregação punitiva (visando a neutralização dos sujeitos considerados perigosos pela sociedade).

A partir de tais aportes teóricos, levando em consideração que o excesso e a "dureza" são características das políticas de combate ao crime na contemporaneidade e que o processo de racionalização exacerbada dos riscos produz uma criminalização igualmente exacerbada de condutas, Campos busca observar a seguinte questão: "quais as principais direções e tendências das políticas adotadas no Brasil pós-1988?", considerando que os modelos expostos podem ser combinados ou coexistirem dependendo do contexto analisado.

No Brasil, devido à deficiência na garantia dos direitos dos indivíduos e das condições mínimas para que os mesmos possam viver dignamente, com o aumento da criminalidade e também da sensação de insegurança da população, cada vez mais são adotadas medidas rigorosas de controle da criminalidade, que muito penalizam e encarceram, no intuito de conter os problemas que decorrem, em grande medida, da omissão Estatal, gerando um ciclo permanente de crime, violência e mais punição.

Ao analisar a legislação criminal aprovada entre 1989 e 2006, Campos aponta que ela seguiu três direções: a) com medidas despenalizadoras aplicáveis a crimes considerados de menor potencial ofensivo, aplicação de medidas alternativas e ampliação dos direitos dos acusados; b) com um recrudescimento de leis penais já existentes e a criação de novos tipos penais; e ainda, em número menor, c) trouxe as chamadas 'leis mistas', que ao mesmo tempo em que ampliam direitos, criminalizam certas condutas.

A obra também evidenciou que, no âmbito penal, o maior número de leis aprovadas ocorreu nos primeiros anos em que governos diferentes assumiram o poder, o que pode estar relacionado a três fatores principais: os primeiros anos de mandato representam a época "certa" para cumprir promessas; é preciso que as leis sejam aprovadas nos primeiros anos para que nos anos eleitorais seja possível verificar os eventuais benefícios das mesmas; e, em anos eleitorais, devido às campanhas que tomam muito tempo, os parlamentares acabam diminuindo muito a sua atividade parlamentar.

Em pesquisa realizada recentemente, intitulada *A Política Criminal Brasileira no Governo Lula (2003-2010):* diretrizes, reformas legais e impacto carcerário, foi possível ratificar os resultados encontrados pelo autor, tendo em vista que grande parte das reformas legais realizadas durante o governo Lula ocorreu em seu primeiro ano de mandato. Neste primeiro momento do governo, entre a legislação aprovada no

primeiro ano de governo de Lula, podemos destacar algumas que trouxeram grandes mudanças em comparação ao estabelecido anteriormente, quais sejam: a) do Estatuto do Desarmamento (lei n.º 10.826/2003), b) a lei que estabelece o Regime Disciplinar Diferenciado (lei n.º 10.792/2003), c) o Estatuto do Idoso, lei n.º 10.741/2003.

Os anos de 2006 e 2009, datas que antecederam os anos de disputa eleitoral, foram os segundos em maior incidência de reformas legais relacionadas à penalidade. Em 2006, por exemplo, ano anterior à eleição que levaria ao segundo mandato de Lula, foram sancionadas cinco leis: a) a lei n.º 11.428/2006 e a lei n.º 11.284/2006, referentes a crimes ambientais; b) a lei n.º 11.343/2006, a nova lei de Drogas ; c) a lei n.º 11.340/2006, a lei n.º Maria da Penha; e d) a lei n.º 11.313/2006, que alterou de um para dois anos o limite máximo de pena para os delitos serem considerados de menor potencial ofensivo. Percebe-se, assim, que, em relação à distribuição de leis por anos de mandato, leis de grande relevância editadas durante o governo Lula foram sancionadas ou no primeiro ano de mandato ou no ano da disputa à reeleição, sugerindo a importância da legislação penal como plataforma de governo, como destacado por Campos em sua pesquisa (CIFALI, 2016).

Além disso, verificou-se que, devido ao pequeno número de leis aprovadas (N=40) originária dos parlamentares, não existe um padrão de associação entre determinados partidos e tipos de leis aprovadas. No entanto, algumas outras observações puderam ser feitas. Parlamentares da região Sudeste foram autores de 60 % da legislação penal produzida, o que foi relacionado a dois fatores: altas taxas de criminalidade e grande urbanização.

Ademais, ainda que não seja função precípua do Executivo legislar, 42,9 % das leis aprovadas no interregno analisado no trabalho foram de sua iniciativa, enquanto 54,8 % foram do Congresso Nacional, motivo pelo qual é possível aferir que o Executivo detém um grande poder de decisão no que diz respeito à produção de leis penais.

Além disso, as leis propostas pelo Executivo tramitaram mais rapidamente que as de iniciativa de outras casas legislativas, o que se relaciona com os apontamentos de autores como Limongi e Figueiredo (2001), os quais destacam o poder de agenda do Executivo e os mecanismos com os quais conta para agilizar a aprovação de seus projetos. É o caso da lei n.º 9.714, que alterou o Código Penal e estabeleceu as chamadas penas restritivas de direitos, sendo apresentada no dia 26/12/1996 e sancionada pelo chefe do Executivo no dia 25/11/1998; bem como a lei n.º 11.340 de 2006, conhecida como lei Maria da Penha, que foi apresentada no dia 3/12/2004 e sancionada no dia 07/08/2006.

