

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO**

CAROLINA COSTA FERREIRA

**O ESTUDO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO ESTRATÉGIA DE
ENFRENTAMENTO A DISCURSOS PUNITIVOS NA EXECUÇÃO
PENAL**

Brasília

2016

Carolina Costa Ferreira

**O ESTUDO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO ESTRATÉGIA DE
ENFRENTAMENTO A DISCURSOS PUNITIVOS NA EXECUÇÃO
PENAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutora em Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.

Sublinha de pesquisa: Criminologia e Estudos sobre a Violência.

Orientadora: Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

Brasília
2016

Após sessão pública de defesa desta Tese de Doutorado, a candidata foi considerada aprovada pela Banca Examinadora.

Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho
Orientadora

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Membro

Prof. Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger
Membro

Prof. Dr. Arthur Trindade Costa
Membro

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Membro

Prof. Dr. Cristiano Otávio Paixão de Araújo Pinto
Suplente

Brasília, 19 de abril de 2016.

Dedico este trabalho ao Pedro. Filho, amor, inspiração, esperança.
Seus olhos sorridentes são a tradução de tudo de melhor que desejo a este mundo.

AGRADECIMENTOS

Expressar gratidão é uma tarefa que pode se tornar injusta, já que muitas pessoas foram importantes ao longo do processo de escrita da tese e, por distração ou cansaço, podem ser esquecidas. Porém, é o risco que corro para homenagear aquelas e aqueles sempre presentes na mente e no coração.

O primeiro de tantos agradecimentos somente poderia ser à minha orientadora e amiga, Professora Ela Wiecko Volkmer de Castilho, pela qual nutro grande admiração. Gosto de chamá-la sempre de “professora” não porque não tenha intimidade para chamá-la pelo nome, mas porque ela representa, para mim, tudo o que uma professora deve ser: acolhedora, carinhosa, atenciosa, respeitosa. Talvez “acolhimento” seja a melhor palavra para usar para se referir a ela: sempre fui acolhida em sua casa, em que a orientação fluía, cheia de carinho e generosidade. Depois, como assessora em seu primeiro mandato como Vice-Procuradora-Geral da República (2014-2015), a Profa. Ela me permitiu viver uma experiência incrível, que me fez (re)pensar meu papel no sistema de justiça criminal. Sou-lhe grata não apenas pelo fato de poder contar com suas opiniões, sentimentos e visões ao longo de quase nove anos de convivência, mas também pela orientação livre, porém atenciosa, tão importante para o desenvolvimento desta tese. Espero que continuemos dividindo mais projetos – de vida e de pesquisa – juntas.

A todo o Grupo Candango de Criminologia (GCCrim), mas especialmente a Fabiana Costa, Ana Flauzina, Beatriz Vargas, Thais Dumêt Faria, Manuela Abath Valença, Fernando Antunes, Ludmila Gaudad e Silvânia França, pela possibilidade de discutir o meu trabalho nos mais diversos espaços. Também agradeço a Clara Masiero e a Erica Babini Machado, companheiras de pesquisa no projeto “Descarcerização e Sistema Penal”, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Educação Superior (CAPES/MEC), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desenvolvido no âmbito do Projeto “CNJ Acadêmico”. As discussões que tivemos para o desenvolvimento da pesquisa sobre as reformas legais ocorridas no Brasil entre 1940 e 2014 serviram de inspiração para a elaboração de parte deste trabalho. Espero que nossa amizade siga em mais pesquisas juntas.

Agradeço aos professores Sérgio Graziano Sobrinho e Cristiano Otávio Paixão de Araújo Pinto, pela presença na defesa de qualificação da tese, em julho de 2013: as contribuições de vocês foram essenciais para o desenvolvimento e as conclusões deste trabalho. Também não posso deixar de agradecer a Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Arthur Trindade, Vera Regina Pereira de Andrade, Evandro Piza Duarte, José de Jesus Filho, Maria Paula Dallari Bucci, Camila Cardoso de Mello Prando e Marcelo da Silveira Campos, pelas discussões, presenciais ou por e-mail, sobre os rumos da tese.

Agradeço a Roberto Freitas Filho, Luciana Barbosa Musse, José Carlos Veloso Filho, Alessandra de La Vega Miranda, Selma Sauerbronn, Paulo Palhares, Erica Coutinho, Aléssia Chevitarese, Betina Günther, Anna Luiza Gianasi, Marcus Vinicius Reis Bastos, Alexandre Lobão, Antonio Suxberger, Bruno Amaral Machado, Frederico Barbosa, René Marc e Sabrina Durigon Marques, companheirxs de trabalho no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e, sobretudo, docentes comprometidos com reflexões críticas sobre o ensino jurídico e nosso papel como professoras e professores. Agradeço pelas reflexões que sempre desenvolvemos, em projetos comuns ou em conversas desprentensiosas, todas importantes para que eu refletisse sobre muitos pontos desta tese.

Agradeço aos colegas de trabalho da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, pois foi ali que o tema desta tese começou a ser pensado. A observação dos problemas do processo legislativo e a constatação da falta de espaços para a qualificação dos discursos empregados para aprovar projetos de lei em matéria penal e processual penal fez com que conversássemos sobre as possibilidades de criação de um Estudo de Impacto Legislativo. Agradeço pelas conversas sempre produtivas com Ivo Corrêa, Felipe de Paula e Maria Laura Canineu, pessoas brilhantes com quem tive a honra de conviver intensamente em 2011 e 2012. Agradeço também à Secretaria de Assuntos Legislativos e ao Departamento Penitenciário Nacional, ambos do Ministério da Justiça, em especial a Humberto Caetano de Sousa, Clarice Calixto e Tatiana Whately de Moura, pelo acesso aos dados utilizados nesta pesquisa e pelas discussões sobre as possibilidades de mudança do processo legislativo brasileiro.

O tema da tese se reforçou, também, pela possibilidade que tive de trabalhar como consultora da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República entre 2012 e 2013, preparando subsídios para a resposta do Brasil ao Comitê contra

a Tortura (*Committee Against Torture – CAT*), em cumprimento à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas cruéis, desumanos ou degradantes (Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991). Tal experiência fez com que tivesse acesso a dados importantes sobre a realidade da execução penal no Brasil e que reforçasse a minha crença na defesa dos direitos humanos. Por tudo isso, agradeço à sempre amiga e companheira Michelle Moraes de Sá e Silva e à Karolina Castro, pela troca de ideias sempre proveitosa.

Também não posso deixar de agradecer aos colegas de trabalho no gabinete da Vice-Procuradora-Geral da República, especialmente a André Oliveira, Carlos Frederico Braga Martins, Mariela Villas-Boas Dias e Eduardo Gazzinelli, com os quais aprendi que a definição de estratégias de intervenção penal precisa ser refletida, técnica, sofisticada para que, ainda que simbolicamente, seja possível fazer alguma diferença no uso deste sistema de justiça ainda tão desigual.

Agradeço também às minhas alunas e aos meus alunos do curso de Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), que acompanharam todas as fases do Doutorado, da seleção à defesa da tese. Tenho sorte de, a cada semestre, encontrar novas pessoas interessadas em dialogar sobre os vários temas que envolvem as ciências criminais, que seguem comigo em sala de aula, nas orientações de monografia, nos projetos de iniciação científica e, recentemente, no grupo de pesquisa “Criminologia do Enfrentamento”. Em todas essas oportunidades, aprendemos juntos, e é isso o que nos move rumo a novos saberes e experiências. Agradeço a todas e a todos nas pessoas de Maria Clara D’Ávila Almeida e Pedro de Moraes Dalosto, companheirxs de pesquisa e discussões desde 2012, que terão um futuro acadêmico brilhante.

Agradeço também a todo um grupo de amigxs que se formou no início desta década e que compartilha, quase que diariamente, suas impressões sobre direitos humanos, justiça, arte, música, carnaval e mais alguns temas cotidianos: Cecilia Oliveira, Igor Almeida, Samira Santos, Gabriel Divan, Fernanda Tramontin, Augusto Mazine, Ivo Hohn, Fabio Sá e Silva, Giane Alvares, Patrick Mariano, Marcelo Semer, Bruno Seligman, Cristiane Pauli e tantxs outrxs que formam ou já formaram um bonde delicioso de seguir. À Patrícia Kratka e ao Marcus Seganfredo, agradeço pelos encontros semanais, grandes responsáveis pela manutenção da minha sanidade no processo mais (in)tenso de escrita da tese.

Agradeço ainda a Laura Schertel, João Paulo Bachur e Cecília, minha família em Brasília. Agradeço à minha família em Franca, hoje espalhada pelo Brasil: Suellen Lipolis, Maurício Suriano, Roberta Massa, Jociene Camargo, Fabiano Rodrigues e Pedrinho, Amanda Gattás e Johan Bruning, Marcus Vinicius, Paula e Gabriel. Como já disse nos agradecimentos da dissertação de Mestrado, nossas realizações se confundem, porque somos todos amigos-irmãos; os afetos permanecem, temperados por quinze anos de amizade. Agradeço à Mariana Barbosa Cirne e à Priscila Spécie, amigas queridas e as melhores companheiras de trabalho que já tive, que viveram comigo alegrias e dificuldades nestes quatro anos de escrita da tese, em que também foram/são doutorandas.

Devo ainda dois agradecimentos especiais a duas amigas fundamentais nesse processo de escrita da tese: o primeiro, à Marina Quezado, que me incentiva a seguir na carreira acadêmica desde 2007. Já dividimos tantos espaços profissionais que a empatia entre nós é absolutamente natural, apesar de sermos tão diferentes. Tal sentimento se mostrou presente nos últimos dias de escrita desta tese, quando pude contar com sua revisão de texto e o seu apoio carinhoso, desde Barcelona. Espero que, um dia, possa conseguir retribuir tanta atenção. Também não posso deixar de mencionar Camilla de Magalhães Gomes, pelo apoio, críticas, discussões, risadas, almoços nos naturebas, cafés, aulas de yoga, companhia lado a lado nas intermináveis tardes na biblioteca e pela revisão amorosa e cheia de incentivo na reta final. Sem você, toda essa etapa seria ainda mais difícil.

Agradeço ainda à minha família gaúcha-mineira, que me apoia desde que fiz minha opção profissional pela docência e pela pesquisa: José Osvaldo Ferreira e Ivonete Maria Costa Ferreira, pai e mãe, sem vocês não sou. Ainda que à distância, vocês estão diariamente em meus pensamentos, com amor e cuidado. Não sei o que irei “inventar” depois da tese, mas vocês sempre serão ouvidos em minhas escolhas de vida. Agradeço à Analúcia, minha irmã, e à sua família linda e divertida: Fábio, Eduardo e Gabriela Marangoni. Seguiremos sempre juntos. Também não posso deixar de agradecer à família Martins Feliciano: Luiz Carlos, Maria Aparecida, Sara e Anderson, pelo apoio e compreensão por minha distância em razão da escrita da tese.

Agradeço à minha família candanga: a Pierre e Zaffa, pela companhia e pelo amor incondicionais, e ao Samuel, por me ensinar, ao longo de tantos anos, que é possível amar uma mesma pessoa, acompanhando suas transformações, crises,

superações. Que é possível ser dois e um só. Que é possível reunir amor, amizade, companheirismo, cumplicidade em um só relacionamento. Só sei dançar com você.

Ao Pedro, espero poder contar-lhe no futuro que este trabalho foi pensado e produzido, em parte, enquanto ele também era gerado (a qualificação do Doutorado se realizou na 36ª semana de sua gestação) e, depois do seu nascimento, durante as suas sonecas, enquanto fazia passeios muito divertidos com o papai ou brincava de “estudar com a mamãe”, desenhando com gizes de cera. Sinto muito pelas ausências em algumas brincadeiras (e sonecas!), em dois anos e meio de vida. Mas, para os próximos anos, estarei ainda mais ao seu lado, para acompanhar seus olhinhos brilhantes, curiosos, atentos aos mundos que nos cercam.

Quais são os princípios, qual é o campo de reflexão-ação de um criminólogo crítico? O aprofundamento da democracia, vista através de algumas de suas variáveis fundamentais: 1. A transparência do discurso, isto é, não enganar as pessoas; 2. A defesa dos direitos humanos; 3. A não seletividade do controle; 4. O antiautoritarismo.
(Lolita Aniyar de Castro, 1996)

*Eu sou dois seres.
O primeiro é fruto do amor de João e Alice.
O segundo é letral:
é fruto de uma natureza que pensa por imagens,
como diria Paul Valéry.
O primeiro está aqui de unha, roupa, chapéu
e vaidades.
O segundo está aqui em letras, sílabas, vaidades
frases.
E aceitamos que você empregue o seu amor em nós.*
(Manoel de Barros, "Os dois", 1937)

RESUMO

Esta tese discute as diferentes visões da política criminal no Brasil e, considerando o inaceitável encarceramento em massa que se agrava a cada ano, propõe a realização de um Estudo de Impacto Legislativo para a discussão qualificada de qualquer alteração em leis penais ou processuais penais no Brasil.

Para a formatação do Estudo de Impacto Legislativo, foram analisados os 16 Projetos de Lei que alteraram a Lei nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal – entre os anos de 1984 e 2015. Concluiu-se pela falta de condições institucionais para que o Congresso Nacional promova um diálogo baseado em dados, informações e evidências sobre o sistema prisional para subsidiar alterações na legislação penal e processual penal.

Nos Projetos de Lei analisados, foi possível perceber a coexistência de movimentos político-criminais muito diversificados: entre Minimalismos e Eficientismos, a política legislativa é contraditória, pois promove o aumento desenfreado da população carcerária e emprega o discurso da impunidade para justificar a inflação legislativa, enquanto a seletividade no cumprimento das leis aprovadas leva à criminalização da juventude negra.

Como estratégia de contenção e de enfrentamento a tais discursos punitivos, a tese apresenta o Estudo de Impacto Legislativo, inspirado no modelo de *Better Regulation* da Comissão Europeia e nas conclusões extraídas da análise dos discursos dos projetos de lei que alteraram a Lei de Execução Penal. Ao final, propõe-se que o EIL seja formulado, conduzido e executado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP/MJ), a quem cabe a definição das matrizes político-criminais do Estado Brasileiro.

Palavras-chaves: Políticas Criminais – Processo Legislativo – Estudo de Impacto Legislativo – Políticas Públicas – Execução Penal.

ABSTRACT

This research discusses the different views of the criminal policy in Brazil and considering the unacceptable mass incarceration that worsens every year, it proposes a regulatory impact assessment for any changes to criminal or criminal procedure laws in Brazil.

Through the analysis of the 16 Bills which amended the Law No. 7.210 / 1984 - Law of Criminal Execution - between 1984 and 2015, it can be concluded by the lack of institutional conditions for the Legislature promoting a dialogue based on data, information and evidence on the prison system to support changes in criminal law and criminal procedure.

The Bills analyzed revealed the coexistence of very diverse political and criminal mutations: legislative policy is contradictory, promoting the rampant increase in prison population and asserting the discourse of impunity to justify legislative inflation, while selectivity in law enforcement adopted leads to the criminalization of black youth.

As containment with such punitive discourse strategy, the thesis presents a Regulatory Impact Assessment as a proposal to reduce mass incarceration. RIA is inspired by European Commission *Better Regulation* model and the conclusions drawn from discourse analysis. EIL is proposed to be formulated, implemented and conducted by the National Council of Criminal and Penitentiary Policy (CNPMP / MJ), responsible for the definition of political and criminal guidelines in Brazil.

Keywords: Criminal Policies - Legislative Process – Regulatory Impact Assessment - Public Policy - Penal Execution.

RESÚMEN

Esta investigación analiza los diferentes puntos de vista de la política criminal en Brasil y considerando el encarcelamiento masivo inaceptable que empeora cada año, propone llevar a cabo una evaluación del impacto normativo para la discusión de cualquier cambio en las leyes procesales penales o criminales en Brasil.

A través del análisis de los 16 proyectos de ley que modificaron la Ley N° 7.210 / 1984 - Ley de Ejecución Penal - entre los años 1984 y 2015, se puede concluir por la falta de condiciones institucionales para el Congreso Nacional la promoción de un diálogo basado en datos, información y pruebas sobre el sistema penitenciario para apoyar cambios en la ley y el procedimiento penales.

En los proyectos de ley analizados, se reveló la coexistencia de muy diversos movimientos políticos y criminales: entre minimalismos y expansionismos, la política legislativa es contradictoria, promoviendo el aumento desenfrenado de la población reclusa y empleando el discurso de la impunidad para justificar la inflación legislativa, mientras selectividad en la aplicación de las leyes llevó a la criminalización de la juventud negra.

Como contención y hacer frente a tal estrategia discurso punitivo, la tesis presenta el Estudio de Impacto Legislativo, inspirado en la mejora de la legislación del modelo de la Comisión Europea y las conclusiones extraídas del análisis de los discursos. Al final, se propone la EIL que formularse, implementado y llevado a cabo por el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP / MJ), que es responsable de la definición de la sede política y criminal del Estado brasileño.

Palabras clave: Políticas Criminales – Proceso Legislativo – Evaluación del Impacto Normativo – políticas públicas – Ejecución Penal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça (Senado Federal)
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Câmara dos Deputados)
CF	Constituição Federal
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EIL	Estudo de Impacto Legislativo
EJA	Educação para Jovens e Adultos
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LEP	Lei de Execução Penal
LMP	Lei Maria da Penha
MJ	Ministério da Justiça
ONG	Organização Não-Governamental
PCC	Primeiro Comando da Capital
PF	Polícia Federal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PT	Partido dos Trabalhadores
RDD	Regime Disciplinar Diferenciado
RIA	<i>Regulatory Impact Assessment</i>
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SAL/MJ	Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Leis penais aprovadas no Congresso Nacional (1940-2015)

GRÁFICO 2 – Evolução da população carcerária no Brasil (2000-2014)

TABELA 1 – População carcerária brasileira (2000-2014)

GRÁFICO 3 – Evolução da população carcerária feminina (2000-2012)

TABELA 2 – População carcerária feminina brasileira (2000-2014)

TABELA 3 – Histórico legislativo das alterações à Lei nº 7.210/1984

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. POLÍTICA CRIMINAL: CONCEITOS E CENÁRIOS	24
1.1 Política criminal como política pública.....	24
1.2 Movimentos político-criminais: Abolicionismo, Minimalismo e Expansionismo.....	37
1.3 A era do grande encarceramento.....	43
2. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE EXECUÇÃO PENAL (1984-2015)	54
2.1. Uma análise do passado: os discursos e os impactos das leis que alteraram a Lei de Execução Penal (1984-2015).....	54
2.1.1 <i>Parlamentares juristas</i> e o campo jurídico no Legislativo brasileiro.....	56
2.1.2 “Propostas louváveis”: os pareceres das Comissões.....	63
2.1.3 Os argumentos econômicos e orçamentários.....	66
2.1.4 A força da mídia: os casos que aceleraram a tramitação dos projetos de lei....	72
2.2 As leis e os números: os impactos das alterações legislativas para a população carcerária brasileira.....	92
3. O ESTUDO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO ESTRATÉGIA DE CONTENÇÃO DA (IR)RACIONALIDADE DOS DISCURSOS PUNITIVOS	100
3.1 O Estudo de Impacto Legislativo e suas implicações no processo legislativo.....	100
3.1.1 O processo legislativo brasileiro: breves apontamentos sobre a tramitação de uma lei ordinária.....	101
3.1.2 O Estudo de Impacto Legislativo: conceitos, formatação e limites.....	105
3.2 O PL nº 4.373/2016: em busca de uma Lei de Responsabilidade Político-Criminal.....	126
3.3 As possibilidades de definição de uma agenda para a política criminal legislativa.....	134
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS	145
ANEXOS	166
Anexo I – Leis Penais e Processuais Penais aprovadas no Brasil (1940-2015).....	166
Anexo II – Projetos de Lei que alteraram a Lei de Execução Penal (1984-2014).....	169
Anexo III – Solicitação de informações ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).....	170
Anexo IV – Resposta do DEPEN.....	173
Anexo V – Proposta de modelo de Estudo de Impacto Legislativo.....	179

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2014, preparando-me para acompanhar a minha orientadora Ela Wiecko Volkmer de Castilho ao V Congresso Internacional de Ciências Criminais, que seria realizado na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), li sua dissertação de Mestrado, intitulada “Controle da legalidade na execução penal”. Escrito em 1986 e publicado em 1988, trata-se de um trabalho histórico, especialmente se lido nos dias atuais. Em suas reflexões críticas e objetivas, minha orientadora, então mestranda, discutia que o controle de legalidade e judicial dispostos na inédita Lei de Execução Penal não foram suficientes para organizar o sistema penitenciário e, até aquele momento, auxiliar a solucionar os seus problemas: superlotação das prisões, falta de divisão entre as pessoas encarceradas (em provisórios e condenados, homens e mulheres, não reincidentes e reincidentes), além da falta de estabelecimentos penitenciários preparados para atender à progressão de regime (CASTILHO, 1988).

O trabalho ainda impressiona porque muitas de suas questões são atuais. O controle judicial da execução penal até hoje encontra limites e frustrações, tendo em vista a discricionariedade dos atos praticados pelos diretores dos estabelecimentos penitenciários. A realidade da execução penal aponta que juízes e diretores “dividem responsabilidades”, em um arranjo institucionalmente duvidoso.

Infelizmente, o cenário delineado por Ela Wiecko V. de Castilho ainda apresenta muitas daquelas características, mas em proporções assustadoras. Segundo os dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça, o Brasil possuía 607.731 pessoas presas em junho de 2014, para um total de 376.669 vagas, o que representa uma taxa de ocupação de 161,34% (BRASIL, 2015c). Para cada cem mil habitantes, há 300 pessoas presas no Brasil. Percebe-se, apenas por este breve “raio-X”, que as políticas criminais, públicas ou de segurança que obtêm sucesso no Brasil são as majoritariamente punitivas ou encarceradoras.

Assim, o cenário é de que a Lei de Execução Penal, com três décadas completas de vigência, ainda não conseguiu ser efetivamente cumprida. O Poder Legislativo, por sua vez, cumpre o seu papel de reprodutor do senso comum e da opinião pública e produz, a cada ano, mais e mais leis penais e processuais penais, sem a devida discussão sobre os seus impactos no sistema carcerário.

O interesse em desenvolver essa pesquisa iniciou-se durante uma experiência profissional na Casa Civil da Presidência da República, em 2011: tive a oportunidade de discutir alguns pontos do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.208/2001, convertido na Lei nº 12.403/2011 (que alterou o Código de Processo Penal para, dentre muitos pontos importantes, instituir as medidas cautelares alternativas e anteriores à prisão preventiva), com assessores que trabalhavam na articulação para a aprovação do PL no Congresso Nacional. Fiz algumas sugestões de alterações no texto, e recebi algumas respostas negativas: “não vai passar”; “isso é muito ousado”; “não podemos indicar uma política criminal tão abertamente assim”. Meu argumento, naquela oportunidade, partia do pressuposto de que tínhamos dados e informações suficientes, à disposição, para convencer os parlamentares de que a proposição precisava ser aprovada para reduzir o encarceramento em massa e a aplicação das prisões preventivas. Porém, a resposta que recebia daqueles mais experientes em tais negociações era de que os dados sobre a população carcerária não eram um ponto importante para o convencimento da maioria; seria mais interessante trazer um “caso de grande projeção”, ou um argumento episódico para promover a discussão do projeto de lei. Todas essas estratégias de articulação do processo legislativo provocaram as minhas críticas e, em companhia de outros colegas de trabalho, o início da discussão sobre a necessidade de formulação de hipóteses de avaliação legislativa, para evitar que projetos de lei que não guardem correlação com os princípios constitucionais penais e processuais penais, ou que fossem incompatíveis com uma política criminal minimalista, pudessem ser aprovados, gerando impactos no sistema carcerário.

Assim, a tese aborda um problema fático: os discursos travados no âmbito do Poder Legislativo não se baseiam em informações, em dados, em pesquisas realizadas pelo Poder Executivo, por universidades ou por associações civis interessadas em intervir no processo legislativo. As opiniões dos parlamentares são fortemente influenciadas pelas mídias, pela opinião pública, e as estratégias de tramitação ou de interrupção de tramitação de determinados projetos de lei passa exatamente pela sensibilização dos parlamentares em relação ao apelo midiático. O problema de pesquisa, então, se delineia: partindo do paradigma da criminologia crítica, como conter esse quadro de (re)produção de discursos punitivos, que resultam no aumento da população carcerária e que impedem a discussão de medidas descarcerizantes?

Detectado este problema na discussão dos projetos de lei em matéria penal e processual penal, a hipótese é de que o Estudo de Impacto Legislativo pode ser estratégia eficiente de contenção dos discursos punitivos propagados no Congresso Nacional, na era do encarceramento em massa.

A tese tem o objetivo de demonstrar a possibilidade de uso dessa estratégia, por meio da formatação do Estudo de Impacto Legislativo no âmbito da execução penal, tendo por consideração as experiências de análise e avaliação legislativas já desenvolvidas na União Europeia.

Há poucas pesquisas sobre a chamada análise ou avaliação legislativa no Brasil. A literatura se concentra nas discussões sobre campos jurídicos chamados de “Legística” ou “Legisprudência”, que tratam, em grande parte, dos aspectos materiais da produção legislativa, da aplicação da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 4.176/2002. Este último ato normativo dispõe, em seus anexos I e II, de formulários que devem ser preenchidos pelos redatores de decretos autônomos. Porém, no âmbito do Poder Legislativo, não há nenhum tipo de regulamento previsto para a análise do impacto legislativo de propostas em tramitação. Também não há nenhum trabalho acadêmico nacional que estruture uma proposta de Estudo de Impacto Legislativo que vise à avaliação prévia de novas proposições legislativas em matéria penal.

No campo das ciências criminais, referida análise de impacto é muito importante; trata-se de uma área sujeita às pressões da mídia e do senso comum para a inflação legislativa (DÍEZ RIPOLLÉS, 2005). A legislação penal, especialmente após a reforma empreendida em 1984, causou impactos no sistema carcerário. Desde a promulgação do Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – entende-se que o Brasil teria adotado o sistema progressivo de penas; no entanto, apenas com a Lei de Execução Penal houve a criação de normas sistematizadoras a respeito do assunto (CASTILHO, 1988; GRAZIANO SOBRINHO, 2007; ROIG, 2015). Para posteriores alterações legislativas, também houve a necessidade de atuação do Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal, no caso do julgamento do *Habeas Corpus* nº 82.959-7/SP, no qual a Corte, por maioria (seis votos a cinco), declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, §1º da Lei 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos), que vedava a progressão de regimes a condenados por tais crimes (FERREIRA, 2009). Portanto, houve alterações significativas ao tratamento da execução penal que merecem ser estudadas.

Assim, para uma efetiva reflexão sobre as reformas legais empreendidas no âmbito da execução penal, é necessário conceituar e identificar as políticas criminais adotadas pelo Poder Legislativo brasileiro. Para Juarez Cirino dos Santos (2002, p. 53), “a política criminal é o programa do Estado para controlar a criminalidade”. Parto deste conceito para entender, inicialmente, que a política criminal é um mecanismo discursivo, social e político para: (i) identificar quais condutas merecem ser criminalizadas; (ii) determinar as estratégias de aplicação do poder punitivo.

As diferentes concepções de política criminal (ANITUA, 2008; DELMÁS-MARTY, 2002; ANDRADE, 2012) e as reflexões fundadas numa perspectiva de descarcerização do sistema penal¹ me permitiram perceber, ainda na fase exploratória da pesquisa, que não seria possível ou viável identificar uma única política criminal definidora de nossa legislação referente à execução penal; assim, o questionamento se deslocou às concepções de política criminal presentes no Congresso Nacional, no curso das discussões de novas propostas legislativas.

O trabalho parte da seguinte premissa: as políticas criminais devem ser consideradas políticas públicas, independentemente de seu campo de atuação – penal, penitenciária, legislativa. A interpretação das normas penais e seus instrumentos de realização só pode ser considerada uma tarefa estatal – no sentido de política de Estado – se forem levadas em consideração todas as fases do chamado ciclo de políticas públicas: formulação de agenda, planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Cabe, porém, identificar qual seria o *locus* adequado – no processo legislativo e, também, no ciclo de políticas públicas – para a realização do Estudo de Impacto Legislativo.

A tese abordará, em seu primeiro capítulo, os conceitos e cenários das Políticas Criminais, consideradas como políticas públicas. Também serão identificados os principais movimentos político-criminais – divididos entre Minimalismos, Abolicionismos e Expansionismos – e suas influências no desenvolvimento do controle penal contemporâneo. Em seguida, poder-se-á identificar a ascensão punitiva

¹ Por “descarcerização” entende-se o movimento de diminuição da aplicação de penas privativas de liberdade, para que se diminua a população carcerária brasileira (AZEVEDO, 2004). São exemplos de propostas de descarcerização a aplicação de penas e medidas alternativas como restritivas de direito (nos termos do artigo 44 do Código Penal) e a imposição de medidas cautelares anteriores e alternativas à prisão provisória.

presente na legislação aprovada, no Brasil, entre os anos de 1940 e 2015², constituindo a chamada era do grande encarceramento³.

No segundo capítulo, o estudo se concentrará na execução penal brasileira. Escolheu-se a execução penal por seu caráter processual e abrangente, no sentido de que suas normas devem ser aplicadas ao cumprimento de todas as sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado. Além disso, a atual situação penitenciária requer total atenção ao encarceramento em massa e a todos os seus efeitos no campo das políticas criminais. Também considere que, como a lei entrou em vigor há trinta e um anos, haveria material suficiente para a análise de suas alterações. De fato, dezesseis projetos de lei a alteraram definitivamente e, com estes, o *corpus* da pesquisa foi definido.

Assim, serão analisadas as justificações e discussões realizadas na fase de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Para tanto, será empregada a metodologia da Análise de Discurso Crítica (ADC), e as consequências da aprovação das leis analisadas serão discutidas a partir de dados sobre a população carcerária. Por meio da análise dos discursos, pode-se perceber que as negociações entre os parlamentares, os acordos da maioria, somados às visões punitivas pessoais – e coletivas, de seus eleitores – impedem que um verdadeiro debate, fundado em dados e em consequências para o Estado e em reflexões para a cultura punitiva possa ser travado no Legislativo brasileiro.

No terceiro capítulo, o trabalho apresentará o Estudo de Impacto Legislativo e sua necessidade de implementação no âmbito da execução penal. Em um primeiro momento, o Estudo de Impacto Legislativo será considerado uma estratégia metodológica e institucional de contenção de discursos punitivos que precisa ser contextualizada no processo legislativo brasileiro. Para tal, suas hipóteses de

² O retrato e o desenvolvimento das “ondas punitivas” apresentadas na tese é resultado de uma pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo Grupo Candango de Criminologia (GCCrim/UnB), em parceria com o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC – PUCRS) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas (UFPE), no âmbito do projeto “Descarcerização e Sistema Penal: a construção de políticas públicas de racionalização do poder punitivo”, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC). O termo “ondas punitivas” foi utilizado, pela primeira vez, por Loïc Wacquant, em 1999, em sua obra “As prisões das miséria” (*Les prisons de la misère*).

³ O termo “era do grande encarceramento” também foi utilizado por Loïc Wacquant, na mesma obra acima citada. Até hoje, a expressão é utilizada para a discussão da expansão do poder punitivo, por meio de políticas de encerramento dos pobres nas prisões como reflexo de uma política advinda do Estado de Bem-Estar Social. Exemplos deste uso estão reunidos em ABRAMOVAY, BATISTA, 2010.

aplicação e interferência no debate sobre a criação de novos tipos penais precisam ser definidas.

Também foi necessário inserir, no último capítulo, a análise do Projeto de Lei nº 4.373/2016, que pretende instituir, como lei ordinária, uma “lei de responsabilidade político-criminal”, atendendo às provocações de Salo de Carvalho (2008). Ao final, retomando a concepção de política criminal como política pública, o trabalho discute algumas possibilidades de definição de uma agenda para a política criminal brasileira, partindo de uma perspectiva minimalista do controle penal.

Nesse sentido, evidencia-se a importância do Estudo de Impacto Legislativo, que é um instrumento elaborado para auxiliar gestores públicos, parlamentares, representantes da sociedade civil e demais interessados em participar do processo legislativo na formulação ou no monitoramento de políticas públicas.

É necessário deixar claras algumas escolhas de linguagem feitas ao longo do texto: emprego a primeira pessoa – do singular e do plural – para a descrição dos passos da pesquisa empírica e das conclusões teóricas desenvolvidas no trabalho. As chamadas “ciências” ou os “movimentos” serão sempre citados no plural, tais como “Criminologias Críticas”, “Abolicionismos”, “Minimalismos”, a fim de demonstrar que o próprio conceito possui, em si, múltiplas distinções que não podem ser desprezadas ao discuti-lo. No presente trabalho, considera-se “Projeto de Lei” tanto a proposta original, submetida à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, como o prosseguimento da discussão na casa subsequente. Também será utilizado o termo “dossiê” para a referência aos documentos obtidos por meio da pesquisa junto à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

Um pressuposto teórico – e, talvez, de identidade – também é de fundamental explicação: eu sou uma criminóloga crítica. Parto do pressuposto de que o sistema penitenciário brasileiro atual – superlotado, instituição que viola sistematicamente direitos humanos de todos a ele vinculados, gerador de mais violência – não pode ser usado como referência para as discussões político-criminais, a não ser para legitimar mais desigualdades. Nesse sentido, a escolha em estudar a execução penal – e as Criminologias Críticas, em 15 anos de formação acadêmica – se aproxima da esperança em colaborar com as discussões que possam produzir transformações nesse cenário tão cruel.

As Criminologias Críticas já mencionaram que o sistema de justiça criminal não é só instrumental, mas seletivo, simbólico: encampa discursos generalizantes e

moralizantes, mas sua atuação é seletiva, restrita e discricionária. Compartilho da angústia de muitas criminólogas críticas⁴, no sentido de que os pensamentos criminológicos críticos limitam-se à crítica sobre o funcionamento do sistema penal – e uma conseqüente inconstitucionalidade de sua atuação –, mas não avançam em direção à proposição de medidas descarcerizantes, descriminalizadoras e, principalmente, abolidoras do próprio sistema penal.

Assim, mesmo em crise, ainda se fala – e muito – na Criminologia Crítica. Em tempos de abolicionismos e minimalismos, os pensamentos criminológicos ganham espaço no campo das Políticas Criminais. Portanto, as Criminologias Críticas ainda precisam ter uma função provocadora, de desconstrução de questões postas ou tidas por “solucionadas”, de enfrentamento aos discursos punitivos pouco qualificados. A Criminologia Crítica, ainda que em fase de resistência ou de posicionamento em “trincheiras” contra o aumento desenfreado do controle penal, é importante instrumento de questionamento da desigualdade e inoperância do sistema penal, da estrutura de classes, e de desenvolvimento de propostas, em qualquer um dos três Poderes. Eu escolhi discutir as hipóteses de contenção da criminalização primária⁵, numa perspectiva criminológica crítica, por meio do Estudo de Impacto Legislativo. É tempo de superar os questionamentos teóricos e partir a campo, com instrumentos metodológicos adequados, para ocupar espaços nos debates políticos e sociais ligados às questões criminais.

⁴ Dentre estas, Vera Andrade, Vera Malaguti Batista, Lola Aniyar de Castro, Camila Prando, Marília Montenegro e tantas outras mulheres que fizeram e fazem história no campo das Criminologias Críticas.

⁵ A criminalização primária consiste na seleção dos bens jurídicos considerados relevantes para a tutela penal. Tal seleção é feita, de forma geral, pelo Poder Legislativo; a criminalização secundária, por sua vez, consiste na seleção das pessoas que se submeterão ao sistema de justiça, na condição de investigadas/os ou réis/réus; a criminalização terciária, finalmente, consiste na execução da pena – uma dupla seleção, uma vez que a/o condenada/o já foi selecionada/o pelo sistema de justiça e, nesse momento, galga a posição de “condenada/o”, para depois figurar como “egressa/o” do sistema penitenciário. Sua condição de cidadã/cidadão nunca mais será a mesma. Para mais discussões sobre os processos de criminalização, ver BARATTA, 2003.

1. POLÍTICA CRIMINAL: CONCEITOS E CENÁRIOS

1.1. Política criminal como política pública

O termo “Criminal” associado à “Política” confere tom característico do campo jurídico (BOURDIEU, 2008, p. 68-69), mas há muitas perspectivas deste conceito que merecem atenção.

Para uma discussão teórica sobre o conceito de política criminal, parto do chamado “modelo da ciência penal global”, composto por Criminologia, Política Criminal e Dogmática Jurídico-Penal, defendido pela primeira vez por Franz von Liszt, no final do século XIX, no programa científico da *Internationale Kriminalistische Vereinigung* (Associação Internacional de Ciências Criminais), fundada em 1881⁶. Referido modelo consistia na consideração das ciências criminais como um conjunto único; cada ciência, segundo ele, possuiria objeto, método e finalidade diferentes, o que as caracterizava como ciências independentes.

Segundo o modelo de Liszt, a Criminologia seria a ciência responsável pela análise dos fatos sociais – reprováveis e, por esta razão, deveriam ser objeto de uma norma penal. A Política Criminal seria a ciência responsável pela valoração deste fato social, definido como relevante pela Criminologia: à análise político-criminal, portanto, caberia o juízo de valoração (moral, religiosa, social). Por fim, caberia à Dogmática Jurídico-Penal a normatização do fato social, relevante, reprovável, sob a forma de crime – com a descrição de uma conduta e sua conseqüente reprovação, em caso de descumprimento da norma, então, positivada⁷.

A compreensão de um fato juridicamente relevante, de acordo com o modelo da ciência penal global, não poderia ocorrer sem a junção das conclusões das três “ciências-irmãs”. A compreensão conjunta, para Liszt, era imprescindível para, primeiramente, classificar fatos relacionados pela Criminologia como relevantes para

⁶ Como aponta Alessandro Baratta, Liszt abordou o modelo das ciências penais integradas em *Kriminalpolitischen Aufgaben* (“Problemas Político-Criminais”), em *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* (“Revista para a Ciência Penal Global” - 1889) e *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge* (“Palestras e Ensaios Jurídico-Penais” - 1905) (BARATTA, 1981, p. 25, nota 1).

⁷ O uso do termo “positivado”, aqui, é intencional, já que tal triangulação – *fato, valor e norma* – é evidenciada na teoria tridimensional do Direito, preconizada no Brasil por Miguel Reale, em seu livro “Lições preliminares de Direito” (1963).

a valoração inerente à Política Criminal; atestado tal valor, finalmente, deveria ocorrer a projeção jurídico-penal das preocupações da Criminologia e da Política Criminal, com a elaboração, aprovação e aplicação de leis penais.

A participação efetiva de Franz von Liszt na elaboração e discussão do que seria o modelo integral das ciências criminais se inicia com a dualidade Dogmática Jurídico-Penal – Política Criminal, em que há a determinação da essencialidade da Política Criminal para a determinação dos bens jurídicos tutelados pela Dogmática. Sua definição de Política Criminal (ou “a nova Política Criminal”⁸), bem como suas funções determinadas⁹, expressam a independência desta ciência em relação à Dogmática Jurídico-Penal e denotam a importância da integração entre ambas, precedendo o que seria o projeto da ciência penal global.

Importante mencionar a influência do modelo de Liszt na elaboração de uma concepção de política criminal ligada ao paradigma etiológico, que consiste na determinação de padrões físicos ou biológicos para a definição de crime e criminoso. O olhar se concentra no sujeito que pratica ou possa vir a praticar crimes¹⁰.

Jorge de Figueiredo Dias (1997, p. 23) resumiu a necessária relação, tendo por base o modelo integral das ciências criminais de Liszt, entre Direito Penal, Política Criminal e Criminologia: as duas últimas não podem ser definidas meramente como “ciências auxiliares do Direito Penal”; são ciências interdependentes no sentido de cada uma desenvolver, questionar e analisar o seu objeto, mas também estão interligadas, pois têm como elo os objetos de pesquisa: o crime, a criminalidade e seu combate. Para tal “combate”, as ideologias de defesa social são bastante encorajadas e desenvolvidas no campo da política criminal.

⁸ A Política Criminal, para Franz von Liszt, é “el conjunto sistemático de principios garantidos pela investigación científica de las causas del delito e de la eficacia de la pena – segundo los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución” (LISZT, 1926, p. 56).

⁹ “Las funciones principales de la Política Criminal: primera, crítica de la legislación penal vigente a la luz de los fines de Derecho y de la pena y observación de sus resultados; segundo, proposiciones para la referencia de lo Derecho Penal actual. La Política Criminal, en lo nuevo sentido, apoya-se, como ‘exigencia metódica’, noma ‘investigación causal del delito y de la pena’.” (LISZT, 1926, p. 57)

¹⁰ Nas palavras de Vera Andrade (1996, p. 277-278), “este saber causal gerou, pois, um saber tecnológico: não apenas o diagnóstico da patologia criminal, mas acompanhada do remédio que cura. Instaura-se, desta forma, o discurso do combate à criminalidade (o “mal”) em defesa da sociedade (o “bem”) respaldado pela ciência. A possibilidade de uma explicação “cientificamente” fundamentada das causas enseja, por extensão, uma luta científica contra a criminalidade erigindo o criminoso em destinatário de uma política criminal de base científica. A um passado de periculosidade confere-se um futuro: a recuperação”.

Alessandro Baratta, ao refletir sobre o modelo de ciências penais integradas, entendeu que a *gesamte Strafrechtswissenschaft* precisaria tomar contornos interdisciplinares, ganhando contribuições da Ciência Política, da Sociologia, das teorias da argumentação, da ética social, dentre outros campos do conhecimento (BARATTA, 1998, p. 170). Baratta então propôs um novo modelo integrado de ciências criminais, que não se voltasse apenas à colaboração entre os estudiosos dos três campos que a compõem originalmente, como também para um espaço no qual a Criminologia Crítica se tornasse um ponto de partida para análises externas das questões criminais¹¹.

Num modelo político-crime baseado no paradigma da reação social ou no paradigma crítico, os olhares se voltam aos processos de criminalização – primária, secundária e terciária – e não ao sujeito que pratica crimes¹². Alessandro Baratta explica que, para a Criminologia Crítica, a criminalidade passa a ser considerada um “bem negativo, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema sócio-econômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos” (BARATTA, 2002, p. 161).

Assim, o modelo proposto por Baratta supera o de Liszt no sentido de considerar que o componente criminológico deixa de ser interno para se tornar um dos demais pontos de vistas externos – juntamente com a política criminal, a atuação dos atores do sistema de justiça criminal, a ciência política, as ciências sociais, dentre outros – que podem ser úteis à reflexão sobre os processos de criminalização.

No modelo de Alessandro Baratta, há preocupação com o que se chama de “dimensão comportamental da questão criminal” (BARATTA, 2000, p. 38), desenvolvida no âmbito do paradigma da reação social e constituída pela formulação de um discurso coletivo, composto por diversos atores que, numa concepção democrática, podem contribuir igualmente para a definição das hipóteses de controle penal. Diferentemente do paradigma etiológico e de suas definições de política

¹¹ “Adoptar un punto de vista externo al sistema penal significa, entre otras cosas, que las definiciones del comportamiento criminal producto de la instancia del sistema (legislación, dogmática, jurisprudencia, policía y sentido común) no sean consideradas más como punto de partida, sino como problema y objeto de estudio, a partir del cual vienen utilizados los instrumentos puestos a disposición de la historia y del análisis de la estructura social” (BARATTA, 1998, p. 169).

¹² Para Vera Andrade, no bojo do paradigma da reação social, “a criminalidade se revela, principalmente, como um *status* atribuído a determinados indivíduos mediante um duplo processo: a ‘definição’ legal de crime, que atribui à conduta o caráter criminal e a ‘seleção’ que etiqueta e estigmatiza um autor como criminoso entre todos aqueles que praticam tais condutas” (ANDRADE, 1996, p. 279).

criminal baseadas na defesa social, não há um só perfil – de sujeito criminoso ou de criminalidade – que possa ser identificado¹³.

Mireille Delmas-Marty dialogou com o clássico conceito de política criminal de Feuerbach (“o conjunto dos procedimentos repressivos por meio dos quais o Estado reage contra o crime”) para entender que a política criminal deve ser considerada “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 42). Assim, a autora amplia o alcance da titularidade das políticas criminais não só ao Estado, mas a toda a sociedade, além de mudar o foco da “reação estatal” para a “organização de respostas”, num sentido mais estratégico e amplo.

Considerados os pressupostos teóricos acima desenvolvidos, o objetivo desta primeira seção da tese é desenvolver o conceito de Política Criminal associado aos outros espaços das políticas – públicas, penais e penitenciárias –, sem desconsiderar a sua relação com a Criminologia Crítica. Ao longo de seus estudos, Alessandro Baratta elaborou teoria fundada numa Criminologia Crítica defensora de direitos humanos (BARATTA, 1984 e 1997) e, em algumas produções, também entendeu que a transformação proposta pela Criminologia Crítica deve se realizar pela atuação de representantes das instâncias formais de controle, face à realidade da incessante criminalização de novas condutas, agravamento de penas e do expansionismo penal¹⁴; a mesma intervenção é sugerida por Zaffaroni (2001a).

¹³ “En lo que concierne a la definición comportamental de la cuestión criminal, sólo un discurso transversal a la división académica del trabajo científico y de la disciplina institucionalizada, puede legitimarse desde el punto de vista epistemológico y político. Tal discurso no puede ser formulado, sino por un sujeto colectivo que se podrá formar, a través de la participación de actores provenientes de la distintas comunidades científicas, cuando a la lógica tradicional de las convocatorias académicas se sustituyera el empeño civil y la *demanda política* por parte de la comunidad de los ciudadanos y de las instituciones del gobierno local o nacional. Sólo un sujeto tal y un discurso tal, podrán producir un saber social orientado al principio democrático de la interacción entre ciencia y sociedad, un discurso que no desatienda las necesidades reales de los ciudadanos” (BARATTA, 2000, p. 38).

¹⁴ “¿Cuál es el verdadero punto que para mí es el eje para la construcción de un derecho penal crítico, de una ciencia crítica del derecho penal, de un modelo integrado nuevo? Es la asunción de la deslegitimación, de la no legitimidad del sistema y del trabajo de la dogmática, cuando no se trata de hacer ajustes, considerando el sistema y el derecho como legitimados por sus funciones, por su manera de funcionar. Se trata, entonces, de dar a la dogmática un trabajo no solamente desde el exterior del pensamiento penal, del pensamiento de la ciencia jurídico-penal. Una tarea de control, o por lo menos de tratar de controlar un sistema que no es legítimo. Normalmente, la función fundamental de la dogmática penal es administrar científicamente un sistema ilegítimo. A esta posición llegamos paralelamente, por vías distintas, Raúl Zaffaroni y yo, y por eso, en este momento, hay muchas más coincidencias sobre el punto. [...] Se puede construir una dogmática que solamente produce algunos ajustes, que produce instrumentos de tipo compensatorio.” (BARATTA, 1994, p. 441)

“Qual é o verdadeiro ponto que para mim é o eixo para a construção de um direito penal crítico, de uma ciência crítica do direito penal, de um modelo integrado novo? É a assunção da deslegitimação, da não legitimidade do sistema e do trabalho da dogmática, quando não se trata de fazer ajustes, considerando

No início dos anos 1990, Nilo Batista explicou de forma mais clara seu conceito de Política Criminal:

Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se *política criminal*. Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal (BATISTA, 2007, p. 34)

Nilo Batista também compreendeu que não se pode mais pensar na Política Criminal como Franz von Liszt a havia desenhado – pressuposto de políticas sociais – ou apenas como “conselheira da sanção penal”, como muitos autores do campo jurídico-penal a veem. Vera Andrade situou a “Política Criminal contemporânea” em movimentos de continuidade e descontinuidade do controle penal:

Por Política Criminal contemporânea, sobretudo no marco euro-americano, entendo, portanto, e quero circunscrever o campo dos movimentos-modelos de controle penal, entendidos como respostas teórico-práticas à crise do sistema penal, as quais, ao respondê-las, coconstituem o próprio sentido da crise. Tais são os modelos e os movimentos abolicionistas, minimalistas e eficientistas, que passam a ocupar o cenário do controle social a partir da década de 1980, no contexto do capitalismo globalizado sob a ideologia neoliberal (ANDRADE, 2012, p. 278).

Avançando no sentido de que a Política Criminal é constituída por princípios e movimentos que determinam o controle penal promovido, de forma legítima¹⁵ pelo

o sistema e o direito como legitimados por suas funções, por sua maneira de funcionar. Trata-se, então, de dar a dogmática um trabalho não apenas no exterior do pensamento penal, do pensamento da ciência jurídico-penal. Uma tarefa de controle, ou ao menos de tratar de controlar um sistema que não é legítimo. Normalmente, a função fundamental da dogmática penal é administrar cientificamente um sistema ilegítimo. A esta posição chegamos, paralelamente, por vias distintas, Raúl Zaffaroni e eu, e por isso, nesse momento, há muito mais coincidências sobre este ponto. [...] Pode-se construir uma dogmática que somente produz pequenos ajustes, que produz instrumentos de tipo compensatório” (tradução livre).

¹⁵ Há que se pensar de forma crítica a respeito da legitimidade do controle penal promovido pelo Estado. Por todos, Alessandro Baratta: “El pacto social propio de la modernidad, el derecho moderno y sus Constituciones están ligados al intento de contener la guerra, de civilizar y de someter a reglas institucionales los conflictos políticos y sociales. En el interior de este proceso, la seguridad de los ciudadanos constituye la promesa central de lo Estado. La condición de validez y de eficacia del pacto es la eliminación de la violencia gracias al monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte de un

Estado, a partir de movimentos de expansão, contração ou manutenção do sistema penal, chegamos ao questionamento sobre os rumos da Política Criminal brasileira nos últimos trinta anos. Considera-se tal período para a análise, pois é o período de vigência da Lei de Execução Penal, objeto de estudo da presente tese.

