



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Mariana Barros Barreiras

**Discursos Parlamentares em Política Criminal**  
O Punitivismo na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)

Brasília  
2022



Mariana Barros Barreiras

**Discursos Parlamentares em Política Criminal**  
O Punitivismo na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB – como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

**Orientador:** Carlos David Carneiro Bichara

Brasília  
2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Mariana Barros Barreiras

**Discursos Parlamentares em Política Criminal**  
O Punitivismo na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB – como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em            de            de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados

---

Prof. Dr. Roberto Carlos Martins Pontes  
Câmara dos Deputados



# Discursos Parlamentares em Política Criminal

## O Punitivismo na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)

Mariana Barros Barreiras\*

### RESUMO

Esta pesquisa quantificou a presença de pronunciamentos punitivistas proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados nos últimos dois meses de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. O ponto de partida da pesquisa foi o Banco de Discursos da Câmara dos Deputados, em que foram selecionados discursos que contivessem os vocábulos “penal” ou “criminal”. Os achados revelaram que, excluídas as falas neutras, 75% (129 do total de 173 discursos) foram efficientistas e 25%, garantistas (44 discursos). Os discursos garantistas estão entrincheirados nos partidos de esquerda, responsáveis por 81,8% das falas. Os dados relativos aos discursos efficientistas revelam maior distribuição: 64,3% foram proferidos pelos deputados oriundos dos partidos de direita (83 discursos), 17,8% por aqueles do centro (23 discursos) e outros 17,8% pelos integrantes da esquerda (23 discursos). A maior capilaridade dos discursos de Direito Penal Máximo conta, portanto, com a esquerda punitiva: de todos os pronunciamentos da esquerda, 52,2% eram garantistas, mas 33,3% deles eram efficientistas, e 14,5%, neutros.

**Palavras-chave:** Discurso Parlamentar. Política Criminal. Punitivismo. Direito Penal Máximo. Esquerda Punitiva.

### 1. INTRODUÇÃO

Dentre os assuntos discutidos no Parlamento, a questão criminal tem ganhado ênfase nas últimas três décadas, em que assistimos ao aumento no número de assassinatos no Brasil e à explosão das taxas de encarceramento.

O principal índice criminal usado internacionalmente para medir a violência de um País é o de mortes violentas intencionais (MVI) por 100 mil habitantes. As MVI agregam homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. O índice de MVI por 100 mil habitantes saiu de

---

\* Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados. Mestre em Criminologia pela Universidade de São Paulo. Professora e Autora.



11,7 em 1980 para atingir um pico de 30,9 em 2017, e fechar 2021 em 22,3 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021). Em números absolutos, é importante frisar, o Brasil possui o maior número de homicídios no mundo. Em 2020, foram aproximadamente 47 mil os homicídios informados pelo Brasil ao Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas. Ganhou com dolorosa folga de Índia, com 40 mil, e México, com 36 mil. Apesar de possuir 2,7% dos habitantes do planeta, o Brasil abriga 20% do total de homicídios mundiais.

O aumento dos homicídios veio acompanhado do crescimento das taxas de encarceramento. Em 1990, o Brasil possuía 61 pessoas presas por 100 mil habitantes. Em 2022, com a terceira maior população carcerária do mundo, o Brasil mantinha na prisão 392 pessoas para cada grupo de 100 mil habitantes (BRASIL, 2022). Segundo dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, o Brasil, em maio de 2022, possuía 919.272 pessoas privadas de liberdade. Os ambientes carcerários no Brasil descumprem rotineiramente os direitos humanos e as garantias previstas na Constituição e na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84). As condições precárias e sub-humanas revelam falta de espaço e de higiene, doenças em série, ataques à dignidade da pessoa humana, corrupção e violência como traços perenes no sistema prisional brasileiro.

Não causa, portanto, surpresa que, no mesmo período, o Brasil tenha testemunhado o nascimento, o crescimento e a internacionalização de grandes facções criminosas. As principais organizações surgiram, precisamente, nos cárceres, como efeito colateral de décadas de políticas criminais truculentas e carentes de evidência. Ao intensificarem a presença por todo o território nacional, as facções contribuíram para o fenômeno de interiorização dos homicídios, que distribuiu a violência pelos quatro cantos do País.

Em tal cenário, é esperado que temas criminais ocupem, em grande medida, o debate político. Nas eleições de 2018, tópicos sobre a segurança pública e o sistema de justiça criminal “invadiram o debate eleitoral com um protagonismo inovador em relação a pleitos presidenciais anteriores” (BARRETO; 2021, p.91).

Ademais, com o advento de uma extrema direita organizada e militante, ganharam volume discursos calcados numa retórica violenta e em propostas simplórias e sem nenhum compromisso com dados da realidade, que pedem a criação de tipos penais, a previsão de penas cada vez mais longas e duras, a execução da pena antes do trânsito em julgado, a redução da maioridade penal, o afrouxamento do controle da ação policial e a eliminação ou matização de outras garantias materiais, processuais e de execução da pena. Esse tipo de raciocínio configura o que, em política criminal, recebe o nome de Eficientismo Penal: uma corrente político-criminal de Direito Penal Máximo, que confia de maneira desmedida no Direito Penal como instrumento eficaz para combater o crime.

Diferentemente das correntes político-criminais abolicionistas e garantistas, as teorias de Direito Penal Máximo costumam levar ao excesso punitivista, que corrói garantias materiais e processuais e deteriora a coexistência social.

É corrente, no pensamento criminológico contemporâneo, a afirmação de que a opinião pública e a classe política brasileiras, fortemente orientadas pela dramaticidade criminal da imprensa, pautam suas escolhas político-criminais em argumentos de Eficientismo Penal (BATISTA, 2002; CARVALHO, 1996; ZAFFARONI, 2012).



A partir da leitura dos discursos parlamentares proferidos na Câmara dos Deputados em novembro e dezembro de 2019, pretendemos responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a corrente político-criminal de Eficientismo Penal, que aplaude o punitivismo, foi prevalente entre os parlamentares?

A principal hipótese de trabalho é a da prevalência de discursos político-criminais eficientistas entre os Deputados Federais. Essa hipótese confirmaria a literatura criminológica contemporânea, que aponta para um perigoso monólogo punitivista.

Outra hipótese é a alternância entre discursos político-criminais eficientistas com discursos político-criminais garantistas e até mesmo abolicionistas. Essa hipótese confirmaria a existência de um ambiente rico de debate, direcionador de tomada de decisões com forte embasamento argumentativo.

Objetivou-se, assim, avaliar se o ambiente parlamentar é permeável às três principais correntes político-criminais e, portanto, plural; ou se, ao revés, há a dominância do discurso de Direito Penal Máximo, que, no limite, é um discurso de manutenção e aprofundamento das desigualdades sociais, pois permite que a classe hegemônica siga direcionando enormes contingentes de marginalizados para a captura pelo sistema de justiça criminal.

Ademais, outro intuito da pesquisa foi verificar em quais espectros político-ideológicos (esquerda/centro/direita) se concentram os discursos punitivistas, avaliando quantitativamente se todos os grupos são igualmente permeáveis aos argumentos de Direito Penal Máximo. Para esse tema, a principal hipótese foi de concentração das linhas de pensamento eficientistas nos partidos do centro e de direita.

Justifica-se a análise a partir das consequências que podem advir da hegemonia do Direito Penal Máximo. Correntes de pensamento eficientistas costumam ter pouco apego ao conhecimento científico, de modo que as medidas práticas a serem adotadas com base nessa argumentação usualmente são, a uma só vez, inócuas no que diz respeito ao resultado pretendido de equação da criminalidade e, o que é mais grave, deletérias no tocante ao respeito incondicional à dignidade humana.

Se os receptores – a população – leem ou escutam uma grande quantidade de discursos semelhantes advindos de políticos de matizes ideológicos distintos, e não têm informações alternativas concorrentes, o modelo de pensamento pode ser generalizado para representações abstratas e socialmente partilhadas sobre aquele assunto (DIJK, 2015, p. 207). Assim, o pensamento eficientista – se predominante na Câmara – se espalha pela sociedade e pode ser facilmente empregado para justificar, por exemplo, abusos policiais, sentimentos de vingança e penas cruéis e degradantes, problemas centrais do nosso sistema de justiça criminal.

O estudo parte da concepção de discurso parlamentar como eficiente estratégia no direcionamento de tomada de decisões. Seu fim último é fazer uso da argumentação, de modo a induzir o ouvinte a concordar, ou não, com determinado assunto (PAIVA, 2004, p. 19). O próprio vocábulo “parlamento” tem sua origem na palavra francesa “parler”, que significa exatamente falar, discursar. Logo, analisar o discurso parlamentar é, no limite, debruçar-se sobre a essência mesma do Poder Legislativo, cujos trabalhos são constituídos essencialmente por votações precedidas



de debates, que incluem tanto as matérias da pauta como assuntos em voga no meio social.

As falas dos Deputados Federais, em Plenário, permitem que conheçamos suas crenças subjetivas sobre variados temas. A amostragem desse tipo de discurso, aliás, é mais ampla do que a de qualquer outra espécie, porque a fala parlamentar é sempre registrada. Praticamente todos os pronunciamentos parlamentares são gravados e publicados, o que enriquece e torna mais fidedigna qualquer análise (DIJK, 2015, p. 185).

Assim, uma análise dos discursos parlamentares que se conectam com a temática penal é um retrato suficientemente confiável da visão dos deputados sobre o tema.

## 2. ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Metodologicamente, o ponto de partida da pesquisa foi o Banco de Discursos da Câmara dos Deputados. Trata-se de um repositório de pronunciamentos dos deputados e convidados em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, existente desde 1946. É possível filtrar a pesquisa por orador, partido, Unidade da Federação, data, texto ou assunto.

Optou-se por limitar a pesquisa aos discursos proferidos nos dois últimos meses de 2019 e que contivessem em seu teor os termos “penal” ou “criminal”.

