



# PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE POLÍTICO-CRIMINAL: UM ESTUDO A PARTIR DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

DRAFT POLITICAL-CRIMINAL RESPONSABILITY LAW: A STUDY OF CRITICAL CRIMINOLOGY

JULIANE RODRIGUES\* | GABRIELLE CRISTIANE M. BEZERRA\*\* | GILMARA JOANE MACEDO MEDEIROS\*\*\*

## RESUMO

O presente estudo pretende realizar algumas considerações sobre a situação carcerária no Brasil, apresentando enfoque no debate da proposta oriunda do Projeto de Lei (PL) Nº 4.373/2016, que cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Tem o objetivo de apontar alguns dos possíveis efeitos que a aprovação desse PL pode provocar no sistema penal brasileiro, em especial na limitação ao crescimento desenfreado de leis que geram novos tipos penais, bem como alterações mais severas na legislação já existente, uma vez que impõe a necessidade de avaliação dos referidos projetos de lei por um conselho, que deverá observar os impactos sociais e orçamentários provocados pelos mesmos. Para tanto, apresentaremos como a política penal adotada pelo Brasil, a partir de sua legislação, tem gerado um encarceramento excessivo, baseado em um modelo penal que ultrapassa os limites de sua esfera de atuação. Ademais, apresentaremos algumas reflexões promovidas pela criminologia crítica com vistas a demonstrar como o PL nº 4.373/2016 se coaduna com alguns pressupostos desta corrente do pensamento jurídico-criminal. Para tanto, discutiremos o panorama geral do sistema prisional brasileiro e sua crise, a partir dos episódios violentos ocorridos em presídios em todo o país no início do ano de 2017. Por fim, à luz da criminologia crítica, abordaremos alguns dos possíveis benefícios e inovações que o PL 4.373/2016 pode trazer para a ordem jurídica nacional, no sentido de impedir o aumento do superencarceramento e das conseqüentes violações aos direitos humanos provocadas por este.

**Palavras-chave:** Sistema prisional brasileiro; superencarceramento e crise prisional; criminologia crítica; Projeto de Lei nº 4.373/2016; impactos sociais.

## ABSTRACT

The present study makes some considerations about a prison situation in Brazil, presenting a debate on the proposed Law (PL) No. 4,373 / 2016, which creates a Law on Political-Criminal Responsibility. It aims to point out some of the effects that can result from PL can provoke any Brazilian criminal system, especially in limiting the unbridled growth of laws that generate new criminal types, The need for evaluation of bills by a council, which must observe The social impacts and budgets caused by them. To this end, information about the criminal policy adopted by Brazil, based on its legislation, has generated an excess of imprisonment, based on a criminal model that exceeds the limits of its sphere of action. In addition, we will present some reflections on critical crime with a view to demonstrating how PL No. 4,373 / 2016 is consistent with some assumptions for the current legal-criminal thinking. To do so, the general panorama of the Brazilian prison system and its crisis, from the violent episodes that occurred in prisons throughout the country at the beginning of 2017. Finally, in the light of critical criminology, to address some of the possible benefits and innovations that The PL 4.373 / 2016 can bring to a national legal order, there is no sense to prevent the increase of superintendence and the consequences human rights violations caused by this.

**Keywords:** Brazilian prison system; super-incarceration and prison crisis; critical criminology; Draft Law n. 4.373/2016; social impacts.

\* Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido.  
*ju.rodrigues10@hotmail.com*

\*\* Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido.  
*gabriellecristiane4@gmail.com*

\*\*\* Doutoranda em Direito Constitucional pela UNB. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB.  
*gilmara.medeiros@ufersa.edu.br*

Recebido em 31-3-2017 | Aprovado em 17-4-2017



## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO; 1 AS MISÉRIAS DA PRISÃO: NOTAS SOBRE A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL; 2 A CRIMINOLOGIA CRÍTICA E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DO SISTEMA PRISIONAL; 2.1 A sociologia jurídico-penal e a sociologia criminal; 3 A PROPOSTA DO PROJETO DE LEI 4373/2016: ALGUNS APONTAMENTOS À LUZ DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.**

### ■ INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe realizar uma análise, de forma crítica, da atual realidade do sistema prisional brasileiro, a partir do estudo do Projeto de Lei (PL) nº 4.373/2016, apresentando-o como um possível ponto de partida no que se refere à reformulação do referido sistema penal, a fim de evitar que os problemas por ele enfrentados sejam intensificados.

O PL nº 4.373/2016 visa estabelecer a Lei de Responsabilidade Político-Criminal, cujo objetivo é o de reduzir o número de iniciativas legislativas que, sem qualquer estudo dos impactos sociais e orçamentários, criem novas tipificações penais ou majorem medidas já estabelecidas pela legislação brasileira. O projeto visa, portanto, reduzir os impactos da política criminal que vem sendo adotada no Brasil, tendo em vista o grande número de leis criminalizantes, cujo principal efeito social é a realidade de superencarceramento, as consequentes violações aos direitos humanos intensificadas por ele e o aumento do gasto estatal com a manutenção desse sistema.

A presente pesquisa tem como marco teórico para desenvolvimento da análise pretendida, os estudos realizados no âmbito da corrente criminológica conhecida como criminologia crítica, em especial, do teórico Alessandro Baratta<sup>1</sup>. Neste sentido, desenvolvemos um estudo dos principais pressupostos desse pensamento e, em seguida, após a apresentação esmiuçada do PL 3.743/2016, realizamos sua análise com base nos mesmos.