Para compreender a atuação dos movimentos político-criminais neste período em relação aos três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, além de considerar a política criminal mecanismo discursivo, social e político importante para definir os caminhos da criminalização primária e para determinar os limites de aplicação do poder punitivo, é fundamental partir da premissa de que a política criminal é política pública. Assim, as relações entre os campos do Direito e das Políticas Públicas precisam ser estudadas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci,

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de seus resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

No Brasil, as políticas públicas podem conter distintos suportes legais: a Constituição Federal, leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias normativas ou outros tipos de normas. Importa, no entanto, alertar para que nem todo “programa de governo” seja considerado política pública (BUCCI, 2006). Além desta perspectiva, o jurista está frequentemente desafiado a participar do processo de gestão de políticas públicas, embora, como alerta Diogo Coutinho (2013, p. 187), não seja suficientemente preparado, nos cursos jurídicos, para realizar tal tarefa¹⁶.

Estado imparcial. Sabemos, al contrario, que el resultado histórico hasta ahora, a raíz de la crisis de la modernidad, muy frecuentemente descrita en los discursos que se autocalifican “postmodernos”, es que el derecho moderno, en el intento de contener la violencia, ha terminado por ocultarla, excluyendo del pacto los sujetos débiles, haciendo jurídicamente invisible la desigualdad y la violencia estructural en la sociedad” (BARATTA, 1998, p. 176).

¹⁶ “Particularmente negligenciado pelas faculdades de direito, nesse cenário, é o papel coordenador e articulador desempenhado pelo direito público e pelos juristas na modelagem institucional necessária à implementação de políticas. A reflexão sobre o uso do arcabouço do direito público para definir papéis e tarefas executivas (“quem faz o que”), atribuir competências (“decidir quem decide”), conectar atores (“quem interage com quem e como”), coletar, solidificar e difundir experiências bem-sucedidas é

Para a consideração da política pública no campo jurídico, é importante distinguir política de Estado de política de governo. Para Fernando Aith, a política de Estado “é voltada a organizá-lo, de modo que ele tenha as bases estruturais mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos”, enquanto a política de governo consiste na execução de “ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos”, considerando a base das políticas de Estado (AITH, 2006, p. 236)¹⁷. Para tanto, as normas jurídicas podem limitar a realização das políticas públicas, servindo, como diz Diogo Coutinho (2013, p. 196), de “bússola” para nortear as metas definidas pelo Estado.

Para o uso do conceito de política pública no campo jurídico, Maria Paula Dallari Bucci discorreu sobre os diversos usos da chamada *policy analysis*, herdada dos estudos da ciência política norte-americana, dos anos 1960, especialmente sobre dois sentidos de política, diferentes: a *politics*, “centrada nas questões clássicas do poder e suas formas institucionais” (BUCCI, 2013, p. 103), e a *policy*, consistente na análise dos “novos problemas governamentais, considerando as diversas variáveis que conformavam os processos de poder ou exerciam influência sobre ele” (BUCCI, 2013, p. 104). Assim, a *politics* se refere à atividade política em sentido mais amplo, enquanto a *policy* consiste em programas que materializam princípios da *politics*.

Portanto, cabe a pergunta: a Política Criminal pode ser identificada como política pública e, assim, representante da *politics* ou da *policy*¹⁸? Segundo Arthur Trindade (2011, p. 98), no campo da segurança pública, a Política Criminal (*criminal policy*), dialogando com o conceito de *policy*, pode ser assim conceituada:

As *políticas públicas de segurança (policy)* dizem respeito ao conjunto de ações e procedimentos que visam dar conta de determinada demanda ou problema através da alocação de bens e recursos públicos na área de segurança. As *estratégias de policiamento (policing)* referem-se às diferentes formas de aplicar os efetivos, recursos de poder e equipamentos policiais. Já uma *Política Criminal (criminal policy)* refere-se à articulação das ações e procedimentos

praticamente ausente nas faculdades de direito, incluindo os cursos de pós-graduação. Isso ocorre, possivelmente, porque os juristas ignoram os debates sobre formas, funções, alternativas, aprendizados e comparações institucionais ou porque os consideram parte de um campo disciplinar estranho” (COUTINHO, 2013, p. 187).

¹⁷ Maria Paula Dallari adiciona um componente temporal à distinção entre as políticas de Estado e de governo: “A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projetados para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas ‘políticas de Estado’ –, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas ‘políticas de governo’” (BUCCI, 2006, p. 19).

¹⁸ Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 11) resume que “enquanto o primeiro (*politics*) se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo (*policy*) conota os programas governamentais”.

adotados no interior do Sistema de Justiça Criminal com vista a responder a determinado problema ou situação. Na área de segurança pública, as políticas públicas não necessariamente se restringem às estratégias de policiamento e políticas criminais. Envolve ações de outros atores governamentais e não-governamentais.

Aliando o conceito jurídico-penal de que os movimentos político-criminais são responsáveis pela discussão sobre a relevância ou não do tratamento jurídico de determinado comportamento como crime aos conceitos advindos da Ciência Política e da Sociologia, chegamos a um questionamento: a Política Criminal discutida pelo Poder Legislativo seria simplesmente *politics* ou se pode perceber (ou até mesmo exigir) a discussão de programas governamentais, em normas penais ou processuais penais, para que sejam identificadas como *policies*?

Por meio da análise da movimentação da legislação penal nas últimas décadas, especialmente dos anos 1940 (década de publicação do atual Código Penal) até os anos 2010, percebe-se que, em muitos casos de alteração legislativa, tivemos casos de *policies* e de *politics*¹⁹.

Lola Aniyar de Castro, ao contextualizar a crise dos pensamentos criminológicos nos anos 1980, explicou que, para a *La Questione Criminale* italiana, “política criminal” seria um termo a ser elaborado para se opor a “política penal”, que se referiria apenas às imposições de sanções penais; a política criminal faria parte de um conceito de política social, enquanto que a política penal seria a criminalização primária, a *ultima ratio* (ANIYAR DE CASTRO, 2005, p. 89).

Eugenio Raúl Zaffaroni também demonstrou, há um tempo, que a Ciência Política precisa ser acionada para que cheguemos a um conceito e a estratégias mais próprias para a Política Criminal:

Es función de la ciencia política precisar los efectos de las decisiones legislativas y judiciales y, por ende, notificar al dogmático y al juez acerca de las consecuencias reales que provoca lo que el primero propone y lo que el segundo decide, como también informarle el sentido político general del marco de poder en que toma la decisión, que puede ser liberal o autoritario, garantizador o policial, es decir, fortalecedor o debilitante del Estado de Derecho.

Cabe pensar que en los próximos años serán más los politólogos que se aproximen a la política criminal, porque lo cierto es que hasta el presente predomina el viejo concepto positivista de la misma porque éstos no han reparado seriamente en este aspecto de su propia

¹⁹ Apenas para exemplificar, podemos citar como *politics* a Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) e, como *policy*, a Lei nº 9.714/1998, que alterou dispositivos do Código Penal para possibilitar a aplicação de penas alternativas à prisão.

disciplina, a la que sólo tienden a concebir como parte de un discurso con efecto electoral y de gobernabilidad, sin que se hayan producido tampoco trabajos importantes sobre ingeniería institucional criminal desde este campo²⁰ (ZAFFARONI, 2000, p. 252).

Como demonstra Santiago Mir Puig (2007, p. 4), “todo Direito Penal corresponde a uma determinada política criminal, e toda política criminal depende da política geral própria do Estado a que corresponde”. Assim, a Política Criminal – ou, minimamente, seu sentido – deve estar fundada constitucionalmente. No Brasil, a análise dos modelos político-criminais das últimas décadas deve se iniciar, antes mesmo de se discutir a natureza político-criminal da Lei de Execução Penal (que é de 1984), com o artigo 5º da Constituição, que dispõe sobre direitos e garantias fundamentais²¹, importantes para o desenvolvimento de um processo penal constitucional (FERNANDES, 2010), ainda que de matriz autoritária; além disso, indica “mandados de criminalização”, como é o caso dos incisos XXXIX a XLVII do art. 5º da Constituição²².

²⁰ Tradução livre: “É função da ciência política precisar os efeitos das decisões legislativas e judiciais e, por fim, noticiar ao legislador e ao juiz sobre as consequências reais que provoca o que o primeiro propõe e o segundo decide, como também informar-lhes do sentido político geral do marco de poder no qual se toma a decisão, que pode ser liberal ou autoritária, garantista ou policial, fortalecedor ou debilitante do Estado de Direito. Cabe pensar que nos próximos anos serão mais os cientistas políticos que se aproximarão da política criminal, porque o certo é que até o presente predomina o velho conceito positivista da mesma porque estes não reparam seriamente neste aspecto de sua própria disciplina, a que só tende a conceber como parte de um discurso com efeito eleitoral e de governabilidade, sem se ter produzido trabalhos importantes sobre engenharia institucional neste campo.”

²¹ Ver artigo 5º, incisos III, XI, XII, XIV, XXXVII, XXXVIII, XLVIII, XLIX, L, LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, LIX, LX, LXI, LXII, LXIII, LXIV, LXV, LXVI, LXVII, LXVIII, LXIX, todos da Constituição.

²² XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;

Para Luiz Regis Prado (2003), a Constituição definiu princípios penais fundamentais (dignidade humana, personalidade e individualização da pena, humanidade, insignificância, culpabilidade, intervenção penal legalizada, intervenção mínima e fragmentariedade) que precisam orientar a definição e a proteção de bens jurídicos no campo penal.

A Constituição se preocupa com a criminalização da prática de discriminação atentatória a direitos e liberdades fundamentais, do racismo e, ao mesmo tempo, confere tratamento mais rigoroso aos condenados pela prática de tortura, tráfico de entorpecentes, terrorismo e crimes hediondos, além de coibir a atuação de grupos armados²³; assim, há que se reconhecer que, em relação aos parâmetros de constitucionalização do direito penal, temos uma ampliação que serve à interpretação de sentidos político-criminais diversos, até mesmo opostos.

No campo da segurança pública, a Constituição de 1988, em seu art. 144²⁴, manteve a estrutura já disposta na Constituição de 1967. Por meio da leitura do artigo

d) de banimento;

e) cruéis.

²³ Nilo Batista explica uma tensão exposta na Assembleia Nacional Constituinte, que originou um rol tão diversificado de princípios constitucionais previsto no art. 5º da Constituição: “Um grave problema do direito penal teve origem na Constituição de 1988, e merece especial atenção. No seio da Assembleia Nacional Constituinte, dois grupos políticos aparentemente antagônicos (porém essencialmente unidos na crença de que a criminalização severa de uma conduta constituam um expediente eficaz para evitá-la) propunham obrigações constitucionais de criminalização. Um desses grupos, pela esquerda, sensibilizado pelo preconceito e pelas discriminações raciais entranhadas na formação social brasileira, e também pela inauguração do ciclo político que esntao se encerrava através de um golpe de estado, ao longo de cujo regime pessoas que por sua classe e condição historicamente estariam isentas da tortura para fins de investigação a ela foram submetidas, resolveu propor a criminalização, sob cláusulas duras, das manifestações de racismo, da quartelada e da tortura. O outro grupo, pela direita, reagiu, propondo que às mesmas cláusulas duras se sujeitassem a luta revolucionária, referida através do emprego da expressão corrente ‘terrorismo’, o tráfico de drogas ilícitas e alguns crimes comuns particularmente graves, optando-se afinal pela designação – até então estranha ao discurso jurídico-penal e ao discurso criminológico – de ‘crimes hediondos’” (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGÍA; SLOKAR, 2006, p. 321-322).

²⁴ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

acima mencionado, percebe-se que não há uma conceituação de segurança pública, mas apenas, como afirmam Arthur Trindade M. Costa e Renato Sérgio de Lima, a definição dos atores que compõe o campo organizacional da segurança pública (COSTA; LIMA, 2015, p. 332), que não foi alterada desde a Constituição de 1937.

As políticas de segurança pública, ainda que não conceituadas expressamente na Constituição de 1988, guardam direta relação com os princípios constitucionais em matéria penal e processual penal, pois cabe a esse campo organizacional atuar “direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências” (COSTA; LIMA, 2015, p. 332). Assim, as políticas de segurança pública também devem ser consideradas, num sentido mais amplo de política criminal, como políticas sociais e políticas públicas²⁵.

Reconhece-se que, após a Constituição de 1988, percebeu-se um compromisso de todos os Poderes, em níveis federal e estadual, em promover políticas públicas necessárias ao cumprimento dos princípios constitucionais. Assim, o Estado ganha protagonismo na proposição, formulação, planejamento, avaliação e

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (BRASIL, 1988)

²⁵ Embora reconheça que, nos últimos vinte anos, ocorreram muitos avanços no campo da segurança pública, Leticia Godinho (2013) lembra que, enquanto em outros países da América Latina as políticas públicas no campo da segurança sejam conhecidas por “segurança cidadã”, no Brasil o termo mais utilizado segue sendo “políticas de segurança pública”. Para discussões mais aprofundadas sobre os limites e as possibilidades de discussão sobre a segurança pública, cf. textos de Roberto Kant de Lima (1997 e 1999), Arthur Trindade Maranhão Costa (2004 e 2010) e Renato Sérgio de Lima (2011). As contribuições estatísticas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública também merecem especial atenção.

execução das políticas públicas, seguindo o modelo pensado por Michael Howlett (2000, p. 173):

Um número razoavelmente limitado e consistente de etapas políticas pode ser derivado se se conceber a formação de políticas como um processo de solução aplicada de problemas. Utilizando uma metáfora da solução de problemas, o processamento das políticas pode ser quebrado em etapas discretas em que um problema é identificado pelo governo, soluções são propostas, alguma solução é escolhida e depois implementada e os resultados são monitorados para assegurar que o problema foi corrigido ou resolvido. Neste modelo, a construção da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção do governo; a formulação de políticas se refere ao processo pelo qual as opções por políticas são desenvolvidas dentro do governo; a tomada de decisões se refere ao processo pelo qual os governos adotam um curso particular de ação ou não ação; a implementação de políticas se refere ao processo pelo qual os governos põem as políticas em execução; e a avaliação de políticas se refere ao processos pelos quais os resultados das políticas são monitorados pelos atores estatais e societais, e cujo resultado pode ser a reformulação dos problemas e soluções.

Considerando os conceitos apresentados nesta primeira seção, especialmente o conceito de política criminal, é importante dizer que a Lei de Execução Penal será considerada, para todos os fins deste trabalho, em primeiro lugar, *política de Estado*. De acordo com os direitos fundamentais presentes no art. 5º da Constituição, somente podemos pensar numa execução penal que respeite a dignidade da pessoa humana, a individualização da pena e o caráter progressivo do cumprimento das penas, dentre outros direitos fundamentais relevantes, como política de um Estado que se diz Democrático de Direito. Nesse sentido, as políticas públicas de execução penal são políticas de Estado.

No entanto, há algumas *policies* que permitem a execução de políticas de governo – como é o caso, por exemplo, das diretrizes dispostas no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, divulgado em outubro de 2015 pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2015b). Algumas questões devem ser consolidadas em programas decorrentes de uma *politics* de caráter descarcerizante.

O documento, dividido em duas partes, aborda as medidas necessárias para a contenção do encarceramento – medidas voltadas à diminuição da “porta de entrada”, como o próprio plano denomina a criminalização terciária – e as discussões sobre a adoção das alternativas penais, “com a priorização da justiça restaurativa e

da mediação penal, como primeira opção de política pública, com vistas à superação do paradigma punitivo e combate à cultura do encarceramento” (BRASIL, 2015b, p. 5).

Um dos principais desafios, segundo o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, consiste no real reconhecimento da política criminal e penitenciária como política pública:

Nos tempos atuais, a agenda legislativa aumenta paulatinamente as penas de crimes, seguindo pautas casuísticas, cujas urgências não guardam relação com parâmetros de eficácia ou efetividade exigidos por uma política pública. O resultado tem sido o crescimento progressivo da população carcerária, sem qualquer impacto na melhoria dos indicadores de segurança pública.

A política criminal e penitenciária precisa ser reconhecida como política pública e se adequar aos mais modernos instrumentos de governança em política pública (BRASIL, 2015b, p. 6).

O plano formulado pelo CNPCP estrutura-se em dez medidas referentes à “porta de entrada” para o sistema de justiça criminal e outras dez medidas voltadas ao sistema em si. As dez primeiras são: governança da política criminal e penitenciária, reforço das alternativas penais, especialmente da justiça restaurativa e de mediação penal; contenção dos abusos em relação à prisão provisória; implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais; redução do encarceramento feminino, reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo, reconhecimento da vulnerabilidade dos pobres em relação ao poder punitivo, a necessidade de um novo tratamento jurídico para os crimes contra o patrimônio; a (re)discussão sobre o impacto da Lei nº 11.343/2006 no sistema carcerário brasileiro; e, por último, a estruturação de uma Defensoria Pública plena (BRASIL, 2015b).

Em relação às medidas voltadas ao sistema, são elas: a adequação do cumprimento das medidas de segurança à Lei nº 10.216/2001, que instituiu a reforma psiquiátrica no Brasil e a luta antimanicomial; a implantação do sistema nacional de alternativas penais, com o reforço institucional às Unidades da Federação, para que também façam parte do sistema nacional; o uso do monitoramento eletrônico como forma de promoção do desencarceramento, especialmente para substituir prisões provisórias, e não utilizá-lo para fins de ampliação do controle penal; o fortalecimento da política de integração social no sistema prisional, sob a forma de um programa integrado com outros entes interessados na consecução da política; ampliar a

transparência e a participação social em relação à execução penal; a regulamentação nacional da profissão de agente penitenciário; o respeito à diversidade, especialmente em relação à realidade do sistema penitenciário; a melhoria das condições carcerárias e a promoção de tratamento digno ao preso; a aplicação dos recursos resultantes do Fundo Penitenciário Nacional para os chamados “fatores geradores de ineficiência” (BRASIL, 2015b, p. 32) e o fomento a políticas de reintegração social (BRASIL, 2015b).

Sob o ponto de vista teórico, as medidas contidas no documento formulado pelo CNPCP lembram o que Louk Hulsman chamou de função de “vigia de porteira” para a política criminal – controlar o que deve e o que não deve ser objeto de discussão em matéria criminal (HULSMAN, 1996, p. 156-157).

Portanto, a política criminal, no Brasil, deve ser considerada uma política pública; nesse sentido, seus projetos devem ser desenhados e executados como tal. Tratando-se da política penitenciária, os direitos e deveres contidos na Lei de Execução Penal configuram política de Estado. Porém, como a Constituição não aponta expressamente um modelo político-criminal a ser adotado, possibilitando caminhos para a criminalização ou para a descriminalização, é necessário construí-lo por meio da legislação penal ordinária. Também é necessário apresentar os caminhos possíveis para a contenção ou a expansão do poder punitivo; assim, é importante que sejam definidos os movimentos político-criminais à disposição daqueles que devem manejar a política criminal como política pública.

1.2. Movimentos político-criminais: Abolicionismos, Minimalismos e Eficientismos

A Política Criminal, quer como eixo valorativo da *gesamte Strafrechtswissenschaft*, quer como política pública (preventiva ou repressiva), não possui uma única corrente teórica; assim, entende-se que existem “movimentos político-criminais” (ANITUA, 2009; ZAFFARONI, 2011). Neste trabalho, trabalharei com três tipos de movimentos: os Abolicionismos, os Minimalismos e os Eficientismos, utilizando a terminologia de Vera Andrade (2012, p. 253-273) como forma de

categorizar os discursos presentes no Poder Legislativo, quando da análise das discussões das alterações à Lei de Execução Penal.

O movimento abolicionista consiste na desconsideração – total ou parcial - do Direito Penal e dos métodos de punição propostos com base na legislação penal, pelas instâncias formais de controle. Seus defensores²⁶ propõem que o sistema de sanções, em uma sociedade, não seja estigmatizante e que não se concentre no sistema de justiça criminal.

Para Louk Hulsman, a abolição do sistema de justiça criminal implica modificar a linguagem e as práticas sociais, o que inclui a participação ativa dos “não profissionais” do sistema de justiça criminal – os cidadãos que acionam o sistema – bem como dos “profissionais” – juízes e juízas, promotores e promotoras, defensores e defensoras, policiais²⁷.

René van Swaaningen entendeu que o Abolicionismo foi um movimento iniciado por aqueles que acreditavam numa melhora do sistema penal, numa aplicação mais justa das medidas punitivas, de forma que a sociedade não estigmatizasse tanto os sujeitos que praticaram crimes (SWAANINGEN, 2000, p. 235). Da mesma forma, o Abolicionismo não acredita ser o atual sistema penal legítimo para a realização da justiça²⁸; ao contrário, apenas colabora para agravá-los.

Em texto escrito em 2008, Thomas Mathiesen, ícone do movimento abolicionista na Europa, resume que o Abolicionismo é, sobretudo, postura; é coragem de questionar os sentidos comuns sobre punitividade, prisões e sistema de justiça criminal.

Zaffaroni (1999, p. 99-103) indicou a existência de algumas correntes abolicionistas, sendo a principal delas a defendida por Louk Hulsman, segundo a qual

²⁶ Sobre os Abolicionismos, é essencial mencionar os trabalhos de Thomas Mathiesen (2006; 2008), Louk Hulsman (1993), Nils Christie (1977) e, no Brasil, Edson Passetti (2003 e 2008)

²⁷ “Abolição é, então, em primeiro lugar, a abolição da justiça criminal na pessoa: mudando as percepções, atitudes, comportamentos. Tal mudança implica na mudança da linguagem e, por outro lado, a mudança da linguagem será um instrumento poderoso para fazer acontecer as mudanças nas percepções e nas atitudes [...]. Estamos todos aptos a abolir a justiça criminal dentro de nós e usar uma outra linguagem com a qual possamos perceber e mobilizar outras fontes a lidar com situações problemáticas. Quando usamos outra linguagem, ensinamos esta linguagem para outras pessoas. Desta forma, nós os convidamos para também abolir a justiça criminal” (HULSMAN; DE CELIS, 1996, p. 179-180).

²⁸ “O abolicionismo nega a legitimidade do sistema penal tal como atua na realidade social contemporânea e, como princípio geral, nega a legitimação de qualquer outro sistema penal que se possa imaginar no futuro como alternativa a modelos formais e abstratos de solução de conflitos, postulando a *abolição radical dos sistemas penais* e a *solução dos conflitos por instâncias ou mecanismos informais*” (ZAFFARONI, 1999, p. 89).

o sistema penal é um problema em si mesmo, sendo a única forma de solucioná-lo a sua definitiva abolição. Não se consideram as ligações do Direito, em especial o Direito Penal, com as instâncias de controle, ou que este seria o responsável pela materialização dos fatos sociais; para esta corrente, o sistema penal dificulta a busca do reequilíbrio social, perdido com o cometimento do delito. Hulsman defendeu que o sistema de justiça criminal não fosse incongruente com os valores individuais e da sociedade como um todo; assim, para que o Abolicionismo tivesse sucesso, seria necessário primeiro abolir as concepções de vingança de cada um dos indivíduos para, posteriormente, ser abolida em âmbito coletivo (MARTEAU, 1996, p. 24).

Louk Hulsman (1993, p. 91-92) propôs a substituição do sistema penal por instâncias intermediárias ou individualizadas de solução de conflitos que atendam às necessidades reais das pessoas envolvidas. Para isto, a descriminalização deve ser submetida a alguns critérios: a criminalização não deve se fundar apenas na possibilidade de sobreposição de uma determinada concepção moral para dado comportamento; a penalização não deve jamais ter como objetivo a criação de um sistema com fins de “tratamento”, meramente terapêuticos; não se pode falar em criminalização se esta acarretar em sobrecarga para a capacidade do sistema; e, finalmente, a criminalização não pode servir para encobrir aparente solução do problema do qual decorreu o delito – seja este problema de cunho social, econômico, dentre outros (BATISTA, 1974, p. 39)²⁹.

Já os Minimalismos – ou Direito Penal Mínimo – negam a legitimidade do sistema jurídico-penal atual, mas não propõem sua deslegitimação total; buscam, por sua vez, alternativas – dentro do próprio sistema de justiça, se possível – para a solução dos conflitos, de forma que as relações sociais não se alterem, provocando um desequilíbrio ainda maior do que o provocado pelo delito. A relação de proporcionalidade entre o cometimento do delito e a imposição de sanção é fundamental aos defensores dos Minimalismos. Considera-se também como parte dos Minimalismos o chamado “Garantismo Penal”, cujo expoente é Luigi Ferrajoli (2002), pela possibilidade de correlação com o chamado “Direito Penal da Constituição” de Alessandro Baratta:

Ampliar la perspectiva del derecho penal de la Constitución en la perspectiva de una política integral de protección de los derechos, significa también definir el garantismo no solamente en sentido

²⁹ Importante mencionar as contribuições, para o movimento político-criminal abolicionista, de Thomas Mathiesen, (1980), Nils Christie (1981) e, no Brasil, Edson Passetti (2008).

negativo como limite del sistema punitivo, o sea, como expresión de los derechos de protección respecto del Estado, sino como *garantismo positivo*. Esto significa la respuesta a las necesidades de seguridad de todos los derechos, también de los de prestación por parte del Estado (derechos económicos, sociales y culturales) y no sólo de aquella parte de ellos, que podríamos denominar *derechos de prestación de protección*, en particular contra agresiones provenientes de determinadas personas (BARATTA, 2000, p. 48)³⁰.

Para Lola Aniyar de Castro (2000, p. 63), a chamada descriminalização proposta pelos Minimalismos foi o primeiro passo para a disseminação de uma política penal baseada no humanismo. O que se pretende, nesse movimento político-criminal, é a redução progressiva da intervenção penal, num primeiro momento, por meio da descriminalização de determinadas condutas, que podem ser simplesmente justificadas por meio de sanções de natureza civil ou administrativa, ou reconhecidas como comportamentos socialmente admitidos³¹. Nilo Batista (1974, p. 34), citando Louk Hulsman, define descriminalização como “o ato ou a atividade pelos quais um comportamento, em relação ao qual o sistema punitivo tem competência para aplicar sanções, é colocado fora da competência desse sistema”. Assim, os Minimalismos põem a efetividade das penas privativas de liberdade ou restritivas de direito em xeque, dada a situação insustentável de superlotação e constantes violações a direitos humanos presenciadas nos sistemas penitenciários e a incoerência da (real) execução das penas com as (aparentes) finalidades de ressocialização e reabilitação da pena.

Defensores e defensoras dos Minimalismos também apostam formas alternativas para a solução dos conflitos, possuindo ligação teórica com o Abolicionismo³². Porém, a aplicação de uma determinada medida (legislativa, política

³⁰“Ampliar a perspectiva do direito penal da Constituição na perspectiva de uma política integral de proteção dos direitos significa também definir o garantismo não apenas em sentido negativo como limite do sistema punitivo, ou seja, como expressão dos direitos de proteção a respeito do Estado, mas como *garantismo positivo*. Isto significa a resposta às necessidades de assegurar todos os direitos, também os de prestação por parte do Estado (direitos econômicos, sociais e culturais) e não só daquela parte deles que poderíamos chamar de *direitos prestacionais de proteção*, especialmente contra agressões de determinadas pessoas” (tradução livre).

³¹“Sólo como *extrema ratio*, se propone el recurso a la sanción penal. Ante la expectativa de una real posibilidad de participación en entes regionales que definen la política social, esta asimilación de Política Criminal a la Política Social abriría el camino para realizar, también, una Política Criminal” (CASTRO, 2000, p. 258).

³² Uma referência importante para os estudos sobre o Abolicionismo Penal foi Nils Christie. Muito conhecido por suas críticas ao sistema de justiça criminal em “A indústria do controle do crime” (1988), em “Uma razoável quantidade de crime”, escrito em 2004, o autor norueguês reconhece sua filiação às ideias minimalistas: “Não podemos abolir totalmente o sistema penal. [...] O crime não existe como fenômeno natural; é apenas uma forma, dentre inúmeras, de se classificarem atos deploráveis [...]. Nessa situação, o que mais me toca pode ser chamado de minimalismo. Ele está próximo do

pública ou programa), isolada e frequentemente, pode resultar no recrudescimento do próprio sistema de justiça criminal. Vera Andrade (2012, p. 257-258) explicou que há “minimalismos como meios para o abolicionismo”, “minimalismos como fins em si mesmos” e “minimalismos reformistas”.

Há que se destacar que os Minimalismos não consistem apenas em aprovação de novas leis penais; nas práticas do sistema de justiça criminal, a aplicação do “Direito Penal da Constituição” (BARATTA, 2000) parece bastante adequada à proteção de determinados bens jurídicos, tais como a ordem tributária e a ordem econômica³³.

A última proposta defendida para uma mínima intervenção penal seria a manutenção do devido processo legal, garantido pelo sistema penal. Seria a resposta mais direta ao excesso de exposição dos indivíduos às arbitrariedades provocadas pelas instâncias formais de controle.

Para Zaffaroni (1999, p. 96), o Direito Penal Mínimo seria “a defesa do fraco contra o forte, da vítima face ao delinquente, do delinquente face à vingança”. Além disso, entende ser o Direito Penal Mínimo uma “passagem” para o Abolicionismo Penal.

Por último, os Expansionismos se desenvolvem no contexto histórico do período “entre-guerras”, em que houve, com tantas violações aos direitos humanos, a necessidade crescente de protegê-los, criando garantias. Porém, o discurso de defesa de direitos humanos foi atrelado à necessidade de “alargamento da legislação penal extravagante” (CORREIA, 1973), com a criação de novos tipos penais e principalmente com o aumento de penas. O movimento acabou ganhando força principalmente na década de 1980; há autores que atribuem sua evolução à união com os posicionamentos dos criminólogos críticos às políticas de “lei e ordem”, muito difundidas nos Estados Unidos da América e na Europa (SWAANINGEN, 2000, p. 236). Como explica Alessandro Baratta, para o efficientismo penal,

abolicionismo, mas aceita que, em certos casos, a pena é inevitável. Tanto abolicionistas como minimalistas têm como ponto de partida atos indesejáveis, e não crimes” (CHRISTIE, 2011, p. 130-131).

³³ Refiro-me, como exemplo, à aprovação da Súmula Vinculante nº 24: “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo” (BRASIL, 2009d). A necessidade de condicionamento do lançamento definitivo de um tributo – ato de natureza administrativa – para a tipificação de uma conduta em matéria criminal traduz o reconhecimento do Direito Penal como *ultima ratio*, que só deve ser acionado quando outras instâncias de controle não foram suficientes para a discussão de um determinado comportamento social. Um olhar criminológico crítico é suficiente para identificar que há um recorte de classe no uso do Direito Penal Mínimo no Brasil.

[...] o direito penal não é mais a *extrema* mas sim a *prima ratio* para uma nova solução dos problemas sociais, que é, ao mesmo tempo, repressora (com o aumento da população carcerária e a elevação das penas em muitos países) e simbólica (com o recurso às “leis manifestos”, com o qual a classe política tenta recuperar perante a opinião pública a legitimidade perdida, acolhendo a sua demanda por aumento da penalidade) (BARATTA, 1997, p. 65).

Pode-se considerar o movimento expansionista como o que mais se difundiu nas últimas décadas. O recrudescimento das leis penais, não só com o aumento de penas privativas de liberdade, como também a criação cada vez mais ampla de novos tipos penais, tem sido a resposta normativa ao senso comum largamente difundido pelas mídias. Para o Expansionismo, a repressão não é apenas a ação, como também deve ser a reação – desta forma, deve-se manter um determinado equilíbrio – quanto maior for o dano causado, maior será a resposta a ser fornecida pelo Estado (SILVA-SÁNCHEZ, 2002).

Para fundamentar a proposta expansionista, retomou-se a visão de política criminal de Franz von Liszt³⁴, associada à concepção de sociedade de risco (BECK, 1998), a fim de ampliar as estratégias de prevenção, no sentido da proteção a bens jurídicos difusos, da aplicação do princípio da precaução, da tutela de crimes de perigo abstrato (AMARAL, 2007).

No Brasil, a tendência é a especialização cada vez mais frequente das leis penais, sob a justificativa de que muitos bens jurídicos não são protegidos pelo Código Penal, especialmente os de caráter difuso – como, por exemplo, a ordem econômica, a ordem tributária, o meio ambiente. Nesse sentido, um reflexo do Expansionismo foi o aumento da legislação penal de forma a incluir tais bens jurídicos, sem, necessariamente, haver a punição por meio da pena de prisão, ocorrendo o que as políticas criminais chamam de “administrativização do direito penal” – a sanção administrativa (imposição de multa, impedimento de a empresa contratar novamente os mesmos serviços ou participar de uma licitação) seria, assim, razoável e proporcional (DÍEZ RIPOLLÉS, 2010, p. 982). Utilizando-se dos parâmetros da sociedade de risco, os argumentos expansionistas ganharam muito espaço no Brasil

³⁴ Segundo Cláudio do Prado Amaral (2007, p. 207), “Von Liszt criou a política criminal como disciplina científica, definindo-a como o conjunto de critérios determinantes para uma ‘luta eficaz’ contra o delito, todavia, partindo de uma concepção determinista do homem, na qual o delito era o reflexo da periculosidade do homem, periculosidade essa que poderia ser corrigida com a adequada terapia. Tratava-se, pois, de uma política criminal sob os signos do empirismo e da eficiência. Uma política criminal eminentemente voltada à prevenção do delito”.

nos anos 1990 e 2000, referendando a inflação legislativa verificada nestas duas décadas.

O ponto mais grave do uso dos movimentos político-criminais de forma não refletida, segundo Ferrajoli (2002, p. 207), é a ausência de discussões sobre “por que punir”. Simplesmente se pune – e se aumentam as penas – porque se trata de um “critério de justiça”. Tal ausência de reflexão resulta em uma produção legislativa em matéria penal desprovida de racionalidade, defendendo a proteção a bens jurídicos desproporcionais, em resposta apenas aos pedidos da opinião pública, sem correlação com a realidade³⁵. Vera Andrade já destacou a importância da análise da racionalidade da política criminal legislativa como forma de orientação das decisões do sistema de justiça criminal³⁶. A sinalização que o Poder Legislativo, no âmbito da criminalização primária, dá ao Judiciário, responsável pelas criminalizações secundária e terciária, é de que a irracionalidade é a regra. Isso resulta em um aumento desenfreado da população carcerária – provisória, sob os argumentos genéricos, embora legalmente previstos, de “garantia da ordem pública”³⁷, e definitiva, com a falta de aplicação das medidas alternativas à prisão -, como veremos no item a seguir.

³⁵ Sobre a importância da opinião pública e das mídias para o sucesso do populismo penal, ver FRADE, 2007 e GAZOTO, 2010. Também é importante a avaliação de Roger Matthews: “os processos que precisam ser identificados como centrais para o aumento da punitividade são: o declínio de um assistencialismo, com ênfase em necessidades e inclusão social; o fim do ideal reabilitativo enquanto principal fundamento lógico para a punição e a prisão; o ‘desencaixe’ das relações sociais; o crescimento da ‘insegurança ontológica’; a fragmentação das comunidades; o crescente individualismo; a emergência de novos estilos de gerencialismo bem como o advento da ‘sociedade de risco’. Cada um é visto, individualmente ou combinados, como produtor de um mundo (a modernidade tardia) caracterizado pela crescente sensação de insegurança e ansiedade entre diferentes seções da população. Neste mundo de incertezas, considera-se que os sentimentos populistas mudem em direção à extremidade mais punitiva do espectro, resultando numa guinada pública e política para a direita. Além disso, o crescimento dos meios de comunicação de massa é visto como essencial ao alimentar sentimentos públicos e criar condições para que a retribuição e a vingança sejam mais prontamente expressas” (MATTHEWS, 2015, p. 29).

³⁶ “Na função orientadora e racionalizadora de decisões que está chamada a desempenhar, ela atua assim duplamente junto a legisladores e juizes, preparando, respectivamente, as decisões de criação e aplicação de normas jurídicas. Em ambos os casos – orientação da política legislativa ou das decisões judiciais – sua competência não consiste em ‘tomar’ decisões, mas em prepara-las” (ANDRADE, 2003, p. 91).

³⁷ A respeito da aplicação do conceito de “ordem pública” em relação às políticas de segurança pública e às prisões preventivas, ver os trabalhos de Cristina Zacksescki (2006) e de Patrick Mariano Gomes (2013).

1.3. A era do grande encarceramento

Vivemos na era do “grande encarceramento” – conceito que mencionei na Introdução: o aumento da população carcerária é um fenômeno observado na primeira década do século XXI em diversos países – Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, Rússia, Itália, Estônia, Letônia, Lituânia (CHRISTIE, 2011; GARAPON, PAPADOPOULOS, 2008; TONRY, 2004).

Michael Tonry pressupôs a importância da formulação de uma política criminal para a definição da população carcerária: a partir do momento em que um Estado define a sua política criminal, este opta por manter altos ou baixos seus índices de população carcerária. Para comprovar sua hipótese, o autor analisou o “campeão mundial da população carcerária mundial”, os Estados Unidos da América, utilizando dados de 2002, reafirmados por informações mais recentes, compiladas pelo *International Centre for Prison Studies*, então vinculado à Universidade de Essex (UNIVERSITY OF ESSEX, 2013)³⁸.

Tonry comparou a taxa de criminalidade relacionada a crimes violentos, a taxa de encarceramento e a taxa de homicídios de três países: Estados Unidos da América, Alemanha e Finlândia. As taxas de encarceramento apresentadas pelos norte-americanos são sensivelmente maiores em comparação com os dois países. Há duas perspectivas importantes sobre estes dados: em primeiro lugar, os crimes violentos aumentaram em todos os países; em segundo lugar, como os países adotaram políticas criminais diferentes, pode-se concluir que a política criminal não se define a partir da população carcerária, mas o contrário: definem-se os resultados esperados na população carcerária (sendo estes, aumento ou diminuição) e, a partir deste resultado, define-se a política criminal (TONRY, 2004, p. 33).

De acordo com os dados mais atualizados do *International for Criminal Policy Research* (2016), o Brasil detém a quarta maior população carcerária do mundo, atrás apenas de Estados Unidos da América (com 2.217.000 pessoas presas), China (1.649.804 pessoas presas) e Rússia (646.319 pessoas presas). Hans-Jörg Albrecht

³⁸ Em novembro de 2014, o ICPS se uniu ao *International for Criminal Policy Research*, da Universidade de Londres. Mais informações estão disponíveis no sítio eletrônico <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> Acesso em 25 de janeiro de 2016.

explica que o encarceramento em massa é um fenômeno mundial há décadas, e que muitos países têm discutido políticas para a sua redução, geralmente baseadas – como mencionado no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária brasileiro – na restrição às portas de entrada das prisões e à diminuição do tempo de permanência no cárcere (ALBRECHT, 2011, p. 61).

Luiz Regis Prado, ao discutir a relevância da proteção dos bens jurídico-penais e sua relação direta com os princípios constitucionais do direito penal, disse que “o Poder Legislativo, com a criação dos tipos penais, faz uma opção que reflete o espírito de sua época” (PRADO, 2003, p. 96). Nada mais apropriado para contextualizar a ascensão punitiva em que vivemos desde 1940. No Brasil, a depender das pautas, oscilamos entre aumento desenfreado (desproporcional, ineficaz e apenas discursivamente construído) para alguns crimes, enquanto que, para outros, aplica-se o acima citado “enfoque psicossocial de diagnóstico e remediação” (como é o caso do tratamento conferido ao usuário de drogas, após a publicação da Lei nº 11.343/2006 – naturalmente, a alteração legislativa não impede a atuação seletiva do sistema de justiça criminal, responsável por distinguir usuários de traficantes, o que, na realidade, significa distinguir brancos de negros)³⁹.

Entre 1940 e 2015, o Brasil passou por décadas de inflação penal⁴⁰. Apresenta-se, nesta seção da tese, levantamento quantitativo que compõe dados coletados no curso da pesquisa “Descarcerização e Sistema Penal: a construção de políticas públicas de racionalização do poder punitivo”, realizada entre 2011 e 2015. As leis mencionadas nesta análise se referem a alterações nos Códigos Penal, de Processo Penal ou à Lei de Execução Penal, ou a leis ordinárias que criaram novos tipos penais ou revogaram alguns já presentes no ordenamento jurídico. Por decisão do subgrupo de pesquisa “Reformas Legais”⁴¹, não foram consideradas, neste cômputo, as leis que alteraram a estrutura de órgãos componentes do sistema de justiça criminal – por exemplo, normas que criaram novos cargos para Tribunais ou que determinaram a

³⁹ A respeito da tramitação legislativa do PLS nº 115/2002, que originou a Lei nº 11.343/2006, ver CAMPOS, 2015a.

⁴⁰ Importante mencionar a tese de Doutorado em Sociologia defendida por Luís Wanderley Gazoto, que realizou pesquisa empírica sobre as leis penais aprovadas entre 1940 e 2009 (GAZOTO, 2010).

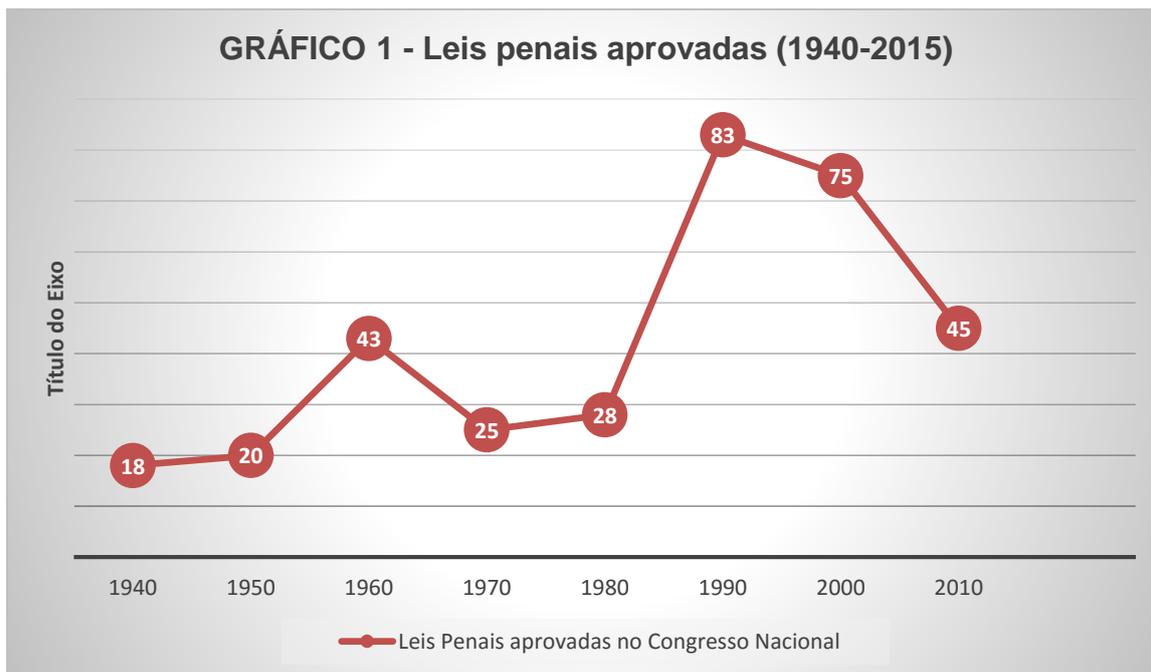
⁴¹ Composto pelas pesquisadoras Carolina Costa Ferreira (UnB), Érica Babini Machado (UNICAP/UFPE), Thais Dumê Faria (UnB), Tania Maria de Oliveira (UnB) e Clara Moura Masiero (PUCRS).

criação de novas comarcas ou vagas em carreiras, como a magistratura, o Ministério Público ou a Defensoria Pública.

Apenas durante a década de 1940, houve 18 (dezoito) atos, entre Decretos-Leis e Leis que alteraram a legislação penal, dentre eles, especialmente, os Decretos-Leis nºs 2.848 e 3.689, nossos atuais Códigos Penal e de Processo Penal, respectivamente. Nos anos 1950, contamos com 20 (vinte) novas leis penais; nos anos 1960, o número sobe para 43 (quarenta e três) leis; em 1970, diminui para 25 (vinte e cinco) leis, em 1980 chega a 28 (vinte e oito) leis (deve-se destacar, nesta década, a reforma do Código Penal, por meio da Lei nº 7.209/1984, e a aprovação da Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210/1984).

Na década de 1990, chegamos ao ápice das alterações legislativas no Brasil: foram 83 (oitenta e três) leis, chegando quase à média de 10 (dez) novas alterações por ano. Foi nesta década que presenciamos as mudanças na concepção de bem jurídico, com a ampliação da tutela dos bens chamados “difusos”, como o meio ambiente, a ordem tributária, a ordem econômica, as relações de consumo. É importante lembrar que, nos anos 1990, vivíamos, ainda, exemplos de “sucesso” das chamadas políticas de lei e ordem empregadas nos Estados Unidos da América (GARLAND, 2008).

Nos anos 2000, tivemos 75 (setenta e novas leis penais e processuais penais e, até dezembro de 2015, os anos 2010, considerando os dados atualizados até dezembro de 2015, trouxeram ao ordenamento jurídico mais 45 (quarenta e cinco) leis. Todas as informações estão contidas no Gráfico 1:



Fonte: Dados da pesquisa “Descarcerização e Sistema Penal” - CNJ Acadêmico (2012-2015). Informações atualizadas até dezembro de 2015.

A análise da “ascensão punitiva” nos permite, numa primeira visualização, perceber o primeiro salto na produção legislativa em matéria penal nos anos 1960, quando se constata uma diminuição considerável na criação ou alteração de leis penais e processuais penais. Pode-se relacionar com o primeiro aumento o advento da Constituição de 1946 e, aos anos 1950, a crescente criminalização de novas condutas, como a “repressão ao abuso do poder econômico” ou o aumento das causas de majoração de pena do artigo 281 do Código Penal, que versava sobre o “comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes”, revogado posteriormente pela Lei nº 6.368/1976.

O salto mais considerável se dá nos anos 1980 e 1990. É interessante perceber que, no período da redemocratização, houve necessidade de “proteção” por meio da legislação penal. Isto pode levar-nos a uma série de questionamentos sobre a efetividade das garantias constitucionais: a excessiva salvaguarda legislativa em matéria criminal seria uma “proteção” aos princípios e garantias contidos da Constituição, ou, como os autores acima mencionados demonstram, houve uma resposta institucional, tal como ocorreu em outros países do mundo, que reforçou a política de encarceramento⁴²?

⁴² Sobre o assunto, conferir as visões “penalógica, histórica e sociológica” de David Garland (2008) sobre o aumento do controle penal nas chamadas “sociedades modernas”. Luís Wanderley Gazoto

É certo que, como já alertou Luís Wanderley Gazoto, “o populismo penal é contagiante: tem seus rebentos em todos os setores governamentais, até mesmo onde a técnica deveria prevalecer sobre o senso comum” (GAZOTO, 2010, p. 286). Para este, as principais consequências do populismo são o acesso, pela mídia, a presos em flagrante, favorecendo a cobertura jornalística sensacionalista; o aumento do número de parlamentares oriundos de carreiras ligadas à segurança pública; a aprovação de leis penais mais gravosas, sem a discussão cuidadosa de suas consequências (GAZOTO, 2010, p. 277-297).

Desse modo, conclui-se que a produção de normas penais no Brasil, de 1940 a 2015, resultou no que se chama de “inflação legislativa” (DÍEZ RIPOLLÉS, 2005). Considerado o grande número de tipos penais existentes no Brasil e o alerta à relação entre o aumento das leis penais com o aumento da desigualdade social⁴³, é importante voltar os olhos à população carcerária.

Na América Latina, percebe-se que o aumento da população carcerária não é acompanhado do competente desenvolvimento de políticas públicas. Esta foi a constatação do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD), em pesquisa realizada com representantes das chamadas instâncias formais de controle⁴⁴; perguntou-se a eles quais seriam os principais problemas ou necessidades dos sistemas penitenciários da América Latina; as respostas apontaram problemas nas políticas integrais (penitenciárias, de reabilitação, de gênero, de justiça penal e, principalmente, de uma política criminal com foco nos direitos humanos), deficiências no funcionamento da justiça penal e a necessidade de leis penitenciárias (CARRANZA, 2010, p. 28-29).