A escolha por 2019 justifica-se por ser o primeiro ano do governo Bolsonaro, de forte coloração eficientista. Dado o elevado número de pronunciamentos nessa temática em 2019, o recorte pelos dois meses finais se explica por se tratar de um período em que: foi votado e aprovado o que se convencionou denominar “Pacote Anticrime”; foi votada e aprovada a Emenda Constitucional que criou a Polícia Penal; e o Supremo Tribunal Federal (STF) alterou sua jurisprudência para impedir a possibilidade de prisão após a confirmação da condenação em segunda instância, mas antes do efetivo trânsito em julgado. Todos esses temas foram profundamente prevalentes nos discursos políticos de sua época e configuraram ótima oportunidade para avaliar a presença ou ausência de efetiva ventilação no debate político-criminal.

Aplicando-se, então, o filtro temporal de 01/11/2019 a 31/12/2019 e o filtro textual dos vocábulos “penal” ou “criminal”, foram localizados 254 documentos. Os discursos encontrados foram proferidos em diferentes fases das sessões plenárias: pequeno expediente, grande expediente, breves comunicações, comunicações parlamentares, ordem do dia, encerramento. Há, portanto, comunicações muito breves, de poucos segundos, como aquelas que orientam uma votação, e falas extensas, como as de grande expediente, que podem ter a duração de até 25 minutos.

Em seguida foi realizada a leitura de cada pronunciamento, oportunidade em que 41 deles foram descartados, por estarem fora do escopo da pesquisa. A título exemplificativo dos discursos excluídos, cite-se o pronunciamento do Deputado Enéias Reis em 18 dez., em que defende que um vídeo denominado Especial de Natal, do canal Porta dos Fundos, fere a fé cristã, razão pela qual a produção do filme deve ser enquadrada no tipo penal previsto no art. 208 do Código Penal - Ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo. Obviamente, a exclusão dessas 41 falas do rol de discursos a serem analisados não decorre de viés valorativo,



mas tão somente da percepção de que não há um conteúdo político-criminal a ser classificado. Restaram, ao final, então, 213 discursos a serem classificados.

Inicialmente pretendia-se classificar os discursos como garantistas ou efficientistas, partindo-se da hipótese – posteriormente comprovada – da inexistência de espaço para discursos abolicionistas em um cenário de tamanha violência. A dualidade simplista, como se temia, logo revelou-se insuficiente. Houve a necessidade de acrescentar mais uma categoria: o viés neutro. É que muitas falas, sobretudo aquelas mais breves, tratavam de temas político-criminais sem, no entanto, se posicionar. É o caso, a título de exemplos, das falas que pedem celeridade para que um projeto seja pautado ou votado, que elogiam o resultado de um Grupo de Trabalho sobre temas penais, que defendem a necessidade de debate parlamentar amplo sobre certo tópico criminal, dentre outros.

Outra dificuldade metodológica encontrada foi a de tentar preservar o máximo possível de isenção na tarefa de classificação. Ainda que se saiba, de antemão, qual a linha de pensamento de um parlamentar ou partido, o discurso respectivo, não raras vezes, ia em direção diversa ou oposta à previamente imaginada. Assim, a classificação levou em conta a manifestação isolada, independentemente da coloração ideológica do orador.

Por fim, e nessa mesma linha, outro grande desafio de metodologia foi o de diferenciar, na tarefa de classificação, o que era o voto do parlamentar sobre um projeto e em que sentido sua fala se posicionava ao comentar o voto. Como explicaremos mais adiante, os dois principais projetos votados nesses meses – Pacote Anticrime e criação da Polícia Penal – inserem-se numa lógica de Direito Penal Máximo. No entanto, alguns deputados escolhiam por votar a favor do Pacote Anticrime, mas, ao comentar o voto, adotavam postura garantista, denunciando, por exemplo, os graves problemas do sistema carcerário, tecendo elogios à Constituição Federal, às garantias do Estado Democrático de Direito, ao STF, e assim por diante. Nos casos em que isso se dava, a opção era por catalogar a fala como garantista. Já nas hipóteses em que era feita a defesa acrítica desses projetos punitivistas, sem qualquer menção aos problemas inerentes ao sistema de justiça criminal e às garantias materiais e processuais dos réus, a opção foi por inseri-las no espectro efficientista, já que, na prática, engrossavam o coro pelo fortalecimento das engrenagens seletivas, discriminatórias e indelévels do Direito Penal.

Para fins de classificação dos partidos como de esquerda, centro ou direita no cenário parlamentar de 2019, os partidos foram assim considerados:

**Tabela 1 – Distribuição dos partidos conforme orientação ideológica**

ESQUERDA		CENTRO	DIREITA	
PCdoB	PSB	Avante	DC	PRB/Republicanos



PDT	PSOL	MDB	DEM	PRP
PMN	PT	PHS	Novo	PRTB
PPL	PV	PROS	Patriota	PSC
PPS/Cidadania	Rede	PSDB	PMB	PSD
		Solidariedade	Podemos	PSL
			PP	PTB
			PR/PL	PTC

Fonte: Congresso em Foco (2019), com adaptações da autora.

É necessário salientar que esse trabalho não pretende realizar um estudo detalhado sobre as estratégias da escrita e da fala. Análises gramaticais, pragmáticas dos atos de fala e dos atos comunicativos, retóricas, linguísticas, estilísticas, semióticas e afins não compõem o escopo dessa pesquisa.

### 3. O DISCURSO PARLAMENTAR

O conceito de discurso admite amplas possibilidades, com definições conflitantes e sobrepostas, formuladas a partir de distintas perspectivas teóricas e disciplinares. Num primeiro sentido, o termo pode ser empregado para designar o diálogo falado, em contraste com textos escritos. Com mais frequência, e passamos ao segundo sentido, o termo discurso é empregado para designar amostras ampliadas de linguagem falada ou escrita. Um terceiro sentido orienta-se ao emprego do termo discurso como um tipo específico de linguagem usado em diferentes situações sociais (ex: discurso de jornal, discurso de consultas médicas). E um quarto sentido diz respeito aos modos de estruturação das áreas do conhecimento (Ex: discurso da ciência médica, discurso jurídico) (FAIRCLOUGH, 2001).

Aqui empregaremos o termo discurso na segunda das acepções acima: quaisquer amostras ampliadas de linguagem falada ou escrita, mais especificamente aquelas empregadas pelos Deputados Federais no Plenário da Câmara dos Deputados. A grande maioria dos discursos analisados nesse trabalho diz respeito à linguagem falada, mas como existe a possibilidade de o parlamentar entregar um texto para ser “dado como lido”, isto é, para que conste das atas das sessões da Casa, alguns dos registros examinados são de textos escritos. Para fins dessa pesquisa, registros falados ou escritos serão tratados indistintamente.

Parte-se da concepção de que discurso nunca foi e tampouco será apenas um amontoado de palavras. Discursos, de uma maneira geral, são uma forma de agir sobre o mundo e sobre as pessoas. O discurso parlamentar, isto é, a fala daquelas mulheres e homens escolhidos para representar o povo, qualificada pelo ambiente de Plenário, é a antessala das transformações legislativas que tentam ordenar o mundo.

Charaudeau explica que “o discurso político não esgota, de forma alguma, todo o conceito político, mas não há política sem discurso” (CHARAUDEAU, 2013, p. 39). A política depende da ação que, por sua vez, é motivada e orientada pela linguagem.



O fenômeno da circulação dos discursos permite que se constituam espaços de discussão, de persuasão e de sedução nos quais se elaboram a ação e o pensamento políticos. Assim, o estudo do político pelo discurso se justifica precisamente em função da indissociabilidade que rege a relação entre ação política e discurso político.

Na divisão de Polsby, entre parlamento arena e parlamento transformador, cada tipo ideal de legislativo está na ponta de uma continuidade. Numa ponta está o parlamento transformador, que possui capacidade autônoma de transformar proposições de fontes variadas em atos normativos. Aqui, importa não apenas quem propôs o quê, e com qual imperatividade, mas quem processou aquilo dentro do Parlamento, com qual entusiasmo e com quanta competência. O Parlamento dos Estados Unidos é o principal exemplo de parlamento transformador.

Na outra extremidade está o parlamento arena, que funciona como cenário formal para a interação das forças políticas relevantes. Quanto mais aberto o regime político, mais múltiplas, representativas e responsáveis (*accountable*) serão as forças políticas presentes no parlamento arena. Nesse tipo de parlamento, importa como se dá o recrutamento político, isto é, importa mais saber como as pessoas viraram parlamentares, qual é a composição dos assentos, quais as vozes que estão representadas, do que como se dá o seu exercício de poder uma vez dentro. O Parlamento Inglês é o exemplo típico de parlamento arena. Nesse modelo, a influência do parlamento sobre o executivo não advém tanto da aprovação, rejeição ou alteração legislativa, e sim do efeito dissuasório ou da péssima publicidade decorrente do escrutínio e do debate parlamentar. Os parlamentares – do governo e da oposição – apresentam os melhores e mais refinados argumentos favoráveis e contrários a um projeto. Nesse tipo de parlamento, o debate significa ventilação da opinião para a educação do país em geral (POLSBY, 1975).

Cox e Morgenstern, por sua vez, criaram uma terceira categoria, intermediária, apropriada para inserir os parlamentos latino-americanos nessa tipologia. Trata-se do parlamento reativo: um tipo de parlamento que se desenvolve no presidencialismo em que não há total separação de poderes. No sistema latino-americano, o presidencialismo se aproxima do parlamentarismo por permitir ao executivo a participação direta no processo legislativo. O Presidente da República não apenas tem o poder de propor alterações legislativas – o que faz com muita frequência – como pode agir unilateralmente, com uma profusão de decretos e medidas provisórias (COX, MORGENSTERN, 2002).

O parlamento arena, como tipo ideal, é aquele em que os debates parlamentares parecem possuir mais prestígio. É do debate travado no parlamento, do compromisso dos congressistas com os melhores argumentos favoráveis e contrários a uma proposição ou tema, que o parlamentarismo se exerce, como influência sobre o Poder Executivo.