Tendo em vista a crise do sistema prisional brasileiro, em especial, a partir dos eventos e rebeliões ocorridos no início do ano de 2017, acreditamos que o PL 3.743/2016 precisa ser debatido de forma mais ampla pela academia e pela sociedade, dada a relevância atual de repensar os pressupostos em que está assentada a política criminal adotada no país.

Vê-se assim, a necessidade urgente em se discutir formas de reestruturação do sistema penal, com a ampliação dos estudos para além da área de segurança pública. Pesquisas como esta propõem a visibilização de alternativas, que se bem trabalhadas, podem ajudar na recuperação do sistema prisional e abrir espaço para discussões quanto à sua reformulação. Para tanto, faremos uso de levantamento bibliográfico e documental sobre a matéria, bem como exploraremos algumas contribuições dos estudos criminológicos críticos. Ao final, traçaremos algumas das possíveis contribuições do projeto de lei em discussão.

<sup>1</sup> BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. [Tradução Juarez Cirino dos Santos]. 2. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. Instituto Carioca de Criminologia, 1999.

## 1 AS MISÉRIAS DA PRISÃO: NOTAS SOBRE A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

O sistema prisional brasileiro é marcado por uma séria situação de violações aos direitos humanos dos apenados, podendo ser considerado falho, cruel e desumano, posto que não atende a finalidade de ressocialização e não oferece condições para um digno cumprimento da pena. Em livro<sup>2</sup> sobre a situação do sistema prisional brasileiro, o Conselho Nacional do Ministério Público<sup>3</sup>, a partir da realização de um monitoramento nacional, concluiu que os presídios sofrem de superlotação, condições físicas precárias e de descumprimento sistemático da legislação nacional e internacional.

Nesse mesmo sentido, segundo informações do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN<sup>4</sup>, até o mês de junho de 2014, a população carcerária brasileira correspondia a 607.731 pessoas. O número de vagas disponíveis era de apenas 376.669, o que gerava um déficit de 231.061 vagas, com taxa de ocupação de 161%. Isto traduz a realidade precária e superlotada do sistema carcerário nacional.

Ainda de acordo com o referido relatório, dentre a população carcerária brasileira, 41% dela é composta por presos provisórios, isto é, pessoas que ainda aguardam condenação, situação alarmante que coloca o Brasil na quarta posição mundial de população encarcerada. Além de uma política penal de encarceramento em massa, um outro motivo apontado, é o déficit de defensores públicos e, portanto, de defesa qualificada para essas pessoas. Aquelas que são presas em flagrante delito, chegam a passar uma média de 136 dias encarceradas até a realização da primeira audiência. O Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP)<sup>5</sup> em pesquisa<sup>6</sup> realizada, concluiu que 39% dos presos em flagrante não são condenados ao final do processo.

Ainda nesse sentido, o INFOPEN<sup>7</sup> demonstra que, até o ano de 2017, a maior parte dos crimes estava relacionada ao tráfico ilícito de entorpecentes, representando 27% do total de crimes tentados ou consumados entre os registros das pessoas privadas de liberdade, seguido por roubo, com 21%, e furto, com 11%<sup>8</sup>. Quanto à raça, cor ou etnia dos reclusos, 67% são negros, enquanto 31% são brancos, 1% amarelos e 1% indígenas<sup>9</sup>. O NEV-USP afirma que

<sup>2</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A Visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. 344 p. il. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro\\_sistema\\_prisional\\_web\\_7\\_12\\_2016.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf). Acesso em: 10 de fev. 2017.

<sup>3</sup> O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) atua executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição. O órgão foi criado em 30 de dezembro de 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, e tem sede em Brasília-DF.

<sup>4</sup> DEPEN. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>5</sup> O Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP) é um dos Núcleos de Apoio à Pesquisa (NAP) da Pró-Reitoria de Pesquisa Universidade de São Paulo (PRP-USP). Desde de 1987, o NEV-USP desenvolve pesquisas e forma pesquisadores por meio de uma abordagem interdisciplinar na discussão de temas relacionados à violência, democracia e direitos humanos.

<sup>6</sup> JESUS, Maria Gorete Marques de et al. *Prisão Provisória e Lei de Drogas: Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência, 2011. 158 p. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

<sup>7</sup> INFOPEN, *op. cit.*, 2014.

<sup>8</sup> INFOPEN, *op. cit.*, 2014. P. 69.

<sup>9</sup> INFOPEN, *op. cit.*, 2014. P. 50.

no Estado de São Paulo, por exemplo, em 74% das prisões por tráfico de drogas, apenas os policiais que a autuaram são as testemunhas de acusação do crime.

Em 2015, o país recebeu a visita do relator do Alto Comissariado das Nações Unidas para Prevenção à tortura. Em relatório publicado pela ONU no ano de 2016, o relator concluiu que o Brasil vive uma situação preocupante e endêmica de tortura e tratamentos desumanos, cruéis e degradantes no sistema prisional. Identificou que o Estado brasileiro não havia cumprido qualquer das recomendações realizadas pelo comissariado no ano de 2011, mantendo o mesmo padrão de superlotação e precariedade nos presídios<sup>10</sup>.

