

Populismo punitivo no período de 2003 a 2015: uma análise da atuação do Congresso Nacional na dinâmica de reforma das normas penais

Jackson Silva Leal, Jessica Domiciano Jeremias |

Resumo

O presente artigo se apresenta como a síntese de uma pesquisa maior, acerca da atuação do Congresso Nacional brasileiro na dinâmica das reformas penais no período de 2003 a 2015, onde investigou-se a possibilidade de existência de uma bancada organizada em prol da aprovação de leis penais pautadas no populismo penal. Objetivou-se apresentar o conceito de política criminal e introduzir o conceito de atividade legislativa enquanto exercício de representação popular no regime democrático, bem como estudar o populismo penal e a influência da opinião pública na atividade legislativa. Estudou-se o descompasso da gestão populista da política criminal com as funções do direito penal, analisando as leis propostas no referido período e posteriormente aprovadas, bem como estudadas através dos critérios de partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas e bens jurídicos tutelados nas propostas dos parlamentares e análise das leis quanto aos seus efeitos. Metodologicamente adotou-se o método dedutivo, em pesquisa do tipo teórica e qualitativa, utilizando-se como material bibliográfico bem como as fontes primárias dos discursos legislativos da Câmara de Deputados e Senado Federal, a fim de identificar quais as legislações que alteraram o Código Penal no período proposto.

Palavras-chave: populismo penal; política criminal; atuação legislativa; opinião pública; representação popular.

Punitive populism from 2003 to 2015: an analysis of the action of National Congress in the criminal reform dynamics

Jackson Silva Leal, Jessica Domiciano Jeremias |

Abstract

The present article is the synthesis of a larger research about the Brazilian National Congress performance in the dynamics of penal reforms from 2003 to 2015, which investigated the possibility of an organized stand in favor of the approval of laws. criminal laws based on criminal populism. The objective was to present the concept of criminal policy and to introduce the concept of legislative activity as an exercise of popular representation in the democratic regime, as well as to study criminal populism and the influence of public opinion on legislative activity. We studied the mismatch of populist management of criminal policy with the functions of criminal law, analyzing the laws proposed in that period and subsequently approved, as well as studied through the criteria of party affiliation of the author of the project, recurrence of themes and assets. protected in the proposals of parliamentarians and analysis of the laws as to their effects. Methodologically, the deductive method was adopted, in theoretical and qualitative research, using as bibliographic material as well as the primary sources of the legislative speeches of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, in order to identify which laws have changed the Penal Code. in the proposed period.

Keywords: criminal populism; criminal policy; legislative action; public opinion; popular representation.

1. Introdução

A atuação parlamentar deve ser voltada às temáticas mais relevantes em pauta na sociedade, buscando dar a esta uma resposta efetiva às suas demandas. Ao que tange a política criminal, em se considerando o clamor popular por mais investimento na segurança pública e combate à criminalidade, espera-se dos parlamentares uma atuação voltada para a solução deste problema. Assim sendo, pode-se dizer que a coletividade anseia pela redução dos índices de criminalidade e violência urbana.

Assim, o presente artigo visa estudar a atuação do Congresso Nacional brasileiro na política criminal no período de 2003-2015, investigando a possibilidade de existência de uma bancada organizada em prol da aprovação de leis penais pautadas no populismo penal. Deste modo, objetiva-se, em primeiro lugar, estudar a atividade legislativa enquanto meio de representação popular no regime democrático, bem como apresentar o conceito de política criminal, populismo penal e sua relação com a opinião popular. Ademais, cumpre ainda analisar as funções do direito penal e seu descompasso com a gestão populista.

Após, as leis propostas período de 2003 a 2015 e posteriormente aprovadas serão analisadas através dos seguintes critérios: partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas, bens jurídicos tutelados e análise das leis quanto aos seus efeitos. Será investigado, ainda, o perfil do legislador que atuou nas alterações do Código Penal e quais as tendências de atuação dos deputados e senadores no período de 2003 a 2015.

2. Política criminal e o populismo penal

Anteriormente à análise da atuação do Congresso Nacional nas alterações do Código Penal brasileiro no período de 2003-2015, importa apresentar o conceito de política criminal e introduzir o conceito de atividade legislativa enquanto exercício de representação popular no regime democrático. Ainda, intenta-se estudar o populismo penal e a influência da opinião pública na atividade legislativa.

Além disso, serão analisadas as funções declaradas e ocultas do sistema penal, para posterior aplicação do marco teórico aos dados coletados. Por fim, será estudado o descompasso da gestão populista da política criminal com as funções do direito penal.

2.1 Atividade legislativa enquanto representação popular no regime democrático e a política criminal

A atividade legislativa origina-se do sistema democrático, ao passo que é de sua essência que “as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo” (MENDES, 2007, p. 01).

Conforme pontua Rosa Maria dos Santos Nacarini (2003, p. 01), a atividade legislativa é fruto da vontade popular, visto que exercida por parlamentares eleitos de maneira direta, e tem por objetivo a regulamentação das condutas e relações sociais, alicerçando, assim, toda a conduta estatal. Desta forma, a atividade legislativa é “produto de estudo interdisciplinar, que abrange tanto o estudo da juridicidade e constitucionalidade da inserção da futura lei no sistema jurídico, como também da necessidade, conveniência, utilidade e pertinência de regular a norma de conteúdo” (NACARINI, 2003, p. 01).

Em se considerando a sua evidente importância para o funcionamento e manutenção do Estado Democrático de Direito, deve-se ter em mente que a atividade legislativa, visto ser um instrumento de regulamentação de determinado corpo social, deve se ater aos aspectos mais relevantes àquela coletividade.

A política criminal, por outro lado, ainda que muitas vezes pautada pela atividade legislativa, por meio da produção de normas penais, com esta não se confunde.

Nilo Batista (2007, p. 34) pontua que política criminal refere ao conjunto de princípios e recomendações oriundos de um “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”. Assim, estes princípios surgem para reformar ou transformar “a legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação” (BATISTA, 2007, p. 34).

É possível entender, portanto, a política criminal como uma política pública, em que se é possível ter diversos elementos jurídicos como suportes legais. Dentre eles, cita-se a Constituição Federal, as leis complementares e ordinárias, dentre outros.

Ainda, a autora Lola Aniyar de Castro (2005, p. 89) afirmou que a política criminal seria um fenômeno oposto ao da política penal, ao passo que este último refere-se apenas às sanções do direito penal. Assim, “a política criminal deveria ser apenas uma parte da política social, e a política penal, a *ultima ratio*, ao contrário do que ocorre atualmente (CASTRO, 2005, p. 89).

Sozzo (2012, p. 120) pontua que o conceito de política criminal foi concebido a partir do século XIX de maneira ligada ao Direito Penal, de modo que fazer política criminal seria, efetivamente, preparar a lei criminal. O mesmo autor recorda, entretanto, que pode haver grande divergência entre o que a lei determina e como agem os aparatos estatais (SOZZO, 2012, p. 120).

A Constituição Federal de 1988, estabelece princípios fundamentais ao Estado Democrático de Direito. Dentre eles, cita-se o princípio da dignidade da pessoa humana, intervenção mínima e fragmentariedade, personalidade e individualização da pena, humanidade, insignificância, culpabilidade e intervenção penal legalizada, conforme aponta Prado (2003). Assim sendo, tais princípios obrigatoriamente devem ter sua aplicabilidade respeitada na política criminal.

A Magna Carta vai além, estabelecendo em seu artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Nestes termos, as políticas de segurança pública devem respeitar os princípios constitucionais estabelecidos, de modo que sejam consideradas políticas públicas sociais e criminais (FERREIRA, 2016, p. 34).