No Brasil, não é novidade que a execução penal possui problemas estruturais. Até o mês de junho de 2014, o sistema penitenciário brasileiro abrigava 607.731

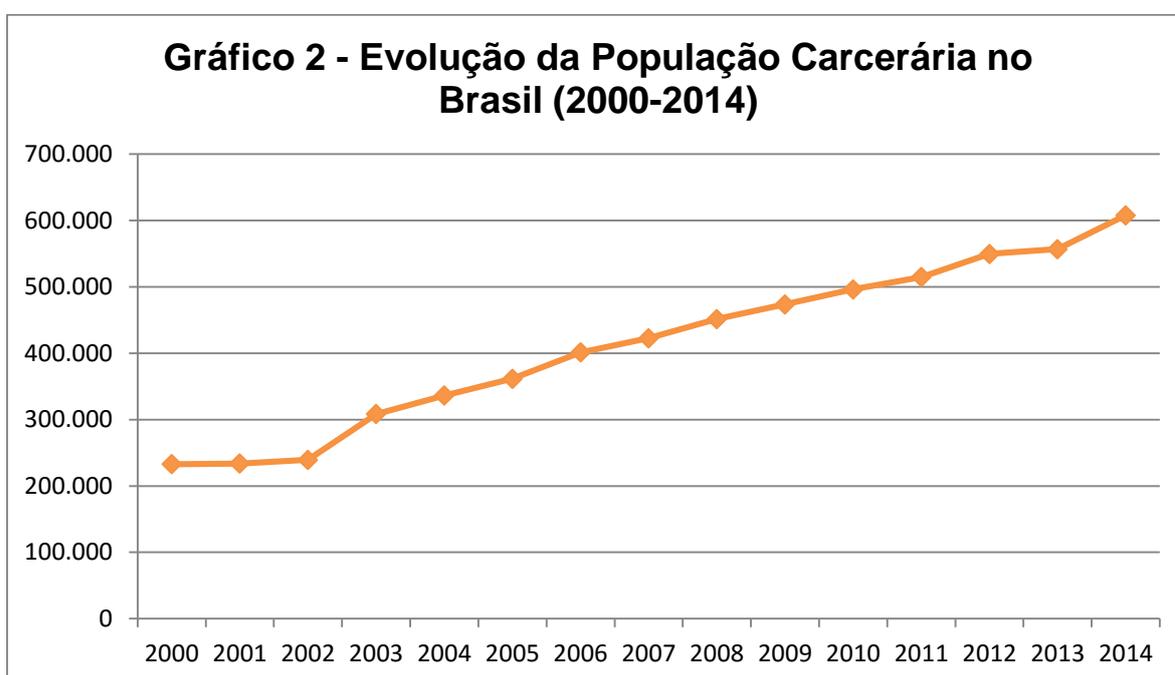
também concluiu que “[...] contrariando a expectativa de que, após a Constituição Federal de 1988, com a redemocratização do Estado, houvesse uma reavaliação geral do direito penal imposto pela ditadura militar, retomando-se o processo de abrandamento e humanização das penas, estas estão cada vez mais e mais rigorosas” (GAZOTO, 2010, p. 281).

⁴³ “A maior parte das medidas penais recentes, engajadas em um modo de ação que expressa a necessidade constante de punição severa, traduzindo o sentimento público de intranquilidade e insegurança e insistindo nos objetivos punitivos ou denunciadores; atestam, ao mesmo tempo, seu caráter inequivocamente ‘punitivo’. Esse modelo político é ainda mais sedutor e mais funesto quando aplicado em países com fortes desigualdades sociais e desprovidos de tradição democrática como é o caso brasileiro” (PASTANA, 2012, p. 60).

⁴⁴ Denominam-se membros das agências ou instâncias formais de controle os atores do sistema de justiça – policiais, peritos, membros do Ministério Público, juízes, advogados, defensores públicos (BARATTA, 2002, p. 174-176; ZAFFARONI, 2007, p. 17-18).

presas e presos, em caráter provisório e definitivo, em 376.669 vagas em estabelecimentos prisionais e nas polícias (BRASIL, 2013b), chegando, assim, a uma taxa de ocupação de 161% (BRASIL, 2015c). O Brasil é o quarto país do mundo em população carcerária, perdendo apenas para Estados Unidos da América, China e Rússia (UNIVERSITY OF ESSEX, 2013).

Como forma de ilustrar o aumento da população carcerária no Brasil, os gráficos abaixo foram produzidos a partir dos dados publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça, e se referem aos anos 2000 a 2014:



Fonte: DEPEN (MJ)

TABELA 2 – POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA (2000-2014)

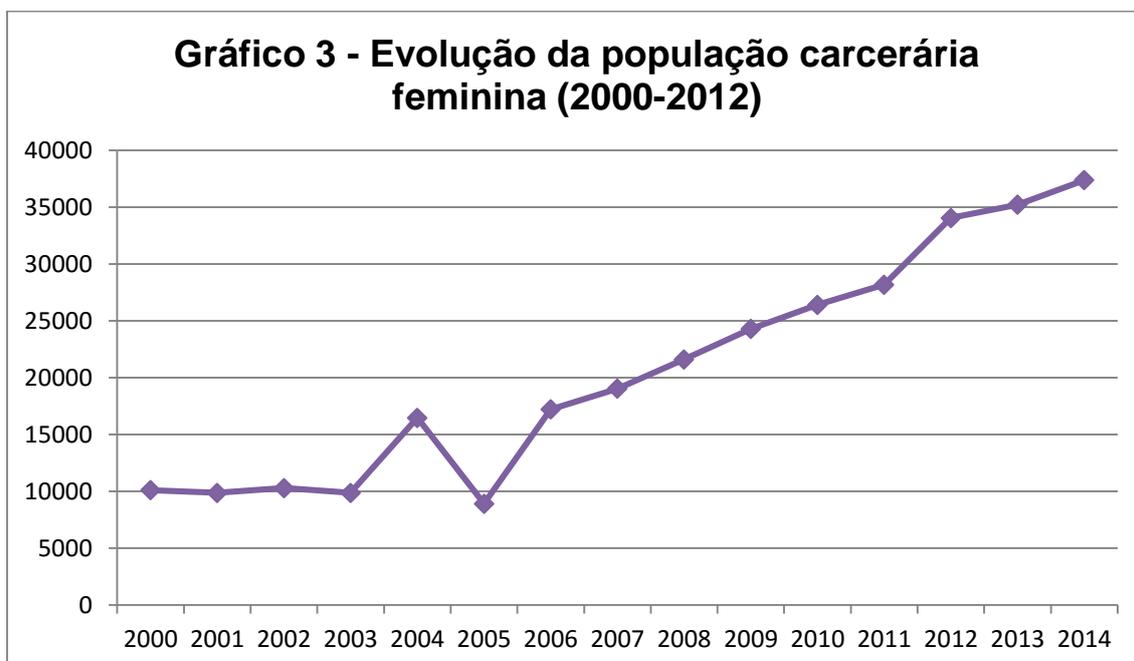
ANO	POPULAÇÃO (Pessoas)
2000	232.755
2001	233.859
2002	239.345
2003	308.304
2004	336.358
2005	361.402
2006	401.236
2007	422.590
2008	451.429

2009	473.626
2010	496.251
2011	514.582
2012	549.577
2013	556.835
2014	607.731

Fonte: DEPEN (MJ)

Em relação à população carcerária masculina, os dados mais atualizados divulgados pelo DEPEN permitem a definição do seguinte perfil do preso no Brasil: jovens (56% têm idade entre 18 e 29 anos); negros (67% da população); solteiros (57% dos homens); com Ensino Fundamental incompleto (53%). Quanto ao acesso ao trabalho, apenas 16% dos presos, no Brasil, trabalham, e 10,7% têm acesso às atividades educacionais. O DEPEN informou que 78% dos estabelecimentos penitenciários não possuem oficinas de trabalho (BRASIL, 2015c).

A fim de discutir, ainda que em pequena dimensão, a perspectiva de gênero, seguindo a metodologia defendida por Katharine Bartlett (2011, p. 32-51) de se realizar “a pergunta pela mulher”, também é importante mencionar o crescente aumento da população carcerária feminina na primeira década do século XXI, como indica o gráfico 3:



Fonte: DEPEN (MJ).

TABELA 3 – POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA BRASILEIRA (2000-2014)

ANO	POPULAÇÃO
2000	10.112
2001	9.873
2002	10.285
2003	9.863
2004	16.473
2005	8.914
2006	17.216
2007	19.034
2008	21.604
2009	24.292
2010	26.411
2011	28.188
2012	34.058
2013	35.218
2014	37.380

Fonte: DEPEN (MJ)

O DEPEN, em publicação voltada exclusivamente aos dados referentes à população carcerária feminina, destacou o aumento vertiginoso da população carcerária – 567% nos últimos 14 anos –, além da falta de infraestrutura adequada nas unidades penitenciárias, a superlotação, presente em 60% das unidades prisionais destinadas às mulheres⁴⁵ e o perfil da mulher encarcerada no Brasil: são jovens (50% têm idade entre 18 e 29 anos); negras (67% da população carcerária feminina); solteiras (57% das mulheres); com Ensino Fundamental incompleto (50%); 63% das mulheres brasileiras estão cumprindo penas de prisão de até 8 anos⁴⁶. Também deve-se destacar que o número de presas provisórias, considerando-se a média nacional, é de 30%, um pouco menos do que a média masculina, que é de 41% (BRASIL, 2015d, p. 21). Do universo de 37.380 mulheres, em 2014, 30% tinham acesso a atividades laborais, 25% tinham acesso a atividades educacionais e 8,8% trabalham e estudam (BRASIL, 2015d).

⁴⁵ Segundo o relatório InfoPen Mulheres, “a situação de superlotação nas unidades femininas é menos pronunciada que a média nacional” (BRASIL, 2015d, p. 16).

⁴⁶ Para o DEPEN, “esse dado revela a persistência da pena de prisão como medida sancionatória, inclusive para os casos de crimes menos graves, impactando de forma mais geral o total da população de mulheres encarceradas no Brasil” (BRASIL, 2015d, p. 20).

Uma simples comparação dos dados constantes dos Gráficos 1 e 2 permite concluir que a primeira década do século XXI assistiu a um encarceramento sem precedentes. De 2000 a 2010, a população carcerária passou de 232.755 presos em 2000 para 496.626 em 2010. No mesmo período, foram produzidos ou alterados 103 atos normativos relacionados à matéria penal ou processual penal. Entre 2002 e 2003, também podemos observar um aumento vertiginoso nas duas taxas – a população carcerária sobe 28% (passando de 239.345 presos para 308.304)⁴⁷, enquanto os atos normativos produzidos no período saltam de 4 para 21. A média de aumento da população carcerária no período estudado chega a 6,93% ao ano, enquanto a média de leis penais ou processuais penais publicadas chega a 9,36%.

Segundo o próprio Departamento Penitenciário Nacional, em termos proporcionais, o encarceramento das mulheres aumentou muito mais do que o dos homens – de 2000 a 2014, o aumento da população carcerária feminina foi de 567,4%, enquanto o encarceramento masculino aumentou, no mesmo período, em 220% (BRASIL, 2015d)⁴⁸.

A demanda pela criminalização primária, segundo Vera Andrade (1997), não é ligada a um regime político, a um partido político, a uma estrutura social específica: trata-se de um movimento político, quiçá global, traduzido em um “autoritarismo *fashion*, um autoritarismo *cool*”, como ironicamente define Zaffaroni (2006, p. 67). Alessandro Baratta (1998) também alertou que o expansionismo, paradoxalmente, aumenta as hipóteses de criminalização ao mesmo tempo em que aumenta a impunidade⁴⁹, já que o sistema de justiça criminal opera seletivamente – e, no caso

⁴⁷ É importante ressaltar que, justamente entre 2002 e 2003 há alteração na alimentação dos dados do sistema penitenciário, que passam a ser publicados considerando a separação por Unidades da Federação, de acordo com as informações prestadas pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

⁴⁸ A mesma publicação resume o perfil das mulheres encarceradas, atualmente, no Brasil: “Em geral, as mulheres em submetidas ao cárcere são jovens, têm filhos, são as responsáveis pela provisão do sustento familiar, possuem baixa escolaridade, são oriundas de extratos sociais desfavorecidos economicamente e exerciam atividades de trabalho informal em período anterior ao aprisionamento. Em torno de 68% dessas mulheres possuem vinculação penal por envolvimento com o tráfico de drogas não relacionado às maiores redes de organizações criminosas. A maioria dessas mulheres ocupa uma posição coadjuvante no crime, realizando serviços de transporte de drogas e pequeno comércio; muitas são usuárias, sendo poucas as que exercem atividades de gerência do tráfico” (BRASIL, 2015d, p. 5).

⁴⁹ “Mientras multiplica las previsiones de pena, el eficientismo penal multiplica también el número de casos de impunidad, los cuales, como han demostrado las investigaciones sobre la cifra oculta de la criminalidad y sobre los procesos selectivos de la justicia penal, representan un porcentaje altísimo de todos los eventos penalmente relevantes, también en la fenomenología de un derecho penal ‘normal’. Ensanchando desmedidamente los programas de acción del sistema de la justicia criminal, sin que a llo le pueda acompañar un adecuado aumento de los recursos a su disposición (lo que, por otra parte, no sería augurable, porque significaría la militarización total de la sociedad). El eficientismo eleva los niveles de la selectividad estructural del sistema punitivo, mientras permanecen constantes las

do Brasil, já se encontra abarrotado de processos criminais, além de ser responsável por uma população carcerária em situação completamente irregular.

Conclui-se, assim, que o Brasil passa, desde 1940, por uma ascensão punitiva e pelo aumento desenfreado da população carcerária. Diante desta realidade, a tarefa da academia é refletir sobre as causas para tais aumentos e, sobretudo, enfrentar os discursos que ensejam a continuidade da ascensão punitiva. Para enfrentá-los, é necessário conhecê-los.

variables tradicionales de ella; también el derecho penal eficientista llena las cárceles, sobre todo, de sujetos socialmente débiles” (BARATTA, 1998, p. 182).

“Embora multiplique as previsões de pena, o eficientismo penal também multiplica o número de casos de impunidade, o que, como demonstrou uma pesquisa sobre a cifra oculta da criminalidade e sobre os processos seletivos de justiça criminal, representam uma percentagem elevada de todos os eventos penalmente relevantes, também na fenomenologia de um ‘direito penal ‘normal’. Alargando desordenadamente os programas do sistema da justiça criminal, sem que tais possam ser acompanhados de recursos adequados à sua disposição (o que, aliás, não seria desejável, visto que significaria a militarização total da sociedade). O eficientismo aumenta os níveis da seletividade estrutural do sistema punitivo, enquanto as variáveis tradicionais permanecem constantes; o direito penal eficientista também enche as prisões, especialmente de indivíduos socialmente fragilizados” (tradução livre).

2. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL

2.1. Os discursos presentes nas leis que alteraram a Lei de Execução Penal (1984-2015)

Este capítulo da tese apresentará a análise qualitativa das 16 alterações à Lei de Execução Penal ocorridas entre 1984 e 2015. Por “alterações”, considero as iniciativas legislativas que incluíram, vetaram a inserção de novos dispositivos ou revogaram artigos da lei.

O *corpus* de pesquisa foi reunido por meio de levantamento realizado junto à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, que possui uma Coordenação de Referência Legislativa que mantém, em seu acervo, todos os projetos de lei nos quais o Ministério da Justiça se manifestou, como proponente ou interessado, desde a sua criação. Qualquer cidadã ou cidadão pode requerer tais documentos – ou de qualquer outra proposição legislativa de seu interesse – por meio do endereço eletrônico sal@mj.gov.br. O material foi todo encaminhado via correio eletrônico e, assim, está à disposição de forma digitalizada (Anexo II). Optei pela apresentação em formato digital, no anexo, pois o material consultado soma mais de mil páginas. A Tabela 3 apresenta os 16 Projetos de Lei que serão analisados:

TABELA 3 – Histórico legislativo de leis que alteraram a Lei nº 7.210/1984

Lei	PL inicial	Proponente	Alteração proposta
Lei nº 9.046/1995	PLC nº 2.347/1991	Dep. Benedita da Silva (PT/RJ)	Acrescenta parágrafos ao art. 83 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 9.268/1996	PLC nº 726/1995	Poder Executivo (Ministério da Justiça -Min. Nelson Jobim)	Revoga o art. 182 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 9.460/1997	PLC nº 925/1995	Dep. Chicão Brígido (PMDB/AC)	Altera o §1º do art. 82 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 713/2003	PLC nº 3.206/2000	Dep. Ricardo Barros (PPB/PR)	Acresce o inciso XVI ao art. 41 e o inciso X ao art. 66, ambos da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 792/2003	PLC nº 5.073/2001	Poder Executivo – Ministério da	Altera os artigos 6º, 34, 52, 53, 54, 57, 58, 60, 72, 86, 87 e 112, todos da Lei nº 7.210/1984.

		Justiça – Min. José Gregori	
Lei nº 11.340/2006	PLS nº 115/2002	Poder Executivo – Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres – Min. Nilcéa Freire	Acresce parágrafo único ao art. 152 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 11.466/2007	PLS nº 136/2006	Sen. César Borges (PFL-BA)	Acresce inciso VII ao art. 50 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 11.942/2009	PLC nº 335/1995	Dep. Fátima Pelaes (PSDB/AP)	Acresce §3º ao art. 14; altera o §2º do art. 83 e altera o art. 89, todos da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.121/2010	PLC nº 6.048/2002	Dep. Alberto Fraga (PMDB/DF)	Acresce o §3º ao art. 83 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.245/2010	PLS nº 216/2006	Sen. Cristovam Buarque (PDT-F)	Altera o art. 83 da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.258/2010	PLS nº 175/2007	Sen. Magno Malta (PR-ES)	Altera os arts. 66, 115 (vetado), 122, 124 e 132; acresce a Seção IV (“Da monitoração eletrônica”), o art. 146-A (vetado), 146-B, 146-C e 146-D, todos à Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.313/2010	PLC nº 1.090/2007	Dep. Edmilson Valentim (PCdoB/RJ)	Altera os arts. 16, 61, 80, 81-A, 81-B, 83, 129, 144 e 183, todos da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.433/2011	PLS nº 265/2006	Sen. Cristovam Buarque (PDT-DF)	Altera os arts. 126, 127, 128 e 129, todos da Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 12.654/2012	PLS nº 93/2011	Sen. Ciro Nogueira (PP/PI)	Acresce o art. 9º-A à Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 13.163/2015	PLC 25/1999	Dep. Paulo Rocha (PT/PA)	Acresce os arts. 18-A e 21-A à Lei nº 7.210/1984.
Lei nº 13.167/2015	PLC 1.216/2007	Dep. Espiridião Amin (PP – SC)	Altera o disposto no art. 84 da Lei nº 7.210/1984.

Fonte: BRASIL - Secretaria de Assuntos Legislativos – Ministério da Justiça. Elaboração própria.

No exame do *corpus*, o presente trabalho priorizará a análise dos discursos presentes nos Projetos de Lei que alteraram a Lei de Execução Penal. Para isto, a Análise de Discurso Crítica (ADC) será ferramenta essencial de interpretação,

especialmente os estudos de Eni Orlandi (2007 e 2012) e da chamada “Análise de Discurso Crítica do Brasil” (PAULA, STAFUZZA, 2010), como já realizado em trabalho anterior (FERREIRA, 2010).

Em todos os documentos dos Projetos de Lei analisados, há bastante material para a pesquisa sobre as possibilidades que se encontram à disposição de Deputados e Senadores para a alteração à Lei de Execução Penal e, conseqüentemente, para a intervenção, em nível normativo, na formulação, execução e avaliação de políticas públicas penitenciárias e na definição de políticas criminais para o Brasil.

O capítulo não trará uma abordagem pormenorizada de cada PL, ou uma descrição cronológica das etapas de tramitação de cada proposição. Pressupõe-se que tal forma de apresentação das informações poderia ser cansativa ou repetitiva. Assim, a análise se dividirá de acordo com termos-pivô (ORLANDI, 2007 e 2012) encontrados em um ou em vários Projetos de Lei e que, por sua frequência ou relevância, devem ser aqui mencionados.

2.1.1 *Parlamentares juristas e o campo jurídico-legislativo*

A primeira questão que se apresentou de forma bastante forte na análise dos projetos de lei tem natureza, ao mesmo tempo, formal e material: os parlamentares responsáveis pela condução da tramitação das propostas legislativas – quer na condição de relatores ou de membros de Comissões que analisaram tais propostas – são, com frequência, representantes de alguma carreira jurídica – são advogadas e advogados, juízas e juizes, membros do Ministério Público e, por isso, carregam certa “autoridade” na relatoria de projetos de lei e, historicamente, são ouvidos para a análise destas questões. Tais participantes se reúnem em uma categoria a qual denomino *parlamentares juristas*, pois se utilizam do campo jurídico para se afirmarem como “especialistas” em execução penal⁵⁰. No entanto, sua posição de “privilégio

⁵⁰ Em sua tese de Doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, Laura Frade traçou uma impressão semelhante: “[...] os trabalhos teóricos a respeito do Congresso Nacional referem a existência do que, na prática, é chamado do “Alto Clero” e “Baixo Clero”. Implica dizer que a distribuição do poder varia dentro do Legislativo Federal. Alguns parlamentares, justamente em função do cargo que ocupam, bem como de seu conhecimento sobre temas específicos, influem mais do que outros na elaboração da agenda [*legislativa*] e nas votações” (FRADE, 2007, p. 66).

técnico” não os qualifica, pois se pode perceber uma série de erros técnicos cometidos por estes que, pela carreira jurídica que insistem em ostentar em seus discursos, não deveriam ocorrer. Segundo Pierre Bourdieu,

Na designação dos membros de uma comissão, a escolha das pessoas é extremamente importante: a escolha deve se fixar em pessoas respeitáveis, respeitadas das formas, sabendo impor as formas, fazer as coisas segundo as formas, respeitar as regras, a regra do jogo, jogar o jogo; sabendo também pôr o direito de seu lado – e é uma fórmula magnífica que não quer dizer “respeitar o direito” (BOURDIEU, 2014, p. 69).

Segundo Antônio Augusto de Queiroz, em publicação organizada há 22 anos pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP),

Entre os atributos que caracterizam um protagonista do processo legislativo, destacamos a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja pelo saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e, principalmente, facilidade para conceber ideias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando sua repercussão e tomada de decisão. Enfim, é o parlamentar que, isoladamente ou em conjunto com outras forças, é capaz de criar seu papel e o contexto para desempenhá-lo (DIAP, 2015, p. 11).

Os três “parlamentares juristas” aqui escolhidos – tendo por critério a frequência e a intensidade de seus discursos – cumprem exatamente com as funções exigidas na citação anterior.

Início a análise da atuação dos “juristas” pela atuação do Deputado Federal Ibrahim Abi-Ackel⁵¹. Conhecido nacionalmente por ter assinado a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.657/1983, que originou a Lei de Execução Penal, Abi-Ackel figura como relator do PL nº 726/1995, que revogou o art. 182 da LEP, e do PL nº 5.073/2001, que originou a Lei nº 10.792/2003, assumindo papel de destaque na discussão sobre o regime disciplinar diferenciado.

⁵¹ Segundo o DIAP, este é o perfil de Ibrahim Abi-Ackel em 2003, quando obteve grande projeção nas discussões, no Congresso, sobre o regime disciplinar diferenciado: “Deputado, 7º mandato, advogado e professor universitário. Ministro da Justiça no Governo Figueiredo, é um dos juristas mais requisitados no Congresso. Foi relator adjunto do então deputado e atual ministro do STF Nelson Jobim na revisão constitucional. Respeitado por seu saber e capacidade de argumentação, é consultado com frequência pelos colegas da Comissão de Constituição e Justiça, notadamente em assuntos eleitorais, regimentais e questões políticas e institucionais. Apesar de discreto, é um excelente orador. Destaca-se como formulador” (QUEIROZ, 2003, p. 26).

Em todos os dossiês analisados, o Deputado Federal Ibrahim Abi-Ackel é considerado uma figura que detém respeito e autoridade no mundo parlamentar, por seu histórico e por sua reputação no campo jurídico. Em diversas passagens, o parlamentar reivindica para si a “paternidade” da Lei de Execução Penal. Um exemplo da exposição de sua autoridade no campo é uma fala sua, extraída do dossiê da Lei nº 10.792/2003:

O SR. IBRAHIM ABI-ACKEL (PPB-MG. Para emitir parecer). [...] Não tivesse eu, na minha passagem pelo Ministério da Justiça, redigido a nova parte geral do Código Penal, que criou as penas alternativas à prisão, o sistema carcerário brasileiro já teria explodido em cacos há mais de dez anos. Depois, como Deputado desta Casa, não tivesse eu feito o substitutivo que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, as ações penais com réus com penas previstas em até dois anos estariam abarrotando todos os escaninhos da Justiça Criminal, em todo o País. Devo ainda dizer que este País nunca possuiu uma lei de execução penal. O cumprimento da pena se fazia num hiato de ilegalidade. Batidas nas costas do preso as portas da prisão, estava ele submetido à disciplina, ao capricho e à eventual crueldade do diretor da prisão e dos agentes penitenciários. Assumo a responsabilidade de ter elaborado o primeiro projeto de lei de execução penal que este País possuiu – e possui ainda hoje -, sendo esta alteração a primeira que se tenta introduzir no seu texto” (BRASIL, DCD, 2/4/03, p. 11.643).

Abi-Ackel é frequentemente homenageado pelos colegas, em Plenário. Porém, suas falas ou seus pareceres oferecidos nos dossiês analisados não possuem nenhuma diferença ou privilégio técnico em relação a outros parlamentares que não possuem a mesma reputação.

Outro “parlamentar jurista” é Antonio Carlos Valadares⁵², que participa ativamente de muitas das discussões analisadas. O parlamentar proferiu voto em separado na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados na análise do PLC nº 5.073/2001, que alterou o art. 52 da Lei de Execução

⁵² Segue um breve perfil do parlamentar, elaborado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP): “Senador, 3º mandato, sergipano, advogado e químico. Político experiente, foi prefeito de Simão Dias/SE (1967-1970), deputado estadual por duas legislaturas (1971-1974 e 1975-1978), deputado federal (1979-1982), secretário estadual de Educação e Cultura, além de vice-governador (1983-1986) e governador de Sergipe (1987-1990). [...] A Lei nº 12.683/2012, que dispõe sobre novas regras para o combate à lavagem de dinheiro, também é de origem do parlamentar por meio do PLS 209/2003. Já presidiu a Comissão de Assuntos Sociais da Casa. Como presidente do Conselho de Ética do Senado Federal, conduziu o processo de cassação do mandato do senador Demóstenes Torres (DEM/GO). Já foi líder e vice-líder do PSB no Senado. Integra a representação do Brasil no Parlamento do Mercosul (Parlasul). Parlamentar com excelente trânsito no Congresso, foi relator na Comissão Mista de Orçamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013. [...] Bom debatedor e formador de opinião, destaca-se como articulador” (QUEIROZ, 2014, p. 53).

Penal para instituir o chamado Regime Disciplinar Diferenciado⁵³. Por último, foi relator da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados no PLS nº 265/2006, que discutiu a remição da pena pelo estudo. Muito articulado, sempre expôs o seu ponto de vista no Plenário, colaborando para a aprovação de diversos projetos de lei analisados. Um exemplo de suas intervenções está abaixo, extraída do dossiê da Lei nº 12.433/2011:

O SR. ANTÔNIO CARLOS VALADARES (Bloco / PSB – SE). – “Por último, Sr. Presidente, queria informar à Casa que esse projeto conta com o entusiasmo e o apoio do Ministério da Justiça, do Ministério da Educação, das Defensorias Públicas do Brasil, assim como de diversas organizações sociais, como a Pastoral Carcerária, o Instituto Sou da Paz, o Conectas Direitos Humanos, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa entre tantas outras entidades que se entusiasmarão com seu projeto.

Por um dever também de justiça, quero lembrar que esse projeto vem ao encontro do segundo pacto federativo assinado pelos três Poderes em maio de 2009 para uma Justiça mais rápida e efetiva. Nesse segundo pacto federativo este projeto foi contemplado como uma prioridade para que possamos sentir a importância de que se reveste esta proposição.

Por outro lado, a Justiça já vinha aceitando como normal a concessão da remição àqueles presos ou àqueles condenados que preferissem estudar. Por exemplo, a Súmula 341, do STJ, que diz: “A frequência a curso de ensino formal é causa de remição de parte do tempo de execução da pena sob regime fechado ou semi-aberto”.

A inovação do projeto está em uniformizar a correspondência entre horas de estudo e dias de pena remidos, de forma a evitar a diversidade de interpretação a respeito da matéria.

Então a Justiça já havia, em decisões não só do STJ, como de tribunais dos Estados, se manifestado sobre a matéria.

Cabe ao Poder Legislativo, que é o poder do povo, poder que representa por excelência a vontade popular, decidir em última instância o que devemos fazer, qual destino devemos dar aos presos para que eles consigam se adequar, quando em liberdade, aos trâmites legais e a um convívio salutar com a sociedade. Termina as minhas palavras com – vamos ver se consigo pronunciar a palavra – ressocialização.

Consegui! Com isso termino as minhas palavras” (BRASIL, 2011, DSF, 09/06/2011, p. 22.658).

Em suas manifestações, o Senador se preocupa em mencionar a realização de audiências públicas, ou o apoio de diversos setores da sociedade a determinadas proposições legislativas – percebe-se isso com frequência no PLS nº 265/2006, que discutiu a remição da pena pelo trabalho e pelo estudo. Esforça-se em mencionar

⁵³ Inspirado nas prisões *supermax* dos Estados Unidos da América, o modelo de regime disciplinar diferenciado prevê isolamento individual, redução do horário de banho de sol e das visitas, para aqueles condenados que, no curso do cumprimento da pena, tenham praticado falta grave. Para mais discussões doutrinárias sobre o RDD no Brasil, ver CARVALHO, FREIRE, 2005.

diplomas internacionais sobre a matéria, como, no caso do PLC nº 5.073/2001, que instituiu o RDD, o parlamentar citou, em parecer em separado, a Exposição de Motivos das Regras Mínimas para o Tratamento de Presos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁵⁴. Porém, na mesma manifestação, o parlamentar expõe o seguinte posicionamento:

[...] o conceito da tríplice finalidade é bastante familiar mesmo a pessoa comum do nosso tempo, para quem, ao menos no plano racional, o preso é colocado na penitenciária com vistas a ser punido, intimidado e, principalmente, reformado. Mas essa ideia é enganosa e meramente simplista, pois como nos diz Bernard Shaw: 'para punir um homem retributivamente é preciso injuriá-lo. Para reformá-lo, é preciso melhorá-lo. E os homens não são melhoráveis através de injúrias'. Daí ser extremamente difícil estabelecer uma teoria prática da punição reformadora" (DCD, 19/7/03, p. 19.153).

Em seu parecer, o parlamentar não explica o que seria a "teoria prática da punição reformadora". Ao comentar a Lei de Execução Penal, autores mencionam, com frequência, os princípios informadores da execução penal brasileira e, principalmente, os objetivos da execução, dispostos no art. 1º da LEP ("a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" – BRASIL, 1984). As condições de cumprimento de pena – como é o contexto da discussão do PL acima mencionado – são consideradas dever do Estado⁵⁵.

O terceiro personagem que deve ser analisado na condição de "parlamentar jurista" é o Senador Demóstenes Torres⁵⁶. Exemplo de um discurso proferido pelo então parlamentar segue abaixo:

⁵⁴ "[...] o essencial não é somente descrever a forma detalhada de um sistema penitenciário modelo, mas, acima de tudo, garantir que sua organização seja em cumprimento ao conceito de que toda pessoa, privada da sua liberdade, deve ser tratada com humanidade e com respeito à dignidade inerente a qualquer pessoa, a fim de que se possa atingir o objetivo principal de reforma e de reabilitação moral dos presos. Aliás, as Regras Mínimas de Tratamento do Preso, regras 57, 58 e 59, sustentam o dever da instituição prisional em utilizar toda a assistência educacional, moral e espiritual no tratamento de que se mostre necessitado o interno, de sorte a se lhe assegurar que, no retorno à comunidade livre, esteja apto a obedecer às leis" (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.153).

⁵⁵ Por todos, ver PRADO; HAMMERSCHMIDT, MARANHÃO, COIMBRA, 2013.

⁵⁶ Segue o seu perfil, de acordo com o DIAP de 2011: "Senador, 2º mandato, goiano, promotor e procurador de Justiça. Parlamentar de sólida formação jurídica, militou no movimento estudantil e na OAB/GO. Foi secretário estadual de Segurança Pública no Governo de Marconi Perillo (1999 a 2002), presidente do Conselho de Direitos Humanos de Goiás e Procurador-Geral de Justiça do Estado. Respeitado por seu saber jurídico, já presidiu a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No mandato parlamentar, merecem destaque as relatorias da CPI do Apagão Aéreo, da CPI da Pedofilia, do Estatuto do Idoso e do projeto que deu origem à Lei da Ficha Limpa, LC nº 135/2010. Atual líder do

No Brasil, ninguém que seja ladrão de galinha ou que cometa um crime leve vai para a cadeia. Até dois anos de previsão de crime, temos a suspensão condicional do processo; até quatro anos, temos aplicação das penas alternativas, o que é muito bom que isso aconteça; até oito anos, temos o início do cumprimento em semiliberdade. Ou seja, até a pena de oito anos de reclusão, ninguém vai para a cadeia no Brasil. Para V. Ex^{as} terem uma idéia do que é isso, a pena mínima do homicídio é de seis anos. Assim, muitos homicidas não vão nem parar na cadeia (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.188).

No presente trecho, o parlamentar reflete opiniões reproduzidas pelas mídias e pelo senso comum punitivo, sem expressar o conhecimento técnico sobre a realidade do encarceramento no Brasil, especialmente em relação às prisões provisórias. Ao dizer que “até a pena de oito anos de reclusão, ninguém vai para a cadeia no Brasil” ou que “muitos homicidas não vão nem parar na cadeia” e ao reproduzir apenas as previsões legais sobre a matéria, considerando a sua reputação de jurista, o então Senador se utiliza de argumentos falaciosos, segundo Atienza (2015, p. 9)⁵⁷. Considerando o seu perfil e a sua influência, percebe-se que seus argumentos tiveram peso significativo para a aprovação da lei que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado no Brasil. O mesmo comportamento pode ser verificado nas discussões do PLS nº 175/2007, que autorizou o uso do monitoramento eletrônico no Brasil.

Vale reproduzir o diálogo travado entre os Senadores Demóstenes Torres e Eduardo Suplicy, no curso da discussão, no plenário do Senado, do PLS nº 136/2006, que originou a Lei nº 11.466/2007:

O SR. EDUARDO SUPLICY (Bloco / PT-SP) – Vamos supor que estivesse eu preso numa detenção...

Democratas no Senado, atua também como titular das Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição e Justiça. Neste início de legislatura, vem adotando postura ainda mais contundente na oposição ao Governo de Dilma Rousseff em comparação ao Governo do antecessor, ex-presidente Lula. Destaca-se como formulador” (QUEIROZ, 2011, p. 48).

⁵⁷ “Os argumentos podem ser avaliados a partir das três concepções ou perspectivas assinaladas: como corretos ou incorretos (conforme o ponto de vista formal) ou como mais ou menos sólidos (conforme o ponto de vista material) ou persuasivos (conforme o ponto de vista pragmático). Mas essas qualificações deixam de fora uma categoria intermediária entre os bons e maus argumentos. Pois, de fato, há argumentos que têm a aparência de serem bons, mas que não o são, a que tradicionalmente se tem denominado “falácias”. O estudo das falácias resulta especialmente importante, pela capacidade de engano que envolvem, por terem essa aparência de bons argumentos. Aristóteles dizia que eram como os metais que pareciam preciosos sem sê-lo. Por outro lado, quem usa uma falácia pode fazê-lo sabendo que é um mau argumento, com o propósito de enganar (caberia falar, então, de sofisma), ou até mesmo de boa-fé, sem ter consciência do engano que supõe (paralogismo). O que gera as falácias é tanto aquilo que Bentham chamava “interesses sinistros” (os interesses pessoais que não podem ser declarados abertamente) como também as dificuldades cognitivas dos seres humanos” (ATIENZA, 2015, p. 9).

O SR. DEMÓSTENES TORRES (PFL – GO) – Use outro exemplo, Senador, por favor!

O SR. EDUARDO SUPLICY (Bloco / PT-SP) – Não, é que não vou citar outro Senador.

O SR. DEMÓSTENES TORRES (PFL – GO) – Bem, neste caso, fica mantido o exemplo.

O SR. EDUARDO SUPLICY (Bloco / PT-SP) – Vamos supor a hipótese de eu estar preso, e que V. Ex^a, como Senador, viesse visitar-me e considerasse interessante levar o seu celular à minha cela para que, digamos, eu pudesse falar uma palavra com meu filho, ou até com uma autoridade. E V. Ex^a, como Senador, considerasse que isso fosse justo, humano adequado, e inclusive transmitisse ao Secretário da Segurança do Estado: “olha, eu vou entrar para visitar o meu ex-colega que hoje está detido e, como Senador, gostaria de...”. Faça essa pergunta porque tive a oportunidade de fazer visitas e, como Senador, levar o meu celular, tendo obtido autorização do presídio e, em algumas circunstâncias, até do Secretário da Segurança no meu Estado e, aí, conversei com uma pessoa que ali estava detida. Não era um ex-Senador, mas coloquei a hipótese para que V. Ex^a pense sobre essa situação.

O SR. DEMÓSTENES TORRES (PFL – GO) – Não nesse caso, Senador. Veja bem, é para fim criminoso. Não é o caso. Outro Senador que foi...

O SR. EDUARDO SUPLICY (Bloco / PT-SP) – Vamos supor que eu tivesse cometido um delito. Espero que eu nunca cometa, mas...

O SR. DEMÓSTENES TORRES (PFL – GO) – Sim, mas ainda assim o fim não seria esse, embora estejamos aprovando outro projeto, porque não fica ao alvedrio do visitante fazer a comunicação. Nesse caso, V. Ex^a foi muito bem intencionado. Mas suponhamos que seja um outro qualquer que não tenha o coração que V. Ex^a tem, e que esteja levando um celular para um criminoso contactar com seu chefe de quadrilha. Então, não pode ficar ao alvedrio do visitante levar ou não. Nesse caso, V. Ex^a foi autorizado pela autoridade e não havia problema algum. A lei não apanharia o exemplo de V. Ex^a – nem o visitante, que seria eu que estaria levando o celular para V. Ex^a falar, por uma questão humanitária, com a sua família. Então, nessa hipótese, no caso, não se aplica.

O SR. ROMEU TUMA (PFL – SP) – Senador Demóstenes, eu acho que a proibição é o ingresso de telefone no presídio. Deve ser deixado na portaria. Se eu for ao presídio, deixo o telefone na portaria. O advogado também não pode entrar com telefone. Não será a bondade do Senador Suplicy a prevalecer numa hora em que o sujeito usa o telefone. Desculpe-me, Senador. Acho que devemos proibir a entrada do telefone (BRASIL, 2007b, DSF, 8/3/07, p. 4.502).

O diálogo acima mencionado nos revela que a posição de membro do Ministério Público ostentada pelo Senador Demóstenes Torres não representa muita qualificação em seu discurso de distinção entre “pessoas de bom coração”, como seria o caso do Senador Eduardo Suplicy, e “pessoas de mau coração”, como seriam os “criminosos” componentes de organizações criminosas.

Sobre os *parlamentares juristas*, mais uma vez recorro a Bourdieu para demonstrar que tais posições são importantes instrumentos para a obtenção de capital social no Legislativo, para dar à própria instituição um sentido de “nobreza”:

Na designação dos membros de uma comissão, a escolha das pessoas é extremamente importante: a escolha deve se fixar em pessoas respeitáveis, respeitadas das formas, sabendo impor as formas, fazer as coisas segundo as formas, respeitar as regras, a regra do jogo, jogar o jogo; sabendo também pôr o direito de seu lado – e é uma fórmula magnífica que não quer dizer ‘respeitar o direito’. A alquimia burocrática que se operou durante dez séculos, e ainda hoje continua a operar, é encarnada na guarda republicana e no tapete vermelho, nas palavras – dizer, por exemplo, ‘uma reunião no mais alto nível’ supõe que há um mais alto nível e uma base – nas locuções estereotipadas, nos gestos insignificantes... Nesse terreno, a sociologia é extremamente difícil porque deve analisar nos detalhes coisas percebidas como insignificantes a respeito de um sujeito, que é o sujeito nobre por excelência, portanto sobre o qual haveria que dizer coisas muito gerais [...], considerações universais (BOURDIEU, 2014, p. 69).

Assim, o próprio Legislativo se beneficia de tais discursos, de tais concepções, para demonstrar à população que possui em seus quadros pessoas altamente capacitadas para o exercício do mandato e para a representação dos interesses da sociedade. Tais parlamentares ocupam todos os espaços das Casas Legislativas – plenários, comissões, gabinetes – e, nesses lugares, produzem documentos que são utilizados para a definição de políticas legislativas. Documentos bastante relevantes para a análise da tramitação de um projeto de lei são os pareceres das Comissões, objeto de análise no próximo item.

2.1.2. “Propostas louváveis”: os pareceres das Comissões

Pierre Bourdieu chama o Parlamento de “lugar de consenso organizado, ou melhor, local de um dissenso regulado” (BOURDIEU, 2014, p. 461). Tal ideia de “dissenso regulado” se desenvolve no sentido de que há permissão para o embate de ideias e de argumentos, desde que determinadas regras sejam observadas – regras estas formais, instrumentais, procedimentais. Isso se constata, nos projetos de lei analisados, em relação à análise de constitucionalidade das propostas submetidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Em ambas as casas, a análise da

constitucionalidade da proposição legislativa é apenas formal – a CCJC ou a CCJ se concentram em identificar se há vício de legitimidade do proponente e se há artigo da Constituição a complementar ou artigo de lei ordinária a ser alterado. Pode ser citado o seguinte exemplo:

Inicialmente, entendemos serem constitucionais as propostas, vez que o conteúdo material das proposições está incluído na competência da União para legislar sobre direito penal e penitenciário, a teor dos arts. 22, I e 24, I da Constituição Federal. Da mesma forma, cumpriram-se os ditames relativos à iniciativa legiferante, previstos no art. 61 da Constituição da República.

Quanto à juridicidade da medida, existem alguns reparos a serem realizados. Não há considerações relativas à técnica redacional utilizada, vez que se conforma à legislação específica.

Quanto à avaliação de conveniência e oportunidade das proposições, seus autores e relatores alegam, em uníssono, a redução da sobrecarga a que o sistema prisional está submetido, além da reprodução da bem-sucedida experiência estrangeira com sistemas de monitoramento eletrônico. Vislumbram um sensível abatimento nos gastos públicos com execução penal, vez que o monitoramento eletrônico custa, anualmente, cerca de metade de que o Estado despende com a permanência de um detento num presídio. Ressaltam a maior viabilidade de reintegração do condenado à sociedade, vez que o equipamento permite ao monitorado manter atividades como trabalho, estudo e contato com seus familiares. [...] Por essa razão, acatamos todos os argumentos apresentados [...] (BRASIL, 2010b, DCD, 08/02/2008, p. 856-857).

Nas demais Comissões “temáticas” – e, nos dossiês analisados, verifica-se que as mais acessadas foram a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, a Comissão de Seguridade Social e Família e a Comissão de Finanças e Tributação –, os pareceres que deveriam dar substrato técnico às proposições legislativas se resumem a considerar a proposta “louvável” ou “válida”. O primeiro exemplo é o parecer da Deputada Federal Lídia Quinan, na Comissão de Seguridade Social e Família, no PLC nº 335/1995, que originou a Lei nº 11.942/2009:

O Projeto de Lei nº 335, de 1995, é louvável por tornar obrigatórias as instalações mencionadas no art. 89 da Lei nº 7.210/84, estando plenamente de acordo com a Constituição Federal que procurou ampliar os direitos da mulher, não só os sociais capitulados no art. 7º, mas nos direitos e garantias individuais previstos no art. 5º que expressamente protege as presidiárias [...] (BRASIL, 2009d, DCD, 18/10/2001, p. 51.203-51.204).

A justificativa utilizada pela parlamentar para considerar “louvável” a proposta não a fundamenta, apenas citando as disposições da Constituição Federal que se ligam aos direitos sociais das mulheres.

O segundo exemplo vem do dossiê do PLS nº 265/2006, no parecer do Senador Wilson Santos Relator da proposição na Comissão de Educação, Cultura e Esporte:

[...] é bem verdade que tanto na doutrina quanto na jurisprudência há quem interprete a remição pelo trabalho, atualmente prevista no art. 126 da Lei de Execução Penal, de forma ampla, argumentando-se que este não se restringe ao trabalho físico, mas abrange também o intelectual, no qual se incluiria o estudo. No entanto, não há dúvidas de que a ausência de norma legal expressa nesse sentido dificulta a aplicação do instituto da remição pelo estudo. Assim, afigura-se louvável a iniciativa contida no PLS nº 265, de 2006, cuja intenção é exatamente dirimir eventuais discordâncias quanto à matéria. Verificamos, porém, a necessidade de ajustar o texto da proposição no que diz respeito à conveniência de tornar claro que a mera frequência a aulas sem comprovação de aproveitamento não deve dar ensejo ao recebimento do benefício pelo preso. Apresentamos, assim, emenda referente a essa questão (BRASIL, 2011, DSF, 10/09/2010, p. 45.204-45.205).

Chamar a proposta de “louvável” parece ser um instrumento discursivo bastante utilizado no Congresso Nacional para abreviar a análise de uma proposição legislativa. O juízo de valoração imbuído neste adjetivo não é nada “técnico”, como se esperaria da análise de uma comissão, especialmente daquelas temáticas. Tal constatação é importante para a crítica à qualificação dos discursos no Legislativo brasileiro, especialmente se considerarmos que os pareceres são terminativos em algumas destas Comissões, como indica o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 54. Será terminativo o parecer:
 I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;
 II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;
 III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares (BRASIL, 2015a).

O Regimento Interno do Senado Federal também prevê a possibilidade de as Comissões analisarem os Projetos de Lei, dentre outros atos, em caráter terminativo, nos termos de seu art. 91:

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:
 I - projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto

de código;

II - projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X).

III - projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I - tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I);

II - autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III - alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII);

IV - projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V - indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição;

c) proposta de emenda à Constituição.

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no *Diário do Senado Federal*.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso eletrônico da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado (BRASIL, 2015f).

O mesmo recurso foi utilizado em pareceres nos projetos de lei que resultaram nas Leis nº 12.433/2011 e 12.654/2012, em pareceres; no plenário, a ocorrência surge em discurso proferido pelo Senador Demóstenes Torres, nas discussões para a aprovação da Lei nº 12.258/2010.

O uso do adjetivo “louvável”, por si só, já seria desnecessário, pois em nada contribui para a análise das matérias. Parece encobrir movimentações cotidianamente realizadas nas Casas Legislativas, próprias de uma arena política, para elogiar as iniciativas de companheiros de partido político ou para manifestar respeito em relação a adversários. Gerou incômodo, no momento da análise, a ausência de fundamentação para o emprego de um termo tão recorrente.

2.1.3 Os argumentos econômicos e orçamentários

Muitos dos dossiês analisados propuseram alterações na Lei de Execução Penal que dependiam de investimentos consideráveis na estrutura do sistema penitenciário, como a construção de novas alas em estabelecimentos prisionais, a contratação de mais servidores públicos para a consecução dos deveres de assistência já contidos na LEP e “aprimorados” pelos Projetos de Lei em discussão, ou o investimento em tecnologia, para a melhoria da segurança pública. Como já mencionado, apenas em dois dossiês verificou-se que as matérias foram submetidas à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados⁵⁸. Nos discursos parlamentares, não se demonstra interesse em alterar essa realidade.

Quando o Projeto de Lei da Câmara nº 5.073/2001 foi ao Senado Federal, para análise, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Tasso Jereissati, assim se manifestou a respeito dos custos do processo penal:

A solução adotada pelo projeto em apreço para acabar com o chamado “turismo judiciário”, em que o preso precisa ser frequentemente deslocado para o tribunal, é a ida do próprio magistrado ao estabelecimento penal. Isso parece um contra-senso (*sic*) num país em que os presídios são dominados e governados por organizações criminosas, como o CV e o PCC. Essa solução esconde manifesto risco contra a vida de nossos magistrados. Além disso, é uma afronta à administração da Justiça, pois o juiz deixará de julgar para tratar apenas de visitas a presos, pois, só no Estado de São Paulo, há 7.000 escoltas por semana! É imprescindível a adoção pelo nosso sistema judiciário da moderna técnica da videoconferência, solução simples e menos onerosa aos cofres públicos, e usada com sucesso por vários países do mundo. É o que propõe a emenda nº 10. Em São Paulo, por exemplo, a média de gasto com a escolta de um preso ao tribunal é de R\$2.500,00. Com o sistema de videoconferência, estar-se-ia economizando algo em torno de R\$ 17.500.000,00 por semana em São Paulo, se considerarmos um preso por escolta. Só no Distrito Federal, conforme declaração do juízo de execução penal, a economia está em torno de R\$ 1 milhão por mês (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.138).

Essa é a primeira vez, considerando-se os demais Projetos de Lei analisados até o ano de 2003, em que há menção aos custos do sistema de justiça criminal da época. As informações são desprovidas de fontes e se concentram às Unidades da

⁵⁸ É o caso dos dossiês que originaram as Leis nºs 11.340/2006 e 11.942/2007.

Federação São Paulo e Distrito Federal, mas, de toda forma, indicam uma tentativa de discussão mais objetiva do que as até então expostas.

Os parlamentares, caso estivessem preocupados com o investimento no sistema penitenciário, poderiam se manifestar em relação ao uso do FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional - instituído pela Lei Complementar nº 79/1994⁵⁹. Sua discussão surgiu, pela primeira vez, no Projeto de Lei nº 136/06, que originou a Lei nº 11.466/2007.

O SR. JOÃO CAMPOS (PSDB – GO. Para emitir parecer. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, caros Parlamentares, esse projeto é de grande importância. Mas, antes de me referir sobre seu mérito, até porque fui diretor de penitenciária por 2 anos, quero dizer que acho um absurdo que ainda se encontrem aparelhos de comunicação dentro dos estabelecimentos penitenciários sob a alegação de que não existe uma lei federal vedando essa possibilidade. É claro que a existência de aparelhos de comunicação dentro dos estabelecimentos prisionais no Brasil não tem procedência nesse fato. São outras as razões. E, se esse aspecto depende do Poder Legislativo, estamos fazendo, e bem, principalmente a partir do momento em que o Deputado José Eduardo Cardozo amplia o texto ao acolher as sugestões advindas do projeto do Deputado Antônio Carlos Pannunzio e outras colaborações do Plenário.