Dessa maneira, o sistema prisional brasileiro oferece estruturas comparadas as “masmorras medievais”, a partir da combinação explosiva de altas taxas de encarceramento com a ausência de recursos orçamentários para suprir suas necessidades básicas, o que, em certa medida, contribui para os constantes motins e rebeliões.

No início desse ano de 2017, foi possível perceber o quão frágil e debilitado está o sistema prisional brasileiro. As rebeliões dentro de unidades prisionais, só confirmaram o caos que abala fortemente a estrutura carcerária do país. A primeira rebelião do ano ocorreu no dia primeiro de janeiro no Complexo Prisional Anísio Jobim em Manaus, que resultou na morte de 60 presos.<sup>11</sup> A rebelião foi considerada a segunda maior já vivida pelo país, desde o massacre de Carandiru.<sup>12</sup>

Após quatro dias da rebelião em Manaus, 33 presos foram mortos na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo no Estado de Roraima. Seguido a esse episódio, na Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa localizada na mesma cidade, outros quatro presos também foram mortos em motim.

A mais recente rebelião ocorreu no Presídio Estadual de Alcaçuz no Rio Grande do Norte, deixando o total de 26 presos mortos. O presídio de Alcaçuz possui capacidade para abrigar 620 detentos, no entanto estava com 1.083 presos, quase o dobro da capacidade, funcionando com superlotação carcerária.

O caso do Estado do Rio Grande do Norte é bastante ilustrativo para a compreensão de que as rebeliões nos presídios brasileiros são fruto também da má administração, negligência e omissão estatal. No relatório<sup>13</sup> sobre a visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro, é asseverado por Fonseca<sup>14</sup> que a ausência de investimentos financeiros no sistema prisional do referido Estado gerou uma ação integrada do Ministério

<sup>10</sup> ONU. Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 October: observations and recommendations addressed to State Party. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-subcomite-de-prevencao-da-tortura-1>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

<sup>11</sup> BBC BRASIL. *Situação em presídio era crítica, diz secretário de Segurança Pública*. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38626405>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

<sup>12</sup> JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. *Saiba quais foram algumas das maiores rebeliões em presídios do Brasil*. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/asm/2017/01/1846402-saiba-quais-foram-algumas-das-maiores-rebelioes-em-presidios-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A Visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*, op. cit, 2016.

<sup>14</sup> FONSECA, Cibele Benevides Guedes da. AUSÊNCIA DE INVESTIMENTOS NO SISTEMA PRISIONAL: UMA HIPÓTESE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. In: PÚBLICO, Conselho Nacional do Ministério et al. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional - 2016*. Brasília: Movimento, 2016. p. 28-32. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro\\_sistema\\_prisional\\_web\\_7\\_12\\_2016.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2017.

Público Federal com o Ministério Público Estadual de responsabilização da ex-governadora do Estado por improbidade administrativa.

A partir de investigações promovidas pelas instituições, constatou-se que a gestora havia devolvido para o Governo Federal verbas públicas destinadas a criação de vagas e melhorias do sistema carcerário potiguar. A devolução não se justificava perante a realidade prisional, que de acordo com conclusões dos órgãos, estava em situação de calamidade, com centros de detenção que precisavam ser desativados por ausência de estrutura física, superlotação (com índices de até 300%), presos provisórios dividindo cela com presos definitivos, alimentação imprópria para o consumo humano, dentre outras violações<sup>15</sup>.

Não surpreende, portanto, ter sido o Estado do Rio Grande do Norte um dos principais palcos dos motins ocorridos no início do ano, situação que evidencia a necessidade de discutirmos as questões estruturais da política criminal de encarceramento massivo, a desigualdade social, a ausência de preservação de direitos e a necessidade de reformas que atinjam as causas dessa crise.

Diante de uma série de demonstrações das falhas estruturais e funcionais do sistema prisional com as rebeliões que ocorreram dentro dos presídios, o sentimento de insegurança passou a ser cada vez mais presente, visto que, o sistema que deveria ser o responsável pela manutenção da paz social e símbolo de segurança, tornou-se o principal demonstrativo de preocupação, caos e medo. Nesse diapasão, a presente pesquisa torna-se relevante porque discute uma proposta que visa incidir nessa situação, modificando-a, isto é, buscando combater uma das causas da crise no sistema penitenciário brasileiro.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de conhecer e incidir sobre as causas que geram a crise do sistema prisional, não apenas sobre seus efeitos, o que revela a importância de conhecermos alguns dos pressupostos e contribuições da criminologia crítica, o que faremos a seguir.

## 2 A CRIMINOLOGIA CRÍTICA E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DO SISTEMA PRISIONAL

O trabalho de Michel Foucault<sup>16</sup> pode ser considerado um dos principais marcos teóricos dos estudos críticos do sistema penal. A partir da leitura de sua obra *Vigiar e Punir*, podemos perceber algumas permanências de características marcantes da política criminal adotada na sociedade capitalista contemporânea, qual seja, o encarceramento excessivo. Isso porque, como apontado pelo autor, o projeto de “uma técnica corretiva era acompanhado do princípio de uma detenção punitiva”<sup>17</sup>, fatores estes determinantes as críticas à prisão e seus métodos.

<sup>15</sup> Vide capítulo “Ausência de investimentos no Sistema Prisional: uma hipótese de improbidade administrativa” do relatório “A Visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro”, produzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>16</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

<sup>17</sup> FOUCAULT, *op. cit.*, 1987, p. 279.