2.2 Populismo penal e opinião popular

Ainda que se tenha como objeto de estudo os projetos de lei penal efetivamente aprovados pelos parlamentares no período de 2003 a 2015, há que se analisar as influências exercidas sobre os parlamentares na fase pré legislativa da norma. Isto porque são elas que em parte, determinam o rumo de atuação dos parlamentares enquanto representantes populares.

Por este motivo, dar-se-á especial atenção à influência da opinião popular na elaboração das leis penais. Assim, faz-se possível estudar a possibilidade de atuação dos parlamentares com fundamento no populismo penal desde o momento anterior à aprovação dos projetos de lei até sua posterior transformação em norma.

Gazoto (2010, p. 114) pontua que a fase pré legislativa pode ter início a partir de uma opinião pública difusa, típica das representações sociais, de que existe uma disfunção social, um grave problema a ser combatido com rigor. Este sentimento comumente gera um clamor por maior repressão penal. Assim, esta necessidade de maior repressão forma a opinião pública.

Essas representações sociais são comumente espontâneas e oriundas de “trocas simbólicas intersubjetivas que ocorrem no seio da sociedade” (GAZOTO, 2010, p. 114). Esta seria, portanto, uma das influências exercidas sobre os parlamentares. É possível dizer, ante o exposto, que se determinada política criminal está se tornando mais rígida, ou, por outro lado, mais flexível, tal processo iniciou-se no contexto social na qual aquela política criminal será aplicada. Pontua o mesmo autor que tal fenômeno pode ser observado pelo uso, nos discursos parlamentares, de palavras do cotidiano e frequentemente com pouco valor jurídico, o que indica a forte influência popular sobre os legisladores.

Isto porque, conforme aponta Porto (2009, p. 2015), diversas afirmações, por força de repetição, passam a fazer parte do imaginário popular e, uma vez constituídas como verdade, informam condutas e comportamentos de atores sociais. Porto, assim, afirma que estas representações sociais caracterizam-se como “noções por meio das quais os indivíduos buscam se situar no mundo”.

Importante destacar, ainda, que, conforme apontado por Porto, o processo de produção de sentidos, explicação e enfrentamento do mundo na forma das representações sociais não é homogêneo, ao passo que existe uma desigualdade na potencialidade dos indivíduos em se caracterizarem como protagonistas deste fenômeno. Deste modo, a grande maioria das pessoas se constitui como mera consumidora de conteúdo, de cujo processo de produção não participaram (Porto, 2009, p. 216).

O autor Gazoto (2010, p. 118) atenta, contudo, para o fato de que as representações sociais sobre criminalização não se confundem com a opinião pública. Esta última, apesar das inúmeras conceituações, é definida por Adorno (2002, p. 49) como “um conjunto de imagens, representações, valores, ideias e ideais, frequentemente veiculado pela mídia eletrônica e impressa, através do qual determinados parâmetros de opinião vêm sendo conformados como se fossem hegemônicos, dominantes e consensuais”.

Importa também pontuar que, em que pese sujeitos à influência das representações sociais, os parlamentares, ou demais detentores de poder, podem vir a manipular a opinião pública de acordo com seus interesses, haja vista a forte influência que exercem sobre o corpo social. Neste caso, se está diante daquilo que Bourdieu chama de violência simbólica (GAZOTO, 2010, p. 118).

Os símbolos, conforme apontado por Bourdieu, são os instrumentos da integração social por excelência, ao passo que, enquanto instrumentos de conhecimento e comunicação, tornam possível o “*consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social” (BOURDIEU, 1989, p. 10).

A violência simbólica, assim, é a força “que relaciona a ideia de que existem signos no meio social que constroem a realidade e constituem, eles mesmos, parte desse mundo concreto”. Assim, segundo este mesmo sociólogo, o poder simbólico consiste na capacidade de construção da realidade a partir de uma concepção homogênea (GOMES; MELO, 2013 p. 10).

Porto esclarece que a mídia tem um papel fundamental na função de “explicar o mundo” por meio da produção de significados sobre os acontecimentos na forma de representações sociais. Recordar-se, ainda, que na mídia insere-se uma luta por hegemonia, em que a disputa por produção simbólica pauta-se, principalmente, na produção de “uma mercadoria grandemente perecível, ou seja a notícia” (PORTO, 2009, p. 216).

Pelo o forte uso do fenômeno da violência por parte da mídia como modo de produção de caos por meio do deslocamento do imaginário social, importa definir o que é violência (PORTO, 2009, p. 218). Esta tarefa apresenta, contudo, dificuldades em razão dos componentes objetivos e subjetivos deste fenômeno. Segue a autora:

Sob essa perspectiva, será parcial a abordagem de violência que se ativer aos chamados “dados objetivos” sem incorporar, além dos fatos e das estatísticas, a subjetividade das representações sociais, orientadoras de conduta. Além disso, como enfatiza Michaud (1989), o que cada sociedade nomeia como violência varia no tempo e no espaço, segundo distintas representações. Sob a dimensão teórica, ressaltar o aspecto relativo do fenômeno não é sinônimo de assumir um relativismo puro, a partir do qual tudo se equivale e cuja exacerbação leva ao irracionalismo, que inviabiliza a atividade científica. Pensando do ponto de vista empírico, as especificidades culturais apontam ao olhar sociológico a relatividade dos valores, implicando, necessariamente, distintas representações da violência (PORTO, 2009, p. 218).

A autora Rosa Del Olmo esclarece que foi criado um mito sobre a violência, em que predomina a falta de clareza conceitual e, notadamente, a despolitização total do tema. Para ela, a violência é um fenômeno principalmente político, e é curioso que a opinião pública em geral discrimine os tipos de violência institucional e estrutural em detrimento da violência interpessoal e revolucionária, ao ponto de somente considerarem ilegítimas estas últimas (LEAL; MELLO, p. 186-187, 2016)

Como sugestão, Porto propõe como definição, portanto, que se considere a integridade, física e moral da pessoa e que, toda vez que tal integridade fosse atingida, pode-se dizer que se trata de um ato violento (PORTO, 2009, p. 218).

A mesma autora afirma que no contexto das representações do caráter “endêmico” da violência, gera-se um clamor por um conjunto de medidas estatais que diminuam este fenômeno, assim chamadas de segurança. Este clamor encontra na mídia um significativo meio de expressão. Assim, o Estado, como forma de resposta as reivindicações, apresenta planos emergenciais, que vão desde ao aumento de repasse de recursos financeiros até a proposição de novas e mais rigorosas leis, por meio de um Estado punitivo (Porto, 2009, p. 219-220).

Conforme esclarece Campos (2013, p. 53) é justamente no contexto expansionista da repressão produzido pela espetacularização da criminalidade e da violência que o populismo penal se insere. As práticas populistas, deste modo, tornam-se armas políticas utilizadas no ganho de visibilidade eleitoral, vistas de modo positivo por uma sociedade amedrontada (2013, p. 56). Assim sendo, pode-se afirmar que o populismo penal está profundamente relacionado com o populismo midiático.

Máximo Sozzo (2012, p. 53) aponta que um dos problemas em se definir o populismo penal reside justamente no fato de que tal conceito abarca a definição de populismo, muito debatido na vida social e política do século XX em diante. Neste sentido, relembra-se a definição trazida por Bobbio (1998, p. 990) de que populistas são as “políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”.