Se o Governo, que tem o Fundo Penitenciário Nacional, não disponibilizar recursos para que os estabelecimentos prisionais contem com tecnologia de ponta, para que esse trabalho de revista e fiscalização seja feito com eficácia, a lei será em vão. Todavia, nós, da Câmara Federal, o Parlamento brasileiro terá cumprido seu papel. Não tenho dúvida disso (BRASIL, 2007b, DCD, 15/2/07, p. 4.730).

⁵⁹ De acordo com o art. 3º da LC nº 79/1994, os recursos do FUNPEN poderão ser aplicados em:

Art. 3º. [...] I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços penitenciários;

III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais;

V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;

VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;

VII - elaboração e execução de projetos voltados à reinserção social de presos, internados e egressos;

VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

IX - programa de assistência às vítimas de crime;

X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;

XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.

XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 119, de 2005\)](#)

XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.

O Senador Eduardo Azeredo, na discussão do PLS nº 136/2006, chega a mencionar um argumento econômico utilizado pelo Governo Federal para a não instalação de bloqueadores de telefonia celular nos estabelecimentos prisionais, mas não o desenvolve de forma suficiente a alcançar, por exemplo, o uso do FUNPEN. Pelo tom de sua fala, entende-se que ele pretende abordar o não uso do referido fundo para os fins a que se destina, mas tal crítica não fica suficientemente clara:

O SR. EDUARDO AZEREDO (PSDB – MG. Para discutir. Sem revisão do orador) – Não preciso dos cinco minutos, Sr. Presidente, quero só dizer que voto a favor, assim como nosso Partido. É importante o Projeto, mas quero reiterar o que falei na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania: a solução definitiva está no bloqueio do sinal de celular nos presídios brasileiros.

A questão da miniaturização vai trazer cada vez mais dificuldade para se evitar o celular dentro dos presídios. Então, mesmo endurecendo – o que é uma medida correta, é válida -, não vai resolver ainda. Temos problemas de corrupção dentro dos presídios, temos esse problema tecnológico, que vai cada vez vencendo etapas no mau sentido, quanto às pessoas que usam mal a tecnologia. Então, vamos votar a favor, mas conscientes de que precisamos também de uma legislação que obrigue as empresas de telefonia a instalarem os bloqueadores, seja por conta própria ou de que maneira for. O fato é que não pode ficar esse verdadeiro buraco negro, que não se faz porque diz que é muito caro. Se é muito caro, então, o Governo também deveria entrar na questão para resolver e não ficar indefinido (BRASIL, 2007b, DSF, 8/3/2007, p. 4.505).

Fato interessante ocorreu durante a discussão, no Senado Federal, do PL que originou a Lei nº 11.942/2009, que estabelece o dever do Estado em promover assistência às mães encarceradas e seus filhos/suas filhas. O Senador Fernando Bezerra propôs, por meio do Requerimento nº 812, de 2004, a inconstitucionalidade da proposição, pois,

[...] embora a União possua atribuições executivas em matéria penitenciária (presídios federais), a maior parte das penas restritivas de liberdade são cumpridas em penitenciárias estaduais ou do Distrito Federal. Nesse sentido, não deve a lei federal onerar os Estados, sem proporcionar-lhes as condições financeiras adequadas para novos encargos. Importa observar que a Emenda nº 2-CCJ, de autoria do Senador Nei Suassuna, que condiciona a implementação da lei à observância das normas de finanças públicas aplicáveis, não supre a inconstitucionalidade do novo inciso I do art. 89 da Lei de Execução Penal, por violação do art. 62 da Constituição Federal, combinado com o art. 61, §1º, inciso II letra c do Texto Federal. Além disso cabe verificar mais amiúde a juridicidade da proposição, cotejando-a com o dispositivo nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2009b, DCD, 24/6/04, p. 19.356).

Em seguida, esta proposição foi à Comissão de Constituição e Justiça para análise da Relatora, a Senadora Serys Slhessarenko, que proferiu o Parecer nº 488/2005. Segue um excerto:

[...] A LRF seria flagrantemente inconstitucional se atasse as mãos do Congresso Nacional, se restringisse a sua competência de produção das leis do País devido a questões orçamentário-financeiras, se simplesmente usurpasse o Poder Legislativo de sua independência, em clara afronta ao art. 2º.

Todas as leis, direta ou indiretamente, envolvem questões orçamentário-financeiras. O presente PLC apenas garante direitos já constitucionalmente positivados, e a garantia de direitos aos cidadãos fatalmente inclui despesas por parte do Estado, pois o mesmo foi constituído para isso, como anunciam os filósofos contratualistas desde o século XVII. Mas, por causa disso, o Poder Legislativo não pode mais garantir direitos por meio de sua competência primária, a produção da lei? E ainda: não pode mais criar direitos e obrigações? A sociedade está agora jogada à sua própria sorte devido a uma lógica puramente orçamentário-financeira, de preocupação primária do Poder Executivo? Se assim é, então deveríamos fechar as portas do Legislativo e do Judiciário, e reerguer os Estados absolutistas anteriores à Revolução Francesa!

Obviamente que longe a LRF está de propor tanto. Tal lei, e a gestão fiscal responsável, se aplicam no momento de execução da lei, pois, caso contrário, haveria choque de competências constitucionais. Assim, transformando o PLC nº 105, de 2003, em lei, os administradores deverão zelar pelo seu cumprimento com responsabilidade fiscal, mas deverão cumpri-la, regulamentando-a em suas unidades federativas e adotando-a como norte, pois ela permite o gozo de direitos constitucionais pelas mães detentas, as quais, segundo o princípio da dignidade da pessoa humana – fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF) – não podem ter tratamento diferente daquele dedicado a mães livres. Ou será que só mães que não cometeram crimes e os filhos destas têm direito a atendimento em hospitais e creches por pessoal qualificado? Será que devemos reservar os “piores” para os “piores”? A nossa Carta Magna não estabelece esse tipo de discriminação, muito pelo contrário. O PLC nº 105, de 2003, portanto, atende aos requisitos de constitucionalidade (BRASIL, 2009b, DSF, 31/5/03, p. 17.633-17.634).

O parecer da relatora da Comissão refutou a argumentação exposta pelo Senador Fernando Bezerra, mas lhe falta a discussão sobre os impactos da aprovação da proposição no sistema penitenciário, especialmente porque a matéria trata da construção de berçários e creches em estabelecimentos prisionais destinados às mulheres. A argumentação da Relatora foi, basicamente, jurídica, no sentido de que, uma vez aprovada a lei, cabe aos administradores – federais e estaduais – a

organização para saberem como esta será cumprida. Assim, mais uma vez, nenhuma análise de impacto foi realizada.

Em outra proposição, o Senador Cristovam Buarque, na justificativa do PLS nº 216/2006, aborda questões econômicas e inicia uma discussão sobre políticas públicas para defender a instalação de salas de aula em estabelecimentos prisionais destinadas aos ensinos básico e profissionalizante:

[...] Como o retido não perde seu direito à educação, torna-se necessário implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam a adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas de expansão de programas de educação à distância na modalidade de EJA. Nas prisões, a necessidade básica para se levar adiante instrução aos presos é a construção de salas de aula. Deve ser estabelecido um programa nacional que assegure que a baixa escolaridade e analfabetismo dos infratores detidos sejam minorados, e deve-se oferecer aos estudantes programas de alfabetização e de ensino e exames, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais. O incentivo deve voltar-se, com mais razão, ao seu aproveitamento nos cursos presenciais, com a garantia de fornecimento de material didático-pedagógico, adequado aos estudantes da EJA. O Ministério da Educação deve aliar-se ao Ministério da Justiça em relação ao oferecimento de cursos de EJA para presos e egressos, contando com recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN) (BRASIL, 2010a, DSF, 12/7/06, capa do PL, p. 2-3).

É muito interessante perceber, nessa fala, as intenções do Senador Cristovam Buarque, ao mencionar a necessidade de articulação dos Ministérios da Justiça e da Educação para a implementação da política pública discutida – no caso, o acesso à educação a presos e presas, para lhes assegurar o direito à remição da pena pelo estudo. Considerando-se o perfil do Relator⁶⁰, parlamentar com extensa experiência

⁶⁰ Mais uma vez, faço uso do perfil traçado pelo DIAP (2015, p. 56): “Senador, 2º mandato, pernambucano, professor universitário e doutor em Economia pela Universidade de Sorbonne/França. Destaca-se como debatedor e também chama atenção sua grande capacidade de formulação. Trajetória na vida pública – Além do cargo de senador, Cristovam Buarque já foi reitor da Universidade de Brasília, governador do Distrito Federal e ministro da Educação. Em 2006, candidatou-se à Presidência da República. Atuação político-parlamentar –Presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, já presidiu as Comissões de Educação, Cultura e Esporte, de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Já atuou como 1º vice-líder do PDT no Senado. Especialização técnica – Membro conselheiro da Universidade das Nações Unidas, é especialista e defensor obsessivo da educação. É autor de 13 leis ordinárias, entre as quais a Lei nº 11.783/2008, que institui o Piso Salarial Profissional dos Educadores Públicos, e a Lei nº 12.245/2010, que autoriza a instalação de salas de aula em todos os presídios do Brasil, destinadas a cursos de ensino básico e profissionalizante. Também é de sua autoria a Lei nº 12.692/2012, que dá ao trabalhador o poder de fiscalizar o recolhimento pela empresa de suas contribuições ao INSS”.

na gestão de políticas públicas no campo educacional, é positivo que este contribua para a materialização da política.

Em outra oportunidade, na discussão sobre a importância da aprovação do PLS nº 265/2006, que discutia a remição da pena pelo estudo e pelo trabalho, o Senador Cristovam Buarque mencionou argumentos econômicos, mas, como o Senador Eduardo Azeredo, na passagem acima mencionada, também não os explicitou:

O SR. CRISTOVAM BUARQUE (Bloco / PDT – DF. Pela ordem. Sem revisão do orador) – [...] alguns me perguntam: Senador, quanto custa isso? Eu garanto o seguinte: custa menos do que manter esses presos mais tempo na cadeia e custa ainda muito menos do que trazê-los de volta para a cadeia. Portanto, é um projeto que, a meu ver, tem tudo para ser um instrumento positivo na defesa de paz no Brasil [...] (BRASIL, 2011, DSF, 09/06/2011, p. 22.662).

Um último exemplo para o uso de argumentos econômicos é a fala do Deputado Fernando Francischini a respeito do PL que originou a aprovação da Lei nº 12.433/2011, sobre a remição da pena pelo estudo. Manifestando-se em relação a uma emenda que previa a concessão de bolsas e de financiamento estudantil a presos, o Deputado desenvolve um argumento que contém nítido preconceito aos presos e à população carcerária:

O SR. FERNANDO FRANCISCHINI (PSDB – PR. Sem revisão do orador) – [...] não que não concordemos que um preso tenha direito a estudar, que tenha uma bolsa de estudo. Mas a prioridade do Governo é a de criar uma bolsa para o presidiário. PROUNI! Bolsa integral para quem cometeu crimes e está saindo do presídio. Há jovens de baixa renda, jovens com deficiência física, professores também de baixa renda, nos rincões do País, que precisam do PROUNI com bolsa integral. Seria uma grande irresponsabilidade criarmos uma bolsa integral PROUNI para presos, sabendo que o Governo está fazendo contenção de verbas. Acho que o Relator pode fazer uma melhor divisão das verbas para atender jovens de baixa renda, jovens com deficiência especial, no PROUNI, com bolsa integral, e deixar para mais adiante, quando o nosso País estiver mais avançado, com menos desigualdades, a concessão de uma bolsa integral para o preso (BRASIL, 2011, DCD, 24/03/2011, p. 13.567).

Em todos os excertos de discursos analisados, o uso de argumentos financeiros ou econômicos foi muito frágil. Os parlamentares não demonstraram domínio ou conhecimento suficientes para a discussão de tais argumentos, ou mesmo não os julgaram suficientemente relevantes para uma melhor análise, sendo seduzidos por argumentos típicos do senso comum. Revela-se, assim, a necessidade

de fornecimento de subsídios aos parlamentares para que estes sejam habilitados a discutir, quando a proposição legislativa exigir, custos e projeções de custos para a execução das medidas previstas nos Projetos de Lei.

2.1.4. A força da mídia: os casos que aceleraram a tramitação de Projetos de Lei

Como já mencionado, o “populismo penal” se alimenta de fatos repercutidos intensamente pelas mídias e, a partir de tais fatos, incute a cultura do medo⁶¹. Victor Nunes Leal alertava, em texto escrito em 1945:

As leis feitas de afogadilho, para atender a certas situações mais prementes, são as maiores responsáveis pela mutilação dos institutos jurídicos. Nelas, o legislador tem em vista um resultado imediato a atingir e não se dá ao trabalho de estudar as repercussões que tais alterações provocam no sistema jurídico em vigor (LEAL, 1997, p. 24-25).

Pierre Bourdieu (2014), em vários cursos reunidos na obra “Sobre o Estado”, desenvolve a metáfora do teatro como encenação de instituições, dentre as quais, o Parlamento: de um lado, no palco, há uma peça a ser encenada, com marcações, texto ensaiado, personagens definidas, público atento; por outro lado, na coxia, a movimentação de produtores, maquiadores, câmeras, assistentes de som e demais pessoas responsáveis pelos chamados “bastidores” criam outra perspectiva do espetáculo. Bourdieu compara tal dinâmica ao Parlamento, ao mencionar que, no curso das negociações para uma tramitação mais rápida ou mais lenta de determinada matéria, ou para a articulação de determinados interesses, é necessário que se olhe para o palco e, também, para a coxia.

Como parte deste teatro, pode-se dizer que o roteiro das alterações à Lei de Execução Penal possui personagens. Um de seus protagonistas é Luiz Fernando da Costa, mais conhecido por “Fernandinho Beira-Mar”.

No universo dos dossiês analisados, Fernandinho Beira-Mar foi citado expressamente, por um total de 16 vezes, em dois deles, ambos de grande relevância

⁶¹ Sobre o assunto, ver as produções de Debora Regina Pastana (2003; 2009; 2012).

para a execução penal: o primeiro foi o PL nº 5.073/2001 e o segundo foi o PLS nº 265/2005.

O primeiro PL em que Fernandinho Beira-Mar é mencionado é o que originou a Lei nº 10.792/2003, que instituiu, dentre outras alterações à Lei de Execução Penal, o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). No curso da discussão em Plenário na Câmara dos Deputados, as mídias noticiaram que Fernandinho Beira-Mar deveria comparecer à Justiça do Rio de Janeiro para acompanhar audiências dos processos penais nos quais figurava na condição de réu. Os Deputados se utilizaram destas notícias da mídia para formularem suas opiniões sobre o PL submetido à discussão, como é o caso do discurso proferido pelo Deputado Pompeo de Mattos:

O SR. POMPEO DE MATTOS (PDT – RS. Sem revisão do orador) - [...] Em função do citado artigo [*o Deputado tinha lido a proposta de redação do art. 52, I da LEP, nos termos do substitutivo*], por exemplo, Fernandinho Beira-Mar só poderá, se condenado a doze ou quinze anos, ficar dois ou três anos em regime diferenciado, não mais do que isso. No caso de esse bandido ser transferido para um presídio federal, de isolamento, construído na Amazônia, por exemplo, se ele ficar preso lá somente um ou dois anos, quando voltar para o Rio de Janeiro, continuará tudo como era antes, nada se modificará. É essa preocupação que levo ao Relator. [...]

Queremos garantir um projeto o mais amplo possível, a fim de não termos de fazer outra sessão para discutir a ação de um Fernandinho Beira-Mar desses da vida, ou ter de ouvir esse bandido perguntar: “*Ora, por que a Governadora do Rio de Janeiro não veio falar comigo que eu terminava com os incêndios?*” Daqui a pouco, o Fernandinho Beira-Mar estará determinando quando o Congresso Nacional deverá se reunir para discutir suas ações. (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.629 - 11.630)

Três meses depois, quando o PL nº 5.073/2001, aprovado na Câmara, foi submetido ao Plenário do Senado, o Senador Arthur Virgílio assim se manifestou:

O SR. ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB-AM) – [...] Percebo mais ainda: gasta-se muito dinheiro público com as escoltas e ainda, aumenta-se o risco de fuga na ida para o Tribunal! As escoltas consomem dinheiro público. Li, estarrecido, que o cidadão Fernando Beira-Mar custa R\$ 200 mil ao país, o que é uma aberração, é gritante. Recuso-me a chamá-lo de Fernandinho, pois ele não é meu amigo, não joga biriba comigo. Não posso chamá-lo de Fernandinho Beira-Mar. O Sr. Fernando Beira-Mar é uma afronta a todos nós. Estamos falando aqui em Fome Zero, em medidas paliativas contra a miséria e vejamos quantos cartões do Fome Zero o Sr. Fernando Beira-Mar consome nessas suas turnês de *megastar* do crime, incensando por todo mundo, visto com brutal respeito por todo o mundo, como se fosse, na verdade, uma personalidade de posição ativa na vida pública brasileira ou uma figura pública. Sou completamente a favor da priorização das

videoconferências, deixarmos o olho a olho para o último caso (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.195).

A aprovação da Lei nº 11.466/2007 é um nítido exemplo da reação do Congresso Nacional a uma crise institucional localizada – neste caso, refiro-me aos episódios chamados de “maio de 2006”, ocorridos em São Paulo, oportunidade em que o Primeiro Comando da Capital (PCC) deflagrou diversos ataques pela cidade⁶². A justificativa do PLS nº 136/06 explicita isto:

É injustificável a ausência de previsão do uso do aparelho de telefone celular no rol das faltas disciplinares graves de nossa Lei de Execução Penal (LEP). O uso do telefone celular para comandar e articular ações criminosas a partir dos estabelecimentos penais é prática conhecida e corriqueira no Brasil. A recente onda de violência no Estado de São Paulo, em que o PCC alvejou várias instituições públicas e privadas da capital, foi toda orquestrada a partir das penitenciárias pelos líderes da organização criminosa, conforme declarações feitas pelo Departamento de Investigação do Crime Organizado da Polícia Civil de São Paulo. Fato semelhante aconteceu no Rio de Janeiro em 2003. A ausência do uso do telefone celular no rol das faltas disciplinares impede que um líder de organização criminosa em comunicação com seus subordinados fora do presídio seja submetido ao regime disciplinar diferenciado previsto na LEP. O isolamento celular desses líderes mostra-se uma ação de segurança pública imprescindível. Portanto, o presente projeto de lei procura resolver essa injustificável lacuna legal e fornecer mais um meio para a defesa da sociedade. Sala das Sessões, 16 de maio de 2006 – César Borges” (BRASIL, 2007b, DSF, 17/05/06, p. 16.651).

Verifica-se a mesma necessidade de se discutir um contexto fático – e estadual – no parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, elaborado pelo Senador Demóstenes Torres no PLS nº 136/06, que originou a Lei nº 11.466/2007:

Trata-se de importante proposição legislativa no contexto da recente onda de violência perpetrada pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) contra instituições públicas e privadas na capital de São Paulo. De fato, é injustificável a ausência de previsão do uso do aparelho de telefone celular no rol das faltas disciplinares graves de nossa Lei de Execução Penal (LEP). O uso do telefone celular para comandar e articular ações criminosas a partir dos estabelecimentos penais é prática conhecida e corriqueira no Brasil. As recentes ações de violência, que beiram o terrorismo, nos Estados de São Paulo e do Rio

⁶² Sobre o assunto, ver a pesquisa conduzida pela ONG Justiça Global, em parceria com a Clínica Internacional de Direitos Humanos de Harvard, contendo as informações, os dados e as repercussões dos episódios de maio de 2006 (JUSTIÇA GLOBAL, 2011). O Observatório de Segurança Pública da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) organizou a cronologia das notícias veiculadas pelas mídias sobre maio de 2006, à disposição no seguinte endereço: <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/cronologiapcc>. Percebe-se total correlação das datas das notícias com as datas das discussões do PLS nº 136/06.

de Janeiro foram comandadas a partir das penitenciárias por líderes de organizações criminosas. Investigações feitas pela Polícia Civil e pelo Ministério Público, em vários estados, atestam que até mesmo crimes comuns, como extorsão mediante sequestro, roubo, furto, homicídio, entre outros, tem sido comandados a partir de estabelecimentos penais, via aparelhos celulares (BRASIL, 2007b, DSF, 9/6/06, p. 19.756-19.757).

Mais uma vez, constata-se que os episódios que geraram a discussão deste Projeto de Lei consistiram em problemas restritos aos sistemas penitenciários de São Paulo e do Rio de Janeiro, para os quais se propõe uma solução legislativa nacional, sem análises apropriadas para o tratamento da questão como uma política pública penitenciária. Em outro trecho do mesmo parecer, o Senador Demóstenes Torres assim se manifesta:

[...] Organizações criminosas como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital se originaram dentro de penitenciárias. Se antes as visitas de familiares e os advogados eram os principais veículos de transmissão de informações, permitindo a perpetuação do comando e da existência dessas organizações, hoje são os aparelhos celulares, aos quais os presos têm acesso até mesmo por intermédio de agentes penitenciários.

A ausência do uso do telefone celular no rol das faltas disciplinares graves impede que um líder de organização criminosa em comunicação com seus subordinados fora do presídio seja submetido ao regime disciplinar diferenciado previsto no art. 52 da LEP. Como coloca a Justificação do PLS em tela, o isolamento celular desses líderes apresenta-se como uma ação de segurança pública imprescindível. Se medidas legislativas como a que ora se propõe já estivessem em vigor, talvez as ações terroristas testemunhadas nos últimos dias em São Paulo não tivessem ocorrido (BRASIL, 2007b, DSF, 9/6/2006, p. 19.756-19.757).

No caso da aprovação da Lei nº 10.792/2003, foram mencionados vários casos que tiveram grande repercussão nas mídias: a morte de Antônio da Costa Santos, mais conhecido como “Toninho do PT”, que, no exercício do mandato de prefeito da cidade de Campinas – SP, foi vítima de homicídio, em 10 de setembro de 2001; a morte de juízes em São Paulo e no Espírito Santo também foram motivos para acelerar a tramitação do PL; e, finalmente, Fernandinho Beira-Mar também foi protagonista de tal tramitação, considerando-se que o sistema penitenciário estadual do Rio de Janeiro não estava conseguindo mantê-lo em segurança. No mesmo sentido, uma situação local – e até mesmo individual – foi tratada pelo Congresso Nacional como se fosse nacional.

Na Câmara dos Deputados, ainda nas primeiras análises sobre a proposição legislativa, o Deputado Arnaldo Faria de Sá diz:

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, estamos apreciando o projeto à luz da emoção, em razão do fato de o Dr. Machado Dias, juiz da Vara de Execuções de Presidente Prudente, e de o juiz Dr. Alexandre Martins, de Vitória, no Espírito Santo, terem sido barbaramente assassinados. Estamos votando um projeto para aumentar o tempo do regime diferenciado, elevando-o para 360 dias. [...] Os presos mais perigosos de São Paulo não estão em Presidente Bernardes, onde só há o chamado preso de seguro, mas em Avaré, Lavínia e Araraquara. Recentemente, foi para Presidente Bernardes Fernandinho Beira-Mar, do Rio de Janeiro (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.620).

Outro exemplo de que as discussões que culminaram na aprovação da Lei nº 10.792/2003 se concentraram em aspectos que eram locais, e não nacionais, pode ser sentido na fala do Deputado Givaldo Carimbão:

O SR. GIVALDO CARIMBÃO (PSB – AL. Sem revisão do orador) – [...] O que ouvimos de juristas, de pessoas da mais alta experiência nos dá exatamente o balizamento da importância da contribuição que a Câmara Federal pode dar ao Brasil neste momento, principalmente ao Rio de Janeiro, que ora sofre graves consequências dos atos de presos que têm atormentado a vida dos brasileiros. E nós, como Deputados Federais, temos a obrigação de dar a nossa contribuição ao País.

Não podemos faltar com o sentimento nacional, porque esses bandidos estão atormentando a Nação brasileira. Temos de inovar o Código Penal *[as alterações do PL se referem à LEP e ao CPP, e não ao CP]* para dar aos juízes e aos poderes constituídos condições para que possam barrar o avanço da violência em nosso País.

Sr. Presidente, aproveito a oportunidade para dizer a Vossa Excelência e aos Srs. Deputados que Alagoas deu uma contribuição ao Brasil. Quando quase nenhum Estado da Federação queria receber Fernandinho Beira-Mar, o Governador Ronaldo Lessa, do PSB de Alagoas, deu guarida e suportou o criminoso em Maceió. [...] Afinal, do jeito que está a situação, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, não podemos mais sair às ruas. Os homens de bem estão se trancando em casa. E os bandidos estão soltos nas ruas, definindo o que querem e o que não querem. Este projeto contempla o sentimento da população brasileira e das Sras. e Srs. Deputados que deram sua contribuição (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.631-11.632).

Por outro lado, alguns parlamentares, na discussão do mesmo PL, deixam claro que a opção legislativa pelo endurecimento das penas é equivocada:

O SR. FERNANDO GABEIRA (PT – RJ. Sem revisão do orador) – [...] Esse projeto é um retrocesso, mas é ideal para os campeões de voto. Todos os campeões de voto podem sorrir porque a opinião pública quer isso. A população brasileira quer que se mate e se esfole. Todos os bons defensores da família e do bem, todos aqueles candidatos a enormes quantidades de votos, podem embarcar nele porque é um caminho adequado, mas significa um retrocesso para o Brasil.

É preciso dizer aos que têm essa visão equivocada da violência no Brasil o que alguém um dia disse aos falcões dos Estados Unidos, ou seja, que essa visão de reprimir, de partir para a repressão e para a guerra, indiscriminadamente, é um grande equívoco, porque, ao contrário de conter a violência, vai aumentá-la. [...] Sr. Presidente, a prisão solitária destrói a pessoa que nela fica durante longo tempo. Não devemos destruir ninguém, mas, sim, ter a visão humana de prisão para conter a violência (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.622).

Outro exemplo de menção a atos de violência para justificar a propositura de novas leis penais:

O SR. INÁCIO ARRUDA (Bloco / PC do B – CE. Para discutir. Sem revisão do orador) [...] Todos os dias nós temos um apelo. Um dia, uma criança é estupidamente assassinada; no outro, há uma vítima de bala perdida. Hoje mesmo, recebi a notícia de que um grande professor da Universidade Federal, o chefe de gabinete do Reitor da Universidade Federal, Professor Souto, foi também assaltado, reagiu e levou vários tiros. Está na UTI, em Fortaleza. Queremos demonstrar-lhe nossa solidariedade. Não sei qual era a idade dos bandidos. É até de pouca importância saber a idade. Há um homem na UTI; um jovem foi morto. As estatísticas são ferozes. Somos o País que mais mata jovens entre 14 e 24 anos de idade. É um massacre brutal!

A estrutura do nosso aparelho de Estado – a polícia militar e a polícia civil – é incapaz de responder. É o que passamos a chamar, nessa famosa política neoliberal, de Estado mínimo. Esse é o resultado. Se o Estado fica mínimo, alguém ocupa o seu lugar. É o chamado crime organizado.

Há sempre uma confusão no Brasil. Crime organizado não é praticado nas periferias, não é preparado por pobres, por moradores de favela. O crime organizado é praticado por quem tem PhD. Quem comanda o tráfico de armas, de drogas, é gente esperta, gente sabida, gente que faz lavagem de dinheiro, é gente que usa bancos, que usa contas em bancos e que trafica em bancos. Sinceramente, não é lá na periferia. Está no andar de cima! O grande negócio está no andar de cima, recrutando no andar de baixo. É lógico! Temos de tomar essas providências. E voto aqui favoravelmente, a favor dessas medidas. [...] Temos de tomar medidas duras na hora necessária, mas o Estado não pode ser mínimo, não pode ser mínimo. Aqui o Estado tem de ser máximo (BRASIL, 2007b, DSF, 8/3/07, p. 4.504).

Sabe-se que há, no Congresso Nacional, prática corriqueira que consiste no uso de “datas comemorativas” para a aprovação de Projetos de Lei, ainda que as proposições não tenham sido suficientemente discutidas em plenário ou que possam ser discutidas em plenário⁶³. Exemplo desta rotina pode ser revelada na fala do

⁶³ Felipe Freitas (2015, p. 57-70) faz a análise dos discursos parlamentares em torno da aprovação da Lei nº 13.142/2015 (incluiu no rol do art. 1º da Lei nº 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos) lesão corporal dolosa de natureza gravíssima e lesão corporal seguida de morte, quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, ou contra cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo

Deputado Aldo Rebelo, registrada no dossiê de tramitação da Lei nº 11.942/2009, que dá nova redação aos artigos 14, 83 e 89 da Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. A tramitação do Projeto de Lei nº 335/1995, que originou a Lei nº 11.942/2009, foi retomada em 21 de março de 2009, para que a proposição fosse aprovada naquela Casa ainda no considerado “mês das mulheres”: “naturalmente, com a aprovação do projeto, prestar-se-ia uma homenagem às mulheres, pois sua autora é uma Parlamentar respeitada por todos nesta Casa” (BRASIL, 2009d, DCD, 21/3/2003, p. 8.775).

A falta de maturidade e de discussão da questão está presente na fala da Deputada Luiza Erundina:

A SRA. LUIZA ERUNDINA (PSB – SP. Sem revisão da oradora) – [...] É evidente que se trata de benefício para crianças sem nenhuma assistência: elas poderão ser cuidadas pela própria mãe no ambiente em que ela se encontra, no caso, o presídio, instituição que, muitas vezes, tem características desumanas. Parece-me que uma discussão está sendo feita pelo Movimento de Mulheres a respeito do quanto essa medida de fato beneficiaria as crianças. É preciso que o presídio não pareça a essas crianças um ambiente absolutamente anormal, diferente daquele de que necessita para ter desenvolvimento normal, um ambiente que não garanta todas as condições de desenvolvimento da sua personalidade. Portanto, Sr. Presidente, fico dividida quanto à apreciação dessa matéria, embora entenda que o substitutivo e as melhorias nele introduzidas pela Comissão de Seguridade Social atenuem os efeitos negativos que eventualmente possam ser gerados do ponto de vista do interesse das crianças submetidas a ambiente que, certamente, não é o melhor para o desenvolvimento da sua personalidade. No entanto, o abandono total da criança seria muito pior (BRASIL, 2009b, DCD, 27/11/03, p. 64.388-64.389).

Na sessão seguinte, a mesma Deputada se manifesta:

A SRA. LUIZA ERUNDINA (PSB-SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora) – [...] Tive oportunidade, de ontem para hoje, de consultar vários movimentos feministas de São Paulo e perceber que a polêmica continua. E o argumento é de caráter psicológico, social, humano, pois não é recomendável a crianças a partir de 7 anos conviver entre muralhas, em ambientes de extrema tensão e conflito. [...] Diante disso, a posição do Partido Socialista Brasileiro é pela não-aprovação da matéria (BRASIL, 2009b, DCD, 28/11/03, p. 64.693-64.694).

até terceiro grau, em razão dessa condição). Freitas menciona o inconformismo do Deputado Chico Alencar (PSOL-DF) ao perceber que um assunto tão complexo tinha sido definido por meio de um acordo de líderes, de afogadilho, sem discussão no Plenário da Câmara.

No caso deste PL, a matéria foi ao Senado e, aprovada com uma emenda, retornou à Câmara dos Deputados em maio de 2007. Como se trata do “mês das mães”, mais uma vez uma data comemorativa foi motivo de menção na tribuna do plenário, desta vez pelo Deputado Jorginho Maluly:

O SR. JORGINHO MALULY (DEM-SP. Sem revisão do orador) – [...] Esse projeto vem em boa hora. Afinal de contas, domingo próximo é Dia das Mães. Muitos estão preocupados em comprar presentes, em fazer o seu agrado às mães, e hoje a Câmara dos Deputados dá uma resposta à sociedade, aprimorando esse texto com as emendas do Senado, para que aquelas mulheres que, infelizmente, caíram na tentação de cometer um ato ilícito, mas que continuam sendo seres humanos, tenham esses direitos. O momento da gravidez é único. [...] Sr. Presidente, parabéns à Câmara dos Deputados, à Deputada Fátima Pelaes, por, às vésperas do Dia das Mães, votarmos uma lei de grande importância para a sociedade (BRASIL, 2009b, DCD, 7/5/09, p. 17.462-17.463).

No PLS nº 265/2006, que originou a Lei nº 12.433/2011, que dispõe sobre o direito de o condenado remir a pena pelo estudo ou pelo trabalho, temos o seguinte discurso:

O SR. MANDETTA (DEM – MS. Pela ordem. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, que fique claro que somos totalmente favoráveis a que os sistemas prisionais ofereçam educação a todos os presos, independentemente, da categoria do crime. Somos totalmente favoráveis a que o sistema prisional seja mais humanizado e o estudo seja um dos instrumentos de recuperação do presidiário. Porém, não podemos estar desconectados da sociedade no que diz respeito aos crimes considerados hediondos, como o noticiado hoje aqui, lamentavelmente, pelo ex-Governador Anthony Garotinho, a tentativa de homicídio contra um jornalista do Rio de Janeiro. Então, estamos de acordo com a maneira como o Relator incluiu a redação da emenda. Muito obrigado (BRASIL, 2011, DCD, 24/03/2011, p. 13.572).

Percebe-se que o parlamentar reconhece que o sistema penitenciário deve obedecer aos dispositivos contidos na Lei de Execução Penal, mas ressalva a sua opinião em relação aos condenados por crimes hediondos, justificando sua posição em razão de um fato “noticiado hoje aqui, um homicídio contra um jornalista do Rio de Janeiro”. A solidariedade às vítimas de crimes é prestada, no Legislativo, por meio da aprovação de mais uma lei penal, seja esta pertinente aos fatos ou não⁶⁴. Percebe-se

⁶⁴ David Garland expressa preocupação com o protagonismo das vítimas na política criminal moderna, partindo do exemplo dos Estados Unidos da América: “Nas últimas três décadas, houve o notável retorno da vítima para o centro da política criminal. No enquadramento penal-previdenciário, vítimas individuais não possuíam figuração além da autoria das manifestações que provocavam a ação estatal. Seus interesses eram absorvidos pelo interesse público e certamente não eram contrapostos aos

que não há nenhuma reflexão sobre os efeitos de um projeto de lei, mas apenas em relação ao seu simbolismo, sua “esperança de mudança”.

Outro exemplo de influência midiática é a tramitação da Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, discutida no Projeto de Lei nº 5.073, de 15 de agosto de 2001, formulado pelo Ministro da Justiça, José Gregori. A proposta pretendia alterar a Lei nº 7.210/1984 – a Lei de Execução Penal – e o Decreto-Lei nº 3.689/1941 – o Código de Processo Penal. Ao presente trabalho, interessam apenas as alterações referentes à Lei de Execução Penal. Conforme a Exposição de Motivos do PL,

2. Tal proposta altera a Lei de Execução Penal e o Código de Processo Penal em matérias sobre as quais há consenso entre os responsáveis pela administração penitenciária de todos os Estados da Federação, que reclamam, urgentemente, as medidas que ora se propõe.

3. Basicamente, o presente projeto apresenta três novidades, a primeira cria um regime disciplinar diferenciado, para presos que esteja (*sic*) em regime fechado e cometam falta grave equivalente à prática de crime doloso; a segunda, transfere para a autoridade administrativa a atribuição sobre a transferência de presos, o que hoje é competência do juiz da execução; e, por último, determina que os interrogatórios dos acusados presos sejam realizados, sempre que possível, nos estabelecimentos penitenciários em que estejam recolhidos.

4. Sobre as alterações ora propostas é de bom alvitre destacar, o seguinte: O regime disciplinar diferenciado terá as seguintes características: 1) duração máxima de trezentos e sessenta dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie; 2) cumprimento da pena em cela individual, na qual o condenado deverá permanecer por dezesseis horas diárias; 3) visitas semanais de apenas duas pessoas, sem contar as crianças, com duração de duas horas. Para o cumprimento deste regime disciplinar diferenciado, a União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir penitenciárias destinadas, exclusivamente, a condenados em tal regime. [...]

7. Estas, Senhor Presidente, as regras que submetemos ao elevado descortino de Vossa Excelência, acreditando que, com sua adoção, em caráter emergencial, o Poder Público estará dando importante passo na solução dos conflitos hoje existentes no Sistema Penitenciário, razão pela qual solicitamos nos termos do §1º do art. 64 da Constituição Federal a sua tramitação em regime de urgência (BRASIL, 2001).

interesses do ofensor. Tudo agora mudou. Os interesses e os sentimentos das vítimas – vítimas verdadeiras, familiares das vítimas, vítimas potenciais, a figura projetada da vítima – agora são rotineiramente invocados em apoio às medidas de segregação punitiva. [...] A retórica do debate penal normalmente invoca a figura da vítima – tipicamente uma criança, uma mulher ou um enlutado membro da família – como uma figura plena de direitos, cujo sofrimento deve ser expressado e cuja segurança deve doravante ser garantida. Qualquer atenção aos direitos ou ao bem-estar do agressor significa a perda da vítima, e ‘apoiar’ as vítimas automaticamente quer dizer ser duro com os agressores” (GARLAND, 2008, p. 54-55).

Nota-se, já no primeiro documento do Projeto de Lei, que não há, na justificativa indicada pelo Ministro da Justiça, dados sobre o número de condenados ou processados que, hipoteticamente, poderiam, naquela oportunidade, ser submetidos ao Regime Disciplinar Diferenciado. Não indica um fator estrutural que tenha levado à discussão sobre a importância desta modificação na execução penal, nem traz experiências realizadas em outros países que pudessem ser levadas em conta na argumentação em defesa da criação do regime disciplinar diferenciado. No mesmo texto, a autoridade também expressa a possibilidade de construção de novos estabelecimentos penitenciários pelos mais diferentes entes, sem indicar qualquer previsão orçamentária para tal. Em nível normativo, também é possível analisar que não houve qualquer menção aos princípios constitucionais do processo penal e aos direitos e deveres do preso, indicados na Lei de Execução Penal.

Uma exceção que merece registro é o uso de dados na tramitação do PL nº 4.559/2004, que originou a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha. As estatísticas sobre a violência contra a mulher estão presentes desde a Exposição de Motivos do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo, assinado pela Ministra Nilcéa Freire, da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, e são utilizadas como referência nos pareceres de todas as Comissões que analisaram o PL. Também nesta tramitação, percebe-se que houve uma série de eventos e audiências públicas para a discussão do texto do PL, diferentemente dos demais analisados. A fala da Deputada Jandira Feghalli expressa a importância de todas estas discussões:

Ao receber a relatoria do Projeto de Lei nº 4.559/2004, do Poder Executivo, procurei promover um amplo debate, por entender que o tema merecia o envolvimento de toda a sociedade. Estive presente em audiências públicas nas Assembléias Legislativas do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Norte (conjunta com Paraíba e Ceará), Espírito Santo e Bahia. As Assembléias Legislativas do Acre e de Goiás realizaram também audiências públicas e propostas de alteração foram apresentadas durante a realização do Seminário "Violência contra a Mulher: Um Ponto Final". O evento foi realizado por seis comissões permanentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado). A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres esteve presente em todas as discussões que muito contribuíram para a elaboração de uma proposta alternativa, que ora coloco em debate.

Ressalto que o substitutivo é fruto de um longo processo que teve início em 2002, com a formação de um Consórcio de ONG's para a elaboração de uma Lei de Violência Doméstica. Em novembro de 2003, a primeira versão foi apresentada à Bancada Feminina no Congresso Nacional e à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Em abril de 2004 o Poder Executivo instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para “elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher”, de acordo com o Decreto nº 5.030, de 31/03/04 e, em novembro de 2004, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional.

A partir de minha indicação como relatora da matéria na Comissão de Seguridade Social e Família, procurei o Consórcio e pudemos desenvolver, com a colaboração de processualistas, entre os quais do Dr. Alexandre Freitas Câmara (Prof. De Processo Civil da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro) e o Dr. Humberto Dalla (Professor da UERJ e integrante do Ministério Público do RJ), uma proposta alternativa que viesse ao encontro dos anseios das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e que incorporassem, verdadeiramente, as ricas e diferenciadas contribuições coletadas nas audiências públicas (BRASIL, 2006a, DCD, 16/12/2005, p. 63.290-63.291).

Em alguns casos, os dados mencionados nos discursos dos parlamentares não possuem fontes. É o caso de um discurso proferido pelo Deputado Otávio Leite, no âmbito da discussão, em plenário, do PL nº 136/06, que deu origem à Lei nº 11.466/2007:

O SR. OTÁVIO LEITE (PSDB-RJ. Sem revisão do orador.) – “Peço a paciência dos colegas Deputados. Serei breve.

Tenho para mim, Sr. Presidente, que, nesta semana⁶⁵, todos vivemos uma complexa circunstância, quase que dialética, entre o clamor da sociedade e a razão que se requer de homens e mulheres que tomam decisões sobre as regras jurídicas que se impõem à sociedade, sobre as relações entre o Estado e a população, a população e o Estado, enfim, no campo penal, sobretudo em face dos dramas que acometem o País, em especial a cidade do Rio de Janeiro.

Acho que o Presidente agiu de modo absolutamente correto ao apresentar uma pauta para esta Casa se manifestar. Votamos mais rigor no processo de progressão de pena, e acabamos de coibir o uso do celular nas prisões. Mas tenho para mim, Sr. Presidente, que ainda estamos muito aquém de oferecer um conjunto de iniciativas legislativas capaz de contribuir para melhor enfrentamento ao grave problema de segurança no Brasil.

No meu entendimento, falta incluir a delação premiada, conforme projeto aprovado no Senado Federal, para os que cumprem pena. É um projeto da maior importância que vai facilitar uma série de questões, constituindo um avanço para se resolver uma série de problemas penais.

⁶⁵ No dia 7 de fevereiro de 2007, o menino João Hélio Fernandes Vieites foi arrastado por um carro no Rio de Janeiro. Mais detalhes em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso_Jo%C3%A3o_H%C3%A9lio

Acho que devemos também ter a coragem de adotar a videoconferência para fins de interrogatório. Afinal de contas, números que chegaram a mim deixaram-me perplexo. *[O Deputado não menciona a fonte dos números.]* Para que os senhores tenham uma idéia, uma escolta para um preso custa em média, depois de vários estudos *[O parlamentar não menciona quais estudos, nem estes estão no dossiê analisado.]*, 2 mil e quinhentos reais. Isso em São Paulo, e que deve ser o valor médio no Brasil. Ora, são 7 mil escoltas por semana somente em São Paulo, o que totaliza 17,5 milhões de reais. Praticamente, são gastos de 40 a 50 milhões de reais por mês apenas com escoltas de presos. Enfim, estou falando de um gasto de cerca de 600 milhões de reais por ano com escoltas. Além disso, há uma série de perigos. E mais: para isso são convocados muitos profissionais que poderiam estar exercendo outras atividades na área de segurança.

Muito bem. São Paulo reúne a metade da população carcerária brasileira. Então estamos falando de 1,4 bilhão de reais. É o que se gasta no Brasil para escoltar presos dos presídios aos fóruns, para depoimentos e interrogatórios. A videoconferência limitará esse dispêndio. Os Estados vão economizar barbaramente e poderão investir em melhores salários e melhores estruturas.

[...] Ano passado, dos 466 milhões de reais destinados para o Fundo Nacional de Segurança, apenas 126 milhões foram efetivamente gastos, ou seja, 27% do total. É o papel que cabe ao Poder Federal. Para este exercício estão previstos 566 milhões de reais. Vamos ficar atentos.

Em relação ao Fundo Penitenciário, havia uma projeção de valores da ordem dos 664 milhões de reais, e tão-somente 119 milhões foram gastos no ano passado. São 32%.

O Governo Federal precisa ficar atento e executar o Orçamento em sua plenitude, de acordo com o que o Congresso aprovou. Com esta contribuição e tantas outras no campo legislativo estaremos oferecendo à Nação capacidade de melhor enfrentar o problema da violência. Muito obrigado (BRASIL, 2007b, DCD, 15/2/07, p. 4.733-4.734).

O parlamentar concorda com a submissão de um projeto recrudescedor do regime de cumprimento de penas como “resposta institucional” à morte de uma criança no Rio de Janeiro⁶⁶. Tal discurso é recorrente no Parlamento, e demonstra uma de suas características políticas mais acentuadas: a tentativa de resposta rápida aos acontecimentos de grande repercussão. Quanto ao restante de sua fala, o parlamentar menciona “estudos” que teriam chegado ao seu conhecimento, mas não os especifica. Referidos documentos não estão juntados em nenhum dos pareceres das Comissões, motivo pelo qual não é possível identificá-los. Quanto ao “custo do

⁶⁶ David Garland explica o movimento, comum nos Estados Unidos da América, de usar exemplos de vítimas “comuns”, a fim de se utilizar a imagem de que qualquer um pode ser a próxima vítima de um crime. O uso dessa imagem é confortável às mídias, que movimentam a opinião pública para a sensação de aumento da criminalidade, incentivando, assim, medidas que se identificam com o populismo penal (GARLAND, 2008, p. 53-58).

preso” no Brasil, parece ser uma presunção do parlamentar, ou uma média ponderada. Não é possível identificar a fonte da informação.

A mesma ausência de fontes é percebida na fala do Deputado Jorginho Maluly, na discussão, no plenário da Câmara dos Deputados, das emendas do Senado Federal ao mesmo PL acima mencionado:

O SR. JORGINHO MALULY (DEM-SP. Sem revisão do orador) – [...] O enfrentamento da violência começa desde a formação do ser humano. Os especialistas já comprovaram que o caráter de um homem, de uma mulher é formado pelas experiências que são vividas até os 10 anos de idade. Então, se começarmos a cuidar da pessoa desde o momento da concepção, desde a gestação, desde o pré-natal, até o momento do parto, tenho certeza, Presidente Michel Temer, de que estaremos contribuindo para evitar que esse garoto ou essa garota, que já começa a vida numa situação difícil, com a mãe presa, não tenha nenhum respeito (BRASIL, 2009b, DCD, 7/5/09, p. 17.462-17.463).

A origem das informações que subsidiaram o discurso do Parlamentar é desconhecida.

Há poucos discursos que apontam o uso de dados sobre a população carcerária nos dossiês analisados. Os parlamentares militantes na questão penitenciária possuem mais falas fundadas em dados sobre a realidade do sistema prisional brasileiro. Um exemplo de atuação interessante é o do Deputado Domingos Dutra, que presidiu a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Sistema Carcerário (BRASIL, 2009), e que utiliza os dados produzidos pela CPI para fundamentar sua fala sobre o PL nº 335/1995:

O SR. DOMINGOS DUTRA (PT-MA. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, relatei a CPI do Sistema Carcerário e percorri 18 Estados deste País. Diligenciamos 62 unidades prisionais do País e, em quase todas, encontramos mulheres presas.

Existem hoje no Brasil cerca de 30 mil mulheres encarceradas. Em quase todos os presídios, encontramos mulheres vivendo situação indigna – não há creche, assistência médica, assistência ao pré-natal. Encontramos em todas as penitenciárias crianças presas junto com as mães. Crianças de uma, duas semanas, de um ano, presas sem terem sido condenadas, vivendo lamentavelmente em condições sub-humanas; celas superlotadas, como encontramos em Recife; crianças junto com as mães, em celas com gambiarras, misturadas com esgoto e material de consumo. Portanto, repito, mães e crianças numa situação indigna.

O projeto da Deputada Fátima contribui para humanizar o sistema carcerário, sobretudo a situação das mulheres. Em muitas dessas penitenciárias, as mulheres já entram grávidas, outras lá engravidam,

e o Estado brasileiro não tem tido qualquer tipo de preocupação com essas mulheres encarceradas, como também não tem cumprido a lei nem os tratados internacionais. O Estado tem desrespeitado a Constituição brasileira e trata os encarcerados pior que animal.

O projeto vem em boa hora. Esperamos que, somado a tantos outros que tramitam nesta Casa – sou Relator de alguns pela Comissão de Segurança -, seja humanizado o sistema carcerário, como condição para melhorar a segurança pública.

Parabenizamos a Deputada Fátima Pelaes pelo projeto e esperamos seja sancionado em breve. Outras medidas legislativas, de políticas públicas, são necessárias para humanizar o sistema carcerário, que hoje não ressocializa. O sistema carcerário é uma fábrica de marginais.

Parabéns, Deputada Fátima Pelaes, pelo projeto. Parabéns, Brasil! (BRASIL, 2009b, DCD, 7/5/09, p. 17.463)

Um outro bom uso de dados se deu na discussão do PLS nº 265/2006, que originou a Lei nº 12.433/2011, que instituiu a remição da pena pelo estudo. O relator da proposição, Senador Cristovam Buarque, discute, em sua justificativa, a missão da Lei de Execução Penal, no sentido de promoção da reintegração social do condenado. Para tal, o Senador indica a quantidade de unidades penitenciárias que possuíam, à época, escolas ou ambientes adaptados para a educação. E sempre os utilizou como argumento favorável à aprovação do projeto.

Em relação à política criminal, também se pode afirmar, com fundamento nos dossiês analisados, que não se pode dizer que um parlamentar representante de um partido “de esquerda” ou “de direita” seja fiel às suas convicções quando se trata de políticas criminais. Até mesmo pelo fato de não haver uma política criminal – no sentido de política de Estado e também no sentido de política pública – definida no Brasil, tal oscilação é presenciada nos discursos no Congresso Nacional.