Foucault<sup>18</sup> aponta já na instituição do sistema penal moderno a grande atuação do direito penal, como instrumento repressivo, punitivo e acima de tudo controlador. Pensado, até os dias atuais, como a chave para eximir a sociedade da criminalidade e da violência que afronta a ordem social, isto é, uma forma de controle social. Quando, na verdade, apresenta-se, como uma verdadeira máquina de “fabricar delinquentes”<sup>19</sup>.

Como apontado por Foucault<sup>20</sup>, a prisão moderna não diminui necessariamente as taxas de criminalidade, podendo contribuir, inclusive, para seu aumento, multiplicação ou transformação. A quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta. O autor apresenta em sua obra dados relacionados ao encarceramento na França durante o século XIX, justificando sua alegação:

[...] A detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão, se têm mais chance de que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável, antigos detentos; 38% dos que saem das casas centrais são condenados novamente e 33% são forçados; de 1828 a 1834, de cerca de 35.000 condenados por crime, perto de 7.400 eram reincidentes (ou seja, um em cada seis); no total, um reincidente para 5,8 condenados; em 1831, em 2.174 condenados por reincidência, 350 haviam saído dos trabalhos forçados, 1.682 das casas centrais, 142 das 4 casas de correção submetidas ao mesmo regime que as centrais.<sup>21</sup>

O nascimento da prisão moderna, cujo objetivo central era o do estabelecimento do controle social e da disciplina, adveio do pensamento iluminista que combateu a prática dos tratamentos cruéis e degradantes (castigos físicos), com vistas a ressocialização do apenado. A prisão, cuja natureza disciplinar Foucault analisa, não foi implementada de forma concreta no Brasil, já que a ilegalidade e os castigos físicos permanecem sendo uma realidade. A situação caótica do nosso sistema prisional, conforme apresentamos na introdução, refletiu-se também na falha do cumprimento dos objetivos desse mesmo sistema. Nesse sentido, Foucault expõe:

O sentimento de injustiça que um prisioneiro experimenta é uma das causas que mais podem tornar indomável seu caráter. Quando se vê assim exposto a sofrimentos que a lei não ordenou nem mesmo previu, ele entra num estado habitual de cólera contra tudo o que o cerca; só vê carrascos em todos os agentes da autoridade: não pensa mais ter sido culpado; acusa a própria justiça.<sup>22</sup>

Baratta<sup>23</sup>, um dos marcos teóricos mais importantes da criminologia crítica, aponta em seus estudos que o encarceramento excessivo não é resposta eficaz para os fenômenos sociais da criminalidade e da violência, afirmando que a persistência na manutenção de um sistema penal cuja a única resposta seja o encarceramento, apenas contribui para a ampliação do problema, chegando, inclusive, a questionar a eficácia da prisão no sentido de promover a

<sup>18</sup> FOUCAULT, *op. cit.* 1987.

<sup>19</sup> FOUCAULT, *op. cit.* 1987, p. 280.

<sup>20</sup> FOUCAULT, *op. cit.* 1987.

<sup>21</sup> FOUCAULT, *op. cit.* 1987, p. 280.

<sup>22</sup> FOUCAULT, *op. cit.* 1987, p. 281.

<sup>23</sup> BARATTA, *op. cit.*, 1999.

ressocialização, já que o cárcere poderia produzir efeitos negativos sobre a personalidade e psicológico dos reclusos. Nas suas palavras:

[...] Exames clínicos realizados mediante os clássicos testes de personalidade têm demonstrado os efeitos negativos do encarceramento sobre o psicológico dos condenados e a relação desses efeitos com a duração deste. Os estudiosos deste gênero, concluem que “a possibilidade de transformar um delinquente violento antissocial em um indivíduo adaptado através de uma larga pena carcerária não parece existir”, e que “o instituto penal não pode realizar seu objetivo como instituição educativa”. O regime de “privação” tem efeitos negativos sobre a personalidade e contrário ao fim de tratamento educativo, especialmente aquelas privações relativas as reações heterossexuais, não só indireta, mas também indiretamente através do modo em que os medos de satisfação das necessidade se distribuem na comunidade carcerária conforme as reações informais de poder e de violência que a caracterizam.<sup>24</sup>

Nesse contexto torna-se relevante ressaltar a importância e contribuição da criminologia crítica para a análise do Projeto de Lei 4373/2016. Nosso principal marco teórico, para tanto, é o jurista Alessandro Baratta. Trataremos alguns dos pressupostos do seu pensamento, a fim de realizarmos uma análise sobre o papel da política criminal na nossa sociedade.

A criminologia crítica surge como uma teoria oposta à criminologia tradicional, em especial, a de tradição positivista. Esta última baseia o desenvolvimento de seus estudos na criminalidade e na sua repreensão através do sistema de justiça penal, aplicando as definições de crime e as penas conforme a letra da lei, além de focar suas análises no indivíduo delinquente.

A criminologia crítica, por sua vez, propõe-se ao estudo do crime e do criminoso de maneira integrada com o estudo das desigualdades sociais sistêmicas e o papel que a política criminal desempenha nessa realidade. Batista<sup>25</sup> afirma que para Baratta “a tarefa fundamental da criminologia é realizar a teoria crítica da realidade social do direito, na perspectiva de um modelo integrado de ciência penal”<sup>26</sup>. Essa corrente surgiu em uma época marcada pela severidade penal, principalmente pela grande criminalização de condutas tidas como desviantes e atentatórias a ordem social, daí o seu enfoque ser dado não à conduta individual, mas às instituições, estruturas sociais e política criminal.

