



Universidade de Brasília
Instituto de Psicologia
Departamento de Processos Psicológicos Básicos
Programa de Pós-graduação em Ciências do Comportamento

**CONTINGÊNCIAS E METACONTINGÊNCIAS ENVOLVIDAS NO
PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI 12.433, DE 29 DE JUNHO DE 2011**

Mariza Domiciano Carneiro Cabral

Brasília, fevereiro de 2014



Universidade de Brasília
Instituto de Psicologia
Departamento de Processos Psicológicos Básicos
Programa de Pós-graduação em Ciências do Comportamento

**CONTINGÊNCIAS E METACONTINGÊNCIAS ENVOLVIDAS NO
PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI 12.433, DE 29 DE JUNHO DE 2011**

Mariza Domiciano Carneiro Cabral

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Comportamento, do Departamento de Processos Psicológicos Básicos, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciências do Comportamento (Área de Concentração: Análise do Comportamento).
Orientador: Prof. Dr. João Cláudio Todorov

Brasília, fevereiro de 2014

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Cláudio Todorov (Presidente)
Universidade de Brasília – UNB

Profa. Dra. Laércia Abreu Vasconcelos (Membro)
Universidade de Brasília – UNB

Prof. Dr. Julio Cesar Aguiar (Membro)
Universidade Católica de Brasília – UCB

Profa. Dra. Elenice Seixas Hanna (Suplente)
Universidade de Brasília – UNB

Resumo

O presente trabalho consistiu de uma análise das contingências e metacontingências envolvidas no processo legislativo da Lei 12.433/2011, que dispõe sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo. Primeiramente foram identificadas, nos dispositivos da lei e das principais proposições que a antecedem, as contingências tríplices e os atores participantes. Em seguida foram identificadas as metacontingências envolvidas no processo de elaboração da lei, seus entrelaçamentos e produtos agregados. As metacontingências foram classificadas, de acordo com o papel que desempenhavam dentro do processo legislativo, em: Geral, Original e Processual. A Metacontingência Geral envolve todo o processo, que foi entendido como um sistema composto de subsistemas (comissões e Plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal), onde ocorrem as Metacontingências Processuais. Já Metacontingências Originais envolvem o processo de elaboração dos projetos de lei e seus entrelaçamentos são desconhecidos, só se tendo acesso ao produto agregado. Foi constatado que para se atingir as consequências culturais previstas na Metacontingência Geral é necessário a ocorrência de macrocontingências. Com a análise verificou-se que o ambiente cultural selecionador do processo de elaboração de leis são os parlamentares que votam nas proposições elaboradas, bem como os eleitores e lobistas. Parte das contingências comportamentais entrelaçadas, tais como acordos e lobbys, não se tornam públicas, ocorrendo nos bastidores do legislativo. Nas proposições, contingências foram elaboradas sem planejamento cultural, refletindo o despreparo técnico-legislativo dos parlamentares. O conceito de metacontingência é necessário para a realização de análises complexas e que a participação de analistas do comportamento no processo de elaboração de leis poderia contribuir para um melhor planejamento cultural e controle social da lei.

Palavras-chaves: contingência, metacontingência, controle social, processo legislativo, remição da pena.

Abstract

This study consisted in a contingency and metacontingency analysis of the legislative process of the law 12.433/2011, which provides for the remission of part of the execution time of penalty for study. First was identified, in the provisions of the law and the main proposals which precede it, the triple contingencies and the participating actors. Then were analyzed the metacontingencies involved in the process of drafting the law, interlocking contingencies and aggregate products. The metacontingencies were classified according to the role they played in the legislative process in: General, Original and Procedural. The General Metacontingency involves the entire process, which was understood as a system composed of subsystems (commissions and plenary of the House of Representatives and Senate), where the Procedural Metacontingencies occurs. The Originals Metacontingencies involve the process of preparing the draft law. Its interlocking behavior contingencies are unknown, only the aggregate products were accessible. It was noted that to achieve the cultural consequences provided in the General Metacontingency it is required the occurrence of macrocontingencies. With the analysis it was found that the cultural selecting environment of the law-making process is the legislators who vote in elaborated proposals, electors and lobbyists. Part of the interlocking behavioral contingencies, such as agreements and lobbies, do not become public, occurring on backstage of the legislative. In legislative proposals, contingencies were developed without cultural planning which reflects the technical-legislative unpreparedness of parliamentarians. The concept of metacontingency is necessary to perform complex analyses and that the participation of behavior analysts in the lawmaking process could contribute to a better cultural planning and social control.

Keywords: contingency, metacontingency, social control, legislative process, remission of sentence.