Quando se espera que os parlamentares façam uso da palavra para pensarem em uma política pública penitenciária, ou em concepções complexas de política criminal sem o mínimo embasamento empírico, é importante lembrar que a “intenção legislativa” (WALDRON, 2003), em casos de grandes discussões sem a suficiente informação, acaba sendo inócua. Para falar com Leonardo Barbosa:

[...] assumir uma “intenção legislativa” com a qual possa ser cotejada a conduta dos destinatários da norma é implausível do ponto de vista de uma legislatura. Uma legislatura abriga divergências inclusive no momento em que aprova uma determinada norma. A aprovação de uma lei, por exemplo, não significa que despontou entre os parlamentares algum tipo de consenso materializado para além do reconhecimento de uma determinada posição vencedora. [...] Parlamentares que possuem posições idênticas gostariam de ver uma

determinada proposição aprovada por motivos diferentes, às vezes até mesmo antagônicos (BARBOSA, 2010, p. 92).

Um exemplo que pode ser trazido é a fala do Deputado Luiz Sérgio, do PT-RJ, que se manifestou da seguinte forma na discussão, no Plenário da Câmara dos Deputados, do PLS nº 136/06, que originou a Lei nº 11.466/2007:

O SR. LUIZ SÉRGIO (Bloco/PT-RJ. Pela ordem, sem revisão do orador) – Sr. Presidente, acerca da grande polêmica, da comoção e da justa pressão social sobre esta Casa, num determinado momento, passou-se a impressão de que, nos últimos anos, esta Casa não teria legislado sobre temas que tenham como base a preocupação pela segurança no País. É preciso saber que, ainda na Legislatura passada, esta casa votou a Lei do Desarmamento, enorme reivindicação da sociedade brasileira, infelizmente, com a decisão da consulta popular, continua legalizada a comercialização de armas no Brasil, o que tem reflexo sobre o grande número de crimes cometidos no País.

Esta Casa também votou o Regime Disciplinar Diferenciado, que permite a alguns presos o isolamento por até 1 ano. A respeito dele, afirmou-se que nem a ditadura havia feito uma lei tão dura. *E mais. Com a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006 – reivindicada principalmente pela bancada feminina -, atendendo ao clamor de milhares de mulheres vítimas da violência doméstica, essa violência passou a ser considerada crime.* E, em 2006, esta Casa votou a chamada Lei das Drogas, que aumenta a pena mínima para traficantes.

Nesta noite, estamos votando 2 projetos importantes. O que tratava da prorrogação da pena para crimes hediondos, que já havíamos votado, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, numa votação polêmica que resultou em 6 votos a 5. Hoje estamos restabelecendo aquilo que a sociedade vem reivindicando: os presos que forem pegos dentro dos presídios com telefones celulares terão o ato classificado como falta grave, o que evidentemente irá complicar sua ficha no presídio. Essa punição irá influenciar quando do pedido de prisão em regime semi-aberto, com que muitos são beneficiados. Se o porte do telefone celular em presídios for considerado falta grave, isso evidentemente dificultará que esses presos retornem mais facilmente ao convívio com a sociedade.

Longe da crítica de que esta Casa não tem legislado sobre o tema da segurança, essas leis que acabei de relacionar expressam que temos atendido às reivindicações populares. Esta noite, em sintonia com essas pressões e reivindicações, esta Casa vota 2 projetos de lei importantíssimos para a sociedade brasileira. Muito obrigado, Sr. Presidente (BRASIL, 2007b, DCD, 15/2/2007, p. 4.715-4.716, grifos nossos).

O discurso acima citado demonstra, em primeiro lugar, um erro técnico: ao mencionar as alterações promovidas pela Lei nº 11.340/2006, o parlamentar demonstra desconhecimento, pois acredita que, após a aprovação da referida lei, “a violência [contra a mulher] passou a ser crime”. Como se sabe, a Lei Maria da Penha

alterou o art. 129, §9º do Código Penal para alterar a pena mínima e a máxima já prevista neste artigo. Houve a alteração do art. 129 do Código Penal, para a inclusão da situação de violência doméstica no crime de lesão corporal pela Lei nº 10.886, de 17 de junho de 2004.

Além disso, verifica-se na fala do parlamentar a sua preocupação em responder às “reivindicações populares” por mais rigor nas leis penais, argumento recorrentemente utilizado para justificar discursos de natureza expansionista. A falta de identidade a algum movimento político-crime ou de coerência entre partidos políticos e discursos (punitivos ou libertários) caracteriza a crise pela qual passa o processo de criminalização primária⁶⁷, favorecendo a propagação do populismo penal.

No PLC nº 5.073/2001, que originou a Lei nº 10.792/2003, o relator da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Deputado José Roberto Batochio, analisa a proposta e diz que “a regra de que o preso impossibilitado de prosseguir no trabalho ou no estudo continuará a gozar do benefício é benéfica e de boa política criminal” (BRASIL, 2003, DCD, 09/02/2002). No mesmo PL, na primeira discussão no Plenário da Câmara, o Deputado Cabo Júlio assim se manifesta:

O SR. CABO JÚLIO (PSB – MG. Sem revisão do orador) – [...] É preciso endurecer o jogo, desde que não se abuse do poder e desde que esta Casa mantenha a responsabilidade de respeitar o direito do cidadão que está preso, embora entendamos que esse cidadão está preso porque andou à margem da sociedade. Temos de saber diferenciar os direitos humanos dos humanos direitos. [...] É preciso mais rigor na revista das pessoas que visitam o preso. Isso é mais do que justo. Temos de separar o joio do trigo. Esta Casa deve dar uma resposta firme ao problema. **Rigor, rigor!** (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.626, grifos nossos)

No discurso seguinte, constata-se um misto de crítica e de reconhecimento do populismo penal:

O SR. ORLANDO FANTAZZINI (PT – SP. Sem revisão do orador). [...] Ao longo de vários anos, e a cada momento que ocorre uma ação de natureza violenta, a sociedade procura pressionar para que haja leis mais duras. Há dez anos, estamos discutindo o agravamento de penas

⁶⁷ Segundo Vera Andrade, “é o momento em que a demanda por segurança pública pelas mãos do sistema penal e das políticas criminais e securitárias passa a colonizar a pauta dos partidos políticos de todos os matizes ideológicos, realizando a poderosa intersecção da esquerda e da direita punitivas, nos confins de um mercado eleitoral avidamente consumidor de criminalização primária (produção de leis penais). Diluindo ideologias partidárias, o hino à intolerância faz também seus reféns minimalismos reformistas, cujas reformas, ao invés de minimizar, têm paradoxalmente ampliado o sistema penal e o controle social” (ANDRADE, 2012, p. 272).

e as agravando, como se o mero agravamento delas fosse trazer resultado e reduzir a violência. Nós agravamos várias penas, e a violência continua no meio da sociedade. Agora, querem criar um regime especial, esperando que ele irá solucionar o impasse.

[...] O Congresso elabora as leis. Mas, se elas não são aplicadas... Conversamos com o Deputado Ibrahim Abi-Ackel, que afirmou que elaborou a lei em 1984. Eu disse ao ex-Ministro que o problema não é falta de leis, mas a não-aplicação delas. *Tenho dúvida se essas leis que estamos votando serão de fato aplicadas e se trarão a solução que desejamos e esperamos. Provavelmente, daqui a quatro ou cinco anos ocorrerá algum crime bastante grave que levará à comoção social. Aí, então, retornaremos a discussão sobre a mesma matéria e tentaremos ainda mais agravar as penas* (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.627-11.628, grifos nossos).

O SR. MORONI TORGAN (PFL – CE. Pela ordem. Sem revisão do orador) – [...] É muito bonita a teoria de sermos bonzinhos com os bandidos. Não temos de ser nem bonzinhos nem mauzinhos. Temos de ser justos. E, para sermos justos, temos de abrandar a pena daqueles que cometeram delito de menor potencial ofensivo. Para esses, temos de abrandar a lei. Mas para os que cometem delito com o emprego de violência, sendo tutelado pelo crime organizado, temos de recrudescer a lei, sim. Não me venham com outro discurso, porque o crime organizado tem agido com muito menos intensidade nos países em que houve recrudescimento da lei. Não podemos tratar igualmente um criminoso que está começando e outro já formado, pós-graduado e chefe de crime organizado. Com chefe de crime organizado temos de recrudescer muito mais. [...] Somos pelo acordo e pela aprovação do projeto. (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.649-11.650).

Todos os discursos acima mencionados apresentam uma faceta do Eficientismo: braço do populismo penal, que defende o aumento do controle penal por meio de leis “eficientes”, que colaborem para o controle social – que significa, nesse sentido, mais encarceramento e aumento do número de leis penais⁶⁸.

No mesmo PL em questão, o Deputado Federal Antonio Carlos Valadares ofereceu voto em separado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, na qual menciona as dificuldades em se estabelecer uma “teoria prática da punição reformadora”:

[...] o conceito da tríplice finalidade é bastante familiar mesmo a pessoa comum do nosso tempo, para quem, ao menos no plano racional, o preso é colocado na penitenciária com vistas a ser punido,

⁶⁸ Como explica Alessandro Baratta, para o eficientismo penal, “o direito penal não é mais a *extrema* mas sim a *prima ratio* para uma nova solução dos problemas sociais, que é, ao mesmo tempo, repressora (com o aumento da população carcerária e a elevação das penas em muitos países) e simbólica (com o recurso às “leis manifestos”, com o qual a classe política tenta recuperar perante a opinião pública a legitimidade perdida, acolhendo a sua demanda por aumento da penalidade)” (BARATTA, 1997, p. 65).

intimidado e, principalmente, reformado. Mas essa ideia é enganosa e meramente simplista, pois como nos diz Bernard Shaw: 'para punir um homem retributivamente é preciso injuriá-lo. Para reformá-lo, é preciso melhorá-lo. E os homens não são melhoráveis através de injúrias'. Daí ser extremamente difícil estabelecer uma teoria prática da punição reformadora (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.153).

No mesmo parecer, o Deputado Valadares se manifesta a respeito do dever do Estado em proporcionar o binômio “ordem/segurança”, expressando, assim, sua inclinação para um modelo de política criminal expansionista:

Nessa esteira, muito embora possa aparentar um verdadeiro paradoxo, incumbe ao Poder Público o dever de ao máximo buscar realizar e conciliar o binômio 'ordem e segurança' com a ressocialização do preso, haja vista que os fundamentos basilares da pena decorrem da necessidade de se compreender que o padrão prisional exige a pronta e eficaz punição da falta, mas também o sentido 'sair da prisão' deve ser definido como a possibilidade de se abandonar um processo de violência e estigmatização (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.154).

Na discussão no Senado sobre o mesmo PL, o Senador Arthur Virgílio trouxe estatísticas para argumentar por uma política criminal de cunho nitidamente repressivo:

Por exemplo, tenho um dado, levantado pela Subcomissão, que diz que 5% da população americana está encarcerada, ou seja, 95% da população americana está encarcerada, ou seja, 95% da população americana desfruta uma relativa segurança graças ao encarceramento de 5% de pessoas todas como irrecuperáveis. No Brasil, temos em São Paulo o grosso da população carcerária. Tenho a lamentar que se esteja executando com muita lentidão o orçamento já contingenciado para a área de segurança. Mas no Brasil não temos sequer como encarcerar todos os encarceráveis porque este País não tem dinheiro para bancar tudo isso. Mas vejo que, quando vimos as estatísticas de São Paulo, cerca de 10% a 15% das pessoas encarceradas são consideradas irrecuperáveis, 85% ou 90%, não. O Brasil tem que tomar uma atitude muito dura, muito drástica, e a atitude dura e drástica, a meu ver, é modernizar esse diploma que está aí (BRASIL, 2003, DCD, 19/7/03, p. 19.195).

Nas análises dos dossiês, o mais próximo que se encontrou de uma análise de impacto consta de um discurso proferido pelo Deputado Federal Flávio Dino, no curso da discussão do PLC nº 1.228-A, sobre o uso do monitoramento eletrônico para o controle de presos:

O SR. FLÁVIO DINO (Bloco / PC do B-MA. Sem revisão do orador) – [...] Os efeitos práticos do projeto encontram-se em 3 planos fundamentais. O primeiro deles é que nós teremos a possibilidade de, hoje, esses benefícios, que são baseados apenas no princípio da

confiança, serem acompanhados pelo Estado, mediante esse monitoramento eletrônico. Hoje, portanto, nós não temos nenhuma fiscalização. Com o projeto, teremos o acompanhamento no caso desses benefícios.

O segundo impacto positivo virá no sentido de estimular os magistrados a deferirem essas medidas alternativas. Nós sabemos que um dos graves problemas – e que consubstancia ao mesmo tempo uma grande violação aos direitos humanos – está no fato de haver notória e óbvia superpopulação carcerária em razão de uma série de pessoas que se encontram hoje com sua liberdade privada não terem benefícios deferidos pelo juiz, embora a lei autorize, uma vez que o magistrado, com justo receio, tem medo de justo uma vez havendo o deferimento de um desses benefícios, uma saída temporária, por exemplo, venha o beneficiário a cometer outro crime, ameaçando a integridade da sociedade.

Então, o segundo ponto positivo, Sr. Presidente, que gostaria de destacar, é a possibilidade de estimularmos essas medidas alternativas para que possamos contribuir para a diminuição da superpopulação carcerária.

O terceiro ponto positivo diz respeito aos impactos fiscais da medida. Nós sabemos que cada vaga no sistema penitenciário custará 3 vezes mais do que esse dispositivo eletrônico que não será obrigatório, mas permitido ao juiz determiná-lo no exame de cada caso concreto (BRASIL, 2010b, DCD, 15/05/2006, p. 20.835-20.836).

Pode-se concluir que as propostas legislativas analisadas não seguiram critérios objetivos de política criminal, sendo o movimento mais presente o do Eficientismo. O chamado “minimalismo reformista” também foi mencionado, mas com menos ênfase. Também se pode concluir que as alterações à Lei de Execução Penal não foram baseadas em dados sobre a população carcerária da época de discussão dos projetos, ou em projeções a respeito dos impactos que a alteração em discussão poderia causar no sistema de justiça criminal ou no sistema carcerário. As partes interessadas foram ouvidas sem o estabelecimento de critérios adequados que permitissem um equilíbrio em sua participação – representantes que fossem favoráveis ou contrários à aprovação dos projetos de lei; a realização de audiências públicas também não foi incentivada. Além disso, muitas questões que impulsionaram a proposição de projetos de alteração da LEP ou que aceleraram o seu trâmite fundamentaram-se em fatos, episódios bastante difundidos pelas mídias e pela opinião pública, como forma de “resposta rápida” a um crime praticado. Muitos projetos de lei se referiam a problemas de abrangência local ou estadual, não representando a realidade nacional.

Marcelo da Silveira Campos, ao analisar as políticas criminais discutidas no Congresso Nacional, concluiu no mesmo sentido:

Os dados apontam para a ambiguidade do Executivo e do Congresso Nacional para a política de segurança brasileira pós-democratização. Entretanto, tal variedade se constitui muitas vezes através do recurso simbólico do penal, que se mostra como parte importante e integrante das políticas criminais brasileiras e das (novas) criminalizações. Não há, portanto, uma oposição entre leis mais punitivas *versus* leis que garantam certos direitos, mas uma coexistência entre leis formuladas com certa pretensão universalista (de expandir direitos) com uma legislação que restringe direitos (CAMPOS, 2014, p. 337).

O Congresso Nacional, nos últimos 30 anos, tem praticado a “coexistência”, diminuindo penas para determinados crimes e aumentando para outros, ou criando novos tipos penais, a depender da ocasião e dos acordos típicos da arena política.

Após a análise de discursos dos Projetos de Lei que alteraram a Lei de Execução Penal, importa dizer que o Poder Legislativo não é o espaço mais adequado para uma discussão qualificada sobre o impacto de novas leis penais ou processuais penais. É claro que não se deve abandoná-lo – e, nesse sentido, a participação social no Legislativo parece ser uma questão importante para o fortalecimento da democracia⁶⁹. Porém, dada a constituição de arena política de nosso Parlamento, constantemente sujeito a acordos entre líderes, a mudança de posicionamentos para que determinadas negociações sejam viáveis, parece-me inútil apostar em um modelo internalizado para a avaliação do impacto legislativo. Além disso, analisando a composição do Parlamento brasileiro nos dezoito anos em que houve alterações legislativas, não há a intenção de qualificar o debate com dados, informações disponíveis, troca de informações. Muito pelo contrário, os discursos visam à manutenção da cultura punitiva.

Alessandro Baratta, em 1997, já discutia a questão:

Como atitude, o eficientismo é um elemento integrante da crise social e política e dos processos de comunicação social que a acompanham. Esse vício de atitude não se refere tanto à forma como parte dos políticos, dos juristas e do público percebe o direito penal, mas sim a forma de percepção dos conflitos. Isto se torna mais evidente se examinarmos rapidamente as típicas distorções, resultantes dessa percepção. Essas distorções não são mais do que distintas articulações daquilo que poderíamos denominar de “criminalização dos conflitos”, isto é, sua leitura através do código penal (BARATTA, 1997, p. 65-66).

⁶⁹ Segundo Mireille Delmas-Marty, a sociedade civil é importante parceira na definição de modelos de política criminal, uma vez que pode produzir “informação autônoma, que pode desempenhar o papel de contra-informação com respeito à imagem produzida pela mídia, mas ainda a de um controle não estatal do funcionamento da justiça penal, passível sobretudo de evitar ou de reduzir as inevitáveis rotinas que, frequentemente, bloqueiam a aplicação das reformas” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 134).

O que Baratta nos diz, relacionando sua visão das políticas criminais com os discursos, é que um Poder Legislativo que segue, na maioria das proposições, o eficientismo penal, não está preocupado com os impactos que uma nova lei causaria à sociedade, em contradição até mesmo com o que algumas correntes do Eficientismo propagam, ou seja, a preocupação com os resultados, com uma “melhor” aplicação das leis penais (GARLAND, 2008).

Sob o olhar de quem defende as Criminologias Críticas, todos os discursos apresentados são angustiantes. Esvaziados de sentido ou de fundamentação jurídica, e repletos de preconceitos. Os parlamentares são representantes da sociedade, mas não se espera que sejam reprodutores do senso comum. A análise destes discursos nos provoca ainda mais o incômodo para enfrentá-los: para provê-los de informações, de dados, de projeções sobre a execução penal como um dos cenários mais urgentes de definição da política criminal como política pública. No próximo item, destacarei a importância dos dados para o desenho de estratégias de contenção dos discursos punitivos na execução penal.

2.2 As leis e os números: quais foram os impactos das alterações legislativas para a população carcerária brasileira?

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Pela ordem. Sem revisão do orador) – [...] Trata-se de um projeto muito positivo, que sem dúvida alguma trará resultados imediatos a todas aquelas que infelizmente não contam com esse apoio nem esse atendimento médico, e, muito menos, os recém-nascidos (BRASIL, 2007, DCD, 7/5/07, p. 17.466)

Para uma tentativa de análise *ex post* dos impactos das 16 alterações à Lei de Execução Penal, é fundamental agregar dados e informações referentes a cada uma das leis publicadas, como etapa da formação da agenda de uma política criminal considerada como política pública. Para isto, o caminho não foi dos mais fáceis, como não o é nenhuma pesquisa que tenta acessar dados sobre o sistema de justiça no Brasil. Se estes não forem coletados diretamente pelos pesquisadores e pelas

pesquisadoras, se se depender da pré-existência de algumas informações, muitas questões podem não ser devidamente respondidas.

Por previsão legal contida no art. 71, inciso II e parágrafo único da LEP, cabe ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN a fiscalização periódica dos estabelecimentos e serviços penais, além da coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais federais. Assim, solicitei, em novembro de 2014, ao Diretor do Departamento, Renato Campos De Vitto, por meio de sua assessora especial, Tatiana Whately de Moura, os dados constantes do Anexo III, resumidos em um quadro sinótico, para facilitar o seu preenchimento por parte dos servidores que pudessem fazê-lo.

As informações foram encaminhadas, em nível parcial, em 3 de março de 2015, após uma reunião presencial, diversas mensagens eletrônicas e uma solicitação pessoal da orientadora desta tese ao Diretor do DEPEN. Entendemos perfeitamente a demora no envio de dados, tendo em vista as diversas e complexas atribuições do DEPEN; o que nos causou surpresa foi a justificativa de que os dados ainda estavam sendo *produzidos*. Isso significa que alterações incluídas na LEP há, por exemplo, 20 anos, não teriam sido objeto de análise ou de consideração como se fossem políticas públicas. Ou, ao menos, podemos concluir que, caso tenham sido entendidas como políticas públicas penitenciárias, seus dados não foram relevantes para a formação de agendas que tivessem como objetivo a proposição de políticas públicas penitenciárias.

Em 23 de junho de 2015, o DEPEN publicou o último relatório de Informações Penitenciárias, referente a dados da população carcerária masculina de 2014 e, em 5 de novembro do mesmo ano, foi divulgado o InfoPen Mulheres, uma edição especial do relatório de informações penitenciárias voltada à realidade da população carcerária feminina.

Os dados possuem problemas: o primeiro deles é a falta de informações diretamente prestadas pelo Estado de São Paulo; diante da ausência de resposta às solicitações encaminhadas pelo órgão nacional, foram computadas, assim, as informações constantes do sítio eletrônico da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo⁷⁰, que não possui a mesma categorização de dados que

⁷⁰ <http://www.sap.sp.gov.br/> Acesso em 26 de janeiro de 2016. O pesquisador José de Jesus Filho, da Pastoral Carcerária, tem mantido um banco de dados atualizado, consolidando as informações obtidas

o DEPEN. Assim, algumas informações podem estar prejudicadas, e em grande escala, já que São Paulo é a Unidade da Federação que mais encarcera, figurando em 1º lugar dentre os Estados, em quantidade de pessoas presas: segundo os dados consolidados pela Secretaria de Administração Penitenciária, o Estado de São Paulo possuía, em 5 de janeiro de 2016, 226.320 pessoas presas (SÃO PAULO, 2015).

A dificuldade de acesso a dados do DEPEN também foi informada por Jacqueline Sinhoretto, quando organizou a publicação “Mapa do Encarceramento”, a pedido da Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Presidência da República (BRASIL, 2015, p. 22-24). Os dados apresentados pelo DEPEN são agregados em planilhas, em formato “PDF” (*Portable Document Format*), sendo de difícil manuseio. Além disso, os dados à disposição no sítio eletrônico do DEPEN têm termo inicial no ano 2000 – não há informações oficiais sobre a população carcerária, de 1984 a 2000. Em alguns casos, como as informações sobre o número de estabelecimentos penitenciários que possuem berçários, os dados iniciais são apenas de 2005. Assim, em 16 anos de vigência da Lei Execução Penal, há informações desconexas, isoladas, o que impediu a análise *ex post* de todas as alterações legislativas analisadas anteriormente. Portanto, a comparação dos impactos das primeiras quatro leis que alteraram a LEP, pelo menos até 2000, ficou prejudicada.

Os dados mais fidedignos referentes ao período 1984-2000, à disposição para consulta, foram coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seus anuários, estudados por Maria Tereza Sadek (BRASIL, 2006b, p. 131-178). Porém, não há muitas informações sobre a execução penal no período, já que, apenas a partir de 1997, há dados mais detalhados sobre as justiças estaduais. De acordo com Sadek, até este ano, “a justiça estava resumida nos dados relativos ao Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2006b, p. 135). Há muitos dados sobre o número de pessoas condenadas em trânsito, ano a ano; em alguns anos, há mais informações sobre os estabelecimentos prisionais e sobre suas condições, mas não há uma regra quanto a tais dados – as informações dependem da qualidade dos dados informados pelo Ministério da Justiça⁷¹.

no sítio eletrônico acima mencionado. Para acesso ao banco de dados, consultar <http://josejesus.info/sap-dados/> Acesso em 26 de janeiro de 2016.

⁷¹ Como exemplo, o Anuário de 1986 traz alguns dados sobre a realidade do sistema carcerário em 1984, como o número de prisões efetuadas, mas, em relação às informações consolidadas sobre a população carcerária em 31 de dezembro de 1984 – parâmetro utilizado em outros Anuários -, estas são as mesmas de 1982 (BRASIL, 1986).

A dificuldade de acesso aos dados não é “privilégio” brasileiro; Massimo Pavarini (2012, p. 87-100) informou os mesmos problemas a respeito do sistema carcerário italiano, e da dificuldade em pensar em políticas públicas penitenciárias, considerando-se a movimentação diária, intensa, do sistema carcerário, entre entradas, saídas, faltas graves e outras questões importantes para a execução penal. Hans-Jörg Albrecht, em extensa pesquisa sobre o encarceramento em massa, em escala mundial, fez referência à inexistência ou à falta de acesso a informações sobre os sistemas penitenciários (ALBRECHT, 2011, p. 60-66).

No caso da tese, era necessário estabelecer uma relação entre as informações oficiais – os dados produzidos pelo DEPEN e por instituições, preferencialmente, governamentais – a respeito dos objetos das leis aprovadas, para situá-las no ciclo das políticas públicas: tais dados seriam os responsáveis pelas fases de avaliação e de monitoramento – as últimas do ciclo – ou seriam formadores de uma nova agenda, responsável por um novo ciclo de políticas públicas? Além disso, os dados sobre as dezesseis alterações à Lei de Execução Penal seriam importantes para o teste do instrumento do Estudo de Impacto Legislativo, constante do Anexo V desta tese, elaborado pela pesquisadora a partir da análise dos discursos e da metodologia adequada à formatação de um Estudo de Impacto Legislativo, como se explicará no Capítulo 3 deste trabalho.

O Anexo III indica a tabela de solicitações realizadas pelo DEPEN; o Anexo IV aponta as respostas fornecidas pelo órgão. Comparando-os, percebe-se, a título de exemplo, que os dados sobre políticas públicas penitenciárias muito relevantes, aprovadas em 2003 (inserção do Regime Disciplinar Diferenciado no âmbito da execução penal) e 2011 (remição da pena pelo estudo), não estavam à disposição para consulta. No InfoPen (BRASIL, 2015c), constou a informação da quantidade de presos que estavam, em junho de 2014, cumprindo pena em regime disciplinar diferenciado: 346 pessoas, sem a indicação de evolução ou diminuição deste total informado. Assim, é possível identificar, apenas por estes números, como se deu a implementação do RDD. O DEPEN também não dispõe de dados sobre presos e presas beneficiados com a remição da pena pelo estudo.

Diante da impossibilidade de acesso pleno e da incompletude de dados do DEPEN, tomei um caminho diferente, sugerido na qualificação da tese: concentrar-me nos impactos de, pelo menos, uma lei que alterou a execução penal para torná-la mais gravosa – o exemplo mais nítido deste movimento eficientista é a Lei nº 10.792/2003,

que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado – e uma lei que alterou a LEP para torná-la mais exequível, com um viés miminlista reformista – a Lei nº 12.433/2011, que prevê a remição da pena pelo estudo e pelo trabalho. Este segundo caminho foi possível, pois dados nacionais e estaduais sobre a aplicação de ambas as leis foram publicados no II Relatório do Brasil à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, submetido a consulta pública em fevereiro de 2014⁷². Como os dados acessados são de 2013; em comparação com os (não) fornecidos pelo DEPEN, a diferença é pouco significativa.

Em relação ao cumprimento, pelos órgãos estatais, das alterações ao art. 52 da LEP determinadas pela Lei nº 10.792/2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado, o relatório traz informações prestadas por Secretarias de Segurança Pública (ou de Administração Penitenciária) de dez Unidades da Federação: Acre, Alagoas, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Tocantins e São Paulo (BRASIL, 2014, p. 45-46)⁷³. São dados genéricos, que

⁷² As informações ali consolidadas são públicas. O arquivo ainda pode ser acessado por meio do endereço eletrônico

<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/item.do?acao=exibir&id=694>

⁷³ “A Secretaria Estadual de Segurança do Acre informou que, “atualmente, no Estado do Acre não há presos em RDD/RDE. Essa não é uma prática rotineira no Estado, sendo que o último preso que esteve na condição de RDD foi por determinação judicial no ano de 2007 e o mesmo ficou por apenas 28 dias”. A Superintendência de Administração Penitenciária do Estado de Alagoas informou que “o Estado adota em sua política disciplinar as Convenções e Tratados Internacionais contra a tortura e tratamento desumano, atendendo assim, os principais direitos e garantias fundamentais do preso”, e não forneceu qualquer dado quanto a detentos que estejam cumprindo suas penas no RDD.

A Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal informou não possuir nenhum caso de RDD decretado pelo Juiz de Execução Penal.

A Secretaria de Justiça e Administração Penitenciária do Maranhão não mencionou especificamente o RDD, informando que: “a SEJAP/MA ao identificar qualquer indisciplina do detento, após a apreciação prévia dos fatos e se for o caso, aplica algum tipo de penalidade que pode ser uma suspensão de direitos temporária, como proibição de banho de sol, proibição de visita da família ou até mesmo transferência para outra Unidade Prisional. Todavia importante salientar que nunca é desrespeitado (*sic*) as diretrizes da LEP”.

A Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais do Estado de Minas Gerais afirmou aplicar os dispositivos da LEP em caso de infrações disciplinares de seus detentos, e se adota o prazo máximo de até 10 (dez) dias de detenção, nos termos do art. 60 da LEP.

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul informou que não utiliza o RDD. A UF de Pernambuco, por sua vez, mencionou que, em nível estadual, aplica o prazo máximo de 10 (dez) dias de isolamento, nos termos da Instrução Normativa de Serviço nº 01/2000. Em relação a estabelecimentos federais, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado informou que cumpre as determinações do DEPEN/MJ.

O Departamento Penitenciário do Estado do Paraná informou que “o RDD não é regra, sendo utilizado somente em casos extremos e devidamente fundamentado nos moldes da lei. No caso de cometimento de falta disciplinar por alguma pessoa presa, a esta é assegurado o devido processo disciplinar, com direito a ampla defesa e assistido por um advogado particular ou assessor jurídico da Defensoria Pública e o isolamento, ainda que preventivo, só é determinado quando existem fortes indícios de desestabilização da ordem e da disciplina”, mas não apresentou dados sobre o isolamento preventivo. A Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Estado de Tocantins respondeu brevemente que “o Estado possui um Regimento Disciplinar que foi elaborado levando em conta os direitos do homem”.

informam ora a não existência de pessoas em regime disciplinar diferenciado, ora explicitando a forma de cumprimento de tal regime. As informações, ao menos, indicam que a alteração legislativa tem sido minimamente cumprida.

Testando as perguntas constantes do formulário no Anexo V, é importante ressaltar que, após a análise de discurso do PLC nº 5.073/2001, percebe-se que a alteração prevista no projeto de lei não passaria da segunda pergunta sugerida (“o problema consiste em uma realidade nacional?”). O regime disciplinar diferenciado foi inserido no sistema penitenciário brasileiro apenas com fundamento nas discussões sobre problemas relacionados ao Estado de São Paulo. Também haveria dificuldades para a elaboração, em um Estudo de Impacto Legislativo, de respostas às questões números 5, 10, 11, 13 e 14.

No caso da Lei nº 12.433/2011, os dados provenientes do II Relatório são mais robustos. A Defensoria Pública da União informou a existência da Força Nacional da Defensoria Pública em Execução Penal, em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (atualmente extinta), o DEPEN, o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais e a DPU:

A Força Nacional da Defensoria Pública em Execução Penal mostrou resultados em Minas Gerais, em 2009: 3.232 processos foram analisados, 3.816 presos foram atendidos e houve 9.781 prestações jurídicas. A equipe constatou 139 casos de prescrições de pena, 130 de extinção e em 43% dos casos havia algum benefício vencido. Em Recife, houve a análise de 315 casos de progressão para o regime semiaberto, 62 de extinção de pena e 149 pedidos de livramento condicional que ainda não haviam sido cumpridos. Todos estes casos foram solucionados. Em 2010, a ação ocorreu em Santa Catarina, com o atendimento a 1250 presos da Penitenciária de São Pedro de Alcântara. Houve 600 pedidos de remição, 192 pedidos de progressão para regime semiaberto e 47 pedidos para o regime aberto; 137 pedidos de prisão domiciliar; 117 declarações de extinção de pena; 62 pedidos de livramento condicional; 52 pedidos de comutação de pena (redução) e nove pedidos de indulto. Em 2013 a ação ocorreu novamente em Santa Catarina, desta vez em 12 unidades prisionais em 8 diferentes municípios, entre os dias 9 e 23 de abril. Ocorreram visitas aos estabelecimentos prisionais com oitivas dos internos e análise individual dos processos. Foram analisados 6.109 processos, que representavam a totalidade dos processos disponíveis para vistas, e foram feitas 2.307 petições (BRASIL, 2014, p. 70).

A Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo informou que aplica a LEP no que se refere ao RDD.

Finalmente, o DEPEN/MJ respondeu que “existem discussões sobre a necessidade ou não de se manter o RDD, entretanto, esta possibilidade continua vigente na legislação e, embora o regime seja considerado rigoroso, tem demonstrado ser importante ferramenta de combate ao crime organizado” (BRASIL, 2014, p. 45-46).

A publicação ainda contém dados fornecidos por órgãos públicos – dentre Secretarias de Segurança Pública, Defensorias Públicas ou outros órgãos correlatos – por apenas quatro Unidades da Federação a respeito de políticas penitenciárias de estímulo à remição da pena pelo trabalho:

O Acre informa que a Gerência de Educação, Trabalho e Negócios é competente para promover cursos profissionalizantes aos presos, através de parcerias e convênios. Os cursos oferecidos aos presos proporcionam a formação profissional de eletricista e instalador predial e residencial; assentador de esquadria; carpinteiro telhadista; pintor de obras, instalador hidráulico, pedreiro, artífice polivalente, reciclagem de papel, marcenaria, viverista, silvicultura, reflorestamento, agricultura, compotas, corte e costura, manicure, pedicure, costura industrial, customização de tecidos, dentre outros. O órgão ainda informa que está em andamento a implantação de Telecentros, para o desenvolvimento de conhecimentos de informática e o acesso a cursos à distância.

O DF informa a existência de diversas oficinas de profissionalização aos internos. O projeto de criação desses centros é desenvolvido em parceria com a FUNAP.

A Defensoria Pública do Espírito Santo também menciona a existência do programa “Começar de Novo” do CNJ, que está em fase de implantação no Estado. A Secretaria de Justiça da mesma UF possui convênio com o SESC, no qual cursos profissionalizantes são ministrados aos custodiados através de oficinas instaladas em algumas unidades prisionais.

A SEJAP/MA informou a existência de diversas parcerias com segmentos empresariais que possibilitam a reintegração social do apenado à sociedade; menciona, ainda, o Projeto Cidadania, que cuida de oportunizar vagas nas empresas para que os detentos se enquadrem no mercado de trabalho, e o IFMA, parceiro que promove a inserção de presos em programas educacionais (BRASIL, 2014, p. 73-74).

Os dados nos auxiliam a pensar sobre a submissão do PLS nº 265/2006, que deu origem à Lei nº 12.433/2011. Mais uma vez comparando os discursos já analisados, as informações acima trazidas e as perguntas do questionário do Anexo VI, não há dados ou informações que possam subsidiar respostas às perguntas de números 7, 8, 12, 13, 14 e 15.

As duas leis mencionadas refletem dois tipos diferentes de alteração à Lei de Execução Penal: na primeira, aumenta-se a dificuldade de progressão de regime, utilizando-se um instrumento direcionado à submissão de pessoas presas que ganhem um *status* diferente no cumprimento da pena; a segunda lei se refere a instrumentos que seriam incentivadores da progressão de regime, de forma a diminuir o tempo de permanência de todas as pessoas presas – tal premissa só pode ser válida

em uma concepção ideal, considerando-se que, pelos dados do DEPEN, apenas 10,7% da população carcerária, em nível nacional, têm acesso ao estudo e 16% ao trabalho (BRASIL, 2015c, p. 116 e 127).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada lançou, em 2015, uma pesquisa sobre a aplicação das penas e medidas alternativas no Brasil. Em suas conclusões, o IPEA formulou a seguinte projeção sobre o sistema carcerário brasileiro, a partir de uma concepção político-criminal minimalista:

Partindo-se do princípio de que a prisão deve ser aplicada apenas a crimes violentos graves, é bem provável que o grave problema de superpopulação prisional desapareça. Afinal, havia no sistema penal brasileiro em dezembro de 2012, segundo informações do Depen, 545,5 mil presos. Desses, somam 137,9 mil os apenados por homicídio simples, homicídio qualificado, sequestro e cárcere privado, roubo simples, roubo qualificado, extorsão, extorsão mediante sequestro e latrocínio, estupro, tráfico internacional de pessoas, tráfico interno de pessoas, tortura, violência contra a mulher, genocídio e crimes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 2015e, p. 91).

Considerando a decepção com os dados produzidos sobre o sistema penitenciário até o momento, é inegável que as instituições públicas brasileiras precisam melhorar as etapas de compilação, produção e publicação de informações e dados que sejam importantes à formulação de políticas públicas. Percebe-se a dificuldade de se realizar um Estudo de Impacto Legislativo que, nos moldes da projeção realizada pelo IPEA, leve em conta a transformação da realidade carcerária nacional. Por outro lado, reforça-se a importância de sua criação, já que as informações oficiais são o caminho razoável para a formulação de políticas públicas.

No capítulo seguinte da tese, o Estudo de Impacto Legislativo será apresentado e articulado sob a forma de instrumento possível de contenção a discursos punitivos propagados no Legislativo brasileiro.

3. O ESTUDO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO ESTRATÉGIA DE CONTENÇÃO DA (IR)RACIONALIDADE DOS DISCURSOS PUNITIVOS

“As fontes de informação do legislador devem ser fidedignas. Ao redigir uma lei, o legislador não pode perder de vista a observação real da vida, porque a malícia encontra muitos atalhos por onde infiltrar-se por entre as sanções da lei, sem incidir nelas. Não basta ter em mira o resultado a atingir: é preciso escolher cuidadosamente os meios adequados, velando por que não sejam excessivamente severos, nem inócuos”
(Victor Nunes Leal, “Problemas de Direito Público”, 1997, p. 19-20).

3.1 O estudo de impacto legislativo e suas implicações no processo legislativo

Considerando o que foi trabalhado no capítulo primeiro da tese – a compreensão da política criminal como política pública –, este capítulo discutirá a construção de um modelo de Estudo de Impacto Legislativo, como forma de contribuição para a definição de um modelo de política pública em matéria de execução penal. Os discursos apresentados no capítulo anterior também demonstraram a (ir)racionalidade dos discursos punitivos, que aceleram a tramitação de projetos de lei ainda não suficientemente discutidos, apenas como resposta às mídias e às “reinvindicações da sociedade” por mais leis penais, sem a reflexão sobre suas consequências para o sistema de justiça criminal.

Em um primeiro momento, para compreender a relevância do Estudo de Impacto Legislativo, é necessário contextualizar o processo legislativo brasileiro, sua (falta de) discussão no campo jurídico e seus procedimentos possíveis, de acordo com a Constituição Federal e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No tópico seguinte, os principais estudos sobre a necessidade de avaliação legislativa serão apresentados, concentrando as atenções ao programa *Better Regulation*, da Comissão Europeia. Assim, poder-se-á definir o que é um Estudo de Impacto Legislativo e quais seriam as suas contribuições para a qualificação das discussões sobre execução penal no Brasil.

A proposta de análise legislativa pode consistir em uma avaliação *ex ante* – anterior à vigência da lei, como o próprio nome menciona – ou *ex post* – posterior à vigência da lei⁷⁴, com o objetivo de avaliar os impactos reais das propostas.

3.1.1 O processo legislativo brasileiro: breves comentários sobre a tramitação de uma lei ordinária

Deve-se reconhecer que o estudo do processo legislativo ainda é seriamente negligenciado no campo jurídico brasileiro. Nos cursos de Direito, docentes e discentes parecem se preocupar com uma nova norma apenas após a sua publicação. Tal visão deturpada do processo de elaboração normativa impede que uma série de discussões relevantes sejam feitas antes da criação da norma.

Sobre o assunto, Carolina Haber (2011) argumenta que isso se dá em razão da excessiva influência do Positivismo Jurídico no Brasil, o que fez com que a relação entre Direito e Política se distanciasse. Leonardo Barbosa também entende que a resistência do campo jurídico em reconhecer o Poder Legislativo como espaço de discussão pode ser atribuída ao positivismo jurídico, que “é mais uma estratégia teórica de explicação do direito que tende a desconsiderar as legislaturas como objeto pertinente de sua reflexão” (BARBOSA, 2010, p. 84). Assim, considerando-se que o positivismo jurídico tem grande influência para as Teorias do Direito no Brasil, juristas se preocupam muito mais com a norma publicada do que com o seu processo de elaboração⁷⁵. Isso causa, segundo Felipe de Paula, uma crescente descrença na atividade legislativa⁷⁶.

⁷⁴ Segundo Carolina Haber (2011, p. 111), “a avaliação prospectiva [*ex ante*] busca maximizar as chances de sucesso das intervenções estatais ao propor a análise cuidadosa da realidade que pretendem incidir e calcular seus possíveis êxitos e os efeitos perversos que podem provocar. Já a avaliação retrospectiva serve para colocar um fim em uma medida que se revelou inadequada ou para propor correções na lei diante das disfunções que se revelam em razão de sua aplicação prática”.

⁷⁵ Leonardo Barbosa ainda complementa: “Esta nota teórica do positivismo é muito presente em nossa cultura jurídica. [...] O fato de os currículos de direito não tratarem de conteúdos ligados ao processo legislativo, quando muito abordando rapidamente as regras constitucionais sobre a matéria, também reforça a percepção de que as legislaturas não seriam um problema genuinamente jurídico” (BARBOSA, 2010, p. 89).

⁷⁶ “O ciclo que se apresenta é relativamente simples: os diplomas legislativos, independentemente do grau de debate que os preceda e de seu predicado real, são aprovados, promulgados e publicados pelos órgãos competentes – não há, nesse primeiro passo, participação efetiva e sistemática da academia jurídica, seja *in loco*, seja mediante produção literária -; a lei torna-se, então, parte integrante

Assim, a produção acadêmica sobre processo legislativo é escassa e, sobretudo, focada no procedimento, no rito de aprovação de uma lei. As leituras constitucionais mais conhecidas sobre o processo legislativo⁷⁷ se referem ao rito previsto na Constituição, em seus artigos 59 a 69, e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A seguir, farei uma breve explanação da tramitação dos Projetos de Lei da Câmara (PLC) ou Projetos de Lei do Senado (PLS), que consistem nos dois tipos de propostas legislativas analisadas na presente pesquisa.

As proposições legislativas se dividem por sua iniciativa: comum ou reservada (MENDES, COELHO, BRANCO, 2007, p. 828). No caso das leis que alteraram a LEP, todas as proposições são comuns – podem ser propostas por parlamentares de ambas as Casas Legislativas, pelo Presidente da República ou por iniciativa popular.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados indica que, uma vez recebida a proposta legislativa autuada como PLC – Projeto de Lei da Câmara -, esta será lida na sessão plenária, oportunidade na qual o Presidente da Câmara a encaminhará, por despacho, às Comissões, para que estas exarém parecer. Emitidos tais pareceres, a proposta volta a plenário, para discussão, deliberação e, em caso de aprovação, encaminhamento ao Senado Federal. No Senado, a proposta vai à Comissão de Constituição e Justiça, para parecer e, posteriormente, discussão em plenário. Caso não haja emendas modificativas ao projeto encaminhado pela Câmara, após a discussão em plenário, o PL segue para a Presidência da República, para as fases de veto e sanção⁷⁸.

Importante mencionar que, em termos regimentais, uma proposta legislativa que pretenda alterar a Lei de Execução Penal só deve, obrigatoriamente, ser

do *menu* doutrinário, com invariável apreciação crítica de seu conteúdo; as “falhas” legislativas, expostas e interpretadas à exaustão – o que, aliás, para evitar qualquer mal-entendido, é salutar em democracias maduras -, contribuem para a crescente desqualificação da atividade legislativa brasileira, que, em meio à crise atual, tem nos seu produto de debilidade; o Poder Judiciário, em vetor que configura um dos eixos centrais do chamado (neo)constitucionalismo e em elemento que caracteriza, ainda que parcialmente, a chamada judicialização da política, é então chamado ao processo, instado a se manifestar sobre a constitucionalidade e a “qualidade” do ato normativo produzido, dada a abertura contemporânea à análise material de normas com base em princípios como o da razoabilidade, de regras como a da proporcionalidade, e de ferramentas como a chamada “interpretação conforme a Constituição” (PAULA, 2010, p. 73).

⁷⁷ Considero, aqui, a doutrina constitucional, que cuida do procedimento de elaboração normativa, como, por exemplo, as publicações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), Raul Machado Horta (1989, 1999) e Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires e Paulo Gustavo Gonet Branco (2007).

⁷⁸ Todo o procedimento pode ser consultado nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (arts. 49 a 59, e arts. 108 e seguintes) e do Senado Federal (arts. 90 e seguintes).

analisada pela Comissão de Constituição e Justiça (e de Cidadania, no caso da Câmara dos Deputados). Não há previsão de submissão ou análise a qualquer outra Comissão, ficando esta decisão a critério do Presidente da Casa Legislativa, a depender do objeto da tramitação. De acordo com o art. 32, IV do RICD, são atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar:

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
- c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;
- e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;
- f) Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições;
- g) registros públicos;
- h) desapropriações;
- i) nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração;
- j) intervenção federal;
- l) uso dos símbolos nacionais;
- m) criação de novos Estados e Territórios; incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- n) transferência temporária da sede do Governo;
- o) anistia;
- p) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;
- q) redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral; [...] (BRASIL, 2015).

A análise dos pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal foram bastante importantes para a análise dos discursos das propostas legislativas que alteraram a LEP. Também os discursos proferidos nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pois, em muitos casos, percebeu-se que o momento de deliberação é o primeiro e o último em que Deputados ou Senadores que não fizeram parte da CCJC ou CCJ, respectivamente, puderam ter contato com a matéria discutida. Assim, percebe-se que, apesar de haver um

procedimento definido pela Constituição e pelos Regimentos das respectivas Casas, há uma certa discricionariedade, que dá ensejo às negociações próprias do espaço do Parlamento, que pode fazer com que a discussão em plenário de determinada proposta seja encurtada ou alongada, de acordo com os interesses definidos, sobretudo, pela Presidência das Casas e de seus Líderes. Assim, as fases do procedimento são importantes, sobretudo, para que se pense no momento mais adequado ou oportuno de inserção de um Estudo de Impacto Legislativo.

Para finalizar as breves considerações sobre o processo legislativo, é importante registrar que o presente trabalho evita usar o termo “o legislador” para indicar uma manifestação que tenha ocorrido no Parlamento, quer seja por vontade de um Deputado ou de um Senador. Entende-se pela inexistência da figura do “legislador”, pois se considera que o processo legislativo seja um conjunto de atos, previamente definidos pela Constituição e pelas normas regimentais, que tenham por objetivo deliberar, respeitando-se os pressupostos de um Estado Democrático de Direito, pela criação, alteração ou revogação de uma norma jurídica. Não cabe, portanto, personificar um processo. Para falar com Waldron,

Legislação é ação intencional: como disse anteriormente, o notável – o despuadorado – a respeito da legislação é que se considera o direito modificado simplesmente em virtude da comunicação da legislatura da sua decisão de justamente fazê-lo (WALDRON, 2003, p. 31).

Assim, deve-se ter em mente o rito do procedimento de elaboração normativa, mas, principalmente, deve-se compreender o que o mesmo Waldron chama de “intenção legislativa”⁷⁹. Para isto, precisamos considerar que o Parlamento é composto, no caso do Brasil, por 513 Deputados Federais e 81 Senadores que possuem concepções políticas e pessoais comuns em alguns pontos, mas completamente diversas em outros.

Por isso, para além de um conceito doutrinário sobre processo legislativo, Leonardo Barbosa (2010, p. 92) explica que “dizer que o procedimento de produção

⁷⁹ “No caso de um indivíduo que fala, quando as suas palavras não são claras, perguntamos a ele o que quis dizer ou podemos consultar o que sabemos dos pensamentos ou das ideias associadas à sua elocução original. Isto é, podemos entender a ideia de uma intenção ocorrente associando-a ao ato discursivo individual, do qual pode haver indícios ou sinais acima do conteúdo convencional do próprio ato discursivo. E, se a legislatura fosse um único indivíduo natural, poderíamos fazer exatamente a mesma coisa. Confrontados com uma decretação ambígua, chamaríamos o soberano de lado e perguntaríamos o que quis dizer; ou, se ele não estivesse disponível, examinaríamos o que mais soubéssemos a respeito do seu estado mental na época em que fez a sua legislação” (WALDRON, 2003, p. 32).

das leis é processo legislativo significa, portanto, perceber o desenvolvimento das relações entre os seus participantes a partir do princípio do contraditório”. Seguindo as normas contidas nos Regimentos Internos, Deputados e Senadores debatem proposições⁸⁰, manifestam-se sobre os mais diversos assuntos e, no que nos interessa, indicam a definição de políticas públicas penitenciárias por meio da alteração da Lei de Execução Penal.

3.1.2 O que é o Estudo de Impacto Legislativo?

O Estudo de Impacto Legislativo é um instrumento de avaliação legislativa, destinado, no caso do presente trabalho, a analisar os projetos de lei que pretendam alterar a Lei de Execução Penal ou que influenciem o sistema penitenciário brasileiro. Tal instrumento ainda não foi criado no âmbito do processo legislativo brasileiro; uma provocação sobre o assunto foi apresentada por Salo de Carvalho (2008), que defendeu a criação de uma “lei de responsabilidade político-criminal”, a fim de forçar a discussão sobre os impactos carcerários da aprovação de novas leis penais:

Em termos macropolíticos, portanto, importante apontar para a exigência de Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal nos projetos de lei que versem sobre matéria penal, mormente daqueles criminalizadores ou diversificadores. O Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal não apenas vincularia o projeto à necessidade de investigação das conseqüências da nova lei no âmbito da administração da Justiça Criminal (esferas Judiciais e Executivas), mas exigiria exposição da dotação orçamentária para sua implementação. Assim, exemplificativamente, em casos de leis com proposta de criação de novos tipos penais ou aumento de penas, seria imprescindível para aprovação do projeto, a Exposição de Motivos que apresentasse o número estimado de novos processos criminais que seriam levados a julgamento pelo Judiciário, o número de novas vagas necessárias nos estabelecimentos penais, bem como o volume e a origem dos recursos para efetiva implementação da lei.