A criminologia crítica para Baratta<sup>27</sup> provoca dois importantes movimentos, o primeiro deles é o deslocamento do pesquisador para a análise de questões objetivas e estruturais; o segundo é a explicação causal da criminalidade ser produto dos mecanismos de produção da realidade social. Tal perspectiva questiona os preconceitos que estão atrelados a construção social do crime e do criminoso, apontando como esta reforça os processos de exclusão social, geralmente dirigindo a política criminal às pessoas menos favorecidas econômica, social e culturalmente, que não possuem vínculo empregatício formal, e que, na maioria das vezes, senão sempre, são negras.

<sup>24</sup> BARATTA, *op. cit.*, 1999, p. 194.

<sup>25</sup> BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução Crítica à Criminologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

<sup>26</sup> BATISTA, *op. cit.*, 2011, p. 16.

<sup>27</sup> BARATTA, *op. cit.*, 1999.

Ao apontar tais questões, tal corrente indica a forte relação entre o sistema penal, a política criminal e o sistema capitalista, que combinados funcionam como uma forma eficaz de controle social e de criminalização dos excluídos. O sistema capitalista modificou a forma como a sociedade passou a perceber a criminalidade e os criminosos. Nesse sentido, Waccquant aduz:

Não foi tanto a criminalidade que mudou, mas o olhar que a sociedade passou a ter sobre algumas ilegalidades de visibilidade pública, ou seja, no final das contas, sobre as populações deserdadas e desamparadas (por seu status de origem) que começaram a recair a suspeita de crimes, desde o local que essas pessoas ocupam nas cidades, até os usos e tradições delas passaram a ser exploradas nos âmbitos político e midiático.<sup>28</sup>

A criminologia crítica se apresenta como um campo de estudo que vai além da definição do que seja a criminalidade, busca entender a criminalização como um processo que surgiu e se solidificou justamente a partir dessas (in)diferenças que suplantam a legislação e que criam barreiras sociais, responsáveis pela construção da opinião pública, que passa a compreendê-la como um fenômeno próprio da pobreza e como um resultado da violência.<sup>29</sup>

Alessandro Baratta afirma que:

Com a perspectiva da criminologia crítica, a criminalidade não é uma qualidade ontológica de determinados comportamentos e de determinados indivíduos, sendo que se revela mais bem como um status designado a determinados indivíduos por meio de uma dupla seleção; em primeiro lugar, a seleção dos bens protegidos penalmente, e dos comportamentos ofensivos a estes bens considerados pelas figuras legais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que cometem infrações a normas penais sancionadas. A criminalidade é segundo uma interessante perspectiva já indicada em páginas precedentes – 1 um “bem negativo” 2 distribuído desigualmente segundo a hierarquia de interesses fundada no sistema socioeconômico, e segundo a desigualdade social entre os indivíduos<sup>30</sup>.

Para isso, a criminologia crítica propõe que o objeto de estudo não seja mais o indivíduo (que atuou com conduta desviante), mas o sistema de justiça criminal que lhe é empregado no momento em que este comete um crime. Pode-se inferir que o crime nada mais é do que uma construção social. Sua definição é dada a partir da política criminal, ou seja, será crime aquilo que a lei diz que é, e a pena que lhe será aplicada será aquela estampada no tipo penal que definirá a natureza da conduta e o grau de reprovabilidade perante esta. No entanto, a definição do crime e da pena passam pelo controle dos meios políticos e da elite dominante, atendendo, em certa medida, a esses interesses. O embate que

<sup>28</sup>WACCQUANT, Loïc. Insegurança Social e Surgimento da Preocupação com a Segurança. *Panóptica*, São Paulo, v. 5, n. 19, p.2, jul. 2010. Semestral.

<sup>29</sup>SANTOS, Juarez Cirino dos. A criminologia crítica e a reforma da legislação penal. In: conferência nacional dos advogados. *Anais*. Florianópolis: Instituto de Criminologia e Política Criminal, 2005. p. 2. Disponível em: <Instituto de Criminologia e Política Criminal>. Acesso em: 10 mar. 2017.

<sup>30</sup> BARATTA, *op. cit.*, p. 167.



se apresenta diz respeito aos parâmetros utilizados para a construção desses tipos penais e quais os requisitos que são levados em consideração na definição e emprego da pena.

É uma questão que vai muito além da criminalidade em si, pois é, acima de tudo, de viés social, variando de lugar para lugar. Não é porque em determinado país há o emprego de uma pena mais rigorosa ou menos rigorosa, que o Brasil deverá adotar esse tipo de pena. Os tipos penais e as penas cominadas devem estar de acordo com a nossa realidade social.

Assim, partindo das contribuições da criminologia crítica, a política criminal a ser estabelecida precisa ser estudada e adequada a realidade na qual visa se inserir, estudando os seus benefícios e, principalmente as suas consequências. Não se admite a criação e reformulação de leis penais, sem uma análise prévia de seus impactos orçamentários e sociais, a fim de evitar realidades como a que o Brasil vive atualmente.