Segundo Sozzo (2012, p. 118), nas discussões acerca do populismo nos países de língua inglesa, argumenta-se que um importante elemento para a compreensão do populismo punitivo é a desconstrução dos modos de pensar e agir

previamente estabelecidos, de modo que o populismo punitivo reivindique o que as pessoas sentem, pensam e querem sobre a criminalidade e punição.

Sozzo pontua, ademais, que outra faceta importante do populismo penal é a oposição entre os especialistas e o povo. O autor discorre que nos países em que houveram democracias liberais consolidadas, a tomada de decisões acerca do que fazer quanto ao controle dos delitos teve como grande protagonista no processo de institucionalização do campo do Direito, em certo momento, os especialistas na área da criminologia, das Ciências Sociais e, por vezes, os operadores da justiça penal (SOZZO, 2012, p. 118).

Contudo, a voz destes especialistas contrasta com a voz do povo, com o que este sente, pensa e quer, de modo que se vê diminuída em grande medida a capacidade destes de influenciar a tomada de decisões das autoridades estatais. Assim, é justamente no contexto do populismo que as autoridades preferenciam as reivindicações populares, ao passo que muitos “políticos profissionais” obtêm vantagens na competição eleitoral por meio da politização da questão do delito (SOZZO, 2012, p. 118-119).

Contextualizando o populismo penal na América Latina, Sozzo aponta que as interpretações que tem se dado para este conceito têm enfatizado o aumento do punitivismo, a busca deliberada pelo aumento das penas e o papel do “político profissional” como alguém que busca construir consenso e legitimidade utilizando o punitivismo como moeda de troca no mercado político. Em que pese estes sejam elementos significativos da noção do populismo punitivo, não contemplam todas as dimensões do fenômeno, razão pela qual importa investigar de qual maneira esta estratégia é operada nos diferentes países da América Latina, nos atores que participam de sua construção e as formas de participação (SOZZO, 2012, p. 119).

Sozzo destaca que os meios de comunicação possuem uma forte atuação no sentido de proclamar a necessidade de aumento do punitivismo e da severidade do sistema penal, o que pode ser transformado em iniciativas, geralmente através da produção legal, por parte das autoridades estatais. Neste sentido, o autor afirma que, ainda que se considere que a política criminal trata de elaborar o direito penal, há que se considerar que há demasiada distância entre o que diz a lei e o que fazem os aparatos estatais encarregados de aplicar a lei (SOZZO, 2012, p. 120).

Tenemos muchos ejemplos de medidas penales que incrementan la punitividad en los libros, pero que no se traducen en los hechos. Un ejemplo que es muy característico en muchos países de América Latina en los últimos 15 o 20 años, son las reformas legales que han incrementado la penalidad para los delitos vinculados a la corrupción como es el caso de Argentina o Brasil. Por lo general, luego de grandes escándalos de corrupción, una de las respuestas de los actores políticos, ha sido promover la reforma de las leyes penales para introducir un tratamiento más severo en este tipo de acto delictivo (SOZZO, 2012, p. 120)¹.

Importa observar, contudo, que, em que pese os aumentos das penas dos referidos crimes, este tratamento severo não se verifica na prática, ao passo que poucos processos penais por corrupção são iniciados e menos ainda efetivamente resultam em condenação. O contraste é evidente quando se compara com as reformas ocorridas a partir do ano 2000, que vêm aumentando as possibilidades de cabimento da prisão preventiva para determinados casos. Assim, o populismo penal não deve ser analisado tão somente enquanto tendência, mas também como forma de investigação de seus efeitos e funcionamento do sistema penal (SOZZO, 2012, p. 120).

¹ Temos muitos exemplos de medidas penais que aumentam o punitivismo nos livros, mas que não se traduzem nos fatos. Um exemplo que é muito característico em muitos países da América Latina nos últimos 15 ou 20 anos são as reformas legais que aumentaram as penas para os delitos vinculados a corrupção, como é o caso da Argentina ou Brasil. Em geral, logo após grandes escândalos de corrupção, uma das respostas dos atores políticos tem sido promover a reforma das leis penais para introduzir um tratamento mais severo neste tipo de ato delitivo (tradução livre).

John Pratt, por sua vez, destaca que, em que pese o termo “populismo penal” seja muitas vezes empregado para caracterizar políticas criminais populares com o público em geral, a referida questão é muito mais complexa que este entendimento. O populismo penal representa uma grande mudança na configuração do poder da sociedade moderna, e não apenas uma estratégia a disposição dos políticos. Na visão do autor, o populismo penal alimenta-se de expressões de raiva, desencantamento e desilusão com a justiça. Assim sendo, o populismo penal assume a forma de sentimentos e intuições (PRATT, 2007, p. 8-12).

Os autores apontam que o populismo penal surgiu das tensões e dinâmicas criadas pela reorganização da sociedade neoliberal a partir da década de 80, e possui cinco causas básicas.

A primeira delas é a diminuição das diferenças sociais, o que ajuda a explicar o desencanto com as estruturas de poder do sistema. Isto porque as opiniões das elites, antes respeitadas, não só passaram a ser questionadas como agora podem causar indignação. A partir de então, não só os que pertenciam ao governo teriam o direito exclusivo de pronunciar suas opiniões, mas também aqueles fora deste círculo.

Em segundo lugar, tem-se a diminuição da confiança nos políticos e nos processos democráticos existentes, ante o ceticismo dos eleitores nas promessas não materializadas dos políticos. Também, o aumento da insegurança e ansiedade global, sentimento oriundo da reorganização das estruturas, levando o mundo moderno a se tornar um lugar muito arriscado e ameaçador, com o desaparecimento de símbolos antigos de segurança e estabilidade.

Ainda, a influência dos meios de comunicação, a partir da noção de que o declínio da vida comunitária orgânica fez com que as pessoas confiassem muito mais nos veículos de comunicação do que em seu círculo social para se informar sobre o mundo; e, finalmente, a importância simbólica das vítimas dos crimes, em um contexto que as notícias dos delitos seu uma ênfase muito maior aos depoimentos das vítimas do que à análise independente e objetiva dos especialistas, o que levou a uma demanda por castigos mais duros como forma de reflexão à ira pública (PRATT, MIAO, 2017, pp. 47-52).

Por fim, pontua-se que o populismo penal pode influenciar os parlamentares de duas distintas maneiras. A primeira, através da qual o parlamento pode estar de fato envolvido na mentalidade punitiva, havendo, então, uma homogeneidade de pensamento entre a população e seus políticos. De outro modo, há a possibilidade dos parlamentares de aproveitarem do clamor público por mais rigor ao tratar da criminalidade a fim de angariar votos ou, ainda, prestígio. Assim, a lei penal é usada como meio de domínio indireto (GAZOTO, 2010, p. 69).

2.3 Funções do direito penal e seu descompasso com a gestão populista

A Criminologia Crítica aponta que o poder de atribuir o *status* de criminoso é detido por um grupo específico de pessoas, ao passo que a criminalização depende da condição social de que provém determinado indivíduo. Assim, ao contrário do que sustentava a escola positivista, não é a situação familiar que produz um indivíduo com maior motivação para a prática criminosa, mas sim que uma pessoa que vem de determinadas situações sociais tem, através de seu comportamento, uma maior chance de ser etiquetado enquanto criminoso (ANDRADE, 1997, p. 277).

Baratta trabalha a ideia de que o discurso racionalizador/garantidor da dogmática jurídico-penal encontra-se inserido em uma visão globalizante do crime, denominada de “ideologia da defesa social” (ANDRADE, 1997, p. 135). Isto porque esta filosofia, além de fazer parte dos debates entre as escolas clássica e positivista, passou a fazer parte também da filosofia do “homem de rua”, por meio das chamadas *every day theories* (BARATTA, 2002, p. 42).