Nos temas político-criminais, os parlamentares brasileiros, majoritariamente, repetem intuitivismos e expressam-se repetindo as opiniões e medos da população, com pouca aderência ao conhecimento científico, de forte viés empírico, que vem sendo construído nos últimos três séculos pela Criminologia e pelos demais saberes criminais. Não há, portanto, como se verá adiante, efetiva preocupação em convocar os melhores argumentos, em pinçar as contribuições científicas mais avançadas, e em contra-argumentar, invocando evidências, cada tese apresentada pelos opositores. Cada grupo fica ensimesmado em suas crenças, como se o Direito Penal religião fosse. Assim, nos debates que tratam de delinear os contornos do ramo mais



incisivo e cruel do Direito, a ciência se faz ausente, bastando repetir mantras e invocar emoções e subjetivismos, sempre, obviamente, em alto e bom som e essencializando o outro.

O fato, no entanto, de sermos um parlamento muito mais reativo do que arena não implica, obviamente, a inocuidade dos debates em Plenário. Ainda que as falas dos deputados não sirvam tanto para escrutinar as propostas e exercer influência no Poder Executivo, é por meio desses pronunciamentos que não apenas os projetos político-criminais são votados, mas visões de mundo respectivas são consolidadas, com efeitos de difícil dimensionamento.

É que os discursos não apenas refletem, mas constroem, eles próprios, identidades sociais, forjam relações sociais entre os sujeitos, estruturam sistemas de conhecimento e crença. E do mesmo jeito que constrói e mantém o que está criado, o discurso tem o poder de transformação da realidade posta. “O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Partindo do conceito de ideologia como significações da realidade que contribuem para a produção, a manutenção e a transformação das relações de dominação, concordamos com Fairclough, para quem as ideologias embutidas nas práticas discursivas são particularmente eficazes quando se tornam naturalizadas e atingem o status de senso comum. É exatamente o que se passa com os temas político-criminais no Parlamento: as ideologias punitivistas se travestem de obviedades, escondendo suas colorações conservadoras. Nas práticas discursivas contrastantes é que a luta para remoldar as ideologias pode ter alguma chance de sucesso, mas, como se verá nos achados, não há muito espaço para visões antagônicas nos temas político-criminais.

Como, de fato, os eleitores leem ou escutam muitos discursos semelhantes de políticos, nas redes sociais e na mídia, os modelos de pensamento – efficientistas, neste caso – são profundamente generalizados e enraizados.

Luiz Campos, ao analisar o debate sobre o Projeto de Emenda à Constituição da redução da maioria penal, tendo como foco os impactos dessa alteração legislativa sobre o futuro dos jovens negros, em achado semelhante ao que será aqui apresentado, demonstra que fica patente uma ausência de diálogo entre apoiadores e detratores da PEC. Do total de 131 discursos favoráveis à redução, em 73% (96 falas) não se reconhece a necessidade de responder aos argumentos contrários à reivindicação apresentada. Enquanto os defensores da redução da maioria enfocam, em suas colocações, a maturidade dos jovens atuais, os opositores elencam argumentos relacionados com a precariedade social. Encastelados em suas distintas fés político-criminais, os parlamentares não dão oportunidade para que o real diálogo tenha lugar (CAMPOS, 2020).

#### **4. A POLÍTICA CRIMINAL COMO CIÊNCIA POLÍTICA DO PODER PUNITIVO**

Modernamente, a política criminal foi concebida por Feuerbach, que, de maneira pioneira, situou o Direito Penal dentro do Direito Público, separando-o do processo penal. Delinear a autonomia do Direito Penal não significou apenas afastá-lo da moral, mas também de disciplinas e saberes que o orbitavam. Assim se deu com a política criminal, então definida como o conjunto de procedimentos repressivos



através dos quais o Estado reage contra o crime (BATISTA, 2022). O Direito Penal era o conjunto de princípios que regia a disciplina e aquilo que constava das leis. A política criminal, aquilo que tentava, constantemente, aperfeiçoar o Direito Penal, fazê-lo ser aplicável. Nilo Batista explica que essa conceituação acrítica de política criminal, como mecanismos de reação que buscam aprimorar a eficácia do sistema penal, generalizou-se. Em tempos atuais, chama atenção nessa definição, particularmente, a ausência de referência às atividades preventivas e ao próprio momento de elaboração legislativa. A política criminal asséptica, que crê na racionalidade e imparcialidade do legislador, que deposita alguma esperança na pena privativa de liberdade fazia sentido naquele tempo. Hoje, na melhor das hipóteses, é um anacronismo, e na pior, uma irresponsabilidade.

Afinal, a partir da década de 1960, uma guinada teve início nas ciências criminais. O crime deixou de ser visto como algo que existe *a priori*, ontologicamente. A desviação – termo que esse novo paradigma prefere, em lugar de delito – é criada pela sociedade, pelos mecanismos de controle social formal que, ao fazerem girar a engrenagem penal, distribuem as etiquetas de crime e criminoso sempre para os mesmos grupos. As decisões sobre quais regras devem ser criadas, quais condutas devem ser consideradas desviantes e quais pessoas devem ser etiquetadas como “outsiders” são, como explica Becker, decisões políticas. “A desviação não é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação, pelas outras pessoas, de regras e sanções para um ofensor. O desviante é alguém em quem aquela etiqueta foi aplicada com sucesso” (BECKER, 1963, p.9).

É a partir desse giro epistemológico que as ciências criminais mudam suas práticas. Nasce o paradigma da reação social: o processo de criminalização – e não mais o crime ou o criminoso em si – passa a ser foco principal dos estudos, aí incluídos os momentos de criar leis penais e de submeter alguém ao sistema de justiça criminal. Não interessa mais realizar a etiologia criminal, ou seja, buscar as razões da delinquência, seja no corpo do delinquente, como preferiam os positivistas, seja no corpo social, como quiseram os teóricos do marco da Sociologia do consenso. Não cabe mais acreditar nos postulados de estabilidade, equilíbrio e funcionalismo do corpo social, que nos levará ao bem comum. Passa-se a uma visão radicalmente diversa, que inaugura a postura conflitiva do corpo social.

O resumo de Dahrendorf sobre os postulados das teorias do conflito tornou-se clássico por ser cristalino. A partir de 1960, começa-se a encarar a sociedade como algo submetido à mudança (tese da historicidade), algo composto por elementos contraditórios entre si (tese da explosividade), que contribuem para a referida mudança (tese da disfuncionalidade e da produtividade). E, para o que aqui mais nos interessa, passa-se a analisar a sociedade como algo que apenas se mantém graças à coação que alguns dos membros exercem sobre os demais (tese da coação) (DAHRENDORF, 1971).

Afastando-se, portanto, do pensamento utópico de um sistema social equilibrado, os teóricos do conflito fazem uma crítica ao Direito Penal, que passa a ser visto como uma engrenagem de manutenção e aprofundamento das desigualdades sociais.

William Chambliss e Robert Seidman não poupam palavras para defender que a justiça penal não é neutra, mas sim expressão da estrutura conflitual de uma



sociedade. O Direito Penal é criado e aplicado por uma sociedade cujas divisões oficiais reproduzem as estruturas de poder. Logo, ele serve os interesses dos grupos que detêm o poder. A criação de novas leis é uma resposta dos legisladores à demanda de uma parte da população. Essas demandas são formuladas de modo que a nova regra imponha que outra parte da população mude o seu comportamento. Como a sociedade é composta por indivíduos que ocupam posições definidas pela estrutura normativa, toda demanda por mudanças legais reflete os valores e objetivos dos demandantes, que querem alterar a sociedade.

Por mais que haja uma homogeneidade aparente, há muito dissenso sobre o que é a coisa certa a se fazer. A atividade de pressão feita pelos grupos de interesse é uma variável extremamente mais relevante na aprovação de uma lei do que o interesse público em si. Como qualquer organização burocrática, o Poder Legislativo responde às pressões dos poderosos e privilegiados e é, por isso, uma importante arma na batalha. A noção do Estado como uma moldura neutra que representa todas as pessoas é um poderoso mito legitimador do Direito. (CHAMBLISS; SEIDMAN, 1971).

Taylor, Walton e Young, ao defenderem que o Direito não é uma ciência, mas sim uma ideologia que deve ser analisada no contexto de luta de classes, explicam que é preciso questionar não somente as causas dos crimes, mas também as causas das normas. É fundamental compreender como as autoridades se tornam autoridades e como elas transformam legitimidade em legalidade. Nessa análise historicizada do Direito, as condições materiais da sociedade são colocadas no foco, porque determinam as mudanças normativas em geral, aí incluídas, óbvia e precipuamente, aquelas relacionadas às incriminações.

Talvez o ponto máximo da síntese do pensamento penal crítico encontre-se em Alessandro Baratta, que defende que o processo de criminalização é o mais poderoso mecanismo de reprodução das relações de desigualdade. Tomando emprestado o conceito de sociedade dividida de Dahrendorf, Baratta defende que não pode ser neutra a justiça de uma sociedade que usa apenas metade de sua população (classes média e alta) como fonte de onde são selecionados os juízes, e a outra metade (classe baixa) como fonte de onde são predominantemente extraídos os réus.

A distribuição de definições criminais, isto é, das etiquetas de “crime” e “criminoso”, não é equânime entre as diferentes classes sociais. Ela é desigual, muito maior entre os pobres e muito menor entre os ricos. Esse processo não ocorre de maneira fortuita, mas seguindo regras próprias, denominadas por Baratta de “second code”. Esse segundo código social, largamente baseado em simplificações, ideias pré-concebidas, estigmatizações e profecias autorrealizáveis, é crucial para fazer com que o Direito Penal desenvolva seu papel de reprodução das relações sociais, especialmente na circunscrição e marginalização de uma população criminosa recrutada nas classes sociais desfavorecidas. Aliás, grande parte dos discursos analisados nessa pesquisa emprega uma linguagem típica dos possuidores desse “second code”.