## 2.1 A sociologia jurídico-penal e a sociologia criminal

O sistema prisional se apresenta em meio a uma cultura encarceradora, quando deveria constituir o mecanismo que tem o objetivo de repreender condutas desviantes, punindo-as, a fim de promover a reabilitação de todos aqueles que passem pelo sistema. Para tanto, faz-se necessário compreender que o sistema penal, enquanto instituição jurisdicional que atua como reação aos comportamentos desviantes, coibindo-os, visa precipuamente à manutenção da ordem social, tida como um dos princípios elencados por Alessandro Baratta<sup>31</sup>, para explicar o campo de estudo da criminologia crítica. Assim, torna-se necessário a compreensão dos tipos de comportamentos desviantes que violam o ordenamento jurídico e implantam o mal-estar social, para definir toda a estrutura do sistema penal, mas também, devem-se considerar os parâmetros que são utilizados na construção ou reformulação dos tipos penais no ordenamento jurídico.

Dois campos de estudo podem ser aludidos sobre esse tema: a sociologia jurídico-penal e a sociologia criminal. O primeiro se propõe ao estudo dos comportamentos normativos, ou seja, a formação das normas penais e sua aplicação dentro do sistema penal. Tem como enfoque a análise dos efeitos do sistema penal.

O segundo campo de estudo, a sociologia criminal volta-se a análise do comportamento desviante, a partir da definição penal, origem e função dentro do âmbito social. Coloca-se, pois, para entender as reações institucionais dos organismos oficiais de controle social ante o comportamento desviante, contudo, também analisa as reações não institucionais, a própria reação social quanto ao comportamento reprovável. Dessa forma, afirma Baratta:

A sociologia jurídico-penal estudará, pois em primeiro lugar, os comportamentos normativos que consistem na formação e na aplicação de um sistema penal ditado, em segundo lugar, estudará os efeitos do sistema entendido como aspecto “institucional” da reação ao comportamento desviando e do controle social correspondente. A terceira categoria de comportamento abarcado pela sociologia jurídico-penal concernirá, em troca a] as reações não institucionais ao

<sup>31</sup> BARATTA, *op. cit.*, 1999.

comportamento desviado, entendidas como um aspecto integrante do controle social do desviado, em convergência com as reações institucionais estudadas nos primeiros aspectos, e b) em um nível de abstração mais alto, as conexões entre um sistema penal ditado e a correspondente estrutura econômico-social<sup>32</sup>.

Tais definições tornam-se relevantes, pois para se definir novos tipos penais ou instituir novas penalidades, deve-se avaliar o comportamento humano e os efeitos a este e a estrutura orçamentária (sociologia jurídico-penal). Assim como, deve-se considerar as reações institucionais, ou seja, a ação do próprio sistema penal, e as reações não-institucionais, proposta pela sociologia criminal. Ambas são áreas do conhecimento penal que se completam, e que quando sistematizadas podem nortear no entendimento do sistema penal brasileiro, a partir do estudo da conduta desviante e do remédio jurídico a ser empregado.

### **3 A PROPOSTA DO PROJETO DE LEI 4373/2016: ALGUNS APONTAMENTOS À LUZ DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA**

Em face do cenário caótico do sistema prisional brasileiro, o Projeto de Lei nº 4.373/2016 que “estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena”<sup>33</sup>, apresenta-se como uma interessante alternativa para limitar a realização de reformas legislativas no âmbito penal. Proposto pelos Deputados Federais Wadih Damous (PT-RJ) e Chico de Alencar (PSOL-RJ), o projeto atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados Federais.

O PL 4.373/2016, composto por oito artigos, propõe em seu artigo 1º que toda e qualquer proposta legislativa que tenha como objetivo a criação de novos tipos penais, ou o aumento da pena, ou ainda tornar sua execução mais rigorosa, terá que passar obrigatoriamente por análise prévia, a fim de que sejam avaliados os impactos sociais e orçamentários que tais modificações podem provocar.

Essa é, sem dúvidas, a maior inovação que esse projeto de lei traz para o sistema penal brasileiro. Atualmente leis penais são criadas e modificadas sem que haja nenhuma inspeção prévia acerca das consequências que tais aprovações podem trazer ao sistema penal, principalmente os impactos gerados ao sistema carcerário, que é o que mais sofre com as modificações penais que asseveram o cumprimento da pena na execução, sem qualquer conhecimento prévio de tais consequências. Muitas vezes, as propostas legislativas são movidas pelo populismo ante a reação e comoção social pela prática de determinados crimes.

O artigo 5º do PL 3.743/2016 prevê como instância responsável para a realização do referido estudo o Conselho de análise de impacto social e orçamentário de propostas penais. Tal Conselho terá um papel essencial, na análise de propostas de condão modificador dos tipos penais, para isso utilizar-se-á de dados estatísticos e projeções de custos sociais e

<sup>32</sup> BARATTA, *op. cit.*, p. 14.

<sup>33</sup> PROJETO DE LEI 4373/2016, *op. cit.*, p.1.

orçamentários, que irão fundamentar os argumentos favoráveis e desfavoráveis que serão apontados em um parecer acerca da proposta legislativa em análise. O artigo 6º estabelece que Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário de Propostas Penais deverá ser constituído no âmbito da Câmara dos Deputados e composto por servidores do quadro efetivo, com a participação dos representantes do Poder Judiciário, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Não é à toa que esse projeto de lei é referenciado como uma forma de evitar e amenizar o encarceramento excessivo do sistema prisional brasileiro, isso porque o impacto social deverá ter como referência dados quantitativos, referentes ao número estimado de novos processos de conhecimento e de execução no Poder Judiciário, assim como o número de vagas necessárias no sistema prisional e as implicações que a criminalização e os números de pena provocarão à sociedade, conforme disposição do seu artigo 3º.