Para o autor, o conteúdo desta ideologia é representado por uma série de princípios, quais sejam: o princípio da legitimidade, por meio do qual o Estado está legitimado a reprimir a criminalidade e os responsáveis por esta; princípio do bem e do mal, determinando que o delinquente é um elemento negativo e disfuncional do corpo social; princípio da culpabilidade, apontando que o delito é uma expressão de uma atitude interior reprovável; princípio da prevenção, apontando que a pena não só pune, mas previne novos crimes; princípio da igualdade, versando que a lei penal é aplicada de igual modo a todos, e princípio do interesse social e delito natural, segundo o qual os interesses protegidos pelo direito penal são comuns a todos os cidadãos (BARATTA, 2002, pp. 42-43).

O autor sintetiza três proposições que negam a igualdade do Direito Penal. Segundo ele, o direito penal não defende todos, e sim somente alguns bens jurídicos essenciais nos quais todos os cidadãos estão igualmente interessados, mas que, quando ofendidos, são castigados de maneira desigual. Em segundo lugar, a lei penal não é igualmente aplicada a todos, havendo diferença na distribuição do *status* criminal; e, por fim, o grau de tutela e distribuição do *status* criminal não são as principais variáveis da reação criminalizadora, e independem da danosidade social das infrações à lei. Assim sendo, o direito penal se caracteriza pela contradição entre igualdade formal dos sujeitos de direito e desigualdade substancial entre os indivíduos, principalmente quanto às chances de serem definidos como criminosos (ANDRADE, 1997, p. 282).

Vera Regina Pereira de Andrade aponta que não só as normas penais são criadas e aplicadas seletivamente e a distribuição desigual do *status* de criminoso obedece a distribuição desigual de poder, como também o sistema penal exerce uma função de reproduzir e conservar as relações sociais de desigualdade. Deste modo, o sistema penal e o direito operam o sistema de legitimação dessas relações sociais (ANDRADE, 1997, p. 283).

O primeiro momento superestrutural essencial para a manutenção da escala vertical da sociedade é a aplicação seletiva das normas penais estigmatizantes e, sobretudo, o cárcere. Ainda, uma das funções simbólicas da pena é a punição de certos comportamentos ilegais de modo que se cubra a existência de comportamentos ilegais imunes ao processo de criminalização. Assim sendo, o resultado colateral do direito penal é a cobertura ideológica da seletividade (BARATTA, 2002, p. 166).

O autor pontua ainda que o cárcere produz um setor de marginalização social qualificado para a intervenção marginalizante do sistema punitivo do Estado, retirados dos setores mais fragilizados da sociedade. “O cárcere representa, em suma, a ponta do *iceberg* que é o sistema penal burguês, o momento culminante de um processo de seleção que começa ainda antes da intervenção do sistema penal, com a discriminação social e escolar, com a intervenção dos institutos de controle e desvio de menores, da assistência social etc.”. Representa, assim, a consolidação de uma carreira criminosa (BARATTA, 2002, p. 167).

Desta maneira, a pretensão de que a pena possa cumprir uma função instrumental de controle e redução da criminalidade revela-se como não verificada e nem verificável, ao passo que a função de proteção de bens jurídicos universais atribuída ao direito penal revela-se seletiva (ANDRADE, 1997, p. 291). Demonstrado, pois, que a intervenção do Estado enquanto sistema penal produz efeitos contrários à redução da criminalidade.

A mesma autora assinala que, ainda que seja possível constatar o fracasso das funções declaradas da pena, pode-se observar um sucesso correlato, qual seja, “o das funções reais da prisão que, opostas às declaradas, explicam sua sobrevivência e permitem compreender o insucesso que acompanha todas as tentativas reformistas de fazer o sistema carcerário um sistema de reinserção social” (ANDRADE, 1997, p. 291-292).

Assim sendo, o que se constatou foi que a função do sistema penal é sobretudo simbólica e legitimadora, tendo este se tornado o ponto central de discussão sobre os sistemas penais e políticas criminais. Portanto, trata-se de uma oposição entre o manifesto e o latente, “entre o verdadeiramente desejado e o diversamente acontecido”. Atenta-se, contudo, para o fato de que dizer que o sistema penal tem função simbólica não significa dizer que não produza efeitos e cumpra funções reais, mas sim que as latentes predominam sobre as declaradas (ANDRADE, 1997, p. 292).

É neste contexto que se aponta que o controle penal é caracterizado por uma eficácia instrumental invertida, sendo que a eficácia simbólica confere sustentação, ele cumpre outras funções reais diversas e, muitas vezes, inversas às socialmente declaradas em seu discurso oficial, reproduzindo as relações desiguais de poder (ANDRADE, 2003, p. 132).

3. A atuação legislativa no congresso nacional nos anos de 2003 a 2015 e seu reflexo na política criminal

Passa-se à análise da atuação dos parlamentares nas alterações do Código Penal nos anos de 2003 a 2015 através do estudo das leis penais aprovadas. Estas serão estudadas através dos critérios de partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas e bens jurídicos tutelados nas propostas dos parlamentares e análise das leis quanto à sua severidade.

3.1 Análise das alterações promovidas no Código Penal

O primeiro critério de análise das leis aprovadas será quanto ao partido de filiação do parlamentar autor do projeto, buscando investigar se a ideologia partidária foi um fator determinante na proposição de alterações no Código Penal.

Das 19 leis que alteraram o referido dispositivo legal nos anos de 2003 a 2015, quatro delas foram propostas por Comissões Parlamentares e apresentadas como Projeto de Lei do Senado. São elas as leis nº 12.015/2009, 12.650/2012, 13.104/2015 e 13.344/20116. Por terem sido propostas por Comissões, estas normas não serão analisadas pelo critério de partido de filiação do parlamentar autor do projeto.

O partido com maior autoria de projetos que alteraram o Código Penal no período estudado é o Partido dos Trabalhadores (PT), com cinco projetos de lei. Desta forma, o PT foi autor de 26,32% das leis que promoveram alterações no referido Código. Destaca-se, ainda, que uma sexta lei também contou com parlamentares do PT em sua proposição (lei nº 12.737/2012), bem como do PSB, PC do B, PMDB PDT.

O Partido da Frente Liberal (PFL) propôs três das 19 leis, o que corresponde a 15,79% das leis aprovadas. O Partido Liberal, por sua vez, apresentou 2 projetos, ou seja, propôs 10,53% das leis que alteraram o CP no período. Os partidos da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Democratas (DEM) e Partido Progressista (PP) apresentaram 1 projeto cada, o que equivale a 5,26% das leis por cada um destes partidos.

Extraí-se, desta primeira análise, que os partidos que se apresentam como voltados aos movimentos sociais, tais como o PT, tiveram destaque nas alterações do Código Penal. Tal fenômeno pode mostrar, à princípio, uma tendência em pautar a solução das demandas sociais e proteção de grupos vulneráveis através do punitivismo, o que será analisado posteriormente.

Por outro lado, os partidos autointitulados liberais também tiveram destaque nas alterações ao Código, aproximando-se bastante do número de projetos propostos por partidos que se identificam enquanto de esquerda. Somando-se os

projetos apresentados por estes partidos (PFL e PL) aos demais projetos propostos pelo PR, PRB, PP e DEM, o que se observa é uma predominância nas alterações do Código Penal, com pequena diferença, de partidos que se identificam enquanto direita.