Se a opção político-criminal dos Poderes Públicos é o aumento das penas e o recrudescimento das formas de execução, que esta escolha imponha deveres e implique responsabilidades. Note-se, que na esfera das finanças públicas, existem importantes precedentes legais, como é o caso da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

⁸⁰ Pierre Bourdieu explica que o Parlamento é “lugar onde, sobre problemas conflituosos que opõem grupos de interesse, debate-se de acordo com as formas, segundo as regras, publicamente” (BOURDIEU, 2014, p. 145).

responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (CARVALHO, 2008, p. 8).

Nesse sentido, numa situação hipotética, caso o Estudo de Impacto Legislativo indique que determinada alteração legislativa causará aumentos expressivos na população carcerária, segundo o raciocínio dos autores, as autoridades públicas que aprovaram uma determinada lei poderiam ser responsabilizadas.

A presente tese não tem o objetivo de desenvolver raciocínio ou instrumento normativo que contemple a responsabilização de agentes públicos – Deputadas/Deputados Federais, Senadoras/Senadores, Presidenta/Presidente da República e respectivos assessoras/assessores jurídicos, que discutem e analisam os atos normativos antes de sua aprovação. O trabalho tem por objetivo desenhar uma proposta de Estudo de Impacto Legislativo, considerando, como objeto de estudo, a própria Lei de Execução Penal, para investigar se seus pressupostos estão sendo (des)obedecidos, e em que grau e, especialmente, se as alterações legislativas já realizadas causaram algum impacto em sua (in)operância.

Os estudos de impacto ou a avaliação legislativa estão incluídos num campo de conhecimento denominado “Legística” ou “Legisprudência”, que ganhou espaço na Europa, nos anos 1970, com a obra *Gesetzgebungslehre*, de Peter Noll (PAULA; ALMEIDA, 2013; WINTGENS, 2003). Sobre tais termos, adotarei, no presente trabalho, a terminologia de Carlos Blanco de Moraes, que entende ser a Legística o “ramo da Ciência da Legislação que estuda os métodos e as técnicas que se destinam a assegurar a qualidade formal e substancial dos actos legislativos” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 209). O mesmo autor entende que o termo “Ciência da Legislação” engloba a chamada “Teoria da Lei” – que consiste nas discussões sobre a lei como norma jurídica, as formas da lei, seus valores, sua validade e eficácia, dentre outros critérios incluídos, tradicionalmente, no que chamamos de “Teoria do Direito”-; a “Teoria da Decisão” (as concepções dos mais diferentes tipos de legisladores, quando tomam a decisão de elaborar uma nova norma, o que incluiria a discussão sobre a decisão legislativa em relação às políticas públicas, as circunstâncias políticas que influenciam a decisão de legislar ou não e, por último, critérios objetivos, tais como competência, vínculos procedimentais, atuação de grupos de interesse); e, por último, a chamada “Legística”, conceituada acima (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 68-69).

O termo “Legisprudência”, muito utilizado por Luzius Mader (2001), estabelece um grau de similitude com o que Blanco de Moraes chama de “teorias da decisão”,

mas também inclui os aspectos técnicos de elaboração normativa⁸¹. No presente trabalho, preferimos a noção mais ampla de Blanco de Morais, no que se refere à “Ciência da Legislação”. Porém, como o objetivo da análise é (re)pensar nas políticas criminais, tais conceitos não são relevantes para a compreensão da importância do Estudo de Impacto Legislativo no âmbito da execução penal brasileira.

Estudos e análises de impacto legislativo já são recomendados na União Europeia, por meio da Comissão Europeia⁸², e utilizados em alguns países, como Portugal e Reino Unido. No Brasil, há repercussões dos guias expedidos pela Comissão Europeia, mas não há, até o momento, nenhuma proposta concreta de inserção de estudos de impacto no processo legislativo.

No âmbito da Comissão Europeia, o estudo de impacto no campo legislativo se insere num projeto chamado *Better Regulation*, e se relaciona diretamente com o ciclo de políticas públicas apresentado no primeiro capítulo desta tese:

"Better Regulation" means designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost. Better Regulation is not about regulating or deregulating. It is a way of working to ensure that political decisions are prepared in an open, transparent manner, informed by the best available evidence and backed by the comprehensive involvement of stakeholders. This is necessary to ensure that the Union's interventions respect the overarching principles of subsidiarity and proportionality i.e. acting only where necessary and in a way that does not go beyond what is needed to resolve the problem.

Better Regulation covers the whole policy cycle – policy design and preparation, adoption; implementation (transposition, complementary non-regulatory actions), application (including enforcement), evaluation and revision. For each phase of the policy cycle, there are a number of Better Regulation principles, objectives, tools and procedures to make sure that the EU has the best regulation possible. These relate to planning, impact assessment, stakeholder consultation, implementation and evaluation⁸³ (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 5).

⁸¹ “[...] jurisprudence aims at furthering the theoretical understanding as well as the technical handling of legislation; it combines elements of science, art and craftsmanship; it is interested both in content of legislation and in its form” (MADER, 2001, p. 17).

“[...] a jurisprudência tem por objetivo não só interpretação teórica, como também a técnica legislativa; ela combina elementos de ciência, arte e habilidades; ela está interessada tanto no conteúdo da legislação como em sua forma” (tradução livre).

⁸² A Comissão Europeia criou o *Impact Assessment Guidelines* e o publicou em 15 de janeiro de 2009. Tal documento, assim como a composição do *Impact Assessment Board*, foram ampliados em novos documentos publicados em 16 de dezembro de 2015 (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

⁸³ “*Better Regulation*” significa o desenho de políticas e leis na União Europeia para que estas atinjam os seus objetivos com custos mínimos. *Better Regulation* não consiste em regular ou não regular. É uma forma para assegurar que as decisões políticas são preparadas de maneira aberta e transparente, imbuídas de informação sobre as melhores opções disponíveis e cercadas do envolvimento de partes interessadas. Isso é necessário para assegurar que as intervenções da União respeitem os princípios

Assim, os estudos de impacto e de avaliação legislativos se inserem, na realidade da União Europeia, em um contexto mais amplo, de regulação de condutas, de uniformização de normas, como parece ser o objetivo de um conglomerado político diversificado como a União Europeia. As políticas públicas, assim, precisam ser definidas com base nos mesmos critérios – ou em critérios semelhantes –, a fim de que causem os mesmos efeitos, mesmo em realidades diferentes. Naturalmente, particularidades serão observadas nos Estudos de Impacto Legislativo, mas seu objetivo geral é dar o mesmo sentido à formulação de políticas públicas que afetem os diversos países.

Nesse sentido, segundo o *Impact Assessment Guidelines* da Comissão Europeia,

IA is a tool to help structure reflection and conduct analyses informing policy design. It is not a list of tasks to tick off. There is no recipe for the perfect IA. Given the widely differing nature of Commission initiatives, the best way to carry out an IA and present its results will vary from case to case.

However, all impact assessments must answer a set of key questions and respect a number of principles. An impact assessment should be comprehensive, proportionate, evidence-based, open to stakeholders' views, unbiased, prepared collectively with relevant Commission services, embedded in the policy cycle, transparent and of a high quality⁸⁴ (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 19).

As perguntas definidas nas diretrizes da Comissão Europeia para o Estudo de Impacto são: (1) O que é o problema e por que isso é um problema?; (2) Por que a União Europeia deveria agir?; (3) O que deveria ser alcançado?; (4) Quais são as várias opções para alcançar os objetivos?; (5) Quais são os impactos econômicos, sociais e ambientais e quem será afetado?; (6) Como comparar as diferentes opções

de subsidiariedade e proporcionalidade, i.e., agir apenas e somente quando for necessário e de forma que não se exceda os limites necessários para solucionar o problema.

Better Regulation abrange todo o ciclo de políticas públicas – o desenho e a preparação das políticas; adoção, implementação (transposição, atos complementares não regulatórios), aplicação (incluindo a execução da política pública), avaliação e revisão. Para cada fase do ciclo das políticas, há um número de princípios, objetivos, ferramentas e procedimentos previstos no *Better Regulation*, para assegurar que a União Europeia tenha a melhor regulação possível. Todos se relacionam ao planejamento, estudo de impacto, consulta às partes interessadas, implementação e avaliação” (tradução livre).

⁸⁴ “O EI é um instrumento para ajudar na reflexão sobre a estrutura e a condução de análises para informar a formulação de políticas públicas. Não é uma lista de tarefas para assinalar. Não há receita para um perfeito EI. Dadas as amplas e diferentes naturezas das iniciativas da Comissão, a melhor forma de conduzir um EI e apresentar os resultados variará caso a caso.

Porém, todos os estudos de impacto devem responder um conjunto de perguntas-chave e respeitar um número de princípios. Um estudo de impacto deve ser compreensivo, proporcional, baseado em evidências, aberto às visões das partes interessadas, não tendencioso, preparado coletivamente com relevantes serviços à Comissão, instituído no ciclo de políticas públicas, transparente e de alta qualidade (tradução livre).

em termos de efetividade e eficácia (custos e benefícios)?; (7) Como irá monitorar e como será organizada a subsequente avaliação retrospectiva? (EUROPEAN COMMISSION, 2015aa, p. 18-19, tradução livre).

Assim, as diretrizes da Comissão Europeia não indicam um modelo definido, pois cada assunto deve ser desenvolvido de maneira diferente; cabe ao relator ou à relatora do Estudo de Impacto definir as respostas às perguntas anteriormente indicadas e, a partir de tais respostas, refletir sobre as estratégias de sua elaboração, pensando que o objetivo do EI é reunir informações relevantes para as tomadas de decisão dos responsáveis por políticas públicas (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 19).

De acordo com as novas orientações da Comissão Europeia, publicadas em dezembro de 2015 – o documento anterior datava de 2009 –, um Estudo de Impacto deve conter as seguintes características:

- IAs must set out the logical reasoning that links the problem (including subsidiarity issues), its underlying drivers, the objectives and a range of policy options to tackle the problem. They must present the likely impacts of the options, who will be affected by them and how.
- Stakeholders must be able to provide feedback on the basis of an Inception Impact Assessment which describes the problem, subsidiarity related issues, objectives, policy options and an initial consideration of relevant impacts of these policy options.
- A 12-week internet-based public consultation covering all of the main elements of the IA as part of a broader consultation strategy to target relevant stakeholders and evidence.
- IAs must compare the policy options on the basis of their economic, social and environmental impacts (quantified as far as possible) and present these in the IA Report.
- Certain elements must be included in the final IA Report. These include: (i) a description of the environmental, social and economic impacts and an explicit statement if any of these are not considered significant; (ii) a clear description of who will be affected by the initiative and how; (iii) impacts on SMEs; (iv) impacts on competitiveness; and (v) a detailed description of the consultation strategy and the results obtained from it.
- The draft IA Report must be presented to the Regulatory Scrutiny Board for its scrutiny. A positive opinion of the Board is necessary before an interservice consultation can proceed.
- The IA report must be complemented by a 2-page executive summary sheet available in all languages⁸⁵ (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 16).

⁸⁵ “Os EIs devem demonstrar argumentos lógicos e razoáveis que se associem ao problema (incluindo questões subsidiárias), seus condutores fundamentais, os objetivos e a extensão de opções de políticas para lidar com o problema. Deve-se apresentar os impactos mais prováveis das opções, quem será afetado pelo que e como.

- As partes interessadas devem ser capazes de fornecer respostas baseadas em um Estudo de Impacto Prévio, o qual descreverá o problema, questões subsidiárias relacionadas, objetivos, opções de

Seguindo a estrutura das diretrizes da Comissão Europeia, Carlos Blanco de Moraes explica que o núcleo da avaliação prévia de impacto realizada no processo legislativo

[...] continua a incidir sobre a repercussão econômica e financeira do projeto sobre o sector público, sobre as empresas e sobre os cidadãos, através de uma análise de custos e benefícios. Isto sem prejuízo de se terem valorizado nas diretrizes e guias de avaliação, especialmente nos últimos seis anos [*cita o “Impact Assessment Guidelines” da Comissão Europeia*], outros aspectos, tais como a prognose de riscos e de distribuição de impacto, a avaliação da praticabilidade administrativa bem como a antevisão de encargos administrativos e a análise da repercussão ambiental e social (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 344).

Blanco de Moraes elenca argumentos desfavoráveis à realização de uma Avaliação Prévia de Impacto, que podem ser resumidas em: (i) estudos de impacto legislativo seriam mais uma etapa de burocratização de um procedimento que já possui inúmeras regras e procedimentos bem indicados; (ii) o trâmite do processo legislativo, que em muitas vezes já é criticado por ser moroso, poderia ser ainda mais demorado; (iii) a natureza do Parlamento – e, especialmente, a noção de política⁸⁶ – não dão espaço a estas formas de avaliação legislativa; (iv) quem seria responsável por custear a avaliação legislativa?; (v) legislações relacionadas a determinadas matérias tidas por não quantificáveis (tais como vida, integridade ou meio ambiente)

políticas públicas e considerações iniciais sobre os impactos relevantes de tais opções de políticas públicas.

- Uma consulta pública, de 12 semanas, realizada via Internet, deverá abordar todos os principais elementos de um Estudo de Impacto Prévio como parte de uma estratégia de consulta mais ampla para marcar os parceiros mais relevantes e suas declarações.

- O EI deve comparar as opções de políticas públicas baseado nos impactos sociais, econômicos e ambientais (quantificados, se possível) e apresentá-los no relatório do Estudo de Impacto.

- Certos elementos devem ser incluídos no Relatório Final do Estudo de Impacto, tais como: (i) uma descrição dos impactos ambientais, sociais e econômicos e uma declaração explícita caso um destes não seja considerado significativo; (ii) uma clara descrição de quem será afetado pela iniciativa e como; (iii) impactos em pequenas e médias empresas; (iv) impactos na concorrência; e (v) uma descrição detalhada da estratégia de consulta pública e os resultados nela obtidos.

- A versão preliminar do Relatório do EI deve ser apresentada ao Conselho Deliberativo de Regulação, para sua deliberação. Um parecer favorável do Conselho é necessário antes que a consulta possa prosseguir para outras áreas.

- O relatório do EI pode ser complementado por um sumário executivo de 2 páginas, que deve estar disponível para leitura em todos os idiomas” (tradução livre).

⁸⁶ “Não lograria, por vezes, influir na política legislativa, ou porque seria feita tarde demais, ou porque os responsáveis reagiriam negativamente junto do decisor a alterações propostas por um avaliados externo que não se envolveu originariamente na sua concepção, ou, ainda, porque os próprios decisores tenderiam a rejeitar avaliações (sobretudo quando não quantificadas) que deitem por terra alguns dos objetivos emblemáticos que presidem a um projecto de diploma” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 347-348).

não poderiam passar por avaliações de custo-benefício, como quer indicar a avaliação prévia de impacto (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 347-349).

O próprio Blanco de Moraes se encarregou de construir os argumentos favoráveis à implementação da avaliação prévia de impacto – API, como chama o instrumento que, no presente trabalho, preferi denominar de “Estudo de Impacto Legislativo” (EIL). Segundo o autor, “a API constituiria um importante instrumento auxiliar na estratégia de decisão. Ela permitiria ao decisor a escolha tecnicamente orientada do *na* e do *quid* dos seus impulsos normativos” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 348-349). Além disso, Blanco de Moraes argumenta que as avaliações prévias de impacto se inserem em um contexto de boa governança, importante para as definições e as negociações típicas do campo político. Assim, “a avaliação reduziria o grau de exposição política do decisor relativamente à introdução e execução das suas políticas públicas” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 349), dando a este mais segurança no cumprimento do ciclo de políticas públicas. O autor ainda exemplifica o seu ponto com políticas públicas que, não submetidas a um estudo de impacto prévio, não obtiveram sucesso. Também poderiam ser evitadas legislações que indicassem políticas públicas que podem resultar em “elefantes brancos”; com a API, excessos nos custos financeiros poderiam ser evitados (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 350).

A Comissão Europeia possui vasto material de auxílio à formatação dos Estudos de Impacto, tais como uma publicação contendo as diretrizes do *Better Regulation* e as possibilidades de inserção do EI nos mais diversos contextos e fases do ciclo de políticas públicas (EUROPEAN COMMISSION, 2015a), um documento contendo formulários e outros modelos de documentos, denominado *Toolbox*, para auxiliar gestores de políticas públicas (EUROPEAN COMMISSION, 2015b); e, finalmente, uma publicação destinada às partes interessadas, para que saibam as oportunidades em que podem interferir e exigir a realização dos estudos de impacto, dentre outras medidas, visando ao aperfeiçoamento da legislação (EUROPEAN COMMISSION, 2015c).

Até janeiro de 2016, o sítio eletrônico da Comissão Europeia continha 41 documentos submetidos à Análise de Impacto em 2014, e 33 em que tal estudo não foi necessário (EUROPEAN COMMISSION, 2014). Nenhum deles se referia à legislação penal.

Passando o estudo às experiências de países que adotam a avaliação legislativa, Portugal se destaca. Entre maio de 2010 e junho de 2011, o país

estabeleceu um programa chamado SIMPLEGIS (ETTNER; SILVEIRA, 2014, p. 5). Criou-se a Comissão para a Simplificação Legislativa, vinculada ao Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, que realizou alguns Estudos de Impacto Legislativo, levando em conta os seguintes critérios: (i) delimitação do problema e de seu objeto; (ii) a quantificação do problema e sua contextualização; (iii) as opções disponíveis para a solução do problema – apenas a criação de uma nova norma é viável à solução do problema? Que outros meios estão disponíveis ao Estado para solucioná-lo? (iv) os benefícios esperados; (v) os custos, divididos em custos gerais e custos de aplicação da nova lei; e (vi) recomendações (que podem ser gerais, de implementação ou de não implementação da medida legislativa) (BARROS; GAROUPA, 2001, p. 13-22).

Conceição Gomes e José Mouraz Lopes (2009) explicam o processo de reformas penais pelo qual Portugal passou nos anos de 2006 e 2007, e comentam a existência de um programa de monitoramento das alterações legislativas, que levou em conta o seu impacto em diferentes fases do processo penal e as percepções de diversos atores do sistema de justiça criminal português⁸⁷.

No Reino Unido, até 2005, existia um departamento – *Regulatory Impact Unit* – ligado à Casa Civil do Governo, responsável por produzir guias e relatórios sobre os estudos de impacto legislativo aplicáveis às mais diversas áreas, como aviação civil, defesa, reforma do transporte público, saúde, assinatura de acordos bilaterais, dentre outros⁸⁸. Carlos Blanco de Moraes explica que, durante os governos de Margareth Thatcher, foi criado e incentivado o *Compliance Cost Assessments*, “cujo guia de avaliação previa uma valoração, dentro do possível, em termos monetários, das onerações e benefícios das medidas com repercussões econômicas e financeiras” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 357). O Estudo de Impacto britânico se iniciava com

⁸⁷“O programa de monitorização avalia a reforma considerando o seu impacto para os cidadãos (arguidos, vítimas/assistentes) e para o desempenho funcional dos operadores judiciais (magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, funcionários judiciais) e das organizações (tribunais, incluindo serviços do Ministério Público, órgãos de polícia criminal, sistema prisional, sistema de reinserção social e sistema de perícias médico-legais). As alterações legais são, ainda, avaliadas tendo em conta o seu impacto nas diferentes fases do processo penal (fase de inquérito, fase de instrução, fase de julgamento, fase de recurso e fase de execução). O resultado desta monitorização vai permitir um balanço crítico da reforma penal no que respeita à relevante dimensão da concretização de uma política criminal integrada que leve em consideração, não só a repressão, mas, sobretudo, a prevenção criminal e qual o seu efeito no necessário equilíbrio entre a concretização prática das garantias constitucionais dos arguidos e das vítimas e a eficácia na prevenção e repressão da criminalidade” (GOMES; LOPES, 2009, p. 31).

⁸⁸ A página eletrônica https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=impact-assessments deixa à disposição dos pesquisadores todos os estudos de caso realizados.

uma capa contendo um formulário, que resume os assuntos que serão tratados de forma mais desenvolvida ao longo do estudo. Assim, a primeira página contém informações, tais como: data, estágio da solução do problema (inicial ou final), tipo de medida (por exemplo, “criminalização primária”), contatos, custos, perguntas mais objetivas, como “a intervenção do governo é necessária?” ou “a política pública pode ser revista? Quando?”⁸⁹.

A Holanda também possui estruturas governamentais a fim de cumprir com os princípios dispostos no programa *Better Regulation*, da Comissão Europeia. Segundo Blanco de Moraes, o país passou por um período de modernização das avaliações legislativas, entre 2001 e 2002, que resultou em um procedimento de estudo de impacto prévio baseado em duas fases: “uma inicial, pautada pela brevidade e pela observância de directrizes não muito distintas da avaliação prévia inicial no Reino Unido (“*quick scan*”), e outra final, assinada pelo Ministro-proponente e acompanhando o projecto” (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 35)⁹⁰.

Wim Voermans, professor da Universidade de Leiden, explica a existência de um instrumento chamado *Table of Eleven*⁹¹, criado em 1994, na Holanda, com o objetivo de auxiliar a formulação de leis e de políticas públicas holandesas:

In 1994, the Dutch Ministry of Justice studied the possibility of periodically monitoring the level of compliance with legislation. In the course of that project the ‘Table of Eleven’ originated. The ‘Table of Eleven’ is a model based on behavioural sciences, consisting of eleven dimensions. Together, these dimensions are decisive for the level of compliance with legislation. The eleven dimensions are formulated with a view to as high a practicability as possible in the fields of policy making and law enforcement. The dimensions provide criteria with which we can assess whether or not it is possible to enforce draft legislation. These criteria, however, can also be used to evaluate existing legislation.

In subsequent years, the ‘Table of Eleven’ was refined and improved. In addition, we gained the necessary experience in using it. These days, the ‘Table of Eleven’ is a household name among policy makers,

⁸⁹ Para um exemplo prático, ver o estudo de impacto sobre reformas na legislação sobre defesa britânica, disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210533/Defence_Reform_Bill-Impact_Assessment-MOD0002.pdf

⁹⁰ Felipe de Paula, em tese de Doutorado a ser defendida na Universidade de São Paulo, tem se dedicado a discutir o papel do Poder Executivo na avaliação legislativa, a partir da redefinição, no Brasil, do conceito de “regulação”, aqui interpretado de forma bastante restrita, o que pode impedir a análise ou a avaliação legislativas. Enquanto o trabalho não está concluído, ver PAULA, 2015.

⁹¹ A OCDE também se manifestou sobre o *Table of Eleven* (OECD, 1999). A versão de 2004 do instrumento está disponível em: http://www.sam.gov.lv/images/mregulacodules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf Acesso em 15 de janeiro de 2016.

jurists drafting legislation, supervisors and enforcers within the Dutch government⁹² (VOERMANS, 2015, p. 60-61).

Recentemente, o Brasil tem produzido alguns estudos sobre análise e avaliação legislativas⁹³. As Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reúnem material interessante sobre o assunto. Fernando Meneguim escreveu um texto bastante repercutido sobre análise e avaliação legislativa, que basicamente expõe as diretrizes do *Better Regulation*, já aqui apresentadas, e inicia uma provocação no sentido de sua aplicabilidade no Brasil, restringindo-a aos seguintes assuntos:

Merecerão avaliação as proposições que imponham ou reduzam custos à iniciativa privada, ao terceiro setor ou ao próprio setor público acima de um determinado valor a ser fixado pelos parlamentares ou pelos governantes. Também cabe a avaliação de impacto nas situações em que ocorrerá uma grande redistribuição de custos e benefícios entre grupos da sociedade (MENEQUIM, 2010, p. 9-10).

Há quem defenda que o Brasil já possui instrumentos de análise ou avaliação legislativa, considerando, para isso, a redação dos anexos do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. É importante ressaltar que este instrumento só se aplica aos atos normativos que tenham proposição no âmbito do Poder Executivo, especialmente os chamados “decretos autônomos”, regulamentados pelo art. 84, III da Constituição. É certo que as perguntas contidas nos anexos de referido decreto podem consistir em um bom ponto de partida para a formação de um instrumento para o Estudo de Impacto Legislativo, já que fazem referência a impactos, estabelecem a obrigatoriedade de se traçar os objetivos a serem alcançados com a proposição normativa, além de mencionar a relação da proposta com direitos fundamentais, o que seria de interessante análise para a execução penal.

⁹² “Em 1994, o Ministério da Justiça Holandês estudou a possibilidade de monitorar periodicamente o nível de cumprimento da legislação, no curso do projeto originalmente chamado “*The Table of Eleven*”. *The Table of Eleven* é um modelo baseado em ciências comportamentais, consistente em onze dimensões. Juntas, estas dimensões são decisivas para o nível de obediência à legislação. As onze dimensões são formuladas com a visão mais prática possível nos campos da formulação de políticas públicas e de elaboração legislativa. As dimensões preveem critérios sobre os quais podemos medir se é ou não possível aprovar um projeto de lei. Estes critérios também podem ser usados para avaliar a legislação em vigor. Nos anos subsequentes, o *Table of Eleven* foi refinada e melhorada. Além disso, adicionamos a experiência necessária para usá-la. Atualmente, o *Table of Eleven* é um termo familiar entre gestores de políticas públicas, juristas, parlamentares, autoridades e executores, no âmbito do governo holandês” (tradução livre).

⁹³ Merecem destaque a pesquisa coordenada por Isabel Figueiredo sobre o impacto da Lei nº 8.072/1990 no sistema de justiça criminal e no sistema penitenciário (ILANUD, 2005), a tese de Doutorado de Carolina Dzimidas Haber (2011), já citada neste trabalho, e a dissertação de Mestrado de Natasha Schmitt Caccia Salinas (2008). Especialmente sobre reformas legais, ver o trabalho de Ana Claudia Cifali (2015).

Porém, a simples adoção de um instrumento não significa, em termos de gestão de políticas públicas, que se alcancem os resultados esperados num processo de avaliação legislativa⁹⁴. Além disso, a discussão de formatação de um EIL é mais complexa do que o simples preenchimento de dados em um formulário: a reflexão sobre sua importância, pertinência e, principalmente, sobre o conteúdo de suas informações deve variar de acordo com o tema da proposta legislativa em discussão⁹⁵. Assim, o objeto da presente tese é promover a discussão sobre a importância da qualificação dos discursos no âmbito do Poder Legislativo, motivo pelo qual este decreto não será analisado.

Para a formatação de uma proposta de Estudo de Impacto Legislativo, é fundamental não desprezar o jogo político-parlamentar⁹⁶ que possibilita maior ou menor celeridade, ou até mesmo a superação de etapas regimentalmente previstas, em razão de um “acordo entre líderes”, como se percebeu na análise dos discursos, no capítulo 2.

A opção pelo desenho do Estudo de Impacto Legislativo no âmbito da execução penal é, de certa forma, testá-lo ao processo legislativo e à(s) política(s) criminal(is) brasileiros. Como as experiências britânica e portuguesa nos mostram, poder-se-ia

⁹⁴ Ao comentar a inserção do Decreto nº 4.176/2002 no processo legislativo de atos normativos do Executivo, Fabiana de Menezes Soares explica: “O Decreto 4176/2002 densificou as regras e princípios da LC 95/98 ao introduzir dentre outras questões de Legística Formal, um instrumento de avaliação de impacto, uma *check list* bastante analítica (em comparação com outras como a *list blu* alemã e do modelo canadense, por exemplo), cujo fim é realizar um diagnóstico da situação-problema e um prognóstico em relação às variáveis de impacto. Todavia, a eficácia desta parte do dispositivo é toda uma outra história, ao lado do despreparo de quem for o responsável pela sua execução por desconhecer até mesmo o termo Legística, quanto mais as suas metodologias, a *check list* pode estar fadada a concretizar o oposto do almejado pela Legística, ou seja, uma conduta não internalizada na Administração Pública. Trata-se de um instrumento detalhado e que então exigiria uma interação entre profissionais diversos, com uma rotina e sistema de recolhimento de informações, com prazos bem definidos para que a avaliação tivesse de fato condições de ser realizada” (SOARES, 2007, p. 141).

⁹⁵ Isabel Figueiredo, ao apresentar dados quantitativos sobre o sistema penitenciário do Estado de São Paulo após a entrada em vigor da Lei nº 8.072/1990, informa que “compreender o real impacto da promulgação da Lei de Crimes Hediondos no sistema penitenciário demandaria aferir também em que medida suas disposições afetaram a dinâmica da execução penal, observando-se não apenas o aumento ou não da incidência destes crimes, do tempo de condenação e do cumprimento real de pena, como também o impacto na predominância de tipos de regime, na concessão de benefícios e nos mecanismos disciplinares” (FIGUEIREDO, 2005, p. 61).

⁹⁶ Para Bourdieu (2014, p. 141), “[...] as regras são regularidades implícitas, quase ignoradas quase o tempo todo pelos jogadores, dominadas no estado prático sem que os jogadores sejam capazes de leva-las à explicitação. Não são estáveis, à diferença das regras do jogo; não são exteriores ao jogo. As pressões segundo as quais o jogo é jogado são, por sua vez, o produto do jogo. Uma análise estrutural do jogo implica, portanto, uma análise da história do jogo, do devir que conduziu a esse estado do jogo, do processo pelo qual o jogo gera e mantém as pressões e as regularidades segundo as quais ele é jogado. O jogo não tem em si mesmo toda a sua verdade. Um campo é um jogo que se joga segundo regularidades que são suas regras, mas com cujas regras ou regularidades também podemos jogar para transformá-lo”.

escolher qualquer lei ordinária para testar um instrumento de estudo de impacto; porém, é necessário pensar nos efeitos de tal legislação na sociedade, mas não é possível prever todos os fatores que podem influenciar a vigência e a forma de aplicação de uma nova norma penal⁹⁷.

Assim, cada estudo de impacto deve conter peculiaridades para atender às expectativas de análise de determinada situação, mas fatores externos podem prejudicar a formação do instrumento.

Nesse sentido, optou-se, neste trabalho, por estudar uma lei que produziu – e produz – efeitos em todo o sistema de justiça e em relação a todos os tipos de crimes definidos pela legislação penal. Assim, os objetos específicos de investigação contidos num Estudo de Impacto Legislativo sobre a execução penal brasileira podem se voltar, por exemplo, ao exame das possibilidades de remição da pena existentes – pelo trabalho e pelo estudo (inserida na LEP pela Lei nº 12.433/2011) e/ou as alterações realizadas para a criação do Regime Disciplinar Diferenciado – RDD, promovidas pela Lei nº 10.792/2003.

Como já mencionado anteriormente, o processo legislativo brasileiro possui uma estrutura normativa, estabelecido na Constituição e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que permite a discussão dos projetos de lei, em vários espaços públicos (sessões ou reuniões realizadas pelas Comissões de Juristas, Comissões de Constituição e Justiça e outras temáticas, além do acesso aos gabinetes dos parlamentares envolvidos com a análise de determinadas propostas). No entanto, ocorre o uso desse espaço, no ambiente parlamentar, para a reafirmação de discursos punitivos, com fundamentação superficial ou sem fundamentação, o que facilita a aprovação de leis penais e processuais penais que agravam o problema do encarceramento em massa, o qual o Brasil atualmente vive.

Assim, é importante qualificar tais espaços de discussão. No âmbito do Poder Judiciário, uma estratégia muito empregada são as convocações de audiências públicas para a discussão de temas relevantes. Um exemplo do uso desta medida na execução penal foi a audiência pública convocada pelo Ministro Gilmar Mendes,

⁹⁷ Sobre o assunto, é importante mencionar que, na primeira década do século XXI, a lei que mais impactou o aumento da população carcerária foi, sem dúvida, a chamada “nova Lei de Drogas”, Lei nº 11.343/2006. A criminalização de homens, mas, principalmente, de mulheres, cresceu a patamares inaceitáveis, como visto no Capítulo 1 desta tese. Marcelo da Silveira Campos (2015) estudou o assunto com profundidade, em tese de Doutorado defendida na Universidade de São Paulo. A seletividade desta criminalização também deve ser estudada. Como referência de pesquisa empírica sobre a política de drogas, ver GONÇALVES, 2016.

relator do Recurso Extraordinário nº 641.320, interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em que se discute a possibilidade de uso da prisão domiciliar em progressão de regime para o semiaberto quando a Unidade da Federação não dispuser do estabelecimento penitenciário adequado para o cumprimento do referido regime⁹⁸.

Outro exemplo de medida de participação social, desta vez empregada pelo Poder Executivo, é o Decreto nº 8.234, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, e traz, como alguns de seus objetivos, a consolidação da participação social como método de governo, o aprimoramento da relação do governo federal com a sociedade civil⁹⁹ e o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento. Também tem sido um fenômeno frequente no Poder Executivo a convocação de Conferências Nacionais sobre os mais diversos temas, de forma a provocar a formação da agenda em políticas públicas, sobretudo as sociais. No campo da segurança pública, em 2009, Brasília sediou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que gerou um relatório final bastante rico (BRASIL, 2009) e muitas produções temáticas interessantes¹⁰⁰; no entanto, sua pauta ainda não foi suficientemente incorporada ou debatida entre os atores da segurança pública no assunto¹⁰¹.

⁹⁸ O STF iniciou o julgamento do presente recurso em 2 de dezembro de 2015. O Ministro Gilmar Mendes, Relator, deu provimento parcial ao recurso, e foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin. Retomado o julgamento no dia 3 de dezembro do mesmo ano, o Ministro Teori Zavascki pediu vista dos autos (Informações constantes do andamento processual do Recurso Extraordinário, disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4076171> Acesso em 26 de janeiro de 2016).

⁹⁹ Por “sociedade civil”, tomemos o conceito de Lavallo e outros: “[...] entendemos que as sociedades civis são uma construção política de um ponto de vista político-institucional e sociológico, a saber, não devido a seus atores serem criaturas dos atores políticos tradicionais e sequer por estarem subordinados aos seus ditames, mas porque o Estado e as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2012, p. 187).

¹⁰⁰ Os debates realizados durante 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública geraram a produção dos seguintes relatórios: “Controle de Armas e Munições”; “Impasses da Política Criminal Contemporânea”, “Mídia e Segurança Pública”; “Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos”; “O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil”; “Políticas sobre Drogas: Avanços e Retrocessos”; “I Prêmio Nacional de Monografias em Segurança com Cidadania: Resumo das Monografias Premiadas”; “Relatório Final da Semana de Mobilização e Debate: Segurança com Cidadania nas Escolas” e “Segurança Pública e Construção de Subjetividades”. Todas as publicações foram organizadas pelo Ministério da Justiça e publicadas em 2009.

¹⁰¹ Sobre as dificuldades de inserção das pautas da sociedade civil em políticas de segurança pública, ver o trabalho de Fábio Morais de Sá e Silva (2012) e aguardar a tese de Doutorado de Fernando Antunes, a ser defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Enquanto o seu trabalho não é finalizado, ver ANTUNES, 2015.

No âmbito do Poder Legislativo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta as audiências públicas – que podem ser requeridas e realizadas no âmbito das Comissões Permanentes, nas Comissões Parlamentares de Inquérito e nas demais Comissões – nos artigos 255 a 258¹⁰². O Regimento Interno do Senado Federal, de forma ainda menos específica, estabelece, em seus artigos 93 e 94, a possibilidade de realização de audiências públicas no âmbito das Comissões¹⁰³. Porém, existe discricionariedade em relação à convocação de audiências públicas no Congresso Nacional; os “especialistas” convocados atendem às inclinações políticas ou partidárias dos parlamentares que os convocam; não há, necessariamente, representantes de posicionamentos contrários ou favoráveis a

¹⁰²Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpellar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpellado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpellar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados (BRASIL, 2015e, p. 101-102).

¹⁰³ Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I - instruir matéria sob sua apreciação;

II - tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

§ 3º No dia previamente designado, a comissão poderá realizar audiência pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros.

Art. 94. Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas.

§ 2º Os membros da comissão poderão, terminada a leitura, interpellar o orador exclusivamente sobre a exposição lida, por prazo nunca superior a três minutos.

§ 3º O orador terá o mesmo prazo para responder a cada Senador, sendo-lhe vedado interpellar os membros da comissão.

Art. 95. Da reunião de audiência pública será lavrada ata, arquivando-se, no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

determinada proposição legislativa; além disso, em muitos casos, a presença na audiência pública não significa direito de fala ou acesso aos parlamentares que participarão da tomada de decisão sobre a proposta legislativa discutida.

Sobre o assunto, Pierre Bourdieu expressou sua desconfiança quanto à representatividade da chamada “opinião pública” no Parlamento:

Penso que a definição patente numa sociedade que se pretende democrática, a saber, que a opinião oficial é a opinião de todos, esconde uma definição latente, a saber, que a opinião pública é a opinião dos que são dignos de ter uma opinião. Há uma espécie de definição censitária da opinião pública como opinião esclarecida, como opinião digna desse nome. A lógica das comissões é criar um grupo constituído de tal forma que dê todos os sinais exteriores, socialmente reconhecidos e reconhecíveis, oficiais, da capacidade de expressar a opinião digna de ser expressa, e nas formas conformes (BOURDIEU, 2014, p. 101).

Na pesquisa realizada, considerando o universo de 16 Projetos de Lei analisados, em apenas 2 houve o registro, nos discursos dos parlamentares, da realização de audiências públicas¹⁰⁴.

No entanto, vale dizer que nem sempre a concessão de espaços ou oportunidades para a participação social pode ser um sinal de interpretação minimalista para as propostas no campo da segurança pública. José Luis Díez Ripollés explica que, em razão do populismo penal evidente nos países da América Latina, parlamentares se utilizam de discursos próprios do senso comum punitivista para se colocarem ao lado das vítimas (DÍEZ RIPOLLÉS, 2007, p. 77-82). De igual forma, atender a demandas formuladas por determinadas categorias (como policiais, peritos, membros do Ministério Público, da Defensoria ou da Magistratura) tem dado à participação social uma característica de arena de defesa de interesses corporativistas, o que pode prejudicar suas características democráticas¹⁰⁵. Dessa forma, a importância (ou irrelevância) da participação social pode ser um aspecto importante para a qualificação dos discursos que levam à criação de novos tipos penais ou a propostas de alteração do processo penal.

O Estudo de Impacto Legislativo pode ser um espaço de abertura para a discussão da sociedade civil organizada com os parlamentares sobre questões

¹⁰⁴ Só houve menção à realização de audiências públicas nos dossiês da Lei nº 10.792/2003 (que criou o RDD, dentre outras alterações) e da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

¹⁰⁵ Para mais referências sobre participação social, conferir COELHO; FAVARETO, 2012, p. 237-259.

sensíveis, que impliquem, dentre outras consequências, no aumento da população carcerária brasileira.

Para tanto, a proposta – sob uma perspectiva mais objetiva – consiste na elaboração de um EIL que tenha por finalidade alterar a Lei de Execução Penal, como indicado no Anexo V. O instrumento constante do anexo foi elaborado a partir das análises dos discursos apresentadas no capítulo 2 e dos modelos europeus de avaliação legislativa, adaptados à realidade brasileira. Porém, nada impede que, seguindo-se a mesma metodologia, chegue-se à proposição do EIL para toda e qualquer proposta de alteração legislativa que tenha por objetivos: (i) criar novos tipos penais; (ii) aumentar ou diminuir penas em tipos já existentes; ou (iii) alterar procedimentos no processo penal brasileiro.

O Estudo de Impacto Legislativo pretende, assim, indicar quais pontos são necessários para a análise completa de uma alteração legislativa na área penal. Para isso, tanto o formulário a ser preenchido, quanto o alcance da consulta pública – e da consequente participação social na elaboração normativa – devem variar de acordo com a complexidade da matéria a ser analisada.

Assim, para cada EIL seria necessária a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o assunto da alteração legislativa proposta, para trazer à mesma as informações empíricas mais adequadas para a tomada de decisão – pela aprovação ou rejeição da proposição legislativa analisada. É importante mencionar que não se pretende substituir os pareceres das Comissões no Congresso Nacional, em qualquer uma das Casas Legislativas, pelo EIL. A ideia é exatamente a oposta: trazer o EIL ao cotidiano do processo legislativo, como forma de contribuição para a qualificação dos discursos legislativos, a partir de dados, de informações oficiais, a fim de que a avaliação das opções – pela criminalização ou descriminalização, pelo encarceramento em massa ou por propostas de descarcerização – seja consciente e fundada em informações acessíveis a toda a sociedade, e não a valores ou a suposições, sem a devida discussão.

Considerando-se o ciclo de políticas públicas e a possibilidade de inserção de um Estudo de Impacto Legislativo, entendo que este pode ser incluído tanto na fase de formulação de políticas – a primeira etapa do ciclo, para falar com Michael Howlett – ou na fase de avaliação das mesmas:

[...] a maioria das avaliações é realizada por funcionários ou membros do judiciário, que são isolados da opinião e da pressão públicas.

Provavelmente as formas de avaliação mais próximas do público são os diferentes tipos de revisões legislativas. Mesmo aqui, entretanto, o efeito da opinião pública sobre a formação de políticas é fraco e muito indireto. Em muitas legislaturas contemporâneas, as funções de avaliação de políticas não são desempenhadas no plenário mas nas comissões estabelecidas com base em bancadas funcionais para analisar a legislação proposta. As comissões frequentemente atingem competência considerável na área de sua atuação, e essa competência permite que o legislador exerça sua influência sobre o processamento das políticas. Mas para construir essa competência, os membros devem participar das comissões por períodos relativamente longos de tempo. Os membros das comissões também não devem seguir necessariamente a posição de suas bancadas ao votar, a fim de manter sua autonomia. A natureza do problema considerado também afeta o envolvimento legislativo na avaliação de políticas. Questões técnicas e puramente legais dificilmente envolverão os legisladores, seja porque podem não compreender inteiramente os problemas ou soluções, seja porque podem ver benefícios políticos insuficientes na questão (HOWLETT, 2000, p. 182).

A partir das questões desenvolvidas no tópico anterior, percebe-se que o Estudo de Impacto Legislativo consiste em uma das oportunidades de inserir, nos debates que compõem o processo legislativo, informações relevantes para que se discuta o modelo de política pública penitenciária possível em nossa estrutura legislativa e estatal.

O processo legislativo brasileiro, além de ser pouco estudado pelos juristas e encarado como fase procedimental para a aprovação de uma norma jurídica – que, só depois de ser admitida como norma, passa a ser objeto de interesse do Direito, por influência do positivismo jurídico -, não possui espaços claros para a discussão de matérias relevantes a toda a sociedade, como é o caso das alterações em matéria penal ou processual penal. Leonardo Barbosa nos lembra de que

[...] em quase 20 anos de vigência da Constituição de 1988, ainda não fomos capazes de superar a herança autoritária no que se refere ao processo legislativo. Autonomizado, corporativo, sujeito a *lobbies* privados pouco transparentes e envolvido em uma relação dúbia com o Poder Executivo. Enquanto instância que fomenta a formação de um potencial de crítica pública, nosso processo legislativo avançou pouco, ainda que do ponto de vista estritamente eleitoral tenhamos experimentado ganhos concretos. O problema é: mantidos esses termos, quão democrática é nossa democracia? (BARBOSA, 2010, p. 214)

Percebe-se, por meio da análise dos dossiês que alteraram a Lei de Execução Penal, que Leonardo Barbosa não poderia estar mais correto sobre o funcionamento do processo legislativo brasileiro. Em termos constitucionais e institucionais, temos a

garantia de seu funcionamento, de observância a normas e prazos. Porém, sob o ponto de vista político, quais são os espaços de discussão das matérias que são relevantes à população brasileira? Como escolhemos os/as representantes para esta discussão? Continuaremos a recorrer a práticas pouco transparentes, já que não houve, até o momento, a regulamentação da atuação dos grupos de interesse no espaço do Poder Legislativo brasileiro¹⁰⁶. É, também, pela ausência de regulamentação deste espaço de discussões, que o EIL se torna tão relevante.

Outro aspecto importante é o momento oportuno para a realização do Estudo de Impacto Legislativo. Sob o ponto de vista normativo, seria necessária uma alteração em nossa Constituição, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a fim de inserir tal estudo como etapa obrigatória do processo legislativo relacionado à esfera penal e processual penal? Em análise ainda superficial, pode-se imaginar que tal etapa poderia ser inserida como um parágrafo 2º do art. 65 da Constituição¹⁰⁷, fazendo-se menção à importância do estudo de impacto para a realização de uma nova proposição sobre o mesmo assunto no art. 67 da Constituição¹⁰⁸.

Fernando Meneguim, apesar de restringir o âmbito de aplicação da avaliação legislativa no Brasil, propõe sua atribuição ao Poder Executivo ou ao Legislativo:

No âmbito do Poder Executivo, poderia haver um órgão junto ao Ministério da Justiça ou à Casa Civil que elaborasse, em conjunto com as áreas temáticas, a avaliação de impacto dos projetos legislativos e medidas provisórias que fossem encaminhados ao Congresso Nacional. Junto ao Poder Legislativo, essa atividade poderia ser desenvolvida pelas Consultorias Legislativas e de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados quando as proposições fossem iniciadas nestas Casas ou quando houvesse necessidade de aprofundar uma avaliação vinda do Poder Executivo. Em ambos os casos, há a possibilidade de convênios com outras instituições que possam colaborar na realização da avaliação, principalmente em tarefas de coleta e análise de dados (MENEGUIM, 2010, p. 12).

¹⁰⁶ Está em tramitação, na Câmara dos Deputados, o PLC nº 1.202/2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT-SP), que tem por objetivo “disciplinar a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 2007a).

¹⁰⁷ Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único – Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

¹⁰⁸ Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

No campo da avaliação em políticas públicas, a literatura entende ser o Poder Executivo o espaço mais adequado para a sua realização, pelos motivos resumidos por Michael Howlett:

[...] o Executivo é responsável em última instância por todas as políticas, autoridade que ele afirma algumas vezes. A implementação de grandes questões políticas tende a envolver níveis mais altos de controle executivo. O controle pelo Executivo tende também a ser maior se a burocracia consistentemente se opõe às opções políticas preferidas pelos políticos ou pelo público. [...] há poucas dúvidas de que esta etapa do processamento de políticas é muito pouco afetado pela opinião pública, a menos que os administradores exijam que suas ações sejam consideradas legítimas a fim de assegurar o cumprimento das regras e regulamentos governamentais (HOWLETT, 2000, p. 181).

Por meio dos discursos analisados nos dossiês, verifica-se que o Poder Legislativo expressa muita dificuldade de lidar com os dados da população carcerária a fim de formular políticas públicas penitenciárias. Segundo Carlos Blanco de Moraes, o *locus* mais adequado para a formulação e execução do Estudo de Impacto Legislativo também seria o Poder Executivo, como já ocorreu em países como os Estados Unidos da América, Reino Unido e Austrália:

Os Executivos foram os principais, senão os exclusivos, responsáveis pelo lançamento e liderança da API, a qual conceberam como um auxiliar útil e amigável para a segurança do próprio decisor. A introdução do API logrou igualmente sedimentar uma *cultura de gestão normativa* nas estruturas dirigentes e nos técnicos superiores dos departamentos da Administração, directa e indirectamente envolvidos na preparação dos diplomas, alterando um perfil de dirigente caracterizado décadas atrás pela sua imagem referencial excessivamente generalista (BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 363).

Aplicando tais possibilidades ao Brasil, e considerando a especificidade dos discursos aqui analisados – todos relacionados às políticas criminais aplicáveis ao Brasil, como políticas públicas, no contexto da execução penal –, pode-se sugerir a alteração do art. 64 da LEP, a fim de incluir o Estudo de Impacto Legislativo como atribuição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão da execução penal, e tem sua composição e atribuições definidas na LEP. O CNPCCP é composto por 13 membros, com mandatos de 2 anos, renovados 1/3 de sua composição a cada ano. A escolha de seus membros se dá pelo Ministro da Justiça, nos termos do *caput* do art. 63 da LEP, “dentre professores e

profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social” (BRASIL, 1984).

Segundo o art. 64 da LEP, cabe ao CNPCP:

Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

- I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
- II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
- III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
- IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
- V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
- VI - estabelecer sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
- VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;
- VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;
- IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;
- X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal (BRASIL, 1984).

De acordo com o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária elaborado pelo CNPCP, uma das principais demandas para conter o avanço da criminalização primária no país é a “definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da *accountability* da política”, além da “adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em políticas públicas”¹⁰⁹ (BRASIL, 2015, p. 7-8).

Por suas disposições legais e pelas definições contidas na última edição do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o CNPCP é o *locus* ideal para a formulação, a execução e a publicação do Estudo de Impacto Legislativo como instrumento para a formação de agenda e de avaliação de políticas públicas, pois, a

¹⁰⁹ O Plano prossegue: “[...] a norma deve também identificar e dividir riscos e oportunidades, bem como estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento da política” (BRASIL, 2015b, p. 7).

este, cabe a proposição de diretrizes para a política criminal, a promoção da avaliação periódica do sistema criminal e estimular e promover a pesquisa criminológica.