Quanto ao impacto orçamentário, o artigo 4º estabelece que o Conselho deverá ter como referência os custos estimados para a criação e manutenção de novas vagas no sistema prisional, que conseqüentemente também ensejará na demanda de novos processos para o poder Judiciário.

O artigo 7º estabelece ainda que o parecer dado pelo Conselho deverá conter a fonte dos recursos a ser usada para suprir os custos decorrentes da alteração legislativa em análise. Contudo, se a proposta de modificação legislativa trazer em sua justificativa a indicação das fontes de recursos, poderá ser suprida a necessidade de analisar os impactos que tal modificação provocará, o que eximirá tal proposta de passar pela avaliação do Conselho. O parecer que for formulado pelo Conselho deverá ser anexado a proposição legislativa e deverá ser lido antes dos debates e deliberações.

A partir da análise do PL 4373/2016, podemos apontar algumas de suas possíveis contribuições para o cenário criminal no Brasil. Em primeiro lugar, o PL tem o objetivo de evitar a criação legislativa desenfreada que estabelecem novos crimes ou alteram o Código Penal no sentido de majoração das penas já previstas, bem como o Código de Processo Penal. Esta medida é de grande importância, visto que pretende ao menos minimizar o agigantamento penal que o Brasil vem vivendo nos últimos anos. Nesse sentido, destacamos trecho da justificativa do próprio projeto que indica:

Um estudo elaborado pela Associação Latino – Americana de Direito Penal e Criminologia (ALPEC), sobre as tendências legislativas do Direito Penal e Processo Penal Brasileiro do ano de 1985 a 2015, aponta que à despeito da exigência já consolidada e inquestionável do direito penal somente ser utilizado ultima ratio, a criminalização primária brasileira está em franca expansão. Segundo esse estudo, há no Brasil, atualmente, 1.688 hipóteses de criminalização primária distribuídas pelo Código Penal e dezenas de outras leis especiais. Sendo que desde a promulgação da Constituição da República de 1988 até o mês de agosto de 2015, foram editadas 77 leis ordinárias e complementares criando novos tipos penais, seja em leis extravagantes ou em artigos do Código Penal. No mesmo período, outros 21 diplomas legais previram o aumento nas penas cominadas a tipos penais já

existentes ou determinações de aumento das penas aplicadas, por meio da inclusão de majorantes ou qualificadoras.<sup>34</sup>

Segundo argumentos apresentados na justificativa do PL, quando comparados dados sobre a criação de leis penalizadoras no período militar e após a instituição da democracia no Brasil, observa-se que no regime democrático, o número de leis dessa natureza praticamente duplicou, o que indica que a política criminal tem sido a prioridade como forma de combater as situações da violência social.

Em segundo lugar, o PL também se destaca no sentido de que pretende com a criação do Conselho avaliar os impactos sociais e econômicos da adoção de alterações penais. Isto porque a política de ampliação da criminalização, também resulta no aumento da população carcerária e, portanto, impacta orçamentariamente o patrimônio público. Visto que, quanto maior o número de presos, maior a quantidade de verbas destinadas para a administração carcerária. Além disto, o projeto visa adequar as propostas legislativas ao planejamento estatal, posto que a criação descontrolada da majoração de penas e de crimes sem previsão anterior de orçamento do Estado, acaba por amplificar a situação caótica do sistema penitenciário brasileiro, provocando os fenômenos da superlotação, violações de direitos e da precariedade dos estabelecimentos.

Compreendemos que o PL 4373/2016 pode ser interpretado à luz da criminologia crítica, na medida em que não aposta na criação de novas penas e possibilidades de encarceramento como alternativas interessantes para a diminuição da criminalidade e dos problemas sociais. Conforme discutimos acima, a criminologia crítica desloca o olhar do pesquisador dos efeitos para as causas da criminalidade, que possuem raízes mais profundas do que a mera previsão legislativa com cominação de penas. Raízes estas que estão atreladas às desigualdades sociais profundas vividas por nossa sociedade.

Desta forma, o PL também se aproxima da criminologia crítica quando busca evitar o surgimento de novas modalidades encarceradoras, evitando, assim, o agigantamento do Estado Penal, cujas consequências são nefastas, especialmente para a população pobre e negra do nosso país, coincidentemente, a mesma população que atualmente compõem de forma majoritária o sistema prisional. Nesse sentido, Waccquant aduz:

De fato, o endurecimento generalizado das políticas policiais, judiciárias e penitenciárias que se observa na maior parte dos países do Primeiro Mundo há uns vinte anos decorre de uma tripla transformação do Estado, que contribui simultaneamente para acelerar e ocultar, aliando a amputação de seu braço econômico, a retração de sua proteção social e o aumento considerável de sua atuação penal. Essa transformação é a resposta burocrática dada pelas elites políticas para as mutações do emprego (terceirização e polarização dos postos de trabalho, flexibilização e intensificação do trabalho, individualização dos contratos de emprego, descontinuidade e dispersão dos trajetos profissionais) e a seus efeitos destruidores nos níveis inferiores da estrutura social e espacial. Essas mutações são o produto da mudança na relação de forças entre as classes e grupos que lutam a todo momento pelo controle do mundo do emprego. E, nessa luta, são os grandes empregadores transnacionais e as frações “modernizadoras” da burguesia cultura e da alta nobreza do Estado, aliados sob a bandeira do neoliberalismo, que tomaram

<sup>34</sup> PROJETO DE LEI 4373/2016, *op. cit.*, p.3.

a ponta e realizaram uma vasta campanha de reconstrução do poder público de acordo com seus interesses materiais e simbólicos<sup>35</sup>.