Desta forma, considerando que o Partido do Trabalhadores foi o que mais propôs leis que alteraram o Código Penal, bem como tendo em mente que os demais projetos foram apresentados por partidos com ideologias, em tese, liberais, o que se entende é que tendência de proposição de normas positivistas é equivalente nas mais diversas ideologias partidárias. Destaca-se, contudo, que há diferença nos bens jurídicos que cada partido tendeu a proteger, como será analisado posteriormente.

A fim de compreender quais bens jurídicos os parlamentares intentavam proteger com as alterações do Código Penal, cumpre analisá-los de maneira a investigar uma possível predominância de temas na atuação dos deputados e senadores.

As leis que pautaram as questões de segurança pública e de grupos vulneráveis apareceram como maioria nas alterações do Código Penal. Das 19 normas estudadas, seis delas tratavam deste tema, o que corresponde a um percentual de 32% das leis aprovadas. As normas que visam proteger os bens jurídicos da vida e liberdade também aparecem com o mesmo destaque, em um total de seis das dezenove leis.

Noutro ponto, cinco leis aprovadas tratavam do patrimônio como bem jurídico tutelado, o que significa um total de 26% das normas editadas no período. Por fim, as duas leis restantes tinham como tem a prescrição penal, de modo que se pode entender que os bens protegidos nestas normas eram a punibilidade e a eficiência do processo penal.

Da análise dos temas e bens jurídicos tutelados pelas leis que alteraram o Código Penal nos anos de 2003 a 2015, extrai-se que os temas de segurança, liberdade e proteção a vida tiveram grande destaque nas atuações dos parlamentares, seguidos da preocupação com os delitos patrimoniais. Não houve grande disparidade entre os temas, podendo-se observar certo equilíbrio quanto aos temas elencados como prioridade pelos senadores e deputados.

Ao analisar as leis aprovadas quanto aos seus efeitos, destaca-se que a predominância de normas que tiveram como principal objetivo a criação de um novo tipo penal, o que não exclui a possibilidade de demais disposições acerca do tema tratado. Neste sentido, vê-se que cinco das 19 leis criaram novos tipos, o que corresponde a um total de 26,32% dos projetos aprovados.

Da mesma forma, os dispositivos legais que possuem mais um efeito em destaque, tais como aumento de pena, criação de novas qualificadoras ou criação de novos tipos penais, também foram aprovadas em expressiva quantidade. Estas correspondem a 21,05% das leis aprovadas, sendo um total de quatro leis.

Três foram as leis que alteraram a contagem de prazo prescricional, dificultando a extinção da punibilidade pelo decurso do tempo, ou seja, um total de 15,79% das normas aprovadas. Da mesma forma, esta mesma quantidade de leis foi aprovada com o objetivo de criar novas qualificadoras a delitos já existentes.

Por fim, as demais leis tiveram como efeito a classificação de um delito já existente como hediondo, criação de uma nova falta disciplinar grave, puramente o aumento da pena de um delito específico e a revogação de delitos seguida de criação de novo tipo penal no mesmo diploma legal, o que equivale, cada uma delas, a 5,26% das leis aprovadas.

Da análise das leis aprovadas quanto aos seus efeitos, cumpre destacar que nenhuma das normas teve como objetivo a criação de uma norma penal mais benéfica. Dentre todas as leis que criam circunstâncias para os réus de processos criminais, aponta-se que tão somente a Lei nº 11.106/2005 tem a característica de revogar os delitos de rapto, sedução e

adultério. Noutro giro, esta mesma lei cria novos tipos penais, bem como aumenta a pena para delitos já existentes, de modo que não pode ser lida puramente como uma lei penal mais benéfica.

A partir destes dados, infere-se que a ideia popularmente disseminada de que os governos dos anos de 2003 a 2015 foi marcado por um processo de humanização e abrandamento das penas trata-se de um mito, ao passo que todas as leis aprovadas pelo Congresso Nacional neste período tem como característica comum o maior rigor no tratamento dos delitos.

3.2 O perfil do legislador que atuou em prol da alteração do Código Penal

Passada a análise das leis de autoria do Congresso Nacional aprovadas nos anos de 2003 a 2015, importa estudar o perfil do legislador que atuou em prol das alterações no Código Penal, de modo a verificar se existem características semelhantes entre estes. Tal informação ajuda a compreender as tendências de atuação das casas legislativas brasileiras no referido período com base nos locais de fala dos parlamentares que as compunham.

O primeiro destaque certamente é a análise das autorias dos projetos pelo critério de cor, ao passo que de todas leis aprovadas, tão somente dois autores dos projetos se identificam enquanto negros, e um como pardo. Tal situação mostra-se absolutamente relevante levando em conta o contexto do período estudado, visto que, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, duas a cada três pessoas presas no Brasil são negras.

As informações do ano de 2014 são de que 67% da população carcerária no Brasil era negra, ao passo que, considerando a população nacional, a porcentagem é de 51%. O INFOPEN identificou, ainda, que a sobrerrepresentação dos negros na população prisional é ainda mais acentuada na região Sudeste, onde os negros representam 42% da população total, porém 72% dos presos (INFOPEN, 2014).

Desta forma, resta evidente que a seletividade do sistema penal incide majoritariamente sobre pessoas negras, haja vista a desproporção entre a população carcerária e a população brasileira de cor negra. Tal situação demonstra de forma prática a proposição do autor Baratta quando este nega a igualdade do sistema penal, afirmando que a lei penal não é igualmente aplicada a todos, havendo diferença na distribuição do *status* criminal (ANDRADE, 1997, p, 282).

O fato de que as alterações produzidas no Código Penal nos anos de 2003 a 2015 terem sido produzidas majoritariamente por parlamentares brancos aparece como um contraponto ao fato de que os frequentemente selecionados pelo sistema penal são as pessoas negras. O que se extrai é que, ainda que existam diversas justificações aos projetos de lei apresentados que apontem para a suposta importância social do projeto no combate à criminalidade, a tendência da política criminal é a manutenção da diferença na aplicação do *status* de criminoso, desfavorecendo a população negra.

Evidente que a seletividade desta população no sistema penal não apareça de forma explícita nos dispositivos legais. Ocorre que a pouca presença de pessoas negras pautando as alterações penais que as atingem diretamente é um indicativo da falta de representatividade desta população na prática legislativa brasileira.

Noutro ponto, a seletividade do sistema penal é raramente pautada pelos parlamentares que, em que pese a falta de representatividade, ainda têm a oportunidade de pautar este tema através de seu local de fala. Neste sentido, Ribeiro aponta para a diferença entre local de fala e o conceito de representatividade, afirmando que “falar a partir de lugares é romper com esta lógica de que somente os subalternos falem de suas localizações, fazendo com que aqueles inseridos na norma hegemônica sequer se pensem” (RIBEIRO, 2017, p. 84).

Assim, tão problemático quanto à pouca representatividade da população negra nas alterações do Código Penal é a falta de atenção que o tema da seletividade do sistema penal recebeu pelos parlamentares. Com exceção da Lei nº 12.720/2012, que explicitou a preocupação com o extermínio da população negra na justificação ao projeto de lei apresentado pelo deputado autor, o que se tem da prática legislativa brasileira são parlamentares brancos legislando de modo a atingir majoritariamente a população negra.

Noutro aspecto, é destacável a diferença na representação de gênero ao que se refere a autoria de leis que alteraram o Código Penal. Das 19 leis aprovadas, 11 contaram com homens como autores do projeto, o que corresponde a 57,89% das normas, ao passo que apenas três delas foram de autoria de mulheres, ou seja, 15,79%. Ainda, cinco leis tiveram homens e mulheres como autores do projeto, em um total de 26,32%.