Ideias-chave para compreender o pensamento de Baratta são os conceitos de criminalização primária e secundária, etapas do processo seletivo e cuidadosamente parcial de criminalização. A criminalização primária é o momento que nos interessa nessa pesquisa, pois diz respeito precisamente à aprovação ou sanção de uma lei



penal que tipifica condutas. A criminalização secundária é a atuação do sistema de justiça criminal exercida sobre pessoas concretas, ou seja, a aplicação da pena propriamente dita. Ambas as etapas são seletivas e operam conforme um “second code”. Enquanto a criminalização secundária desenrola-se com base em preconceitos e estereótipos, a criminalização primária reflete o universo moral próprio da cultura burguesa individualista, dando total ênfase ao patrimônio privado e se orientando para atingir as formas de desvio dos grupos marginalizados. Há uma lei de tendência guiando a fragmentariedade do Direito Penal, preservando da criminalização primária as ações antissociais realizadas por integrantes das classes sociais hegemônicas (BARATTA, 2002).

Essencialmente, o que há de comum entre todos esses teóricos é, sobretudo, o abandono de uma visão neutra sobre o Direito Penal, com críticas que se dirigem não apenas ao momento de aplicação das leis, mas também à etapa de sua elaboração. A confecção de um projeto de lei penal incriminadora, a escolha do momento certo para que seja pautado – usualmente atendendo ao clamor público, impulsionado pela mídia –, a modalidade de tramitação e o ritmo das votações no Congresso Nacional, o tempo destinado ao debate e os termos empregados nas falas parlamentares, todas essas escolhas políticas contribuem para desenhar modelos distintos de poder punitivo.

Nessa perspectiva conflitual, é inapropriado o conceito de política criminal com que abrimos essa seção. A política criminal não pode se debruçar somente sobre a melhoria do conjunto de procedimentos repressivos positivados através dos quais o Estado reage contra o crime. Seu objeto necessariamente precisa ser ampliado para um momento anterior, porque a política criminal é parte da política geral. Não basta analisar as escolhas feitas, é preciso analisar como elas são feitas, por quem elas são feitas.

Parece que, antes de mais nada, a Política Criminal tem que se encarregar de conhecer o próprio sistema penal, e as funções – não só as manifestas, mas principalmente as ocultas – que ele desempenha junto ao regime econômico e à organização social. [...] Em direito penal, fala-se do legislador predominantemente como se falaria de um marciano, que paira acima dos conflitos e dos interesses; na política criminal, o legislador concreto constitui objeto privilegiado de atenção.[...] As exposições de motivos, bem como os debates parlamentares e os vetos presidenciais, constituem fontes igualmente importantes. (BATISTA, 2022, p.16).

É por tudo isso que Batista aproxima a política criminal da ciência política. A política criminal é, para ele, a ciência política do poder punitivo, e é a partir dessa premissa, e da ideia de que as falas parlamentares possuem centralidade nessa dinâmica, que essa pesquisa se desenvolve.

## 5. AS CORRENTES DE POLÍTICA CRIMINAL

É usual e didática a subdivisão do pensamento político-criminal nas seguintes categorias: Abolicionismo Penal, Garantismo Penal (ou Minimalismo) e Eficientismo Penal (ou Direito Penal Máximo, Punitivismo).



O Abolicionismo Penal é uma concepção surgida a partir da década de 1970 que defende o fim do sistema penal ou de alguns de seus aspectos, como a pena de prisão, em razão de seus efeitos deletérios. Já que o sistema penal é estigmatizante, seletivo, acelerador de carreiras criminais e incapaz de promover ressocialização, sugere-se que ele seja extinto (BARREIRAS, 2021). Essa linha de pensamento raramente encontra espaço no pensamento jurídico e político brasileiros. Nossos índices de violência distanciam-nos de propostas que soam utópicas e que, por isso, parecem ultrajar o desejo legítimo do cidadão por um patamar mínimo de segurança. Vale, no entanto, recordar as premissas do Abolicionismo, ainda que não possamos pensar em efetivar suas conclusões.

Para Louk Hulsman, criminólogo holandês e um dos principais nomes do Abolicionismo mundial, o sistema criminal deve ser abolido porque não protege a sociedade, não consegue prevenir a delinquência, carece de fundamento e de racionalidade. Ao utilizar métodos cruéis, maléficos e irracionais, o sistema penal se vale das “penas perdidas”, que são as penas carentes de racionalidade, que produzem um mal sem que sejam ouvidas as pessoas interessadas, que dão origem a novos conflitos na sociedade, por meio da exclusão, estigmatização e dominação de classe (HULSMAN, 2020). Nada desse cenário pintado por Hulsman nos é estranho. Mas nossa longa familiaridade com as “penas perdidas” convive com taxas bélicas de mortes violentas intencionais, com facções criminais transnacionais portadoras de armamento de guerra, com a terceira maior população carcerária do mundo em condições de ampla desumanidade. Assim, suas propostas de resolução dos conflitos sociais por meios alternativos, como a reparação e a conciliação, não podem, se não pretendem ser vistas como pueris e acintosas, ser pensadas no Brasil senão de modo localizado, para certos tipos de delitos e certas categorias de delinquentes. Por essa razão, falas abolicionistas são extremamente raras em nosso ambiente político-criminal.

O Minimalismo ou Garantismo Penal partilha do diagnóstico feito pela corrente abolicionista: o Direito Penal é um mal, uma forma de reação social dolorosa, que traz consigo uma série de problemas. Porém, diferentemente do primeiro grupo, os garantistas percebem, ao mesmo tempo, o Direito Penal como imprescindível. Afinal, foi com o desenvolvimento da dogmática e da principiologia penal possibilitada pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa que a humanidade se afastou dos desmandos arbitrários e supliciantes das penas medievais. Ora, o mesmo Direito Penal que age com violência contra sua clientela contém – ao menos em teoria – todo um ferramental para que essa seja uma reação controlada, racional e não um linchamento apaixonado ou uma crueldade apta a vingar a pessoa do soberano ou a figura divina. Assim, como nos ensina Ferrajoli, o fim do sistema penal levaria a uma anarquia punitiva, com respostas selvagens, uma situação muito pior do que a que atualmente vivenciamos, de um sistema penal problemático. Daí a importância de permanência do Direito Penal, com todas suas garantias. É inafastável, então, que os direitos humanos sejam o fundamento de todo o sistema penal. E é crucial manter o âmbito de incidência da lei penal reduzido a situações em que se queira proteger bens jurídicos relevantes e de forma subsidiária, ou seja, quando insuficientes as outras formas de controle social.

Ao colocar em absoluto relevo o papel de “ultima ratio” do Direito Penal, a pena pode estar apta a cumprir os dois objetivos de que nos fala Ferrajoli: prevenção dos delitos e prevenção das penas informais. A prevenção do delito está relacionada com o máximo bem-estar possível dos não desviantes (que vão se beneficiar da não-ocorrência de delitos). Mas a ideia de prevenção do delito, isoladamente, nos dirige



ao Direito Penal Máximo. Afinal, se a ideia é prevenir ao máximo, basta ao Direito Penal adotar meios ilimitadamente severos. Daí a necessidade de se ter em mente, ao lado da prevenção do delito, a prevenção de penas informais. É que na ausência do sistema penal, o que costuma se verificar é uma reação informal, selvagem, espontânea, arbitrária, punitiva, mas não penal. Esse é exatamente, na visão de Ferrajoli, o perigo das correntes abolicionistas. Se dizemos “não” ao Direito Penal, dizemos “não” também às garantias que tardamos séculos para conquistar e consolidar. No caso da prevenção das penas informais, o máximo bem-estar possível dos não-desviantes cede espaço para o mínimo mal-estar necessário dos desviantes (FERRAJOLI, 2002).

Não é novidade que os apoiadores do Garantismo, no Brasil, sejam referidos na linguagem popular e política, em tom vexatório, como “defensores dos direitos humanos” ou termos conexos. As correntes de Direito Penal Mínimo – e aí retomamos a principal hipótese de trabalho dessa pesquisa, de prevalência de discursos político-criminais eficientistas entre os Deputados Federais – acabam ficando concentradas nos ambientes da academia, das instituições especificamente relacionadas com a defesa dos direitos humanos e, como ficará demonstrado, dos partidos de esquerda.

O Eficientismo Penal, também denominado Direito Penal Máximo, por sua vez, confia no Direito Penal como instrumento eficaz para combater o crime. É uma linha de pensamento que começa a se desenhar na década de 1970 e se intensifica de maneira pronunciada na década seguinte, sobretudo sob os comandos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra. Pesquisas e experiências relativas aos impactos da atividade policial sobre a criminalidade chegaram à dura constatação de que nada funcionava, resultado popularizado na frase “nothing works”. Mas essa desesperança sobre a atuação policial e sobre o Estado de Bem-Estar Social jamais significou arrefecimento dos ímpetus punitivistas, até mesmo porque ao lado de nada funcionar havia a impaciência dos cidadãos com o incremento dos índices criminais. Estava preparado o terreno para que o abandono de grandes teorizações sobre o crime, a criminalidade e a política criminal tivesse lugar. No lugar das abstrações idealistas de conferir primazia aos direitos humanos e desenhar um Direito Penal com fortes contornos principiológicos, nasceu a Criminologia da vida cotidiana, uma ideia de volta ao básico, de fazer o que tem que ser feito contra quem fere a lei, e isso significou mais Direito Penal, independentemente das evidências favoráveis ou contrárias.

Esse realismo criminológico de direita, que tem como marco fundante a Teoria das Janelas Quebradas, defendeu – e segue defendendo – que é necessário punir mesmo, e sempre, e duramente, as menores incivilidades, já que elas seriam apenas o símbolo de uma deterioração maior. De 1980 para os dias atuais, houve momentos e vozes de mais lucidez, mas as demandas de lei e ordem se avolumam de maneira inequívoca.

A ideia é acabar com o domínio de especialistas brandos com os delinquentes. A criação de tipos penais deve ser inflacionada e acompanhada do aumento das penas. O acesso da população a armas deve ser facilitado. A segurança da população e as prerrogativas policiais são o que mais interessa, como se todos os males causados pela atuação do sistema da justiça criminal não fossem, eles mesmos, fonte de grande parte da criminalidade.