Desta forma, enxergamos o PL como uma interessante alternativa de controle do crescimento do Estado Penal e de suas consequências devastadoras que temos vivenciado nos últimos anos no Brasil, amplamente exposta em números e dados de organizações nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos. Contudo, observamos que esta iniciativa ainda é incipiente e que outras políticas de combate às desigualdades sociais precisam ser adotadas no País.

## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontado inicialmente, nos propomos ao longo desse estudo realizar uma análise de forma crítica, da atual realidade do sistema prisional brasileiro, a partir do estudo do Projeto de Lei nº 4.373/16, tendo como pilar a criminologia crítica.

Primeiramente com a análise de dados, retirados de instituições nacionais e internacionais, concluímos que o Brasil possui atualmente uma das maiores populações carcerárias do mundo, com elevadas taxas de aprisionamento de pessoas, sobretudo àquelas que se encontram à margem social.

Em contraponto a isso, nos deparamos diuturnamente com segmentos políticos e sociais que defendem a intensificação das penas como justificativa para garantir a segurança social. Tal realidade reflete a necessidade do debate acerca dos meios alternativos para a minimização do problema prisional vivenciado pelo Brasil.

Percebemos que pressupostos da criminologia crítica contribuem fortemente para a análise do Projeto de Lei 4.373/2016, na medida em que ambos sugerem a compreensão dos processos históricos da construção do crime, suas permanências e rupturas e, especialmente, relacionando-os com as necessidades do capitalismo, sendo a política penal irrefletida também um instrumento de exclusão social.

O referido Projeto de Lei, ao defender a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento da pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena, coaduna-se com a criminologia crítica, na medida em que procura minimizar a criação de leis incriminadoras, ao mesmo tempo em que apresenta uma alternativa interessante para evitar o agigantamento do sistema penal brasileiro.

Por fim, ao expor a necessidade e amplitude do tema ora debatido, defendemos, por meio de uma perspectiva crítica do sistema penal, e através do Projeto de Lei 4.373/2016, uma política criminal que recuse o encarceramento desmedido que atinge singularmente a população mais vulnerável da sociedade, em conformidade com o que foi discutido ao longo do desenvolvimento deste estudo.

Essa proposta promove uma forma de combater situações de violência social, a fim de que se busque um Estado Penal mínimo, conforme dispõe as diretrizes da nossa democrática

---

<sup>35</sup> WACCQUANT, *op. cit.*, p. 3.

Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o Projeto de Lei, aliado às políticas públicas de inclusão e assistência social, pode representar uma medida efetiva à redução de leis incriminadoras e, portanto, do número de aprisionamentos, oferecendo suporte para que se repense o modelo penal punitivista que vem sendo adotado e defendido por nossos gestores governamentais.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. [Tradução Juarez Cirino dos Santos]. 2. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. Instituto Carioca de Criminologia, 1999.

\_\_\_\_\_. Defesa dos direitos humanos e política criminal. In. *Discursos Sediciosos*, ano 2, n. 3. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 57 – 69

\_\_\_\_\_. In, Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. *Fascículos de Ciências Penais*. Porto Alegre, n. 2, abr./ maio/ jun., 1993.

BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução Crítica à Criminologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BBC BRASIL. *Situação em presídio era crítica, diz secretário de Segurança Pública*. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38626405>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A Visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. 344 p. il. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro\\_sistema\\_prisional\\_web\\_7\\_12\\_2016.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf). Acesso em: 10 de fev. 2017.

DEPEN. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes da. AUSÊNCIA DE INVESTIMENTOS NO SISTEMA PRISIONAL: UMA HIPÓTESE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. In: PÚBLICO, Conselho Nacional do Ministério et al. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional - 2016*. Brasília: Movimento, 2016. p. 28-32. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro\\_sistema\\_prisional\\_web\\_7\\_12\\_2016.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*: nascimento da prisão. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

JESUS, Maria Gorete Marques de et al. *Prisão Provisória e Lei de Drogas: Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência, 2011. 158 p. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Saiba quais foram algumas das maiores rebeliões em presídios do Brasil. 2017. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/asmais/2017/01/1846402-saiba-quais-foram-algumas-das-maiores-rebelioes-em-presidios-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ONU. *Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 october: observations and recommendations addressed to State Party*. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-subcomite-de-prevencao-da-tortura-1>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *A criminologia crítica e a reforma da legislação penal*. In: *conferência nacional dos advogados*. Florianópolis: Instituto de Criminologia e Política Criminal, 2005. p. 1 - 11. Disponível em: <Instituto de Criminologia e Política Criminal>. Acesso em: 10 mar. 2017.

WACQUANT, Loïc. Insegurança Social E Surgimento Da Preocupação Com A Segurança. *Panóptica*. São Paulo, v. 5, n. 19, p.198-213, jul. 2010. Semestral. Disponível em: <[http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op\\_5.2\\_2010\\_198-213/298](http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op_5.2_2010_198-213/298)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminología: aproximación desde un márgen*. Bogotá: Temis, 1988.