Relacionando as leis aprovadas com o gênero de sua autoria, destaca-se a pouca participação feminina nas alterações do Código Penal no período estudado. A imensa maioria das leis propostas por mulheres tratavam de temas cuja população feminina é a maior atingida.

É o caso da Lei nº 10.886/2004, que trata acerca da violência doméstica, que tem como vítima, na grande maioria dos casos, uma mulher. Situação semelhante é a da Lei nº 11.106/2005, que trata de violência de gênero, tráfico de pessoas e delitos sexuais, bem como a Lei nº 12.737/2012, que trata dos delitos informáticos que atingem a honra subjetiva, intimidade e segurança na internet.

Cumprir destacar que, ainda que se saiba que homens possam vir a ser vítima dos delitos supramencionados, a população feminina é majoritariamente atingida por estes crimes, razão pela qual a situação vivida por mulheres vítimas destes crimes é apontada nas justificações aos Projetos de Lei.

Quanto a este fenômeno, destaca Mendes (p. 176, 2014) que:

Segundo Zaffaroni é corriqueiro que os grupos que lutam contra a discriminação critiquem severamente o discurso legitimador do poder punitivo, mas, por outro lado, estes mesmos grupos não tardam em reivindicar o uso pleno daquele mesmo poder quando o assunto é a necessidade de combater a discriminação que sobre estes recai em particular. Essa aparente dissintonia, para o autor, configura-se em uma armadilha neutralizante e retardatária, pois o poder punitivo opera seletivamente, atuando conforme a vulnerabilidade e com base em estereótipos.

Noutro giro, Mendes aponta que é a partir da Idade Média que se constrói o discurso de exclusão e limitação da participação feminina na esfera pública, bem como o ideal de perseguição e encarceramento de mulheres enquanto pertencentes a um grupo perigoso (MENDES, p. 28, 2014).

Isto porque durante o período da Alta Idade Média, as mulheres se faziam presentes na vida religiosa da sociedade, bem como na esfera pública, intervindo na economia, política e família. Deste modo, a escalada de perseguição e repressão que se desenvolveu a partir do século XIII em diante se explica pelo saber que estas detinham, bem como pela ameaça que representavam ao discurso médico que buscava se firmar e para o controle da fé que a Igreja almejava (MENDES, pp. 118-119, 2014).

Assim sendo, com o final da Baixa Idade Média, os espaços que antes serviam de formação intelectual para mulheres transformaram-se em verdadeiros cárceres. Do século XII ao século XV, “fossem escritos por homens da Igreja, ou por médicos e juristas, todos os textos dirigidos às mulheres propunham um modelo de comportamento feminino destinado ao controle de seus instintos demoníacos (MENDES, pp. 120-121, 2014).

Já no século XIII, textos de Aristóteles são utilizados por pregadores e moralistas, que os utilizam como base científica para provar a necessidade de custodiar mulheres, haja vista serem seres “irracionais e incapazes de governar suas paixões (MENDES, p. 123, 2014).

Neste contexto, ainda, passou-se a exercer especial controle sobre a palavra da mulher. A esta não era permitido entrar nos tribunais, governar, ensinar ou pregar, de modo que a palavra do juízo, do poder e da cultura deveriam se manter masculinas (MENDES, p. 128, 2014). Extrai-se, desta maneira, que em pese o referido período histórico tenha demarcado o início da custódia pública das mulheres pelo direito penal, de modo atribuí-las o *status* de criminosas, o controle exercido sobre a participação feminina na esfera pública refletiu na atuação destas enquanto agentes da vida pública.

O que se denota do contexto brasileiro no período de 2003 a 2015 é que a participação feminina nas alterações do Código Penal foi de pouca expressividade, de modo que a produção legislativa criminal continuou a reproduzir a lógica de silenciamento da figura feminina na vida pública.

Merece destaque, também, a análise das autorias dos projetos de lei pela faixa etária. Isto porque 5,26% das leis aprovadas foram propostas por parlamentares de 30 a 39 anos, o que equivale tão somente a um PL. Três projetos foram apresentados por parlamentares na faixa etária de 40 a 49 anos de idade, ao passo que seis foram de autoria de parlamentares de 50 a 59 anos de idade, o que equivale a 31,59%. Ainda, quatro leis aprovadas tiveram como autores pessoas com mais de 60 anos, ou seja, 21,05%. Por fim, cinco projetos de lei tiveram mais de um parlamentar com autor, e não tiveram suas idades individualmente analisadas.

Em contraponto, da análise da faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil, extrai-se que 31% da população prisional brasileira são de pessoas entre 18 e 24 anos de idade. Ainda, 25% dos presos têm de 25 a 29 anos, 19% têm entre 30 e 34 anos de idade e 17% são da faixa etária entre 35 e 45 anos. Por fim, 8% da população carcerária brasileira possui mais de 61 anos (INFOPEN, p. 48, 2014).

As autoras Barros, Moreira e Duarte apontam que as iniciativas voltadas para a infância e juventude no Brasil alternam entre ações de proteção e repressão. Com relação a violência e juventude, as ações repressivas são voltadas à população jovem em condição de pobreza e invisibilidade midiática. Ademais, tais ações são perpetradas quando esta população comete delitos, em detrimento das situações em que são vítimas deles (BARROS; MOREIRA, DUARTE, pp. 143-144, 2008).

Infer-se, assim sendo, que em pese majoritariamente atingida pela política de reforma penal implementada no período histórico estudado, a população jovem tem inexpressiva participação neste fenômeno. Desta forma, ao que tange a faixa etária do legislador que atuou nas alterações do Código Penal, percebe-se que a mesma tendência em relação à análise de autoria por cor e gênero se mantém.

Conclui-se desta análise que o perfil do legislador brasileiro atuante nas reformas penais continua a reproduzir a lógica de distribuição desigual de poder e conservação das relações sociais de desigualdade, motivo pelo qual Andrade aponta que o sistema penal e o direito operam a legitimação das relações sociais (ANDRADE, 1997, p. 283).

Por esta razão, importa destacar que, embora muito se fale acerca da ineficiência do sistema penal, o que se constata na verdade é que a eficácia das funções latentes simbólica e legitimadora, oposta às funções declaradas de redução da criminalidade e controle da violência (ANDRADE, 1997, p. 292).

Pode-se dizer, desta maneira, que o perfil do legislador que atua nas reformas penais, ao reproduzir as relações desiguais de poder, contribui para a manutenção do que Andrade chama de eficácia instrumental invertida do direito penal que, sustentada pela eficácia simbólica, cumpre funções distintas daquelas declaradas (ANDRADE, 2003, p. 132).

3.3 Populismo punitivo e a política criminal: as justificativas para o aumento da punição

Por fim, cumpre analisar as justificativas apresentadas aos projetos de lei sob a ótica do populismo penal para que se possa investigar se, de fato, as tendências de atuação dos parlamentares no período de 2003 a 2015 foi pautada pelo clamor popular. Para isto, e tendo em vista que as justificações aos projetos já foram individualmente apresentadas, serão apurados os pontos comuns nos discursos já analisados.

Em que pese as mais diversas justificativas tenham sido apresentadas aos projetos de lei, é possível agrupar as intenções declaradas pelos legisladores em alguns critérios de análise mais abrangentes, tais quais os elaborados a seguir.