No Brasil, assistimos diariamente ao isomorfismo reformista, de que nos fala Marcos Rolim: apesar de várias evidências mostrarem que o nosso modelo de reação



ao delito não funciona – prendemos e violamos a dignidade de um número cada vez maior de pessoas e não resolvemos problema algum, só criamos mais males – existe uma forte pressão para que se faça mais do mesmo. Os gestores, em vez de alterarem o discurso, falam as mesmas coisas só que em um tom cada vez mais estridente. Muitas políticas de segurança reconhecidamente fracassadas são retomadas com mais ânimo e alarde a cada nova gestão. Novos investimentos são anunciados, com mais viaturas, mais tecnologia; medidas “de impacto” ocupam os noticiários; trocam-se chefias; promessas de ordem e rigor são seladas e tudo, rigorosamente tudo o que importa, permanece como está (ROLIM, 2006).

Não faltam evidências e vozes para criticar o policiamento militarizado, truculento e violento que realizamos no Brasil. Esse estilo de policiamento, que é reativo, que se afasta da população pelo seu fardamento, seu armamento, sua composição majoritariamente masculina, seu “ethos” viril e guerreiro e, sobretudo, por suas práticas, mais aprofunda nossos problemas, não obstante os esforços sobre-humanos dos componentes dessas forças para equacionar as questões criminais. Zaffaroni chama atenção, aliás, para a degradação que sofrem os próprios policiais. Seu conceito de policização diz respeito precisamente ao processo de deterioração ao qual se submetem pessoas dos setores carentes da população que se incorporam às agências militarizadas do sistema penal e que consiste em deteriorar sua identidade original e substituí-la por uma identidade artificial, funcional ao exercício de poder da agência (ZAFFARONI, 2001).

A mídia desempenha papel importante nesse procedimento de aplaudir o punitivismo, em suas variadas facetas. Salo de Carvalho fala de “hiperbolia das narrativas sensacionalistas” combinada com uma “anemia informacional” relativa à complexa cadeia de eventos traumáticos que explicam a ocorrência do fato ilícito. É como se o comportamento individual não dependesse da realidade social complexa em que vive o autor do fato. Ao acentuar a dicotomia entre o bem (a sociedade constituída) e o mal (o desvio, dano irreparável), o discurso sensacionalista se vale do mesmo procedimento maniqueísta das políticas criminais de Direito Penal Máximo. Ambos os discursos, da mídia sensacionalista e das políticas criminais punitivistas, representam o criminoso como um bárbaro, um anormal; tratam incidentes isolados como epidemias; criam estereótipos falsos de superpredadores urbanos; aprofundam o processo de estigmatização dos delinquentes; e exploram o sentimento de medo recorrendo com frequência à ideia de impunidade de crimes e de periculosidade dos criminosos (CARVALHO, 1996).

Na mesma linha se situa Zaffaroni, para quem, ao lado da Criminologia acadêmica, existe uma Criminologia midiática, que se baseia em uma etiologia criminal simplista, quer encontrar logo um responsável pelos delitos e canaliza a vingança contra determinados grupos humanos (os marginalizados), transmutados em verdadeiros bodes expiatórios. O discurso da Criminologia midiática atual é o do neopunitivismo dos EUA, que se expande pelo mundo globalizado e que cria a realidade de um mundo de pessoas decentes frente a uma massa de criminosos, identificada através de estereótipos que configuram um “eles” separado do resto da sociedade, por ser um conjunto de seres diferentes e maus. É necessário que o sistema penal nos proteja, sem obstáculos ou limites, porque “nós” somos puros, diferentes dos “eles”, grande perigo social (ZAFFARONI, 2012).

É tão estreito o espaço, na mídia, para o pensamento criminológico e político-criminal acadêmico que usualmente, os “especialistas” convidados são sempre os



mesmos, cujo pensamento já é conhecido do veículo de imprensa. Nilo Batista retoma um termo de Pierre Bourdieu para descrever esses especialistas: “fast thinkers”, que promovem um fast food criminológico, um alimento político-criminal pré-digerido, pré-pensado, verdadeiros “hambúrgueres conceituais”, servidos em poucas linhas nos jornais e em poucos segundos na televisão (BATISTA, 2002).

Em tal lógica maniqueísta e alarmante, alardeada diariamente nos lares e celulares, defender um Direito Penal Mínimo é compactuar com o crime, é sinal de fraqueza, características talvez inadmissíveis para muitos parlamentares, sejam eles de qualquer espectro político.

Aliás, crucial recordar que não apenas a direita ecoa as demandas punitivas. Setores da esquerda vêm trilhando o mesmo caminho há décadas. Na Inglaterra da década de 1970, partindo das mesmas constatações de desânimo com o pouco resultado das políticas criminais, Jock Young e John Lea fundaram o realismo criminológico de esquerda, preocupados não com a criminalidade em geral, mas especificamente com os delitos sofridos pela classe trabalhadora. Tratava-se, basicamente, de procurar estender a reação punitiva a condutas tradicionalmente imunes à intervenção do sistema penal. Outra diferença, nesse realismo de esquerda, é que, em teoria, haveria maior preocupação com a análise completa das causas e circunstâncias do crime, para que não se tratasse apenas de retribuição penal; e o cárcere seria destinado somente aos crimes mais graves, ancorado sempre na ideia de ressocialização das pessoas presas.

Com o tempo, no entanto, mesmo os realistas de esquerda passaram a esquecer um pouco da causalidade ampla da criminalidade, da prevenção. Não tardou a começarem a ecoar uma demanda por maior repressão penal, com reestruturação das polícias e punição exemplar da criminalidade dos poderosos, aí incluído o “histórico e irracional” discurso de necessidade de combate à corrupção (KARAM, 1996). Ocorre que, quanto maior e mais sólido o sistema de justiça criminal, quanto mais abrangentes seus tentáculos, mais fácil ele seguir a tendência de ir para onde sempre foi: para o lado dos mais necessitados. Guiar a seletividade penal, como quis Alessandro Baratta com sua política criminal alternativa – em que haveria despenalização da criminalidade comum e ampliação do sistema punitivo para reprimir a criminalidade econômica, do poder político e a do crime organizado – simplesmente parece não funcionar. Afinal, somente pode ser guia quem tem uma soma de poderes históricos, políticos e econômicos, e esse não é o caso da classe trabalhadora.

Por isso, as normas garantidoras de direitos humanos fundamentais, em sua relação com leis penais criminalizadoras, sempre foi e há de ser única e exclusivamente a de restringir – e jamais de ampliar – o espaço de atuação do poder do Estado de punir. (KARAM, 2021).

## 6. A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2019

Passemos agora, propriamente, à análise dos discursos pronunciados no Plenário da Câmara nos dois últimos meses de 2019. Era o primeiro ano do governo Bolsonaro, após uma eleição que se constituiu em marco decisivo da polarização política do País e em que os temas em torno da segurança pública e do sistema de justiça criminal invadiram o debate político para ficar. A extrema direita não se furtou, na campanha de 2018, da utilização estratégica de uma retórica violenta,



acompanhada de propostas simplórias e sem compromisso com os dados da realidade. O elogio da violência estatal em nome do combate à criminalidade tornou-se uma constante (BARRETO, 2021).

Enquanto isso acontecia, os candidatos progressistas e a direita tradicional se ressentiam de uma dificuldade – não nova – de politizar o tema criminal. Denunciar o lugar da penalidade na reprodução e aprofundamento das desigualdades do capitalismo é fácil no ambiente acadêmico, mas complexo quando se pretende dar uma resposta – rápida, politicamente conversível em votos – aos eleitores veridicamente assustados e cansados.

Uma vez eleito, Jair Bolsonaro lidou com a Câmara dos Deputados mais fragmentada da história, com 30 partidos em 2019. As maiores bancadas eleitas foram o PT, com 57 vagas, e o PSL, com 51 cadeiras. Para a esquerda, isso não era uma vitória, mas um encolhimento: em 2014, o PT tinha conseguido eleger 68 deputados. Se em 2010 a esquerda contava com 180 assentos na Câmara, passou a ter 152 em 2019.

O centro também estava em diminuição. Tinha 133 representantes em 2010 e 97 em 2019.

Para que se tenha uma dimensão do crescimento da direita, em 2018 o PSL possuía apenas 8 deputados federais, ou seja, passou a ter 43 a mais em 2019. Somados, os partidos de direita formavam a maioria da Casa no início de 2019, com 264 deputados eleitos.

Assim, a composição da Câmara para o início de 2019 era 152 deputados de esquerda (30%), 97 de centro (19%) e 264 de direita (51%).

**Tabela 2 – Perfil ideológico da Câmara dos Deputados**

Câmara dos Deputados	2010	2014	2018	2019	
				Nº absoluto	Porcentagem
<b>Esquerda</b>	180	159	136	152	30%
<b>Centro</b>	133	152	130	97	19%
<b>Direita</b>	200	202	247	264	51%

Fonte: Congresso em Foco com base em dados do TSE

Nesse cenário, algumas promessas da campanha presidencial foram prontamente colocadas em pauta, e uma delas foi o Pacote Anticrime. O Pacote Anticrime foi, inicialmente, um conjunto de projetos de leis, idealizados pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro. Entregue à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2019 como vitrine de governo, trazia alterações em 14 leis, delineando medidas de combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento. Os traços de punitivismo mais expressos encontravam-se: na tipificação de novas condutas; nas elevações de penas para diversos delitos; na possibilidade de prisão do condenado após a confirmação em segunda instância, ainda que antes do trânsito em julgado; na possibilidade de prisão imediata dos condenados por tribunal do júri, mesmo diante da possibilidade de recursos; nas limitações à progressão de regime



de pena; e no abrandamento das penalidades para o excesso cometido em legítima defesa que seja decorrente de medo, surpresa ou violenta emoção, dispositivo que foi resumido sob a alcunha “excludente de ilicitude” e que pretendia ampliar a impunidade à violência policial.

Durante a tramitação do Pacote, optou-se por criar um Grupo de Trabalho (GT) na Câmara dos Deputados. Além da proposta de Moro, o GT se baseou amplamente em outros textos, com destaque para um projeto de combate à criminalidade do Ministro do STF Alexandre de Moraes. Uma nova redação foi, então, apresentada pelo GT, combinando dispositivos dos dois projetos, deixando de fora alguns pontos e inovando em outros.