Por outro lado, o Congresso Nacional foi o maior responsável pelas iniciativas de lei que, de alguma forma, visaram ampliar direitos e garantias. Têm-se como exemplos: a lei n.º 8653 de 1993, que proíbe o transporte de presos em compartimentos de proporções reduzidas, com ventilação deficiente ou ausência de luminosidade; a lei n.º 7.871 de 1989, que determina a criação da Defensoria Pública; a lei n.º 9.520 de 1997, que resguardou que a mulher casada poderia exercer o direito de queixa sem o consentimento do marido; a lei n.º de Execução Penal (lei n.º 7.210/84); entre outros.

Das leis que visaram ampliar direitos, 15,8 % foram aprovadas em até seis meses, 31,6 % entre um e dois anos, e 21,1 % entre 2 a 3 anos; somando-se esses percentuais, 68,5 % dessa categoria de lei foi sancionada entre um a três anos de tramitação. Do

restante, 26,3 % entre três a cinco anos, e uma lei, representando 5,3%, foi aprovada com o tempo de tramitação entre cinco a dez anos.

Já as leis mais punitivas foram aprovadas mais rapidamente do que quaisquer outras espécies de leis pesquisadas, pois 50 % delas foram aprovadas em até um ano de tramitação. O restante ficou disposto da seguinte forma: 10 % delas tramitaram de um a dois anos, 15 % delas de dois a três anos, 20 % delas de três a cinco anos e 5 % delas de cinco a dez anos. No que toca às leis mistas, Campos frisa que estas existem em um número tão pequeno que não foi possível inferir alguma tendência de tempo de tramitação.

Das oitenta e quatro leis analisadas, vinte delas caracterizam a tendência chamada de recrudescimento penal, enquanto dezenove delas visam, de alguma forma, ampliar direitos e garantias. Dessa forma, é possível perceber o que Campos aponta como a coexistência entre princípios diferentes de justiça na política criminal, com iniciativas legais reativas e repressivas, e iniciativas garantistas e (ou) preventivas. Assim, haveria a combinação entre normas produzidas sob um viés mais igualitário e garantidor de direitos a todos os cidadãos, e a produção de normas de caráter punitivo e hierarquizante, nas quais a criminalização leva em consideração o *status* do criminoso, influenciada por estereótipos sociais. Ademais, afirma que a dinâmica da política criminal brasileira pós oitenta e oito exibe um processo de criminalização que resulta de múltiplas iniciativas, tanto de reações da opinião pública, do aparato de segurança pública e de políticos, como da reivindicação de movimentos sociais e pela garantia de direitos de alguns grupos da população.

O autor aponta que as políticas de segurança pública e a política criminal formulada no Brasil após 1988 sugerem diferentes conflitos sociais e demandas da sociedade brasileira. Além disso, destaca que, sob a perspectiva parlamentar e do Executivo, "a resolução civil de problemas e conflitos ainda está subordinada a perspectiva penalizadora" (CAMPOS, 2010, p. 197).

Por fim, vale lembrar que nosso sistema carcerário é palco de diversas violações de direitos e de torturas físicas e psicológicas. Além disso, os altos índices de reincidência expressam um fracasso no que se refere à finalidade ressocializadora formalmente anunciada, como exposto no artigo primeiro da LEP. No tocante à segurança pública, para satisfazer os anseios (legítimos) por segurança de uma sociedade marcada pelo autoritarismo e pela seletividade das agências de controle penal, cada vez mais nosso sistema prisional é sobrecarregado, porém, prioritariamente, são alvos de controle os chamados clientes tradicionais do sistema penal brasileiro: negros, pobres e de baixa escolarização.

Além disso, cabe ressaltar que a sociedade exerce um papel fundamental na criação de leis mais punitivas no âmbito da política criminal, pois, impulsionada pelo sentimento de insegurança que é emoldurado pelos grandes veículos de comunicação de massa, clama ao poder público por mais segurança através do rigor penal, acreditando que o sistema penal pode ser a chave para a resolução dos problemas que assolam a população brasileira, relegando-se a um segundo plano as políticas sociais e preventivas que poderiam auxiliar no enfrentamento da problemática.

Assim, percebe-se que a ambiguidade é uma característica que perpassa a legislação penal brasileira, motivo pelo qual apontamos que tal ambivalência advém tanto da

tendência de elaboração de leis emergenciais quanto pela heterogeneidade dos atores e partidos (uns mais conservadores, outros mais liberais) que participaram do governo e da elaboração da política criminal no Congresso Nacional, expressando um amálgama de crenças, sentimentos e desejos distintos, assim como as diferentes concepções sobre a utilidade do direito penal pela sociedade e pelos setores políticos.

Por fim, as legislações recrudescedoras e penalizantes trazem consequências profundas, muito mais impactantes do que as legislações que buscam garantir direitos aos acusados e apenados, o que indica uma monotonia na intervenção estatal no que tange à política criminal, eis que a perspectiva penalizadora e carcerizante é identificada como a principal forma de intervenção nos conflitos presentes no espaço social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional:** uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006, 242 f. IBCCRIM, São Paulo, 2010.

CIFALI, Ana Claudia. **A Política Criminal Brasileira No Governo Lula (2003-2010):** diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

FIGUEIREDO; Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

RECEBIDO EM: 22/10/2016
APROVADO EM: 03/04/2017