É destacável que a maioria das leis aprovadas tenham como principal justificativa o combate às formas de opressão de grupos vulneráveis e a plena garantia de seus direitos, principalmente à vida e liberdade. É o caso das leis nº 10.886/2004 e 13.104/2015, que visam a ação estatal perante o drama vivido pelas mulheres brasileiras vítimas de violência doméstica e feminicídio. Da mesma forma, tem-se a lei nº 12.015/2009, cuja justificativa apresentada foi a necessidade de supressão, na norma penal, de concepções preconceituosas e características dos tempos do exercício do pátrio poder, considerando que estes são, hoje, insuficientes para repressão dos crimes sexuais.

Neste mesmo teor, tem-se as leis nº 12.650/2012 e 12.978/2014, que versam acerca da proteção de crianças e adolescentes em relação aos delitos de violência sexual. A lei nº 13.228/2015 trata da proteção da pessoa idosa nos crimes patrimoniais dos quais são vítimas em razão de sua vulnerabilidade e, ademais, a lei nº 13.334/2016 que visa à criação de uma estrutura legal para o combate de tráfico de pessoas por meio da prevenção, punição severa a proteção das vítimas.

Por fim, a lei nº 12.737/2012 trata acerca do avanço da internet e necessidade de repressão dos crimes cibernéticos, em especial em relação aos delitos de exposição de privacidade e intimidade das vítimas. Destaca-se que esta lei, em sua justificativa, apresenta-se como uma alternativa mais ponderada à regulamentação dos delitos cibernéticos do que a proposta no PL 84/99, de modo a não resultar em criminalização excessiva de condutas.

Assim sendo, vê-se que das 19 leis estudadas, oito delas intentam o combate à diversas formas de opressão e a proteção de grupos vulneráveis, o que corresponde a 42,1% das normas. Importa destacar, acerca de tais leis, que a proteção de grupos vulneráveis, objeto tantas vezes de propostas legislativas de partidos de esquerda, se dá majoritariamente pelo viés punitivo, e sempre pautando a impunidade como justificativa para edições de novas normas. Desta forma, dá-se manutenção à crença de que o sistema penal é apto para a resolução das demandas sociais.

Noutro ponto, 26,32% das leis aprovadas, ou seja, cinco delas, possuem como justificativa a necessidade de combate a determinados delitos em específico. É, por exemplo, o caso das leis nº 11.466/2007 e 12.012/2009, que tratam do combate ao uso de celulares dentro de estabelecimentos prisionais, considerado pelos parlamentares o meio pelos quais os atos criminosos são comandados por apenados. A lei nº 11.923/2009 trata especificamente do sequestro relâmpago sob a justificativa que a incidência de tais delitos vem aumentando no país.

Ainda, a lei nº 13.008/2014 versa acerca dos crimes de contrabando e descaminho visto que, segundo o parlamentar autor do projeto, tais delitos trazem grande desequilíbrio aos diversos setores da sociedade, principalmente para a economia. E, por fim, a lei nº 13.330/2016 trata do crime de furto de animais visto que, segundo o legislador, possui grande gravidade para o produtor rural brasileiro.

Destacável também que três leis aprovadas, ou seja, 15,79% das normas, tiveram como justificativa apresentada pelos parlamentares a necessidade de regulamentação de princípios constitucionais e garantias processuais. Ocorre, ainda assim, que as referidas leis tiveram como resultado uma maior gravidade no tratamento de delitos.

Este é o caso da lei nº 11.106/2005, que teve sua importância justificada pela autora sob o argumento de que fazia-se necessário corrigir a incoerência entre a discriminação contida na norma do Código Penal e os princípios constitucionais, principalmente o de igualdade. Isto porque a lei anterior continha o termo “mulher honesta” e “mulher” nos artigos 216 e 231 do Código Penal, respectivamente, como únicas vítimas dos delitos de atentado ao pudor mediante fraude e tráfico internacional de pessoas. Ocorre que a lei também criou novos tipos penais, motivo pelo qual é considerada como uma norma com efeitos gravosos.

Neste mesmo sentido, observa-se a lei nº 12.720/2012, que versa acerca dos delitos de extermínio, milícia privada ou esquadrão e a oferta ilegal de serviço de segurança pública ou patrimonial. Conforme já explanado, toda a justificativa apresentada pelo legislador é pautada na concepção de direitos humanos, bem como a necessidade de tomada de medidas legislativas pelo Estado para criação de mecanismos eficientes de penalização às execuções sumárias e extralegis ocorridas sob as mais diversas matrizes. Destacável, entretanto, que novamente o meio utilizado para a efetivação dos direitos humanos tenha sido por meio da edição de uma norma penal que cria novos delitos.

Por fim, de maneira semelhante, tem-se a lei nº 12.850/2013. Esta norma, que trata acerca da repressão ao crime organizado. A justificação apresentada foi pautada na necessidade de disciplinar a investigação criminal, os meios de obtenção de prova e o procedimento judicial aplicável ao referido crime de modo a assegurar aos investigados a garantia do devido processo legal, bem como às atribuições constitucionais dos órgãos envolvidos na persecução criminal.

Ocorre que dentre as diversas garantias apresentadas pela senadora autora do projeto, tal como a supressão do instituto da infiltração policial no direito brasileiro porque, segundo a autora, viola o patamar ético-legal do Estado Democrático de Direito, conforme já explanado, não foi aprovada como texto final, haja vista a grande quantidade de emendas ao projeto inicial. O resultado final foi, novamente, uma norma com característica marcante de criação de novos tipos penais e mecanismos repressivos.

Para mais, duas leis aprovadas tiveram como objetivo declarado pelos parlamentares autores o combate à impunidade, o que equivale a 10,53% das normas. São elas as leis nº 11.596/2007 e nº 12.234/2010. A primeira trata especificamente da necessidade de evitar a interposição de recursos meramente protelatórios, de modo a garantir a efetividade das normas penais. A segunda, por sua vez, modifica a contagem dos prazos prescricionais porque, segundo o legislador, a prescrição retroativa vem sendo utilizada como instrumento de impunidade, em especial nos crimes praticados por “mentes preparadas”.

Por fim, uma única norma aprovada, qual seja, a lei nº 13.531/2017, tem como justificativa a correção de uma incoerência legal.

4. Conclusão

Pôde-se demonstrar com os dados acima expostos, que a tendência de atuação do Congresso Nacional no período de 2003 a 2015 foi tão somente a edição de normas penais com características mais rigorosas. Tal comportamento pôde ser observado desde a edição de leis que criaram novos tipos penais e qualificadoras, promoveram o aumento de penas e até a alteração da contagem dos prazos prescricionais.

Assim, é possível afirmar, com base nas leis propostas no referido período, que os anos de 2003 a 2015 de fato foram marcados por um grande rigor no tratamento das normas penais. O que importa frisar, ainda, é a motivação dos parlamentares na edição de normas que impuseram um tratamento mais rigoroso à política criminal.

Da análise das justificativas aos projetos de lei, é possível perceber a grande influência da opinião pública na atividade legislativa, bem como a necessidade de maior repressão criminal em decorrência de um suposto aumento da criminalidade. Ainda, o clamor social por atuação estatal no que tange à proteção de vítimas de delitos é frequentemente mencionado como justificação a um novo projeto de lei.

Noutro ponto, a necessidade de combate às mais diversas formas de opressão é utilizada como justificação à edição de normas cada vez mais rigorosas, de modo que tal atitude se constitui, segundo os parlamentares, na resposta do Estado frente às demandas populares. Chama à atenção, principalmente em casos como este, que a principal ação estatal frente às desigualdades sociais e à opressão sofrida por grupos vulneráveis venha na forma de maior criminalização.