O texto final foi aprovado na Câmara em 4 dez. 2022, com aumento de penas, novas regras para a progressão de regime e livramento condicional, elevação do tempo máximo de cumprimento de pena de 30 para 40 anos. A “excludente de ilicitude” foi retirada, e muitas falas em Plenário se ressentiram dessa ausência no texto final.

O Pacote Anticrime era um dos principais panos de fundo do Plenário da Câmara naqueles meses. Em relação a esse tema, havia certo consenso sobre a necessidade de aprovar o substitutivo, redigido pelo GT. Ainda assim, mesmo dentre os apoiadores, houve alternância de posicionamentos político-criminais, pois, como explicado nas escolhas metodológicas, a mera concordância com o texto final não significava a adoção de uma postura efficientista.

Outra variável político-criminal relevante naqueles meses era a alteração da jurisprudência do STF sobre o momento em que deve ter início o cumprimento da pena privativa de liberdade. Em 7 nov. 2019, o STF decidiu ser constitucional a regra do Código de Processo Penal que prevê o esgotamento de todas as possibilidades de recurso para o início do cumprimento de pena. Esse julgamento alterou a sistemática que estava vigente no Brasil desde uma decisão do próprio STF de 2016, cuja interpretação passara a autorizar a execução da pena antes do trânsito em julgado. A decisão de 2019 terminou por beneficiar o ex-Presidente Lula, que se encontrava preso sem uma sentença definitiva. Ele deixou a prisão em 8 nov. 2019. Como era de se esperar, em relação a essa temática, a alternância de discursos foi mais marcada, com posições polarizadas convivendo no Plenário.

O terceiro tema político-criminal que dominou o Plenário da Câmara naqueles meses foi a votação e aprovação da Emenda Constitucional que criou a Polícia Penal, destinada a atuar no sistema prisional. Em relação a essa temática, não houve significativa alternância de posicionamentos. Tanto os setores conservadores, com um discurso mais bélico, militarizado, como os progressistas, com falas mais conectadas com a dignidade nas prisões, seja das pessoas presas, seja dos trabalhadores, ecoavam um quase uníssono apoio ao projeto.

Não fez eco na Câmara o fato de mais de 80 organizações e movimentos sociais terem assinado uma carta pública contra o projeto de criação da polícia penal. As entidades alertaram que a criação de uma polícia penal alteraria a natureza do trabalho nas penitenciárias, que é atividade de justiça, e não de segurança pública. A tensão e as condições degradantes do cárcere, que também atingem os trabalhadores prisionais, não seriam amenizadas pela criação de um órgão policial. E, por outro lado, fundar uma polícia penal significaria aproximar-se de uma atuação militarizada, baseada na lógica do inimigo, e contribuir para a redução da transparência e do controle externo em um sistema estruturado por problemas endêmicos de corrupção,



violência e violação de direitos. Essas premissas, aliadas à ideia básica de que somente reduzindo a população carcerária é possível melhorar o cárcere, conduziram a pesquisa a classificar os apoios irrefletidos a esse projeto como expressões, ainda que inconscientes, de Direito Penal Máximo.

Foram, portanto, catalogadas como eficientistas todas as falas que apoiavam, acriticamente, o Pacote Anticrime e a criação da polícia penal, os que defendiam aumento de penas, criação de tipos penais, fim da impunidade, prisão antes do trânsito em julgado, ou ainda aqueles que insistiam na dicotomia maniqueísta do estilo nós (bons) / eles (maus) e que aplaudiam ações policiais com fins trágicos para a população.

Foram classificados como garantistas os discursos que defendiam as garantias da Constituição Federal, o Estado Democrático de Direito, a separação de poderes, a prevenção ampla da criminalidade, com atenção às pautas sociais, que condenavam as ações policiais que resultavam em mortes de civis, que denunciavam as mazelas do sistema prisional, dentre outros.

Naturalmente – e aqui faremos uma incursão metodológica que se optou por deslocar do início do texto propositalmente, para que fossem antes apresentados os conceitos político-criminais – o comunicar é ato complexo. Uma fala pode conter pronunciamentos em ambos os sentidos ou mesmo expressar sutilezas do pensamento humano de difícil catalogação no espectro político-criminal didaticamente simplificado aqui proposto. Isso se deu em diversas ocasiões, e apesar de se revelar como problemático para o encaixe numa classificação reducionista, carrega, acima de tudo, a riqueza que deve permear grande parte do pensamento político. É verdade que essas falas não eram a maioria, mas, ainda assim, a presença delas é extremamente crucial para o real debate democrático, em que as palavras de um complementam a do outro, ventilam os autoritarismos, endurecem as leniências, formando contrapontos concretamente dialogados que permitem o consenso.

Nesses casos, de falas em que se mesclavam aspectos eficientistas, garantistas e neutros, coube fazer uma escolha final. A título de exemplo, muitas falas defendiam alguma modalidade de prisão após condenação em segunda instância que estivesse de acordo com a Constituição Federal, ou seja, na dependência de alterações constitucionais legítimas, que “a priori” não ferissem as cláusulas pétreas, e que competiriam ao próprio Congresso Nacional. Esse é um tipo de discurso que foi catalogado como garantista, porque procura resolver longas demoras para o início do cumprimento de pena, que geram a sensação ou mesmo a efetiva impunidade, mas, ao mesmo tempo, mantém o STF e a Constituição Federal como guardiões inafastáveis das garantias do Estado Democrático de Direito.

Outras falas difíceis de serem classificadas foram aquelas que defendiam alguma versão amenizada do Pacote Anticrime. Muitos deputados, sobretudo da esquerda, defenderam o substitutivo que foi à votação, mas em suas falas enalteciam as garantias do Estado Democrático de Direito, os princípios penais, o STF, a Constituição Federal. Ou seja, como o texto final era menos punitivista que o texto inicialmente enviado pelo Palácio do Planalto, e somente por isso, acabava por ser elogiado. Mais uma vez, aqui, optou-se por qualificar os discursos como garantistas, já que a maior preocupação era afastar a sede de Direito Penal Máximo da proposta inicial.

As saídas para resolver tais dificuldades metodológicas terminaram por alargar, como fica claro com os exemplos acima, o conceito de garantismo aqui

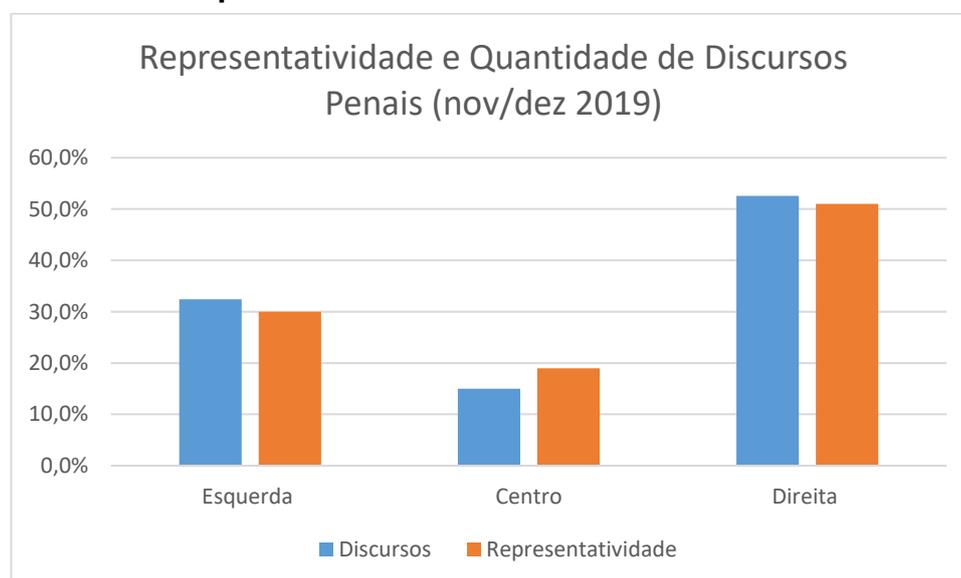


empregado. Ainda assim, com um conceito ampliado, o espaço para falas garantistas foi bastante menor que para os pronunciamentos efficientistas.

## 7. O PUNITIVISMO COMO LUGAR COMUM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Importante iniciar a apresentação dos achados quantitativos ressaltando que as falas sobre os temas político-criminais estavam distribuídas proporcionalmente entre esquerda, centro e direita, se considerados os tamanhos das respectivas bancadas. Dos 213 discursos analisados, 112 foram proferidos por deputados da direita (52,6%), 32 por deputados do centro (15%) e 69 por deputados da esquerda (32,4%). Essa quantidade guarda estreita correlação com o tamanho de cada grupo na Câmara em 2019, como se vê no gráfico abaixo.

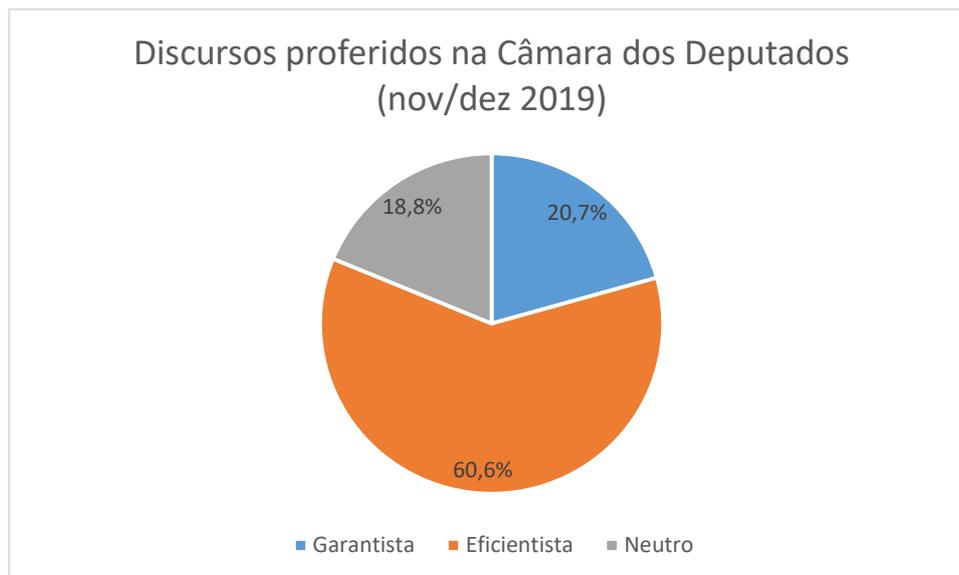
**Gráfico 1 – Representatividade e Quantidade de Discursos Penais**



A leitura dos discursos proferidos em Plenário revelou que 60,6% das falas eram de teor efficientista (129 do total de 213 discursos); 20,7% de teor garantista (44 discursos); e 18,8% eram neutras (40 discursos), ou seja, mencionavam os termos penal ou criminal, sem, no entanto, se posicionar de um ou outro lado do espectro político-criminal.