De acordo com as definições das políticas criminais, o CNPCP – por meio de uma Comissão liderada por Conselheiros e composta por membros externos, representantes da sociedade civil – poderia formatar o EIL adequado a cada proposição legislativa na área criminal, conduzir uma (ou mais) consulta(s) pública(s)¹¹⁰ sobre o assunto discutido e, ao final, apresentar o EIL (em formato preliminar) à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania de ambas as Casas Legislativas, para que, neste contexto, o Parlamento analise a viabilidade da proposição legislativa e seus efeitos.

O monitoramento da execução das políticas públicas objeto das proposições legislativas também deveria ser executado pelo CNPCP, já que a este também incumbe realizar inspeções periodicamente¹¹¹ e reuniões periódicas para a análise de casos, definição de políticas e de estratégias¹¹², além da expedição de resoluções¹¹³, que possuem caráter de recomendação, mas que são extremamente relevantes à condução das políticas públicas penitenciárias no campo estadual. Nesse espaço, entende-se que o CNPCP poderia fazer avaliações legislativas *ex ante* e *ex post*.

Importante mencionar que o PLS nº 513/2013, que prevê a reforma completa da Lei de Execução Penal (BRASIL, 2013b) propõe a alteração do art. 63 para expandir a composição do CNPCP, ampliando a participação de membros de conselhos, especialmente daqueles cujo interesse são as políticas de segurança pública¹¹⁴; porém, nota-se que, ainda, a estrutura sugerida preocupa-se muito mais

¹¹⁰ Para conhecer melhor a dinâmica histórica da participação social no Poder Executivo, no Brasil, ver publicação organizada pela Secretaria Geral da Presidência da República sobre o assunto (BRASIL, 2014). Importante mencionar o esforço desta mesma Secretaria em uniformizar e centralizar as consultas públicas do Poder Executivo em um só sítio eletrônico, intitulado <http://www.participa.br/>.

¹¹¹ Segundo dados à disposição no sítio eletrônico do CNPCP, os Conselheiros realizaram 4 inspeções a estabelecimentos penais em 2015, 9 em 2014, 3 em 2013 e 11 em 2012, apenas para citar as informações dos últimos anos (BRASIL, 2016 – Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/relatorios-de-inspecao-1/relatorios-de-inspecao> Acesso em 15 de janeiro de 2016).

¹¹² Tais reuniões são mensais, duram, em média, 2 dias, e seu calendário é previamente divulgado no sítio eletrônico do CNPCP. As reuniões de 2016 estão todas marcadas: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/calendario-de-reunioes/reunioes-2016> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

¹¹³ Todas as resoluções podem ser acessadas no sítio eletrônico do Ministério Público do Paraná: <http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=685> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

¹¹⁴ A proposta de nova redação do art. 63 é a seguinte: “Art. 63. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária será integrado por 14 membros, sendo 7 designados por ato do Ministro da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, servidores penitenciários ocupantes de cargo efetivo, representantes da

com a ocupação de espaços daqueles que possuem respeitabilidade no campo jurídico do que com a interdisciplinaridade exigida para as definições de política criminal, especialmente no âmbito da execução penal.

Portanto, o Estudo de Impacto Legislativo pode ser considerado um instrumento que poderá auxiliar na formulação, na avaliação ou no monitoramento de políticas públicas e, além disso, como estratégia de realização dos princípios constitucionais atinentes à execução penal, tais como a individualização da pena e a prevenção a tortura e outros tratamentos desumanos ou degradantes¹¹⁵.

3.2 O PL nº 4.373/2016: em busca de uma Lei de Responsabilidade Político-Criminal

Em 16 de fevereiro de 2016, o Deputado Wadih Damous (PT-RJ) propôs o PLC nº 4.373/2016, que “cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal” (BRASIL, 2016). É pertinente neste trabalho analisar a redação inicial desta proposição e, desde já, propor algumas reflexões críticas sobre o seu conteúdo, articulando conceitos e referências sobre política criminal, políticas públicas e processo legislativo, e partindo da sugestão acima mencionada de que o CNPCP deveria conduzir a elaboração, a formulação e a publicação de um Estudo de Impacto Legislativo.

A justificativa do Projeto de Lei reputa importante a qualificação dos discursos legislativos, ao mencionar que “a ausência de quaisquer investigações empíricas

comunidade e dos Ministérios da área social, bem como por um representante indicado pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Execução Penal no Sistema de Justiça – CONSEJ, um representante indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, um representante indicado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, um representante indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, um representante indicado pelo órgão representativo dos Defensores Públicos, um representante indicado pelo Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e um representante indicado pelo Conselho Nacional de Drogas – CONAD.

Parágrafo único – O mandato dos membros do Conselho terá a duração de três anos, vedada a recondução” (BRASIL, 2013b, p. 21).

¹¹⁵ Segundo Diogo Coutinho, “em suma, a distância dos juristas do estudo aplicado e da pesquisa em políticas públicas impede que eles desenvolvam um tipo de conhecimento próprio e que o arcabouço jurídico possa ser, dentro de limites, adaptado e funcionalizado à realização de objetivos identificados com metas de desenvolvimento. Se não puder fazê-lo (se os atuais e futuros juristas não forem treinados para tanto, poder-se-ia dizer), paradoxalmente, ficarão mitigadas a eficácia e a efetividade dos direitos assegurados pela Constituição ou pelas leis em vigor. Afinal, é razoável admitir que programas de ação adequadamente concebidos, implementados e avaliados do ponto de vista jurídico podem ser vistos como condição de efetividade dos direitos que procuram realizar ou materializar” (COUTINHO, 2013, p. 194).

prévias ou de estudos técnicos aprofundados faz com que o Parlamento, muitas vezes, seja levado a votar essas propostas sem ter a real dimensão dos seus impactos na vida cotidiana de milhões de brasileiros” (BRASIL, 2016, p. 2). Algo interessante nesta proposição é a sua identificação com o Minimalismo; o texto da justificativa do PLC faz expressa menção ao uso do Direito Penal como *ultima ratio*, criticando o aumento desenfreado da criminalização primária no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988¹¹⁶, o aumento da população carcerária nos últimos anos e as frequentes condenações do Brasil junto a organismos internacionais, em razão das péssimas condições de nosso sistema penitenciário (BRASIL, 2016, p. 3-4).

Em primeiro lugar, o termo “responsabilidade”, utilizado na ementa do PLC, está colocado no sentido de “sensatez” ou, como figura na própria justificativa da proposição, de racionalidade na proposição de novas leis penais. O projeto é inspirado pela provocação de Salo de Carvalho (2008) a respeito da necessidade de imposição de mecanismos de responsabilidade político-criminal àqueles que propõem e aprovam leis penais sem a devida discussão. No campo jurídico, o uso do termo “responsabilidade” ganha ainda mais complexidade para que seja materializado¹¹⁷. Tanto o é que o próprio projeto de lei só usa a referida expressão em sua ementa, concentrando as suas atenções à análise de impacto social e orçamentário.

O PLC defende que toda “proposta legislativa que tratar da criação de novos tipos penais, aumentar a pena cominada ou tornar mais rigorosa a execução da pena deverá ser submetida à análise prévia de impacto social e orçamentário” (BRASIL, 2016). Assim, a lei que cuidará de estabelecer o padrão para tal análise prévia de impacto social e orçamentário não deverá ser aplicada a todas as hipóteses de criminalização, mas apenas àquelas que queiram criar novos tipos, aumentar penas ou tornar mais rígida a execução penal.

¹¹⁶ “[...] Ou seja, o Brasil, após a democratização, criminalizou mais que o dobro em praticamente metade do tempo, em comparação com o período da ditadura militar. Tal constatação, coloca em cheque (*sic*) a própria efetivação do regime democrático. Diante de um número tão elevado de leis criminalizadoras, comparado aos índices de violência no País, se questiona a eficácia do uso desmedido do direito penal para a finalidade propalada. É necessário, portanto, trazer um freio racional ao punitivismo para qualificar e munir os debates legislativos com dados e análises dos seus impactos” (BRASIL, 2015e, p. 3).

¹¹⁷ Segundo Pierre Bourdieu (2014, p. 431), “[...] o direito é muito poderoso porque fornece uma espécie de reserva de técnicas de pensamento e de técnicas de ação. Os detentores do capital jurídico são detentores de um recurso social constituído essencialmente de palavras ou conceitos – mas as palavras e os conceitos são instrumentos de construção da realidade e, em particular, da realidade social”.

Percebe-se, pela análise do art. 1º, que a proposta se identifica mais com uma política criminal de fundo minimalista reformista¹¹⁸. Trata-se de entendimento que se liga a uma visão descarcerizante, mas a apresentação de uma concepção político-criminal pré-determinada não se adapta a modelos de análise legislativa. Seria importante que a análise prévia de impacto – quer de caráter social, orçamentário, econômico, ambiental, político, ou de outros campos – seja aplicada a todos os projetos de lei em matéria penal ou processual penal, tanto para a criação como para a abolição de tipos penais, aumento ou diminuição das penas, ou alteração na execução penal.

Um exemplo interessante para ilustrar essa questão é o PLS nº 265/05, que originou a Lei nº 12.433/2011, não surtiu os efeitos desejados em sua discussão, tendo em vista, como apresentado no capítulo anterior, a inexistência de infraestrutura adequada para a consecução da remição. Tal perspectiva também precisa ser objeto de avaliação, se considerarmos a política penitenciária como política pública e, a ela, aplicarmos o ciclo de políticas públicas, também com o objetivo de melhorar a legislação e, especialmente, conter os discursos punitivos¹¹⁹.

No art. 2º do texto inicial, o PLC indica que “a análise prévia de impacto social e orçamentário deverá conter dados estatísticos e projeções de custos sociais e orçamentários”. Aqui se iniciam as dificuldades de consolidação da análise de impacto, tal como proposta: não é possível que, em tais levantamentos, utilizem-se dados que reflitam a *realidade* do sistema de justiça criminal, considerando-se a sua (i)mobilidade – as publicações do InfoPen (DEPEN/MJ) e do “Justiça em Números” (CNJ) geralmente se referem a “fotografias do sistema prisional” – os últimos dados do DEPEN se referem a 2014 e o “Justiça em Números” é anual. Assim, a projeção nunca será exata, e nem poderá sê-la, considerando as nossas dificuldades em compilar dados e informações sobre o sistema de justiça criminal. Além disso, considerando o tempo de tramitação dos projetos de lei, talvez seja necessária uma atualização dos dados quando da discussão de um PLC no Senado e de um PLS na Câmara, por exemplo. Alguns projetos de lei analisados no primeiro capítulo desta

¹¹⁸ Para seguir a terminologia utilizada por Vera Andrade (2012), o projeto representa o “minimalismo em si mesmo”.

¹¹⁹ Win Voermans (2016), em recentíssima palestra ministrada em Brasília, mencionou que um instrumento de avaliação legislativa deve conter três elementos fundamentais: (i) a definição clara dos custos estimados para a promoção das alterações legislativas; (ii) formas objetivas e compreensíveis em relação à forma de calcular tais custos – se possível, definir um modelo que sempre seja utilizado; (iii) acreditar nesse modelo de custos estimados.

tese demoraram mais de 5 anos para serem concluídos, quando a realidade do sistema prisional já era diferente – cito, como exemplos, o PLC nº 6.048/2002, que demorou 8 anos para ser aprovado, ou o PLC nº 25/1999, que instituiu a Lei nº 13.163/2015, que tramitou por 6 anos.

O art. 3º do PLC sugere que “o impacto social deverá ter como referência o número estimado de novos processos de conhecimento e de execução no Poder Judiciário, o número de vagas necessárias no sistema prisional e as implicações que a criminalização e os aumentos de pena provocarão na vida coletiva” (BRASIL, 2016). Percebe-se, aqui, a dissonância com as experiências da Comissão Europeia, especialmente o programa *Better Regulation* e, também, um alinhamento com uma política pública penitenciária já existente no país – a priorização da discussão sobre o número de vagas no sistema prisional, sem mencionar, por exemplo, as possibilidades de aplicação de medidas cautelares ou de medidas alternativas à prisão. Além disso, merece revisão o termo “implicações que a criminalização e os aumentos de pena provocarão na vida coletiva”, pois é muito abrangente e, ao mesmo tempo, pouco objetivo, diante das possibilidades que um Estudo de Impacto Legislativo pode oferecer às políticas criminais.

Também se compreende que a definição de referências para o “impacto social” depende da alteração que a proposta contiver, já que pode haver uma alteração processual que reduza o sistema de justiça criminal. Nos termos da redação inicial, tal alteração não seria objeto de análise quanto ao seu impacto social; a redação do art. 1º também define como impacto social um problema típico da administração da justiça, que é o aumento vertiginoso do número de processos de conhecimento e de execução no Brasil.

Também me pareceram contraditórias as menções, nos parágrafos 1º, 2º e 3º do mesmo artigo, quanto às “medidas alternativas compensatórias”¹²⁰. Caso a redação inicial da proposição se refira às penas e medidas alternativas, disciplinadas pela Lei nº 9.714/1998, não faz sentido que, como entende o parágrafo 3º, dispense-se a análise de impacto quando a proposição fizer indicação do uso de medidas

¹²⁰ “ [...] § 1º - O parecer indicará medidas alternativas compensatórias em caso de proposta legislativa que tratar de aumento de pena e restrição para progressão.

§ 2º - As medidas alternativas compensatórias deverão indicar a diminuição de pena ou benefícios de progressão de regime em outro delito de igual natureza.

§ 3º - As medidas alternativas compensatórias, caso indicadas na justificação da proposta de alteração legislativa, podem suprir a necessidade da análise de impacto social” (BRASIL, 2016, p. 1).

alternativas compensatórias; em primeiro lugar, porque pode fazer parte de uma estratégia recrudescedora da legislação a inserção das medidas alternativas na primeira redação do projeto de lei associada a um acordo para que o/a líder da bancada, do Partido ou o/a Presidente de uma das Comissões de análise do PL peçam a modificação da redação após a oportunização de realização da análise de impacto. Desde já, é importante deixar claro que, sob nenhuma hipótese ou condição – institucional, fática, política –, a proposta legislativa deveria deixar de aplicar a avaliação de impacto, sob pena de enfraquecimento do próprio instrumento¹²¹.

Um outro argumento que precisa ser objeto de reflexão pelo Legislativo, quando da análise do projeto de lei, a respeito da indicação das “medidas alternativas compensatórias” é a possibilidade de enfraquecimento institucional das alternativas à prisão. A própria Lei nº 9.714/1998 trouxe ao ordenamento jurídico as ferramentas suficientes para a aplicação das penas restritivas de direitos e as alternativas ao cárcere. No entanto, o problema da implementação das alternativas penais consiste na falta de investimentos estatais para a sua consecução. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2015b) critica expressamente a falta de clareza institucional quanto à finalidade das alternativas penais, uma vez que suas políticas não são consideradas políticas públicas autônomas¹²² e que se sabe que seus problemas são de compreensão da finalidade e de execução pelo Poder Judiciário¹²³. Teme-se que uma redação frágil como a proposta tenda a diminuir ainda a força institucional das alternativas penais.

Os artigos 5º e 6º do PLC me parecem ser os mais problemáticos, pois se referem ao Conselho de Análise de Impacto Social – que em nada se parece com o *Regulatory Scrutinity Board* da Comissão Europeia. Em primeiro lugar, não se pode entender que a Câmara dos Deputados seja o ambiente mais adequado para sediar um conselho que deva ser imparcial e estudar todas as condições institucionais

¹²¹ Importante destacar que a proposta legislativa em análise prevê a dispensa da análise de impacto social no art. 3º, §3º, a da análise de impacto orçamentário no art. 4º, §2º

¹²² “A política de alternativas penais tem avançado de forma tímida no cenário brasileiro. Apenas quatro estados da federação possuem órgãos destinados a executar essa política. Em âmbito nacional, a coordenação com competência para fomentar a aplicação de alternativas penais tem também o papel de implementar o monitoramento eletrônico, medida incompatível com o objeto e desafios necessários à consolidação da política de alternativas penais. Deve-se priorizar a implantação do sistema nacional de alternativas penais, com a inclusão da mediação penal, da justiça restaurativa, bem como das medidas cautelares no seu escopo e seu definitivo reconhecimento enquanto política do poder executivo” (BRASIL, 2015b, p. 23).

¹²³ A respeito do assunto, conferir pesquisa coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a aplicação das penas e medidas alternativas no Brasil (BRASIL, 2015e).

adequadas ao objeto da proposição legislativa em análise. Segundo o art. 5º da redação inicial do projeto de lei, “o Conselho de Análise de impacto social e orçamentário de propostas penais será constituído no âmbito da Câmara dos Deputados e composto por servidores do quadro efetivo” (BRASIL, 2016, p. 2). Não se vislumbra, na redação, especificidade sobre a composição do conselho ou funções, como seria possível comparar ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, aqui já mencionado como possível *locus* de discussão de um Estudo de Impacto Legislativo.

A ideia de formar um “comitê de expertos” não deveria partir da premissa de que quem tem formação jurídica, ou que conheça profundamente o processo legislativo, seja mais indicado para compô-lo. Em primeiro lugar, porque o objetivo de um EIL é ser inter ou multidisciplinar e, nesse sentido, é importante que conte com a participação dos mais diversos atores das políticas públicas, para que sua análise seja a mais completa possível. Em segundo lugar, a atuação dos *parlamentares juristas* exposta no capítulo 2 indica que possuir formação jurídica – e, principalmente, fazer uso do capital social, jurídico, para expressar suas opiniões – não garante qualificação nos pronunciamentos ou cuidado com dados ou projeções sobre o objeto da proposição legislativa.

O art. 6º também possui problemas na redação, pois menciona apenas a possibilidade de “convite” a membros de outros Poderes e de instituições¹²⁴, o que pode ensejar a discricionariedade, por parte da Câmara dos Deputados, em convidar membros de diversas instituições, restringindo o acesso de todas as partes envolvidas na discussão da questão. É importante que algumas categorias estejam sempre representadas, pois podem colaborar com pontos de vista diferentes sobre uma mesma situação ou sobre a proteção de um novo bem jurídico – como é o caso de membros do Poder Judiciário, advogados e advogadas, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Também se compreende perfeitamente a inserção

¹²⁴ “Art. 6º. Serão convidados para participar do Conselho de Análise de impacto social e orçamentário de propostas penais representantes:

I – do Poder Judiciário;

II – da Ordem dos Advogados do Brasil;

III- do Ministério Público;

IV – da Defensoria Pública;

V – do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

VI – do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

VII – da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

Parágrafo único. A atividade junto ao Conselho é considerada serviço público relevante e não remunerado” (BRASIL, 2016, p. 2).

do CNPCP como parte interessada para compor o Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário, já que cabe a este conselho a elaboração de diretrizes para a política criminal brasileira.

Por outro lado, não faz sentido a representação da CAPES em referido Conselho, pois suas atribuições se referem a aspectos estruturais e burocráticos do Ensino Superior¹²⁵. Pode-se inferir da redação que o proponente do PLC em análise tenha querido expressar a necessidade de participação da academia, das universidades e dos grupos de pesquisa no Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário e que, em razão da autonomia universitária, tal representatividade não é simples de ser indicada.

Trata-se, aqui, de um ponto negativo de se apresentar um rol taxativo para os “membros convidados” do Conselho; melhor seria (i) estabelecer que todas as universidades que desenvolvam pesquisas na área de discussão do Projeto de Lei poderão oferecer pareceres e terão voz em reuniões do Conselho, para apresentar os seus argumentos a respeito da proposição, ou (ii) indicar que as universidades terão assento no Conselho, mas que tal vaga será ocupada, rotativamente, por representantes de todas aquelas que manifestarem interesse, por meio de um edital especificamente publicado para tal.

Um exemplo de interlocução dos Poderes com a academia se dá no projeto “Pensando o Direito”, desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, nos últimos 5 anos, contribuiu sensivelmente para o aumento das pesquisas, em sua maioria, empíricas, no campo legislativo¹²⁶. Até janeiro de 2016, das 59 pesquisas publicadas, 15 abordaram temas referentes às ciências criminais. Talvez a participação da academia seja mais relevante nesse tipo de atuação – sob a forma de contribuição com pesquisas empíricas na área, que possam ser citadas num Estudo

¹²⁵ De acordo com o sítio eletrônico institucional da CAPES, são suas atividades principais, ou “linhas de ação”: “avaliação da pós-graduação stricto sensu; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; promoção da cooperação científica internacional; indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância” (BRASIL, 2016 – Disponível em: <http://capes.gov.br/historia-e-missao> Acesso em 2 de março de 2016).

¹²⁶ Sobre as relações das pesquisas empíricas desenvolvidas no âmbito do projeto e a política legislativa, ver PAULA; ALMEIDA, 2013.

de Impacto Legislativo como fontes de informação e de detalhamento sobre os assuntos tratados no projeto de lei em análise.

Outros exemplos de pesquisas empíricas desenvolvidas em parceria com órgãos públicos e centros de pesquisa são o “Justiça Pesquisa” e o “CNJ Acadêmico”, ambos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, sendo a última experiência uma parceria com a CAPES; e o “Pensando a Segurança”, série de pesquisas empíricas elaboradas por universidades e pesquisadores, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

Também é importante mencionar que o PLC peca em não prever, dentre os membros do Conselho, mais representantes da sociedade civil, além das universidades. Entidades (nacionais e internacionais) de defesa dos direitos humanos, associações civis, representantes de categorias (tais como policiais, psicólogos, assistentes sociais, agentes penitenciários, professores e tantas outras funções essenciais ao sistema de justiça criminal) e os cidadãos, coletiva ou individualmente, precisam ter a oportunidade de expressarem suas opiniões e, principalmente, trazer informações sobre o assunto objeto da proposição legislativa. Assim, entendo que a participação social é fundamental nesse processo e, desta forma, é necessário que o PL inclua a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, com período definido, para que as partes interessadas possam se manifestar sobre os projetos de lei em matéria penal¹²⁷.

O último artigo do Projeto de Lei da Câmara nº 4.373/2016 estabelece que “o parecer proferido pelo Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário das propostas penais será anexado à proposição legislativa e deverá ser lido antes dos debates e deliberações”. Aqui reside uma das preocupações fundamentais desta pesquisa, já que não se pode encontrar uma oportunidade na tramitação de um Projeto de Lei que esteja regimentalmente disposta para a leitura de estudos ou

¹²⁷ Pode-se, também, destacar a experiência de Portugal, ao elaborar o SIMPLEGIS. Segundo Diana Ettner e João Tiago Silveira, os *stakeholders* foram chamados para a discussão do instrumento, momento anterior à análise da legislação. Foram estes: AEP - Associação Empresarial de Portugal, Câmara de Comércio e Indústria; AIP - Associação Industrial Portuguesa; ANJAP – Associação Nacional de Jovens Advogados Portugueses; ANJE – Associação Nacional de Jovens Empresários; CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal; CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; CIP - Confederação da Indústria Portuguesa; CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional; CTP – Confederação do Turismo Português; DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor; OTOC - Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas; OROC - Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; UGT – União Geral de Trabalhadores (ETTNER; SILVEIRA, 2014, p. 11).

pareceres que tenham a finalidade de fundamentar e qualificar a discussão dos projetos de lei no Congresso Nacional.

Como já exposto no segundo capítulo, o processo legislativo reúne técnica – disposta nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e utilizada com bastante proficiência pelas Secretarias Gerais das Mesas das respectivas Casas Legislativas – e política – demonstrada nos acordos entre líderes, nos pedidos de preferência, nas discussões abreviadas ou alongadas (a depender do interesse político) nas Comissões. Tal reunião entre técnica e política não permite que tenhamos fases fixas na aprovação de uma lei, o que torna problemática a redação do artigo. Tanto o é que o texto não é claro a respeito das “discussões e deliberações” – se estas se referem às discussões nas Comissões ou em Plenário.

De qualquer forma, é importante dizer que a proposta é interessante sob o ponto de vista político-criminal, já que seu caráter é nitidamente minimalista e guarda correlação com os objetivos do Estudo de Impacto Legislativo discutido nessa tese: conter discursos punitivos. Porém, para que o projeto traga algum avanço na contenção do populismo penal, é necessário o aperfeiçoamento em sua redação e de seus instrumentos de análise dos impactos social e orçamentário, além de modificações em relação à composição do Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário.

Merece referência a aprovação, em 23 de março de 2016, da Proposta de Resolução do Senado Federal nº 64, de 2015, de relatoria da Senadora Simone Tebet, que prevê a criação do Observatório da Mulher contra a Violência, que terá as seguintes competências:

[...] reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher; estudar a situação da violência contra a mulher; analisar e produzir relatórios a partir de dados oficiais e públicos; elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e de combate à violência contra a mulher e de atendimento às vítimas; propor e calcular indicadores específicos; propor medidas de melhoria nas políticas estatais; promover estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, que levem em consideração o grau de parentesco, a dependência econômica e a cor ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e para a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas; apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher; e executar outras atividades correlatas (BRASIL, 2016, p. 4).

Apesar de a resolução aprovada não dispor expressamente sobre a realização de Estudos de Impacto Legislativo, parece-nos que a proposta é interessante, pois prevê a “avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas”; no ciclo de políticas públicas, o Observatório da Mulher contra a Violência poderia consistir em um *locus* de avaliação e monitoramento de políticas públicas para a redução da violência contra as mulheres.

Talvez o papel do Legislativo, nesse sentido, seja mais interessante: por meio de um Observatório, Câmara dos Deputados e Senado Federal podem monitorar as políticas públicas por eles normatizadas, para que, quando incitados a alterá-las, tenham informações suficientes sobre o cumprimento ou não do ciclo de políticas públicas, podendo discutir as dificuldades encontradas e, dessa forma, provocar a formulação de uma nova agenda, refundando a análise das políticas públicas. Assim, o tópico seguinte tratará os pontos de possível discussão para a promoção de políticas descarcerizantes.

3.3 As possibilidades de definição de uma agenda para a política criminal legislativa

Ao longo de toda a pesquisa, pode-se perceber que, entre Minimalismos e Eficientismos, a política legislativa no Brasil não guarda coerência entre os projetos de lei aprovados em matéria de execução penal. Vera Malaguti Batista nos provoca ao dizer que “o que o pensamento crítico vai propor depois do grande encarceramento parece ser a principal questão política dos nossos tempos” (BATISTA, 2010, p. 34).

As políticas públicas precisam ser monitoradas – como indica o seu ciclo, explicado no primeiro capítulo – e tal monitoramento pode ser realizado por múltiplos órgãos, que trarão diversos olhares em relação a um mesmo objeto, o que pode ser positivo. O maior desafio – unânime entre os autores e as autoras que trabalham com as Criminologias Críticas – é a redução do encarceramento em massa no país.

Para tal desafio, algumas políticas públicas precisam ser seriamente estruturadas. Uma delas, sem dúvida, consiste no aumento da aplicação das penas e medidas alternativas à prisão. O IPEA, em estudo sobre o assunto, atribui a uma

“hegemonia política em torno da utilização da prisão”¹²⁸ uma das razões pelas quais as políticas criminais alternativas não ganham mais espaço de discussão; tais iniciativas têm espaço, mas não o suficiente para que possam produzir resultados significativos a ponto de alterar a política de encarceramento.

Lola Aniyar de Castro, em um de seus últimos textos publicados no Brasil, expressou o seu “pessimismo realista”, no sentido de que é necessário lutar contra o encarceramento em massa reconhecendo sua atual vitória, mas realizando uma “resistência ativa”:

Parece-nos que a ação deve estar na rua, na mídia, nos discursos universitários. Embora pareça utópico pedi-lo, é necessário clamar pelo *exercício* de uma política criminal e social que seja, pelo menor, de orientação abolicionista, com abundantes e bem estimulados acordos reparatórios. De prevenção ou *deterrence*. De recursos de inclusão social em que se requeiram, assim como de outros recursos, gerais, de caráter educativo, sanitário, nutricional. Uma política que, ao privilegiar a liberdade, seja, ao mesmo tempo, bastião do pensamento – mas, sobretudo, da ação – humanista (ANIYAR DE CASTRO, 2010, p. 100).

Em relação às políticas situadas no campo do sistema prisional, Heliana Hess (2011, p. 264) considerou o projeto “Mutirão Carcerário”, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, como “programa inserido em políticas públicas de inclusão social” que contribuíram para o “controle da moralidade e transparência administrativa, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal”.

Os mutirões carcerários não são apenas promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, mas podem ser articulados localmente, pelo juiz da Vara de Execuções Penais, com o apoio do Ministério Público e da Defensoria Pública. Além disso, sua articulação não se assemelha a um “programa de política pública”, uma vez que se

¹²⁸ “Sobre o tema da eficiência do sistema de justiça criminal, faltam pesquisas sobre o custo total que o sistema representa para a sociedade brasileira. Segundo dados coletados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2013), o Brasil gastou R\$ 61 bilhões em segurança pública em 2012 (gastos das Secretarias Estaduais de Segurança, o que inclui as polícias) mais R\$ 9 bilhões com o sistema penitenciário. Ainda há os gastos com o Judiciário, o MP e a Defensoria Pública. Ainda assim, a magnitude dos números disponíveis reforça a importância de se discutirem reformas para que o sistema de justiça criminal deixe de ser utilizado diante de condutas antissociais menos graves e para aquelas sobre as quais outras políticas possam ter mais efeito. A revisão da política penal tem que passar pela questão do encarceramento. Apesar dos problemas conhecidos e de sua baixa eficácia na redução da criminalidade, no Brasil ainda há uma hegemonia política em torno da utilização da prisão como forma eficaz para incapacitar infratores. Nesse sentido, em que pesem seus males, será um avanço se a pena de prisão só for aplicada a apenados por crimes violentos graves, como estupro, extorsão mediante sequestro e latrocínio, lesão corporal grave, tortura, tráfico de pessoas com emprego de violência, ameaça ou fraude, cárcere privado e homicídio doloso” (BRASIL, 2015e, p. 91).

trata de medida emergencial e paliativa para diminuir a situação de superlotação carcerária.

Apesar da precariedade de sua elaboração em termos de políticas públicas, o fato é que os mutirões carcerários têm ganhado projeção – muito pela própria campanha do CNJ em relação ao seu sucesso. Tanto o é que, no Projeto de Lei do Senado nº 513/2013, que pretende revogar a Lei nº 7.210/1984 e propõe uma nova Lei de Execução Penal, há a sugestão de inclusão do inciso V ao art. 66, para caber ao juiz da execução penal “realizar de ofício ou a requerimento das partes mutirões carcerários sempre que a capacidade do estabelecimento estiver superior à lotação” (BRASIL, 2013b). Na atual versão do PLS – que está sob análise da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado Federal desde agosto de 2015 – também consta a inclusão do art. 114-A, com a seguinte redação:

Art. 114-A (inclusão). É vedada a acomodação de presos nos estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade.

§1º. Sempre que atingido o limite será realizado mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva.

§2º Havendo preso além da capacidade do estabelecimento o Juízo de Execução deverá antecipar a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo (BRASIL, 2013b).

Há que se discordar da ideia de que os mutirões carcerários configuram políticas públicas; trata-se apenas de um paliativo, de um instrumento judicial e administrativo à disposição do sistema de justiça criminal. Porém, entende-se que as políticas públicas devem afetar a causa (a superlotação, o encarceramento em massa), e não um de seus instrumentos de (pouca) contenção.

Desse modo, são necessárias propostas objetivas de descarcerização. A pesquisa do IPEA, já mencionada, elenca algumas medidas possíveis:

[...] a apresentação de uma agenda mais progressista para a política criminal, em sintonia com a CF, precisa envolver os movimentos sociais, políticos e acadêmicos que apoiam o avanço do minimalismo penal e passar pela realização de amplo e profundo processo de discussão e esclarecimento junto à sociedade. Algumas táticas podem ser avaliadas: i) convocação de uma Conferência Nacional de Política Criminal, com amplo processo de discussão das alternativas de políticas; ii) reestruturação do CNPCP, para permitir a presença de movimentos sociais organizados; iii) realização de mais estudos para fundamentar propostas de reforma do sistema de justiça criminal, para melhorar o planejamento das políticas e aumentar o controle social pela sociedade civil; iv) proposição ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da inclusão da política criminal brasileira entre seus temas de debate; v) estabelecimento de parceria com o CNJ, o Conselho Nacional do MP e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

entre outros órgãos, para a revisão da política criminal brasileira (BRASIL, 2015e, p. 92-93).

Além das propostas acima mencionadas, entende-se que é fundamental a definição de uma política criminal brasileira que seja capaz de (i) apresentar articulação e definição conceituais na criminalização primária; (ii) promover a discussão de sua aplicação, considerados os princípios constitucionais previstos na Constituição e a sistemática de tutela de bens jurídicos relevantes, projetados na criminalização secundária e (iii) por meio dos dados do sistema carcerário brasileiro, possibilitar a avaliação de seus efeitos na criminalização terciária.

Para isso, retoma-se a fundamentação teórica que iniciou o presente trabalho: a (re)constituição de um paradigma criminológico crítico. A análise dos discursos das propostas legislativas, como acima indicado, e a construção de um Estudo de Impacto Legislativo deve resultar na provocação da (re)discussão do pensamento criminológico crítico do século XXI. Como diz Zaffaroni,

El repaso crítico de todos estos discursos, de sus relaciones con el poder, cuando forem hegemónicos – y antes y después de ello – y de sus relaciones con el poder más amplio, con su correspondiente contexto cultural y, en su caso, con las agencias de comunicación social, es la tarea de la criminología teórica, de la cual deben extraerse los elementos necesarios para reducir la violencia de la conflictividad generada en torno de la cuestión criminal (ZAFFARONI, 2001b, p. 952-953)¹²⁹.

Vera Malaguti Batista defende que o século XXI precisa ser ocupado por criminólogos “na trincheira da resistência à barbárie”, esta consistente nas políticas criminais criminalizantes/ expansionistas, nos altos índices de nossa população carcerária e na dissociação do debate entre políticas públicas, políticas criminais, políticas de segurança e políticas penais.

Para construir tal trincheira de resistência, Alessandro Baratta, num debate sobre sua obra “Criminologia Crítica e crítica do direito penal” realizado na Universidad Nacional del Litoral, em Santa Fe, Argentina, pontuou que não há uma articulação

¹²⁹ “A revisão crítica de todos estes discursos, suas relações com o poder, quando forem hegemônicos - e antes e depois dele - e de suas relações com o poder mais amplo, com seu contexto cultural correspondente e, quando apropriado, com as agências de comunicação social, é a tarefa de criminologia teórica, da qual devem se extrair os elementos necessários para reduzir a violência do conflito gerado em torno da questão criminal (tradução livre)”.

para que as propostas da Criminologia superem o “aparato burocrático” e contribuam para as reformas legais¹³⁰.

Para alcançar seus atuais objetivos, a Criminologia Crítica precisa, então, definir seus instrumentos de inserção no debate legislativo, nas propostas do Poder Executivo, na atuação do Poder Judiciário. É necessário definir estratégias para que os discursos – de descarcerização, de diminuição da inflação legislativa – consigam ser eficazes nestes meios. Para isto, nesta tese, propõe-se um posicionamento à trincheira, numa atitude de enfrentamento. A Criminologia Crítica no século XXI, que ainda está “sem jeito”, sem propostas ou parâmetros de luta¹³¹, precisa retomar sua posição e se colocar à frente de questionamentos políticos, jurídicos, sociais. A tese propõe que o Estudo de Impacto Legislativo seja um desses instrumentos de

¹³⁰ “No es que los espacios no existen, porque la alimentación del aparato burocrático no es absolutamente monopolizable dentro del discurso oficial. Escapa a este espacio, porque no hay una estrategia tan establecida como para hacerlo. Hay una serie de posibilidades de entrar en el aparato burocrático y, entonces, cuando decimos que nosotros estamos tratando de plantear intervenciones de tipos distintos, no estamos simplemente haciendo una crítica, que es imprescindible para que acierte. No se elaboran datos para no ser el fracaso de una política oficial, no se pueden sugerir propuestas, pero el rumbo que ha tomado, especialmente en los últimos períodos la Criminología Crítica, también aquí en el continente americano después de un cierto restablecimiento de la democracia formal, etc, es un rumbo de propuestas, no solamente de críticas. [...] Los ciudadanos son los sujetos de la política. Ahí, el problema consiste no solamente en producir propuestas alternativas, como por ejemplo se ha hecho en el tema de drogas, o en el tema de control de la desviación juvenil, o en el tema de propia mafia, sino que el problema existe al mismo tiempo en que se producen propuestas alternativas. Se trabaja con tácticas que, efectivamente, la Criminología Crítica hasta ahora no ha desarrollado de manera suficiente como para controlar las condiciones culturales de transmisión de una nueva gramática para manejar lo que normalmente se llama criminalidad, etc. Esto es un problema de trabajo a nivel de opinión pública, es un problema de promoción cultural, de contribuir a la producción de una cultura política, que no sea la cultura de los políticos, sino la cultura de los ciudadanos” (BARATTA, 1994, p. 447-448)

“Não é que os espaços não existam, porque a alimentação do aparato burocrático não é absolutamente monopolizável no discurso oficial. Escapa a este espaço, porque não há uma estratégia estabelecida para ocupá-lo. Há uma série de possibilidades de entrar no aparato burocrático e, então, quando dizemos que estamos tratando de planejar intervenções diferentes, não estamos simplesmente criticando-as, o que é imprescindível para que se acerte. Não se elaboram dados para não se constatar o fracasso de uma política oficial, não se podem sugerir propostas; mas o rumo que se tem tomado, especialmente nos últimos períodos da Criminologia Crítica, também no continente americano depois de certo reestabelecimento da democracia formal, é um rumo de propostas, não apenas de críticas. [...] Os cidadãos são os sujeitos da política. O problema não consiste apenas em produzir propostas alternativas, como por exemplo ocorreu com o tema das drogas, ou com o tema do controle da criminalidade juvenil, ou no tema da própria máfia, já que o problema existe ao mesmo tempo em que se produzem propostas alternativas. Trabalham-se com táticas que a Criminologia Crítica até agora não desenvolveu de maneira suficiente, como o controle de condições culturais de transmissão de uma nova gramática para manejar o que normalmente se chama criminalidade, etc. Esse é um problema de trabalho em nível de opinião pública, de promoção cultural, de contribuir com a produção de uma cultura política, que não seja a cultura dos políticos, mas sim a cultura dos cidadãos” (Tradução livre)

¹³¹ Vera Andrade (2012, p. 85) questiona: “o projeto criminológico crítico foi interrompido na década de 1990 e permanece em suspenso até hoje: por que? É possível retomá-lo? Qual a importância de sua retomada?”

enfrentamento, de combate aos discursos punitivos e vazios. Camila Prando expõe esse incômodo e o desafio de se (re)produzir o saber criminológico:

Produzir criminologia desde uma margem, pensada a partir desta dinâmica, significa habitar as margens e revirar os limites entre dentro e fora, promover autocrítica na própria instituição desde as bordas, incorporar linguagens, tensionar status de validade e legitimidade e fronteiras. Fazer transitar falas, saberes e vivências desde um não-lugar à margem para um lugar habitado na margem no saber acadêmico e na Criminologia Crítica (PRANDO, 2015, p. 15).

Nesse momento em que as tensões institucionais estão maiores a cada dia, é necessário que encontremos espaços de interlocução e discussão. É importante, assim, promover o incômodo na academia, nos espaços de pesquisa, para que haja o enfrentamento necessário e adequado a discursos punitivos e expansionistas.

Subscreevo a maneira como Foucault define o papel dos acadêmicos nestes assuntos. De acordo com ele, o papel do 'profeta intelectual' consiste em dizer às pessoas o que elas têm que fazer, e lhes determinar os moldes de pensamento, objetivos e meios (que ele desenvolve em sua mente, trabalhando em seu estudo e cercado por seus instrumentos, maneira tradicional pela qual muitos acadêmicos de Direito Penal têm trabalhado). Ao invés disso, o papel do acadêmico é mostrar (a) como as instituições realmente funcionam e (b) quais são as consequências de seu funcionamento nos diferentes segmentos da sociedade. Além disso, ele tem que desvendar (c) os sistemas de pensamento que sustentam estas instituições e suas práticas. Ele tem que mostrar o contexto histórico desses sistemas, a coação que exercem sobre nós, e o fato de que eles se tornaram tão familiares que são parte de nossas percepções, nossas atitudes e nosso comportamento. Por último, (d) ele deve trabalhar em conjunto com os diretamente envolvidos e com profissionais em prol da modificação das instituições e suas práticas para desenvolver outras formas de pensamento (HULSMAN, 1996, p. 142-143).

Pelas mãos de Vera Andrade (2012, p. 273), "é urgente tomar partido com clareza, mas uma clareza capaz de tocar a vida, porque é vital desemaranhar e agir por dentro dos labirintos estigmatizantes e genocidas do controle penal".

As Criminologias Críticas devem superar a fase de diagnóstico sobre o funcionamento das instituições totais, sobre os componentes do sistema de justiça, e então propor ao próprio Estado – quer seja aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – novas soluções para a questão criminal.

CONCLUSÃO

Concluir um trabalho que se apresenta como tese de Doutorado me pareceu mais difícil do que esperava. Os quatro anos de trabalho e de reflexão demonstraram que a questão é mais complexa do que inicialmente pensava: o Processo Legislativo no Brasil não tem sido um assunto para principiantes. Considerando-se a atual estrutura do Congresso Nacional – o mais conservador dos últimos 40 anos -, qualquer proposta de alteração nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal para formalizar uma proposta de Estudo de Impacto Legislativo e indicar mais um caminho para a participação social me pareceu algo inalcançável a curto prazo, ou de difícil argumentação, dadas as atuais circunstâncias políticas e institucionais.

Por meio da análise dos discursos dos projetos de lei examinados, essa percepção se confirmou: o Poder Legislativo não é o melhor ambiente para que um instrumento como o Estudo de Impacto Legislativo tenha condições de se desenvolver e de fazer a diferença na proposição de modelos de política criminal.

Nesse sentido, a tese assumiu o exercício do possível: considerar o processo legislativo como ponto de partida para a análise dos discursos punitivos a respeito da Lei de Execução Penal. Ao longo da pesquisa, muitas questões foram indicadas como possíveis intersecções para análise: (i) a participação dos *parlamentares juristas*, que ocupam um lugar no campo parlamentar que é próprio dos que reivindicam autoridade e conhecimento em relação a um certo tema, ainda que não o dominem ou não expressem tal conhecimento de forma tão categórica; (ii) a falta de fundamentação dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, para a menção, apenas, à regularidade ou à pertinência da proposta legislativa, sem discutir, de fato, a sua constitucionalidade; (iii) o pouco uso de argumentos econômicos e orçamentários para a discussão de alterações estruturais na execução penal brasileira; (iv) a reação do Congresso Nacional diante da divulgação de casos de grande repercussão nacional, mas que, na realidade, representavam uma situação que poderia ser solucionada em nível local.

Foi necessário mostrar que, apesar de alguns discursos parlamentares apontarem para a pouca quantidade de leis penais no Brasil, um estudo quantitativo sobre as reformas legais no Brasil apontou que produzimos, em média, 42 leis por

década. E, para confirmar a contradição do binômio “aumento de leis penais/ maior aplicação das leis e mais segurança”, no período de inflação legislativa, nossa população carcerária alcançou patamares inaceitáveis nos últimos vinte anos, mas operando seletivamente, aprisionando jovens, negros, pobres, pertencentes à “criminalidade tosca” (ZAFFARONI, 2001).

O trabalho também permitiu a identificação do Legislativo com os movimentos político-criminais de natureza expansionista, o que reforçou a hipótese de necessidade de formulação de um Estudo de Impacto Legislativo para a proposição de novas leis penais e processuais penais, como estratégia de contenção do poder punitivo.

Algumas conclusões desta fase da pesquisa também podem ser extraídas: (i) o Congresso Nacional, como arena política, representa os mais diversos interesses, e os movimentos político-criminais – especialmente os minimalistas e os expansionistas – ganham espaço nos mais improváveis campos de discussão. Não é possível dizer que um partido político ligado à maior participação da sociedade nas escolhas políticas, ou que tradicionalmente se adequaria ao conceito de “esquerda”, represente apenas pautas minimalistas, assim como não é possível dizer que partidos “de direita” representem apenas causas ligadas à expansão do direito penal. Nossa atual configuração político-partidária não permite essa divisão clara.

Assim, é necessário, para racionalizar os discursos penais promovidos, incentivados e provocados no Legislativo, que usemos dados, projeções, por meio de um Estudo de Impacto Legislativo. No entanto, o Congresso Nacional não se mostra o espaço mais adequado para a elaboração e para a construção deste estudo, já que cada processo legislativo atende aos interesses da agenda política, e não haveria uma forma de condicionar o Parlamento a realizar tal estudo na análise de todas as leis penais e processuais penais.

Diante desse impasse, seguindo os conselhos de Lola Aniyar de Castro no sentido de que as criminólogas críticas, diante de retrocessos institucionais, devem se ater à preservação dos direitos já constituídos, voltei os olhos ao Executivo e à própria Lei de Execução Penal: em seus artigos 62 a 64, a LEP estabelece as competências do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Dentre elas, está a proposição de diretrizes da política criminal “quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança”.

No entanto, o CNPCP, atualmente, não tem estrutura suficiente para abrigar um Estudo de Impacto Legislativo – ou uma *policy analysis* mais acurada. Para tanto, é necessário (re)pensar os modelos de participação social nas fases de planejamento e de monitoramento de políticas públicas, de forma a trazer os dados produzidos sobre a população carcerária – dados estes oriundos não só do Poder Executivo (federal ou estaduais), mas também das organizações da sociedade civil que acompanham a questão penitenciária há anos, além das universidades que abrigam centros de pesquisa – para o centro da formulação das políticas públicas.

Ao longo das reflexões que cercaram a tese, percebi que não basta a simples construção do instrumento; é necessário que o seu uso seja politicamente relevante, de forma a reduzir o número de propostas legislativas que tendem a provocar aumento na população carcerária e desgaste institucional, especialmente entre os Poderes Judiciário – responsável por aplicá-las – e Executivo – responsável por assegurar as condições previstas na Lei de Execução Penal durante todo o cumprimento da pena. É necessário que os discursos punitivos esvaziados – ou repletos de preconceitos e estereótipos, típicos da reprodução da cultura expansionista – sejam contidos tecnicamente.

O EIL é, em minha visão, o instrumento adequado para contribuir com a contenção de tais discursos punitivos esvaziados e para aprimorar propostas legislativas que se coadunem com a função de reintegração social prevista na própria LEP: os “testes” da proposta de instrumento do Estudo de Impacto Legislativo às proposições que deram origem às Leis nº 10.792/2003 e 12.433/2011, desenvolvidos no capítulo 2, demonstram que fundamentações puramente punitivas, que determinam a aprovação de alterações legislativas que não representam uma realidade nacional (como foi o caso da Lei nº 10.792/2003), ou que não refletem sobre a estrutura adequada para o cumprimento de suas finalidades (no caso da Lei nº 12.433/2011), não teriam condições plenas de aprovação, da forma como foram propostas e aprovadas.

Diante dessa realidade, foi importante refletir sobre as diversas concepções de Política Criminal. Este trabalho está situado no campo das Criminologias Críticas e, dessa forma, pretende contribuir com a produção teórica da área, mas também com o processo de exposição de seus referenciais teóricos. É necessário que a Criminologia enfrente os discursos punitivos, pois “arsenal” não nos falta. Temos

dados, realidades, sofrimentos diários proporcionados pelo sistema de justiça criminal, que podem ajudar a (re)pensar o papel da Criminologia Crítica.

Demonstrar a desigualdade do uso do sistema penal e a (im)possibilidade de mais criminalização primária como forma de solução dos problemas sociais que colaboram ao aumento da incidência de crimes é tarefa da Criminologia Crítica desde os anos 1970. Porém, o uso de dados e pesquisas, e de um instrumento específico para tal representaria um avanço considerável para tais discussões. O CNPCP incorporaria a tarefa de conduzir o Estudo de Impacto Legislativo, e o Congresso Nacional faria a posterior discussão de seus resultados na rotina do processo legislativo, sempre por meio de processos públicos e dialogados; assim, estimula-se a participação social na elaboração legislativa, aumentando o âmbito de consideração das audiências públicas, para que estas não sejam apenas uma conversa agradável entre “especialistas convidados” e os *parlamentares juristas* identificados neste trabalho.

Mas o fato é que a Criminologia Crítica precisa se unir. Precisa se articular. Precisa andar de mãos dadas, construindo afetos, produzindo sentidos. Criminólogos e criminólogas pensam sobre pessoas, escrevem sobre as pessoas, e devem planejar e contribuir para uma vida melhor para as pessoas. Isso só será possível se houver envolvimento, engajamento, enfrentamento. Há uma nova geração de pensadoras e pensadores que expressam esse sentimento e que precisam se articular cada vez mais. Eu dou as mãos a essas pessoas e, estudando há mais de dez anos os temas de controle penal, processos de criminalização, seletividade do sistema de justiça criminal, quero enfrentar esses discursos, quero participar das discussões a fim de mudar a realidade. Quero participar da construção de uma Criminologia do Enfrentamento.

A Criminologia do Enfrentamento buscará a apresentação de dados, pesquisas, cenários possíveis no âmbito do Processo Legislativo, e continuará acompanhando a aplicação da lei. Saber o que funciona e o que não funciona em matéria penal é assunto complexo, que requer pesquisas diversificadas. Por isso, a consideração da política criminal como política pública é fundamental para guiar as investigações necessárias para a discussão da criminalização ou descriminalização de determinado bem jurídico, por exemplo, ou para a discussão sobre os impactos da aprovação de uma lei para o sistema carcerário brasileiro. Não se trata de um “exercício de futurologia”, e sim da construção de uma forma institucionalizada de consolidar dados

realizados por grupos de pesquisa formados em universidades, centros de pesquisa, organizações não-governamentais e quaisquer outras entidades que possam colaborar com o debate legislativo em matéria penal no Brasil.