Com isto, quer-se dizer que a atuação dos parlamentares nos anos de 2003 a 2015 foi pautada por duas principais diretrizes, quais sejam, a necessidade de combate a um suposto aumento da criminalidade, bem como a necessidade de proteção a grupos vulneráveis. Tais diretrizes convergem-se na característica das respostas estatais apresentadas, visto que ambas resultaram na edição de normas penais mais rigorosas.

Há que se destacar, também, que ambas as tendências identificadas com os dados coletados devem ser explicados não tão somente pela análise da norma na fase legislativa, visto que é o contexto pré-legislativo da norma que molda a atuação dos parlamentares. Neste contexto, a opinião pública é uma influência primordial sobre os parlamentares, demonstrada principalmente nos projetos de lei que mencionam o clamor social por uma resposta estatal frente à determinada demanda.

Assim, tanto o clamor por resposta estatal frente a um suposto aumento da violência, quanto o clamor dos movimentos sociais por ações afirmativas para o enfrentamento das mais diversas formas de opressão são frequentemente utilizados pela mídia como mercadoria, qual seja, a notícia. Desta forma, o sentimento de que existem graves problemas sociais a serem combatidos gera o clamor por maior repressão penal, formando a opinião pública.

Ocorre que neste contexto de uma aparente homogeneidade na opinião pública acerca da necessidade de maior repressão penal que se insere o populismo penal. Isto porque a proposição e elaboração das leis criminais acabam sendo utilizadas como verdadeiras armas políticas, não tão somente na forma de respostas à sociedade como também como uma maneira de ganho de visibilidade por parte dos parlamentares.

Conforme alerta Sozzo (2012), é perceptível através das leituras das justificativas aos projetos de lei, o populismo penal, através das respostas dadas pelos parlamentares às demandas sociais, acaba por reivindicar os sentimentos e desejo das pessoas cerca da criminalidade e punição. Ocorre, assim, que frequentemente o clamor social é apontado como

uma forma de legitimar novas maneiras de punição, seja em combate a uma criminalidade supostamente crescente, seja para combater formas de opressão. Ainda, conforme esclarece Pratt (2007), o populismo penal frequentemente se fortalece através dos sentimento de desilusão com a justiça, de modo que muitas vezes os parlamentares apontam como motivo para edição de uma nova lei a existência de “lacunas legais” que favorecem o cometimento de delitos, aumentando a sensação de impunidade.

Por fim, resta destacar que à medida que o sistema penal é utilizado tão somente como resposta a um suposto aumento da criminalidade ou como solução de todos os problemas sociais, valendo-se de arma política para ganho de visibilidade, os remédios penais acabam não servindo como meio de proteção aos bens jurídicos tutelados (AZEVEDO, 2003). A função do sistema penal, assim sendo, acaba não sendo, na prática, aquela declarada.

Assim, tanto a população, através de suas reivindicações, quanto os parlamentares, através de seus projetos de lei, acabam reproduzindo o que se denomina “ideologia da defesa social”. Isto porque os princípios desta teoria, explanados por Baratta (2002), encontram-se presente nos discursos legitimadores destas novas ferramentas de punir. O clamor social confere ao Estado legitimidade para repressão da criminalidade, determinando o delinquente como um elemento negativo reprovável, através de penas que não só punem como previnem novos delitos. Ainda, a ideia de que a nova lei penal será igualmente aplicada a todos os cidadãos, bem como o interesse protegido é o de toda a sociedade (BARATTA, 2002).

É essencial destacar, no entanto, que o referido crescimento não se deve apenas pela aprovação das leis estudadas neste trabalho. O aumento constante da taxa de encarceramento preventivo também carrega esta responsabilidade. No entanto, ainda que não se possa afirmar que as leis estudadas neste trabalho tenham sido, diretamente, responsáveis pelo aumento da população carcerária no país nos anos de 2003 a 2015, pode-se dizer que a dinâmica das reformas penais no referido período foi pautada pelo populismo penal, exercendo uma função simbólica e legitimadora dos fundamentos de punir e das relações de desigualdade existentes na sociedade. Ademais, este aumento da população carcerária não foi observado como uma demanda de produção legislativa por parte dos deputados e senadores, que não preocuparam-se em aprovar leis que estendessem o rol de garantias à população carcerária ou melhorasse suas condições como detentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, R. G. (2003), *As Reformas Penais no Brasil e na Argentina nos anos 90. Centro de Estudos Sociais*. Coimbra. Oficina do CES n. 196. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/196.pdf>>. Acesso em ago. 2018.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (1997), *A Ilusão da Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- _____. (2003), *Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- BARATTA, Alessandro. (2002), *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia.
- BARROS, N. V; MOREIRA, C. A; DUARTE, K.M. Juventude e Criminalização da Pobreza. *Revista da Educação*. vol. 3, n. 5, pp. 141-148, jan-jun 2008.
- BATISTA, Nilo. (2007), *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan.
- BRASIL. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em abr. 2018.
- BOBBIO, N. (1998), *Dicionário de Política*. V.1. Brasília: Universidade de Brasília.
- BOURDIEU, Pierre. (1989), *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CAMPOS, Alisson Tiago de Assis. (2013), *O Populismo Penal e as Tentativas de Mitigação dos Princípios Relativos à Presunção de Inocência e ao Direito de não Produzir Provas Contra si no Direito Brasileiro*. *Athenas*. Ano II, vol. I. Disponível em: <http://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano2_vol1_2013_artigo3.pdf>. Acesso em abr. 2018.
- CASTRO, Lola Aniyar de. (2005), *Criminologia da Libertação*. Trad. Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan.
- FERREIRA, C.C. (2016), *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 182 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília.
- GAZOTO, Luís Wanderley. (2010), *Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

GEBIN, Marcus Paulo. (2014), *Corrupção, pânico moral e populismo penal: estudo qualitativo dos projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados entre os anos de 2002 e 2012*. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GOMES, J. P. L.; MELO, S. D. M. (2013), O Poder Midiático na Esfera do Direito Penal: repercussões de uma sociedade punitiva. *Revista Transgressões*. vol. 1, n. 2, pp. 66-84. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6577/5090>. Acesso em abr. 2018.

IFANGER, F.C. ARAUJO; POGGETTO, J. P. G. D. (2016), As finalidades ocultas do sistema penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 24, p. 259.

LEAL, J. S.; MELLO, E. G. (2016), As Manifestações da Cidadania Negada: pânico Social e Política Criminal - o caso de Santa Catarina. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, p. 161-197.

MENDES, Soraia da Rosa. (2014), *Criminologia feminista: novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.

NACARINI, Rosa Maria dos Santos. (2003), Atividade Legislativa. *Revista Jurídica 9 de Julho*, São Paulo, n. 2, p. 108-118.

PORTO, M. S. G. (2009), Mídia, Segurança Pública e Representações Sociais. *Tempo Social* (USP. Impresso), v. 21, p. 211-233.

PRADO, Luiz Regis. (2003), *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PRATT, John. (2007), *Penal Populism*. Ney York: Routledge.

PRATT, John; MIAO, Michelle. (2017), Populismo Penal: el fin de la razón. *Nova Criminis*. vol. 9, n. 13, jun. p. 33-105.

RIBEIRO, Djamila. (2017), *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte (MG): Letramento; Justificando.

SOZZO, Maximo. (2012), Entrevista a Maximo Sozzo: “Que es el populismo penal?” In: *Revista Urvio*, Quito, Equador: Flacso, p. 117-122.

_____. (2017), *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (2016), Analisar alternativas à prisão: proposta para superar uma dicotomia. *O público e o privado*, v. 26, p. 115-138.