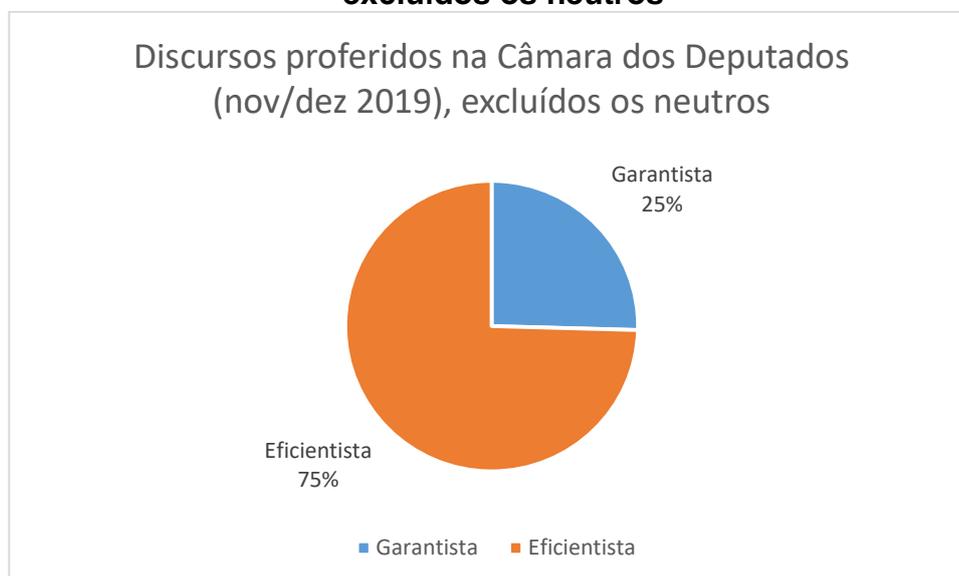
**Gráfico 2: Discursos proferidos na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**





Se excluídos os discursos neutros, a porcentagem de discursos eficientistas sobe para 75% (129 do total de 173 discursos) e a de garantistas, para 25% (44 discursos).

**Gráfico 3: Discursos proferidos na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019), excluídos os neutros**



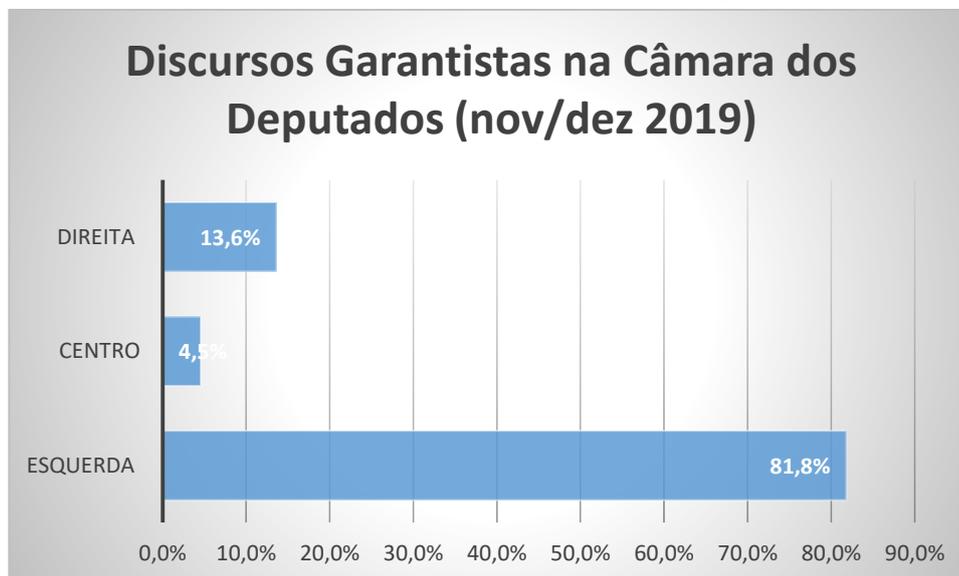
Houve, portanto, uma nítida predominância de discursos eficientistas na Câmara dos Deputados nos últimos dois meses de 2019. Para cada discurso garantista, três discursos punitivistas eram proferidos.

Quando analisados somente os discursos garantistas, prevalecem massivamente os oradores provenientes dos partidos de esquerda. De todos os discursos garantistas (44 no total), 81,8% foram proferidos por integrantes da esquerda (36 discursos), 4,5% por integrantes do centro (2 discursos) e 13,6% por



deputados dos partidos de direita (6 discursos). Há, portanto, uma concentração das manifestações garantistas nas agremiações de esquerda que, recorde-se, simbolizavam somente 30% do total de parlamentares.

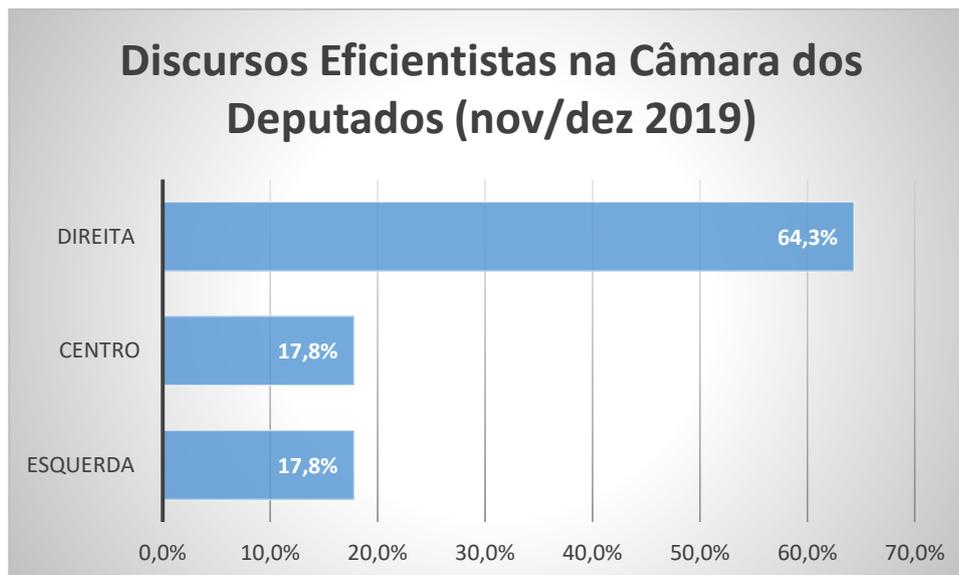
**Gráfico 4: Discursos Garantistas na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**



Os dados relativos aos discursos eficientistas, por sua vez, revelam que 64,3% foram proferidos pelos deputados oriundos dos partidos de direita (83 discursos), e o restante foi dividido igualmente: 17,8% por aqueles do centro (23 discursos) e outros 17,8% pelos integrantes da esquerda (23 discursos). Aqui, a concentração é menos intensa, a indicar que as orientações punitivistas estão mais bem distribuídas entre os oradores. A igualdade de manifestações desse cariz político-criminal entre a esquerda e o centro é digna de atenção. Havia, é verdade, mais deputados de esquerda do que de centro na Câmara em 2019, e muitos parlamentares da esquerda, como vimos acima, usaram seus tempos de fala com vieses progressistas, mas no total de pronunciamentos de Direito Penal Máximo, a esquerda estava tão representada quanto o centro.

**Gráfico 5: Discursos Eficientistas na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**

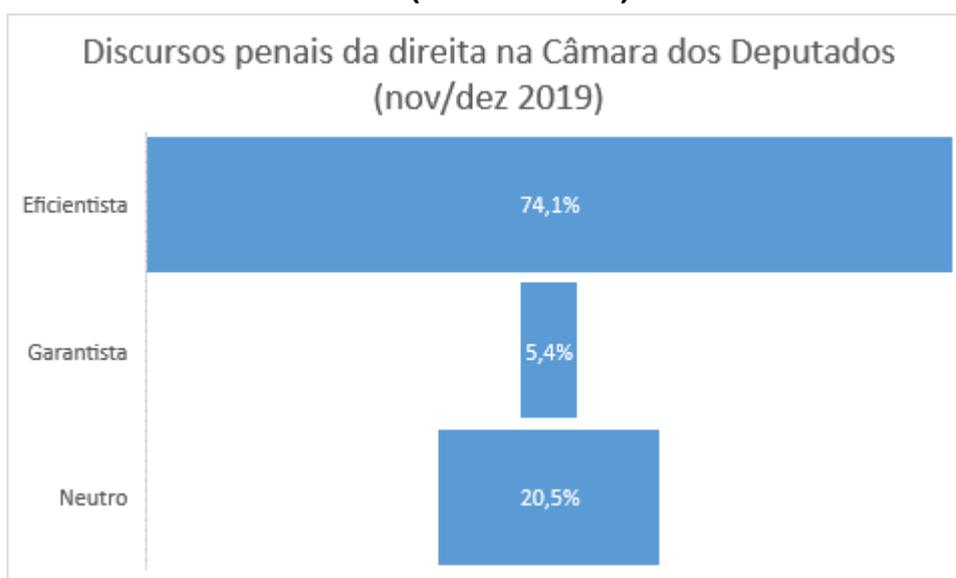




Em seguida, a classificação permitiu analisar os discursos de cada grupo ideológico (esquerda/centro/direita), com a finalidade de verificar a maior ou menor porosidade às diferentes linhas de pensamento político-criminal.