Esta tese é sobre política criminal, sobre processo legislativo, mas sobretudo é sobre o papel dos pensadores da Criminologia em relação aos seus objetos de pesquisa. É muito confortável dizer que nada funciona, ou explicar por que nada funciona, sem intervir na realidade do sistema de justiça criminal. Sem exercitar empatia, sem repensar seus moldes. É “científico”, positivista, asséptico. Tais espaços precisam ser ressignificados. Porém, tal ressignificação precisa ser pensada de forma técnica, apurada, para que se sustente em meio a tantas negociações, tantos exercícios de poder. É preciso conhecê-los para saber trilhar o caminho.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). *Depois do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ACOSTA, Juan Oberto Sotomayor. Las recientes reformas penales en Colombia: un ejemplo de irracionalidad legislativa. In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 119-168.

AGRIPINO, Luis Felipe Guerrero. Cultura política y ejercicio ciudadano: especial referencia a su impacto en la prevención de delito. In: LEAL, César Barros; MUÑOZ, Soledad García (orgs.). *Acesso à justiça e segurança cidadã: tomo II (segurança pública)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013, p. 135-154.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

ALBRECHT, Hans-Jörg. Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions. Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities. Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2011. Disponível em: https://www.mpicc.de/shared/data/pdf/research_in_brief_43_-_albrecht_prisonovercrowding.pdf Acesso em 15 de março de 2016.

_____. Resolução alternativa de litígios em uma era de encarceramento e superlotação em massa. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 10 de março de 2016.

ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o Direito Penal*. Trad. Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALIMENA, Carla Marrone. *A tentativa do (im)possível: feminismos e criminologias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado (notas para uma investigação). In: ŽIŽEK, Slavoj. *Um mapa da ideologia*. Trad. Vera Ribeiro. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 105-142.

ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e a nova escola penal no Brasil*. São Paulo: IBCCrim, 2003.

ALVES, Rafael Francisco. O necessário diálogo entre a academia e o Governo: o binômio autonomia-utilidade do Projeto "Pensando o Direito". In: BRASIL. *O papel da pesquisa na política legislativa: metodologia e relato de experiências do Projeto "Pensando o Direito"*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 38-50.

AMARAL, Claudio do Prado. *Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2007.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, 1996, n. 14, p. 276-287.

_____. *Dogmática jurídica: esboço de sua configuração e identidade*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. *Pelas mãos da Criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão*. Rio de Janeiro: Revan: 2012.

ANGOTTI, Bruna. *Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil*. São Paulo: IBCCrim, 2012.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da Libertação*. Trad. Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. Criminologia Crítica do século XXI como Criminologia dos Direitos Humanos. Palestra ministrada no 14º Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. São Paulo, 26 de agosto de 2008.

_____. Los retos de la reforma penal en América Latina, desde la nueva Criminología. In: ÁLVAREZ, Fernando Pérez (org.). *Serta: in memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2004, p. 57-71.

_____. Matar com a prisão, o paraíso legal e o inferno carcerário: os estabelecimentos "concordes, capazes e seguros". In: ABRAMOVAY, Pedro; BATISTA, Vera Malaguti. *Depois do grande encarceramento: seminário*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 85-101.

_____. O triunfo de Lewis Carroll: a nova criminologia latino-americana. *Discursos sediciosos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, ano 5, números 9 e 10, 2000, p. 129-148.

_____. Rasgando el velo de la política criminal en America Latina, o el rescate de Cesare Beccaria para la nueva Criminología. s/d. Disponível em: http://www.alfonsozambano.com/doctrina_penal/rasgando_velo_politica.pdf Acesso em 27 de julho de 2015.

ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

_____. La legislación penal en la dinámica de la guerra contra el “mal” o el “enemigo”. In: BÖHM, María Laura; GUTIÉRREZ, Mariano H. (org.). *Políticas de seguridad: peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2007, p. 33-54.

ANTUNES, Fernando Luís Coelho. Criminologia Crítica e Direitos Humanos: a sociedade civil e a construção de uma Política Criminal Minimalista. Artigo apresentado no I Congresso de Criminologia(s): crítica(s), minimalismo(s) e abolicionismo(s). João Pessoa, outubro de 2015. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/congresso-de-criminologia/assets/2015/49.pdf> Acesso em 31 de janeiro de 2016.

ATIENZA, Manuel. *Curso de Argumentação Jurídica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2015. Material colocado à disposição dos alunos.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas legais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, n. 18, p. 39-48.

_____. (coord). Perfil socioprofissional e concepções de política criminal no Ministério Público Federal. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas*. Porto Alegre, 2015, v. 15, n. 1, p. 105-127.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e crítica do direito penal*. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. Defesa dos direitos humanos e política criminal. Discursos sediciosos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1997, ano 2, n. 3, p. 57-69.

_____. Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico (1990). In: SILVA FRANCO, Alberto; NUCCI, Guilherme de Souza. *Doutrinas Essenciais: Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 495-522.

_____. La política criminal y el derecho penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, 2000, n 29, p. 27-52.

_____. Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales, la política criminal y el pacto social (1998). In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006, p. 168-198.

_____. Observaciones sobre las funciones de la cárcel en la producción de las relaciones sociales de desigualdad (1982). In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006, p. 357-375.

_____. Principios del derecho penal mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal) (1984). In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006, p. 299-333.

_____. Resocialización o control social: por un concepto crítico de “reintegración social del condenado” (1991). In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006, p. 376-393.

_____. (2007) “Sicurezza”. Disponível em: <http://www.imageuro.net/mediterraneo/archivio/encyc/pdf/barat.pdf>. Acesso em 1 de julho de 2013.

_____. ¿Tiene futuro la criminología crítica? (1995) In: BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2006, p. 112-138.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROS, Pedro Pita; GAROUPA, Nuno. Avaliação de impacto de normas – efeitos económicos da alteração do art. 81º do Código da Estrada. Lisboa, 2001. Disponível em: <http://www.csl.gov.pt/docs/estudoimp.pdf> Acesso em 10 de maio de 2013.

BARTLETT, Katherine T. Métodos jurídicos feministas. In: FERNÁNDEZ, Marisol; MORALES, Félix. *Métodos feministas en el Derecho: aproximaciones críticas a la jurisprudencia peruana*. Lima: Palestra Editores, 2011, p. 19-116.

BATISTA, Nilo. Algumas palavras sobre a descriminalização. *Revista de Direito Penal*. São Paulo, n. 13/14, 1974, p. 28-40.

_____. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. Depois do grande encarceramento. In: ABRAMOVAY, Pedro; BATISTA, Vera Malaguti. *Depois do grande encarceramento: seminário*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 29-38.

_____. *Introdução crítica à Criminologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. *Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Editorial Verbo, 2007.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Trad. Miguel Pereira. Lisboa: Fim de Século, 2003, p. 233-245.

_____. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

_____. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. Trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, Ana Gabriela; PRANDO, Camila Cardoso de Mello. Práticas pedagógicas feministas e criminologia crítica: liberdade, transgressão e educação. Boletim do Instituto de Ciências Criminais. São Paulo: IBCCRIM, março de 2016. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5733-Praticas-pedagogicas-feministas-e-criminologia-critica-liberdade-transgressao-e-educacao Acesso em 10 de março de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009a.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003. Projeto de Lei nº 5.073, de 10 de agosto de 2001. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2003.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Projeto de Lei nº 4.559, de 3 de dezembro de 2004. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2006a.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009. Projeto de Lei nº 335, de 18 de abril de 1995. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2009b.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631> Acesso em 12 de janeiro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.373, de 16 de fevereiro de 2016. Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077166> Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: atualizado até a Resolução nº 12, de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> Acesso em 10 de dezembro de 2015.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do país. Relatório e conclusões. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil: Seção do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1976, v. 2, n. 3, p. 475-492.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Mutirão Carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro. Brasília, 2012a.

_____. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: Ministério da Justiça, 2015b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnppc-1/imagens-cnppc/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf> Acesso em 16 de janeiro de 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro. Brasília: CNMP, 2013a.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 5 de julho de 2013.

_____. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4176.htm Acesso em 29 de janeiro de 2016.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. InfoPEN – Junho de 2014. Brasil, 2015c. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal> Acesso em 24 de junho de 2015.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. InfoPEN Mulheres – Junho de 2014. Brasil, 2015d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf> Acesso em 4 de dezembro de 2015.

_____. Exposição de Motivos nº 213, de 9 de maio de 1983 (Do Senhor Ministro de Estado da Justiça). Diário do Congresso Nacional (“Seção I – Suplemento ‘B’”). Brasília, 1 de julho de 1983, p. 17-30.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico de 1986. Brasília: IBGE, 1986. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1986.pdf Acesso em 31 de janeiro de 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas do século XX. Brasília/Rio de Janeiro, 2006b.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A aplicação de penas e medidas alternativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015e. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf Acesso em 31 de janeiro de 2016.

_____. Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp79.htm Acesso em 4 de janeiro de 2015.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm Acesso em 10 de março de 2012.

_____. Ministério da Justiça. Relatório Final da Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009c. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf Acesso em 26 de janeiro de 2016.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Estatísticas do Sistema Prisional. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=¶ms=itemID=%7BC37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> Acesso em 6 de julho de 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral da Presidência. Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília, 2014. Disponível em: http://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil Acesso em 15 de janeiro de 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. *Mapa do encarceramento*: os jovens do Brasil. Brasília, 2015d.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. II Relatório do Brasil à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/item.do?acao=exibir&id=694> Acesso em 10 de fevereiro de 2014.

_____. Senado Federal. Lei nº 11.466, de 28 de março de 2007. Projeto de Lei do Senado nº v 136, de 16 de maio de 2006. Brasília: Diário do Senado Federal, 2007b.

_____. Senado Federal. Lei nº 12.245, de 24 de maio de 2010. Projeto de Lei do Senado nº 216, de 11 de julho de 2006. Brasília: Diário do Senado Federal, 2010a.

_____. Senado Federal. Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010. Projeto de Lei do Senado nº 175, de 29 de março de 2007. Brasília: Diário do Senado Federal, 2010b.

_____. Senado Federal. Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011. Projeto de Lei nº 265, de 2 de outubro de 2006. Brasília: Diário do Senado Federal, 2011.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 513, de 6 de dezembro de 2013. Altera a Lei de Execução Penal. Brasil, 2013b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/147821.pdf> Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 2015e. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> Acesso em 10 de dezembro de 2015.

_____. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria das Comissões. Ata da 1ª Reunião da Comissão Especial Externa criada para realizar estudos e propor a atualização da Lei de Execuções Penais - LEP (Lei nº 7.210, de 1984). Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115665> Acesso em 20 de novembro de 2014.

_____. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria das Comissões. Ata da 4ª Reunião da Comissão Especial Externa criada para realizar estudos e propor a atualização da Lei de Execuções Penais - LEP (Lei nº 7.210, de 1984). Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115665> Acesso em 20 de novembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> Acesso em 20 de fevereiro de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 82.959-7 – São Paulo. Brasília, 2006c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206> Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 24. Diário de Justiça Eletrônico de 11 de dezembro de 2009. Brasília, 2009d. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=24.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes> Acesso em 12 de março de 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUTLER, Judith. *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós, 2007.

_____. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CÁLIX, Álvaro. La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. In: LEAL, César Barros; MUÑOZ, Soledad García (orgs.). *Acesso à justiça e segurança cidadã: tomo II (segurança pública)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013, p. 27-42.

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

_____. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, set-dez/2014, n. 15, p. 315-347.

_____. Entre doentes e bandidos: a tramitação da lei de drogas (nº 11.343/2006) no Congresso Nacional. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 2, n. 2, 2015a, p. 156-173.

_____. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2015b.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, 2006, n.5, ano 3, p. 137-155.

CARRANZA, Elías (coord.). *Cárcere e justiça penal na América Latina e Caribe: como implementar o modelo de direitos e obrigações das Nações Unidas*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/ ILANUD, 2010.

CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013a.

_____. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, 2013b, v. 104, p. 279-295.

_____. (org.). *Crítica à Execução Penal*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. Em defesa da lei de responsabilidade político-criminal. *Boletim do IBCCrim*. São Paulo, 2008, n. 193, p. 1-3.

_____. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). *Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 146-172.

CARVALHO, Salo de; Christiane Russomano. O Regime Disciplinar Diferenciado: notas críticas à reforma do sistema punitivo. *Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias*, Pelotas, n. 4, v. 1, 2005, p. 7-26.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *Controle da legalidade na execução penal: reflexões em torno da jurisdicionalização*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____. Limites da Prisão. Palestra proferida no IX Simpósio Crítico de Ciências Penais. Goiânia, 2014.

_____. O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional. Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1996. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106425> Acesso em 31 de janeiro de 2015.

CASTRO, Lola Anyiar de. La Criminología hoy: Política Criminal como síntesis de la Criminología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 8, n. 32, 2000, p. 252-268.

CERNEKA, Heidi Ann; JESUS FILHO, José de; MATSUDA, Fernanda Emy; NOLAN, Michael Mary; BLANES, Denise. *Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: ITTC, 2012.

CERVINI, Raúl. La reciente política legislativa penal en Uruguay. In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 405-454.

CHRISTIE, Nils. *Crime control as industry*. London: Routledge, 1994. 2nd edition.

_____. *Uma razoável quantidade de crime*. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

CID, José; LARRAURÍ, Elena. Development of crime, social change, mass media, crime policy, sanctioning practice and their impact on prison population rates. *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, 2009, n. 1, v.1, p. 1-21.

CIFALI, Ana Claudia. A Política Criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2015.

CORREIA, Eduardo. Direito Penal e Direito de mera ordenação social. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra, v. XLIX, 1973, p. 260.

COHEN, Stanley. *Visions of social control: crime, punishment and classification*. Cambridge: Polity Press/Blackwell, 1985.

COSTA, Arthur Trindade. Como as democracias controlam as polícias. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 2004, n. 70, p. 65-77.

_____. É possível uma política criminal? A discricionariedade do sistema de justiça criminal no Distrito Federal. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 26, n. 1, abril/2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt Acesso em 24 de março de 2013.

COSTA, Arthur Trindade M.; LIMA, Renato Sérgio de. Mudanças políticas e transformações no campo da segurança pública no Brasil. In: MACHADO, Bruno Amaral (coord). *Justiça Criminal e Democracia II*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 327-346.

COSTA, Arthur Trindade; SPAGNA, Laiza; MACIEL, Welliton Caixeta. A discricionariedade no sistema de justiça criminal: uma análise do inquérito policial no Distrito Federal. In: MISSE, Michel (org). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010, p. 191-236.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *Política Pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013, p. 181-200.

CUNHA, Luciana Gross (coord.). *Relatório ICPL Brasil: 4º tri/2012 – 1º tri/2013*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

CURRIE, Elliot. *Crime and punishment in America*. New York: Owl Books, 1998.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. O direito à educação: a atuação das promotorias de justiça e de defesa da educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DEL OLMO, Rosa. *A América Latina e sua criminologia*. Trad. Francisco Eduardo Pizzolante e Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

DELMÁS-MARTY, Mireille. Del Derecho Penal a la Política Criminal. Trad. Alejandro E. Alvarez. *ILANUD Al Día*, 2002, ano 11, n. 86, p. 71-82. Disponível em <<http://www.ilanud.or.cr/A099.pdf>> Acesso em 14 de outubro de 2011.

_____. *Os grandes sistemas de política criminal*. Trad. Denise Radanovic Vieira. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DIETER, Mauricio Stegemann. *Política criminal atuarial: a Criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. TRad. Luis Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. In: FRANCO, Alberto Silva; NUCCI, Guilherme de Souza. *Doutrinas Essenciais de Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 975-1.021.

_____. *La política criminal en la encrucijada*. Buenos Aires: Euros Editores, 2007.

DOWNES, David; ROCK, Paul. *Understanding deviance: a guide to the sociology of crime and rule breaking*. Oxford: Clarendon Press, 1982. 5th edition, 2007.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. Quantitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter (ed.); KRITZER, Herbert M. (ed.). *The Oxford handbook of empirical legal research*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 901-925.

ETTNER, Diana; SILVEIRA, João Tiago. Programas de *better regulation* em Portugal: o Simplegis. *E-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público*. Portugal, 2014, n. 1, p. 2-38. Disponível em: < <http://e-publica.pt/pdf/artigos/artigosimplegis.pdf> > Acesso em 21 de abril de 2014.

EUROPEAN COMMISSION. *Better Regulation Guidelines*. Strasbourg, 19.5.2015. 2015a. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf Acesso em 9 de janeiro de 2016.

_____. *Better Regulation Toolbox*. 2015b. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf Acesso em 9 de janeiro de 2016.

_____. European Accessibility Act. Impact Assessment. 2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_just_025_european_accessibility_act_en.pdf Acesso em 14 de janeiro de 2016.

_____. *Stakeholders consultations*. 2015c. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm Acesso em 9 de janeiro de 2016.

FARIA, Thais Dumê. A festa das cadernetas: o Conselho Penitenciário da Bahia e as teorias criminológicas brasileiras no início do século XX. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo penal constitucional*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. Trad. Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Carolina Costa. "A violência contra a mulher não é o mundo que a gente quer": mobilização e participação na Marcha das Vadias. *Captura Críptica*. Florianópolis, 2012, n. 3, v. 2, p. 155-170.

_____. A Criminologia Crítica e suas crises: entre sujeitos, objetos, caminhos e outras definições. *Transgressões: ciências criminais em debate*. Natal, v. 1, n. 1, 2013, p. 134-154.

_____. Discursos do sistema penal: a seletividade no julgamento dos crimes de furto, roubo e peculato nos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, 2010.

_____. Função da pena e filosofia do Direito: um estudo de caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal. *Justiç@*, Brasília, 2009, n. 8. Disponível em: http://revistajustica.jfjf.jus.br/home/edicoes/Dezembro/artigo_Carolina1.html Acesso em 1 de julho de 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Isabel (coord). *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*. São Paulo: ILANUD, 2005.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FLAUZINA, Ana; FREITAS, Felipe; VIEIRA, Hector; PIRES, Thula. *Discursos negros: legislação penal, política criminal e racismo*. Brasília: Brado Negro, 2015.

FLICK, Uwe. *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRADE, Laura. O que o Congresso Nacional pensa sobre a criminalidade. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, 2007.

GARAPON, Antoine; PAPADOPOULOS, Ioannis. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e Common Law em uma perspectiva comparada*. Trad. Regina Vasconcelos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

_____. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. (orgs.). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 55-100.

GAZOTO, Luís Wanderley. Justificativas do Congresso Nacional brasileiro ao rigor penal legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Brasília, Universidade de Brasília, 2010.

GODINHO, Letícia. Justiça Criminal e política de segurança no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 337-349.

GOMES, Conceição; LOPES, José Mouraz. As recentes transformações no sistema penal português: a tensão entre garantias e resposta à criminalidade. *Sistema Penal e Violência*. Porto Alegre, n. 1, v.1, 2009, p. 22-32.

GOMES, Patrick Mariano. Discursos sobre a ordem: uma análise de discurso do Supremo Tribunal Federal nas decisões de prisão para garantia da ordem pública. Dissertação de Mestrado. Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2013.

GÓMEZ, Ariel Alejandro Tapia. Después del 11-M: la gobernanza de las víctimas. ¿Modelo europeo de la política victimal? In: BÖHM, María Laura; GUTIÉRREZ, Mariano H. (org.). *Políticas de seguridad: peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2007, p. 141-172.

GONÇALVES, Cristhóvão Fonseca. Na Central da Capital: entre as drogas e o pacto – etnografando a criminalização das drogas e a cultura policial na sinfonia do Pacto pela Vida no Grande Recife. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2016.

GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos. *A progressão de regime prisional no Brasil: a interpretação restritiva e a vedação legal nos crimes hediondos como elementos de estigmatização do condenado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

HABER, Carolina Dzimidas. A relação entre o direito e a política no processo legislativo penal. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2011, v. 18, n. 30, p. 257-274.

HIRST, Paul Q. Marx e Engels – sobre direito, crime e moralidade. In: TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. *Criminologia Crítica*. Trad. Juarez Cirino dos Santos e Sérgio Tancredo. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. 249-286.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 101, jan/mar 1989, p. 5-28.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. Trad. Plínio de Souza Dentzien. *Opinião Pública*. Campinas, v. VI, n. 2, 2000, p. 167-186.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HULSMAN, Louk; DE CELIS, Jacqueline Bernat. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Trad. Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

JUSTIÇA GLOBAL; INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. São Paulo sob a chape: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf> Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. A construção política das sociedades civis. In: LAVALLE, Adrian (org). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp, 2012, p. 185-236.

LARRAURÍ, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. 2ª ed. Espanha/México, 1992.

LEAL, Victor Nunes. Técnica legislativa. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 7-32.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. Disponível em: http://necvu.tempsite.ws/arquivos/texto%204%20direitos%20civis%20estado%20de%20direito_roberto%20kant%20de%20lima.pdf Acesso em 20 de fevereiro de 2016.

_____. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparada dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista Sociologia e Política*, n. 13, 1999, p. 23-38.

LISZT, Franz von. *Tratado de derecho penal*. Trad. Quintiliano Saldaña. Madrid: Reus, 1926, v.1.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LYRA FILHO, Roberto. Carta aberta a um jovem criminólogo: teoria, práxis e táticas atuais. *Revista de Direito Penal*. Rio de Janeiro, v. 28, 1979, p. 05-25.

_____. *Criminologia Dialética*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972.

MADEIRA, Lígia Mori. *Homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil*. Curitiba: Appris, 2012.

MADER, Luzius. Evaluation of legislation: contribution to the quality of legislation. In: COUNCIL OF EUROPE. *Evaluation of Legislation: Proceedings of the Council of Europe's Legal Co-Operation and Assistance Activities (2000-2001)*. Germany: Council of Europe Publishing, 2001, p. 17-30.

MARTEAU, Juan Felix. Práticas punitivas: um pensamento diferente: uma entrevista com o abolicionista penal Louk Hulsman. Trad. Helena Singer. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 4, n. 14, 1996, p. 13-26.

MARTÍN, Víctor Gómez. Cultura del control, sociedad del riesgo y política criminal. In: PUIG, Santiago Mir; BIDASOLO, Mirentxu Corcoy. *Política criminal y reforma penal*. Buenos Aires: Euros Editores, 2007, p. 55-106.

MATHIESEN, Thomas. *Prison on Trial*. United Kingdom: Waterside Press, 2006.

_____. The Abolitionist Stance. *Journal of Prisoners on Prisons*, v. 17, n. 2, 2008, p. 58-63.

MATTHEWS, Roger. Beyond "so what" criminology: rediscovering realism. *Theoretical Criminology*, 2009, n. 13, p. 341-362. DOI 10.1777/1362480609336497.

_____. O mito da punitividade revisitado. In: MACHADO, Bruno Amaral (coord). *Justiça Criminal e Democracia II*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 21-51.

_____. The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*, vol. 11, n. 2, 2007, p. 261-281.

_____. Um guia realista para a reforma penal na América Latina. Trad. António Pedro _____ Dores. Disponível em: <http://www.criminologiacritica.com.br/arquivos/1312053453.pdf> Acesso em 30 de julho de 2011.

MELOSSI, Dario; SELMINI, Rossella. Social conflict and the microphysics of crime: the experience of the Emilia-Romagna *Cittá sicure* project. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard. *Crime, risk and insecurity*. London: Routledge, 2000, p. 146-165.

MENEGUIN, Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. *Textos para discussão n. 20*. Brasília, Senado Federal, 2010.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 249-268.

NOBRE, Marcos *et al.* *O que é pesquisa em Direito?* São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Regulatory Reform in the Netherlands: Government Capacity to Assure High Quality Regulation. 1999. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2507037.pdf> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime – UNODC. Manual para quantificar los indicadores de la justicia de menores. New York, 2008. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/JJ_indicators_Spanish_webversion.pdf Acesso em 2 de maio de 2013.

ORLANDI, Eni. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2007.

_____. *Discurso e leitura*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PASSETTI, Edson. A atualidade do abolicionismo penal. In: PASSETTI, Edson (coord.). *Curso livre de Abolicionismo Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Sociabilidade autoritária e abolição do castigo. In: RIVERO (org.). *Psicologia social: estratégias, políticas e implicações* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 31-46.

PASTANA, Debora Regina. *Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

_____. Estado punitivo brasileiro: ícone de uma ordem econômica global. In: SILVA, Denival Francisco da; BIZZOTTO, Alexandre (orgs). *Sistema punitivo: o neoliberalismo e a cultura do medo*. Goiânia: Kelps, 2012, p. 57-82.

_____. *Justiça penal no Brasil contemporâneo: discurso democrático, prática autoritária*. São Paulo: UNESP, 2009.

PATEMAN, Carole. *The disorder of women: democracy, feminism and political theory*. California: Stanford University Press, 1989.

PAULA, Felipe de. Executive Degree Authority and Lawmaking Environment in Brazil: A Broader View of Provisional Matters. *Statute Law Review*, 2015, a. 36, n. 3, p. 233-252, doi: 10.193/slf/hmv011.

_____. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, ano 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

PAULA, Felipe de; ALMEIDA, Guilherme Alberto de Almeida e. Avaliação legislativa e Projeto Pensando o Direito: uma afortunada aproximação. In: BRASIL. *O papel da pesquisa na política legislativa: metodologia e relato de experiências do Projeto "Pensando o Direito"*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 25-37.

PAULA, Luciane de; STAFUZZA, Grenisa (orgs.). *Da Análise de Discurso no Brasil à Análise de Discurso do Brasil: três épocas histórico-analíticas*. Uberlândia: Editora UFU, 2010.

PAVARINI, Massimo. ¿Vale la pena salvar a la criminología? In: SOZZO, Máximo (org.). *Reconstruyendo las Criminologías Críticas*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006, p. 15-42.

PAVLICH, George. Criticism and Criminology: in search of legitimacy. *Theoretical Criminology*, 1999, n. 3, p. 29-51. DOI 10.1177/1362480699003001002.

PLATT, Anthony; TAKAGI, Paul. Intellectuals for Law and Order: a critique of the New "Realists". *Crime and Social Justice*, 1977, n. 8, p. 1-24.

PÉREZ, Octavio Gacría. Relación de un debate sobre la política legislativa penal iberoamericana. In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 525-546.

PORTUGAL. Direção-Geral da Política de Justiça. Disponível em: < <http://www.dgpi.mj.pt/sections/sobre-dgpi/anexos/sobre-a-dgpi/missao-e-atribuicoes/>> Acesso em 21 de abril de 2014.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PRADO, Luiz Regis; HAMMERSCHMIDT, Denise; MARANHÃO, Douglas Bonaldi; COIMBRA, Mário. *Direito de Execução Penal*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. Representações e corpos no saber criminológico: por quem falamos, com quem falamos? Palestra ministrada no I Congresso de Criminologia(s): crítica(s), minimalismo(s) e abolicionismo(s). João Pessoa, 2015. Texto gentilmente cedido pela autora.

PUIG, Santiago Mir. Constitución, Derecho Penal y Globalización. In: PUIG, Santiago Mir; BIDASOLO, Mirentxu Corcoy. *Política criminal y reforma penal*. Buenos Aires: Euros Editores, 2007, p. 3-54.

_____. ¿Qué queda en pie de la resocialización? *Eguskilore - Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. San Sebastián, n. 2 (extraordinario), 1989, p. 35-41.

PUIG, Santiago Mir; GUIRAO, Rafael Alcácer. Cambio de orientación en la política criminal española: últimas reformas del Código Penal. In: PUIG, Santiago Mir; BIDASOLO, Mirentxu Corcoy. *Política criminal y reforma penal*. Buenos Aires: Euros Editores, 2007, p. 107-120.

QUEIROZ, Antônio Augusto de (Coord). *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília: DIAP, 2003.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília: DIAP, 2011.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília: DIAP, 2014.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília: DIAP, 2015.

RESENDE, Selmo Haroldo de. Fins educativos da prisão: interdiscursividade e produção de sentidos. *Discursos sediciosos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2000, ano 5, números 9 e 10, p. 65-73.

RIBEIRO, Daine Karina Lourenço; DUARTE, Juliana Maria; LINO, Kelly Cristina; CAMPOS, Márcia Regina Costa da Fonseca. Caracterização das mulheres que sofrem violência doméstica na cidade de São Paulo. *Saúde Coletiva*, v. 35, n. 6, 2009, p. 264-268.

RIBERA, William Riperto Durán. Las reformas penais en Bolivia (2000-2006). In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 25-46.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. *La política criminal en la encrucijada*. Buenos Aires: Euros Editores/B de F, 2007.

_____. La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI. In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 485-524.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPI's do sistema penitenciário de 1976 e 1993. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 2010, n. 186, p. 107-115.

SÁ E SILVA, Fabio. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 2012, p. 412-433.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *A Criminologia da repressão*. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

_____. *A Criminologia Radical*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

_____. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos*. Rio de Janeiro: Revan, ano 7, n. 12, 2002, p. 53-57.

SÃO PAULO. Secretaria de Administração Penitenciária. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/> Acesso em 26 de janeiro de 2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SCOTT, Joan. Gender: a useful category of historical analysis. In: SCOTT, Joan. *Gender and the politics of History*. New York: Columbia University Press, 1999, p. 28-50.

_____. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Trad. Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/185058/mod_resource/content/2/G%C3%AAAnero-Joan%20Scott.pdf Acesso em 12 de janeiro de 2016.

_____. Unanswered questions. *The American Historical Review*, v. 113, n. 5, 2008, p. 1.422-1.430.

SHANK, Gregory. Looking back: radical criminology and social movements. *Social Justice*. San Francisco, 1999. Disponível em: <http://www.historyisaweapon.com/defcon1/shankcrimin.html> Acesso em 28 de junho de 2013.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad. Luiz Otavio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SLOKAR, Alejandro. La reciente política legislativa penal en Argentina. In: RIPOLLÉS, José Luis Díez; PÉREZ, Octavio García (coords.). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Euros Editores / B de F, 2008, p. 1-24.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Belo Horizonte, n. 50, 2007, p. 124-142.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

SOZZO, Máximo. Populismo punitivo, proyecto normalizador y “prisión-depósito” en Argentina. *Sistema Penal & Violência*. Porto Alegre, 2009, n. 1, v. 1, p. 33-65.

SPARKS, Richard. Perspectives on risk and penal politics. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard. *Crime, risk and insecurity*. London: Routledge, 2000, p. 129-145.

STENSON, Kevin. Some day our prince will come: zero-tolerance policing and liberal government. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard. *Crime, risk and insecurity*. London: Routledge, 2000, p. 215-237.

SWAANINGEN, René van. Reclaiming critical criminology: social justice and the European tradition. *Theoretical Criminology*. London, 1999, p. 5-28. DOI 10.1177/1362480699003001001

TAYLOR, Ian; WALTON, Paulo; YOUNG, Jock. *Criminologia crítica*. Trad. Juarez Cirino dos Santos e Sergio Tancredo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

TONRY, Michael. *Thinking about crime: sense and sensibility in American penal culture*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

TRINDADE, Arthur M. da Costa. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do Distrito Federal. *Sociedade e Estado*, Brasília, n. 1, vol. 26, jan/abr 2011, p. 97-114.

TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

UNITED KINGDOM. Department for Business, Innovation & Skills. Producing impact assessments: guidance for government departments. Disponível em: <https://www.gov.uk/producing-impact-assessments-guidance-for-government-departments> Acesso em 10 de julho de 2013.

UNIVERSITY OF ESSEX. International Centre for Prison Studies. Disponível em: http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_p_optotal Acesso em 5 de julho de 2013.

USECHE-GÓMEZ, Ximena. Política criminal y seguridad en Colombia tras el 11 de septiembre de 2011. In: BÖHM, María Laura; GUTIÉRREZ, Mariano H. (org.). *Políticas de seguridad: peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2007, p. 219- 266.

VOERMANS, Wim. Motive-based enforcement. Universiteit Leiden, 2015. Disponível em:

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/23641/Motive%20based%20enforcementfinal%20Final%20Publication%20Nomos.pdf?sequence=1> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

_____. Política legislativa no Brasil e na União Europeia: limites atuais e possibilidades de avanço. Palestra proferida no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 16 de março de 2016.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles e Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

_____. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows: the police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 1982, n. 249.

WINTGENS, Luc J. Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 26, 2003, p. 261-289.

YOUNG, Jock. Escribiendo en la cúspide del cambio: una nueva criminología para una modernidad tardía. In: SOZZO, Máximo (org.). *Reconstruyendo las Criminologías Críticas*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006, p. 75-114.

ZACKSESKI, Cristina. A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos Distritos Federais do Brasil e do México (1980-2005). Tese de Doutorado. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro – I*. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. 5 ed. Trad. Vânia Romano e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 2001a.

_____. La Criminología como curso. In: DAVID, Pedro. *Política criminal, derechos humanos y sistemas jurídicos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Depalma, 2001b, p. 925-953.

_____. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinaridad constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, 2000, n. 29, p. 247-254.

_____. La evolución del saber penal y sus contratiempos. In: CÓPPOLA, Patricia (comp.). *Derechos fundamentales y derecho penal*. Córdoba: INECIP Córdoba, 2006, p. 57-70.

_____. *La palabra de los muertos*. Buenos Aires: Ediar, 2012.

ZEDNER, Lucia. The pursuit of security. In: HOPE, Tim; SPARKS, Richard. *Crime, risk and insecurity*. London: Routledge, 2000, p. 200-214.

DÉCADA DE 1980 – TOTAL DE 28 LEIS

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
6799	6898	-	7106	7209	7347	7479	-	7653	7716
6815	6900		7115	7210	7450	7492		7664	7780
6880	6910		7170	7251		7646			7783
6895	6913			7289					7853
	6938								7960

DÉCADA DE 1990 – TOTAL DE 83 LEIS

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
8002	8176	8429	8635	8862	8974	9263	9434	9605	9839
8009	8212	8489	8658	8882	9029	9268	9455	9609	9782
8020	8213		8683	8930	9033	9269	9459	9613	9784
8021	8236		8699		9034	9271	9460	9615	9804
8035	8245		8701		9043	9274	9503	9677	9807
8038	8313				9061	9279	9520	9695	9822
8039	8383				9080	9281	9521	9699	9832
8042					9099	9296		9714	9839
8069					9100	9299		9764	9840
8072					9113	9303		9777	9883
8078					9127	9318			
8080					9249	9427			
8081						9430			
8112									
8137									

DÉCADA DE 2000 – TOTAL DE 72 LEIS

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
9964	10217	10409	10650	10867	11101	11275	11449	11689	11900
9966	10224	10455	10671	10886	11105	11284	11464	11690	11923
9975	10258	10467	10672	11035	11106	11313	11466	11705	11941
9983	10268	10628	10684		11113	11340	11579	11719	11983
9985	10300		10695		11254	11343	11596	11829	12012
9996	10303		10701			11428			12015
10001			10713			11435			12016
10028			10732						12019
10054			19741						12030
10149			10763						12033
			10764						12037
			10778						12120
			10792						
			10803						
			10826						

DÉCADA DE 2010 – TOTAL DE 45 LEIS

2010	2011	2012	2013	2014	2015
12234	12403	12594	12830	12961	13104
12245	12408	12650	12845	12971	13106
12258	12432	12653	12847	12978	13142
12288	12433	12654	12850	12984	13146
12299	12461	12663	12878	13008	13163
12313	12483	12681	12894	13052	13167
	12529	12694		13060	13228
		12714			
		12720			
		12735			
		12736			
		12737			

FONTE: Levantamento Projeto “Descarcerização e Sistema Penal” (2011-2015).

ANEXO II – MÍDIA CONTENDO OS 16 DOSSIÊS DOS PROJETOS DE LEI QUE ALTERARAM A LEI Nº 7.210/1984 (LEI DE EXECUÇÃO PENAL), DE 1984 A 2015

ANEXO III – SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

Lei	Alteração proposta	Tema	Informações requeridas ao DEPEN
Lei nº 9.046/1995	Acrescenta parágrafos ao art. 83 da Lei nº 7.210/1984	Estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam amamentar seus filhos.	Número de estabelecimentos prisionais (federais e estaduais, se possível) que possuem berçário, de 1995 a 2014.
Lei nº 9.268/1996	Revoga o art. 182 da Lei nº 7.210/1984	Revogou dispositivos da LEP. Art. 182, LEP – Conversão da pena de multa em detenção.	Dados de 1984 a 1996 sobre presos por detenção.
Lei nº 9.460/1997	Altera o §1º do art. 82 da Lei nº 7.210/1984	Nova redação ao art. 82, §1º, LEP – Recolhimento da mulher e do maior de sessenta anos em estabelecimentos próprios e adequados à sua condição pessoal.	Número de estabelecimentos prisionais (federais e estaduais, se possível) que possuem alas/pavilhões/unidades específicas destinadas a mulheres e a idosos, de 1997 a 2014.
Lei nº 10.713/2003	Acresce o inciso XVI ao art. 41 e o inciso X ao art. 66, ambos da Lei nº 7.210/1984	Necessidade de emissão de atestado de pena a cumprir.	Informações sobre o cumprimento deste dispositivo em estabelecimentos prisionais (federais e, se possível, estaduais) para checar informações prestadas pela DPU, de 2003 a 2014.
Lei nº 10.792/2003	Altera os artigos 6º, 34, 52, 53, 54, 57, 58, 60, 72, 86,	Alteração no art. 52 – instituição do Regime Disciplinar Diferenciado /	Dados sobre o RDD em estabelecimentos prisionais federais: número de presos/presas em RDD, anualmente, de 2003 a 2014;

	87 e 112, todos da Lei nº 7.210/1984.	Transferência de presos.	Transferências de presos em penitenciárias federais, realizadas em 2014, para a participação em atos processuais de seu interesse.
Lei nº 11.340/2006	Acresce parágrafo único ao art. 152 da Lei nº 7.210/1984	Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.	Nada a solicitar.
Lei nº 11.466/2007	Acresce inciso VII ao art. 50 da Lei nº 7.210/1984, e inclui o art. 319-A no CP.	Considera falta grave a manutenção, o uso ou o fornecimento de aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo.	Dados sobre faltas graves registradas, em penitenciárias federais, em razão da posse ou da utilização de aparelhos telefônicos de rádio, telefones celulares ou similares, de 2007 a 2014.
Lei nº 11.942/2009	Acresce §3º ao art. 14; altera o §2º do art. 83 e altera o art. 89, todos da Lei nº 7.210/1984	Assegura acompanhamento médico, no curso da execução penal, à mulher, no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido. Obrigatoriedade de dotação de seção para gestantes e parturientes e de creches para abrigar crianças maiores de 6 meses e menores de 7	Dados sobre mulheres encarceradas (em estabelecimentos penitenciários federais e estaduais) e o número de estabelecimentos que se adequaram a este dispositivo, de 2010 a 2014.

		anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa.	
Lei nº 12.121/2010	Acresce o §3º ao art. 83 da Lei nº 7.210/1984	Obrigatoriedade de que os estabelecimentos penitenciários destinados às mulheres tenham em seu efetivo interno apenas agentes do sexo feminino.	Dados sobre o número de agentes penitenciários do sexo feminino das unidades prisionais federais e estaduais (se possível), de 2010 a 2014.
Lei nº 12.245/2010	Altera o art. 83 da Lei nº 7.210/1984	Instalação de salas de aula destinadas aos cursos do ensino básico e profissionalizante.	Número de estabelecimentos penitenciários federais e estaduais que possuem salas de aula destinadas a estes fins, de 2010 a 2014.
Lei nº 12.258/2010	Altera os arts. 66, 115 (vetado), 122, 124 e 132; acresce a Seção IV ("Da monitoração eletrônica"), o art. 146-A (vetado), 146-B, 146-C e 146-D, todos à Lei nº 7.210/1984	Monitoração eletrônica -	Acompanhamento da monitoração eletrônica no Brasil – Quantas Unidades da Federação já implementaram a monitoração eletrônica, e em que circunstâncias.
Lei nº 12.313/2010	Altera os arts. 16, 61, 80, 81-A, 81-B, 83, 129, 144 e 183, todos da Lei nº 7.210/1984	Assistência jurídica ao preso dentro do presídio.	Dados sobre o número de defensores públicos atuando junto a estabelecimento prisionais federais; caso seja possível, o número de defensores públicos estaduais atuando perante as unidades prisionais estaduais, de 2010 a 2014.
Lei nº	Altera os	Remissão da	Dados sobre o número de presos,

12.433/2011	arts. 126, 127, 128 e 129, todos da Lei nº 7.210/1984	pena pelo estudo ou pelo trabalho.	em estabelecimentos penitenciários federais, que fizeram uso da remição da pena pelo estudo ou do trabalho, de 2011 a 2014. - Número de presos em estabelecimentos prisionais estaduais, se possível, que fizeram uso da remição da pena pelo estudo ou pelo trabalho, de 2011 a 2014.
Lei nº 12.654/2012	Acresce o art. 9º-A à Lei nº 7.210/1984	Coleta de material genético como forma de identificação criminal.	Informações sobre quantos bancos de dados de perfis genéticos já foram instalados (em âmbitos federal e estaduais); informações sobre o cumprimento do art. 9º-A da LEP, especialmente em relação à identificação do perfil genético de condenados.

ANEXO IV – RESPOSTA DO DEPEN

- Número de estabelecimentos prisionais (federais e estaduais, se possível) que possuem berçário, de 1995 a 2014.

As penitenciárias federais possuem apenas homens e, assim, são desprovidas de berçário.

As informações das unidades estaduais estão disponíveis de 2005 a 2013 no link:

<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos>

- Dados de 1984 a 1996 sobre presos por detenção

Informações, a partir de 2000, disponíveis em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-sinteticos>

- Número de estabelecimentos prisionais (federais e estaduais, se possível) que possuem alas/pavilhões/unidades específicas destinadas a mulheres e a idosos, de 1997 a 2014

Nos relatórios analíticos do Infopen estão disponíveis, desde 2005, dados para mulheres – número de unidades femininas, berçários/creche e módulo de saúde feminino.

Dados parciais do levantamento do Infopen que está sendo realizado referente a junho de 2014:

- Dentre os 1224 estabelecimentos que responderam ao levantamento, 7% são femininos e 18% são mistos.
- Dentre os 1224 estabelecimentos que responderam ao levantamento, 1% possui ala destinada exclusivamente para idosos e 5% possuem cela destinada exclusivamente a idosos.

- Informações sobre o cumprimento deste dispositivo (emissão de atestado de pena a cumprir) em estabelecimentos prisionais (federais e, se possível, estaduais) para checar informações prestadas pela DPU, de 2003 a 2014.

Esta informação foi incluída no novo formulário do Infopen, cujo levantamento está sendo finalizado, de modo que não dispomos de dados anteriores. Dados parciais do levantamento do Infopen que está sendo realizado referente a junho de 2014:

Dentre os 1224 estabelecimentos que responderam ao levantamento, 39% recebe o atestado de pena a cumprir regularmente, 29% recebe sem regularidade, 25% não recebe, 5% não se aplica (estabelecimentos sem pessoas privadas de liberdade sentenciadas); e 2% não informaram.

- Dados sobre o RDD em estabelecimentos prisionais federais: número de presos/presas em RDD, anualmente, de 2003 a 2014

Aguardando dado da DISPF.

- Transferências de presos em penitenciárias federais, realizadas em 2014, para participação em atos processuais de seu interesse

Aguardando dado da DISPF.

- Dados sobre faltas graves registradas, em penitenciárias federais, em razão da posse ou utilização de aparelhos telefônicos de rádio, telefones celulares ou similares, de 2007 a 2014

Aguardando dado da DISPF.

- Dados sobre mulheres encarceradas (em estabelecimentos penitenciários federais e estaduais e o número de estabelecimentos que se adequaram a este dispositivo, de 2010 a 2014.

Os dados disponíveis sobre esta questão são os disponíveis no Infopen, conforme descrito anteriormente.

- Dados sobre o número de agentes penitenciários do sexo feminino das unidades prisionais federais e estaduais.

Conforme descrito anteriormente, as penitenciárias federais não possuem mulheres presas.

Dados parciais do levantamento do Infopen que está sendo realizado referente a junho de 2014:

Os 1224 estabelecimentos que responderam ao levantamento, contam com 9636 mulheres entre os servidores voltados à atividade de custódia. Se considerarmos apenas os 83 estabelecimentos femininos, são 2110 mulheres em atividade de custódia.

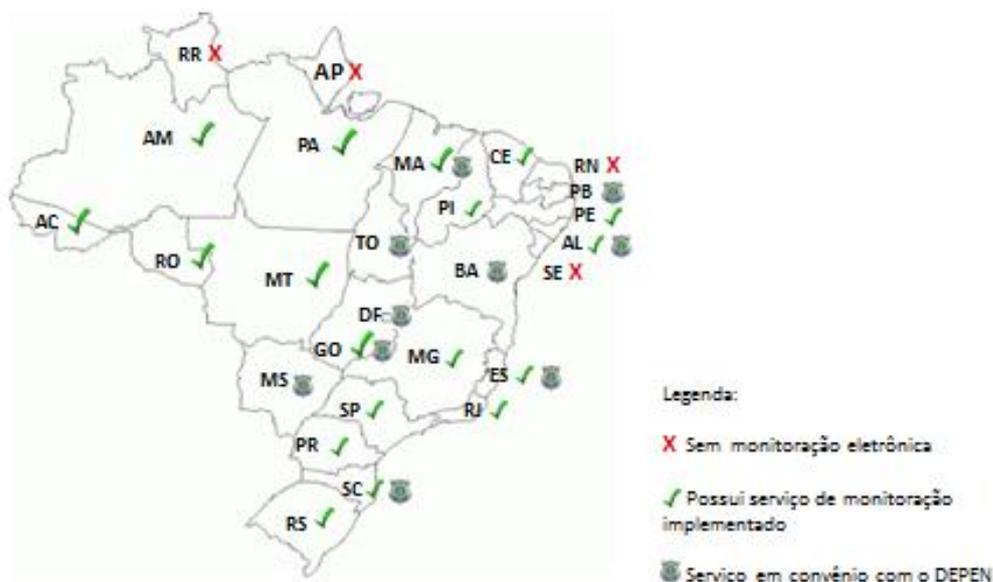
- Número de estabelecimentos penitenciários federais e estaduais que possuem salas de aula destinadas a estes fins, de 2010 a 2014

Esta informação foi incluída no novo formulário do Infopen, cujo levantamento está sendo finalizado, de modo que não dispomos de dados anteriores. Dados parciais do levantamento do Infopen que está sendo realizado referente a junho de 2014:

Dentre os 1224 estabelecimentos que responderam ao levantamento, 51% possuem sala de aula.

- Acompanhamento da monitoração eletrônica no Brasil – quantas Unidades da Federação já implementaram a monitoração eletrônica e em que circunstâncias.

Monitoração Eletrônica



As Unidades da Federação que constam com convênio com Depen, mas estão sem o símbolo do serviço implementado, estão com o convênio firmado mas ainda sem a efetivação da atividade de monitoração eletrônica. A Coordenação responsável pela área está trabalhando em conjunto com o pesquisador Welliton Maciel.

- Dados sobre o número de defensores públicos atuando junto a estabelecimentos prisionais federais; caso seja possível, o número de defensores públicos estaduais atuando perante as unidades prisionais estaduais, de 2010 a 2014.

Dados sobre o número de presos, em estabelecimentos penitenciários federais, que fizeram uso da remição da pena pelo estudo ou pelo trabalho, de 2011 a 2014.

- Número de presos em estabelecimentos prisionais estaduais, se possível, que fizeram uso da remição da pena pelo estudo ou pelo trabalho, de 2011 a 2014.

Infelizmente não dispomos desse dado.

- Informações sobre quantos bancos de dados de perfis genéticos já foram instalados (em âmbitos federal e estaduais); informações sobre o cumprimento do art. 9º-A da LEP, especialmente em relação à identificação do perfil genético de condenados.

Em relação aos bancos de dados de perfis genéticos, sugiro que encaminhe a pergunta para o comitê de implementação da lei. O Coordenador do Comitê Gestor

é o Perito Criminal Federal Guilherme Silveira Jacques, e-mail guilherme.gsj@dpf.gov.br e telefone (61) 20249375.

ANEXO V – PROPOSTA DE MODELO DE ESTUDO DE IMPACTO LEGISLATIVO

Questionário – Estudo de Impacto Legislativo na Execução Penal

1. O que é o problema?
2. O problema consiste em uma realidade nacional?
3. O assunto do problema é pertinente à Lei de Execução Penal?
4. O problema deve alterar a Lei de Execução Penal?
5. A proposição afeta os princípios da execução penal?
6. Quais são os objetivos da proposição legislativa?
7. Quais são as opções para alcançar os objetivos da proposição legislativa?
8. Como comparar as diferentes opções de solução do problema em termos de efetividade e eficácia (custos e benefícios)?
9. A proposição legislativa foi elaborada seguindo critérios objetivos de uma determinada política criminal? Pode-se identificar a política criminal orientadora da proposta?
10. A proposição legislativa causará impactos econômicos, sociais e ambientais? Quem será afetado? Como avaliar tais efeitos?
11. O objeto da proposição legislativa será avaliado? Como? Por quem?
12. A aplicação do objeto da proposição legislativa será monitorada? Como? Por quem?
13. As alterações propostas foram baseadas em dados sobre a população carcerária brasileira? Em caso positivo, citá-los.
14. As alterações propostas provocarão efeitos na estrutura do sistema de justiça criminal ou no sistema penitenciário brasileiro? Em caso positivo, quais?
15. As partes interessadas/afetadas foram ouvidas no curso da discussão das propostas legislativas? Quais foram as suas contribuições para a análise da proposição?