Analisados isoladamente os discursos da direita, fica evidente a pouca permeabilidade para argumentos de Direito Penal Mínimo: 74,1% das falas são eficientistas, 20,5% são neutras e somente 5,4%, garantistas.

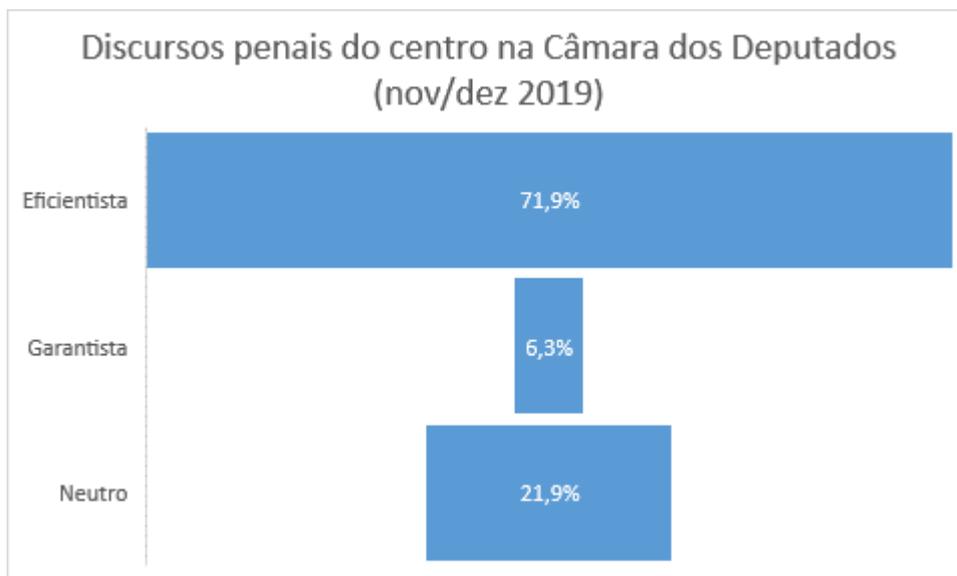
**Gráfico 6: Discursos penais da direita na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**



As falas dos partidos de centro são muito similares às da direita: 71,9% das falas são eficientistas, 21,9% são neutras e apenas 6,3%, garantistas.

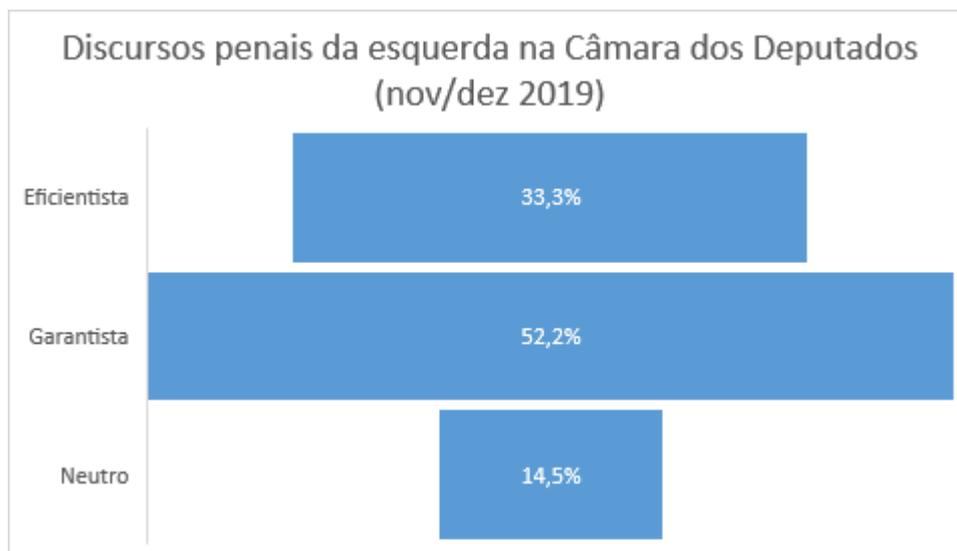


**Gráfico 7: Discursos penais do centro na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**



Já nos pronunciamentos dos partidos de esquerda a distribuição muda, e apesar de haver uma maior proporção de falas garantistas, a distribuição é mais igualitária: 52,2% dos discursos são garantistas, mas 33,3% deles são eficientistas, e 14,5%, neutros.

**Gráfico 8: Discursos penais da esquerda na Câmara dos Deputados (nov/dez 2019)**



## 8. CONCLUSÃO

Os achados confirmam a hipótese inicial, de prevalência de discursos eficientistas no Plenário da Câmara dos Deputados nos últimos dois meses de 2019.



Excluindo-se os discursos neutros, 75% das falas eram de viés punitivista, contra 25% de pronunciamentos de Direito Penal Mínimo.

Há maior concentração desses pronunciamentos nos partidos de direita e de centro: 82,1% de todos os discursos punitivistas advêm de parlamentares desses vieses ideológicos.

De todos os discursos da direita analisados, 74,1% eram de Direito Penal Máximo. Para o centro, essa cifra ficou em 71,9%. Houve, portanto, forte correlação entre o pertencimento de parlamentares a partidos conservadores e colorações político-criminais punitivistas.

Considerando-se que o pensamento de Direito Penal Máximo é histórica e atualmente expressado, sobretudo, por partidos de direita e de centro, e que tais orientações ideológicas somavam, juntos, 70% dos deputados eleitos em 2018, percebe-se que há ligeira sobrerrepresentação de discursos punitivistas (75% do total de discursos, contra 70% dos deputados de direita e centro). O excesso de falas efficientistas, portanto, conta com a contribuição da esquerda punitiva: 33,3% dos discursos da esquerda eram de Direito Penal Máximo.

Há, portanto, ampla disseminação das correntes de Direito Penal Máximo na Câmara dos Deputados, com maior concentração nas legendas de centro e direita, mas com uma penetração não desprezível nos partidos de esquerda. A mesma sistemática não se verifica com as teorias garantistas, que ficam entrincheiradas quase que exclusivamente nos partidos de esquerda: de todos os pronunciamentos de Direito Penal Mínimo, 81,8% foram proferidos por parlamentares da esquerda.

Apesar de a composição da Câmara parecer ser um fator chave para a alta concentração de discursos punitivistas, qualquer tentativa de alterar o cenário político-criminal brasileiro deve tentar debelar a resistência da própria esquerda aos argumentos mais progressistas e conectados com as garantias do Estado Democrático de Direito. Mesmo em um cenário em que as legendas de esquerda (152 deputados) eram significativamente mais numerosas que as de centro (97 deputados), os parlamentares desses espectros ideológicos deram a mesma contribuição numérica de discursos a favor do Direito Penal Máximo, com 23 discursos cada grupo.

As altas taxas de punitivismo encontradas nas falas dos deputados convertem-se, na maioria das vezes, em votos que distanciam o Brasil de um de seus principais fundamentos, o do respeito à dignidade da pessoa humana.

Foucault chamava atenção para a inquietação de proferir um discurso, atividade cotidiana e cinzenta que abriga poderes e perigos. Na política, longe de ser um elemento neutro que permite a pacificação dos antagonismos, o discurso exerce, de modo privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes. O discurso não é apenas aquilo que manifesta o desejo (de punir), mas também aquilo que é o próprio objeto do desejo (deseja-se ter o poder de punir sempre mais). O discurso não é apenas aquilo que traduz as lutas, mas aquilo por que se luta, o poder do qual as pessoas querem se apoderar. O zumbido do discurso, para Foucault, seria incessante e desordenado, mas na Câmara dos Deputados, ao menos, parece que há uma ordenação tendente ao monólogo: punir sempre, e cada vez mais severamente, é o que se há de fazer, e sobre o que se há de falar.





## REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARREIRAS, Mariana B. Manual de Criminologia. Salvador: Ed. Juspodivm, 2021.

BARRETO, Ana Luisa L. de A. (org.). Política sob Gatilho: a questão criminal nos discursos eleitorais de 2018. Rio de Janeiro: Revan, 2021.

BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro, ano 7, n° 12, p. 271-288, 2° semestre de 2002.

BATISTA, Nilo. Capítulos de Política Criminal. Rio de Janeiro: Revan, 2022.

BECKER, Howard S. Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance. Nova Iorque: The Free Press, 1963.

BRASIL. Ministério Da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN. Relatório do 12º Ciclo – INFOPEN, 2022.

CAMPOS, Luiz Augusto. Raças e eleições no Brasil. Porto Alegre: Zouk, 2020.

CARVALHO, Salo de. 331f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

CHAMBLISS, William J.; SEIDMAN, Robert B. Law, Order and Power. Reading, Massachusetts (EUA): Addison-Wesley, 1971.

CHARAUDEAU, Patrick. Discurso Político. São Paulo: Contexto, 2013.

DAHRENDORF, Ralf. Sociedad y Libertad: hacia un análisis sociológico de la actualidad. Madri: Tecnos, 1971.

DIJK, Teun A. van. Discurso e Poder. São Paulo: Contexto, 2015.

FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e mudança social. Brasília: UnB, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal. São Paulo: RT, 2002.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. São Paulo: Loyola, 1996.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. Ano 16. 2022.



HULSMAN, Louk H. C. Penas perdidas: o sistema penal em questão. 3 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

KARAM, Maria Lúcia. A Esquerda Punitiva. In: Discursos Sediciosos, n. 1. P.79-92, Rio de Janeiro: Revan, 1996.

KARAM, Maria Lúcia. A “esquerda punitiva”: vinte e cinco anos depois [livro eletrônico]. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MARTINS, Ronaldo Teixeira. O Uso da Tribuna do Senado como Estratégia de Acumulação do Capital Político. E-legis, Brasília, n. 23, p. 86-105, maio/ago. 2017, ISSN 2175.0688.

PAIVA, Cláudia Gomes. Discurso Parlamentar: bases para elaboração ou como é que se começa. Brasília: Aslegis, 2004.

POLSBY, Nelson W. Legislatures. Albany: Comparative Development Studies Center, 1975.

ROLIM, Marcos. A Síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. 5 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. A Palavra dos Mortos: conferências de Criminologia cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012.