Lista de Anexos

Anexo A. Tramitação (SF-CD-SF).....	77
Anexo B. PLS 265/2006.....	95
Anexo C. Requerimento do senador Wellington Salgado solicitando que a matéria seja apreciada pela CE.....	97
Anexo D. Parecer com emenda do senador Wilson Matos (CE-SF).....	98
Anexo E. Requerimentos solicitando tramitação conjunta dos PLS 265/2006, 154/2007 e 230/2008.....	101
Anexo F. PLS 164/2007.....	103
Anexo G. PLS 230/2008.....	109
Anexo H. Parecer com substitutivo do senador Expedito Júnior (CE-SF).....	114
Anexo I. Emendas do senador Expedito Júnior (SF).....	123
Anexo J. Correspondência da juíza da Vara de Execuções Penais e Corregedoria dos Presídios da Comarca de Guarapuava – PR.....	125
Anexo K. 1º Parecer com substitutivo do senador Roberto Cavalcanti (CE-SF).....	126
Anexo L. Emenda do senador Flávio Arns.....	135
Anexo M. 2º Parecer com substitutivo do senador Roberto Cavalcanti (CE-SF).....	141
Anexo N. Parecer do senador Antônio Carlos Valadares (CCJ-SF).....	153
Anexo O. Substitutivo do senador Antônio Carlos Valadares (CCJ-SF).....	161
Anexo P. PL 4.230/2004.....	163
Anexo Q. Emendas de Plenário (CD).....	166
Anexo R. Parecer do deputado Amauri Teixeira com emenda substitutiva global (CSPCCO-CD).....	169
Anexo S. Parecer do deputado Arthur Oliveira Maia (CCJC-CD).....	175

Anexo T. Substitutivo do deputado Arthur Oliveira Maia (CCJC-CD).....	176
Anexo U. 1º Parecer do senador Antônio Carlos Valadares (CCJ-SF).....	179
Anexo V. 2º Parecer do senador Antônio Carlos Valadares (CCJ-SF).....	192
Anexo W. Texto Final remetido à Presidência da República.....	206
Anexo X. Lei 12.433, de 29 de junho de 2011.....	208

Lista de Figuras

Figura 1.	Fluxograma da tramitação legislativa do PLS 265/2006.....	29
Figura 2.	Produto Agregado 1 antecedendo a Metacontingência 2.....	37
Figura 3.	Metacontingência 5 e os Produtos Agregados que a antecedem.....	38
Figura 4.	Fatos processuais que desencadearam a ocorrência de novas metacontingências na Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE do Senado Federal.....	38

Lista de Tabelas

Tabela 1. Classificação das metacontingências encontradas e local onde ocorreram os principais entrelaçamentos.....	33
Tabela 2. Sequência dos produtos agregados observados ao longo da tramitação legislativa.....	36
Tabela 3. Sugestões e emendas apresentadas nas metacontingências 6 e 7.....	39
Tabela 4. Discrepâncias encontradas entre o parecer do senador Expedito Júnior e seu substitutivo.....	43
Tabela 5. Número de contingências encontradas em cada dispositivo.....	44
Tabela 6. Atores das contingências encontradas nos dispositivos.....	46
Tabela 7. Contingências referentes à remição da pena pelo estudo nos projetos de lei.....	48
Tabela 8. Contingências referentes à remição da pena pelo estudo nos substitutivos aprovados.....	50
Tabela 9. Contingências referentes à remição da pena pelo estudo para condenados por crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, crimes hediondos e crimes dolosos cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, encontradas no substitutivo aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.....	51
Tabela 10. Contingência relacionada ao cometimento de falta grave.....	52
Tabela 11. Contingência relacionada à conclusão do ensino fundamental, médio ou superior durante o cumprimento da pena.....	53
Tabela 12. Contingências contidas na Lei 12.433/2011.....	55
Tabela 13. Cronologia das contingências finais (que compõem a Lei 12.433/2011) ao longo do processo legislativo.....	56

Índice

Banca Examinadora	ii
Resumo	iii
Abstract.....	iv
Lista de Anexos.....	v
Lista de Figuras.....	vii
Lista de Tabelas	viii
Introdução	1
Comportamento Social e Controle Social.....	1
Contingências, Metacontingências e o estudo de leis.....	3
A evolução da legislação penal.....	7
A legislação penal brasileira e a remição da pena pelo estudo.....	12
O Processo Legislativo brasileiro	14
Método	23
Material analisado.....	23
Procedimento de coleta de dados.....	24
Procedimento de análise de dados	24
Resultado e Análises	29
Tramitação	29
Metacontingências	32
Contingências.....	44
Discussão	59
Considerações Finais	67
Referências.....	69

Anexos77

A Análise do Comportamento, desde o seu surgimento, tem focado, prioritariamente, no estudo do comportamento individual. Mesmo que em obras como *Walden Two* (1978/1948), *Ciência e Comportamento Humano* (2007/1953) e *Beyond Freedom and Dignity* (2002/1971), Skinner já tivesse delineado a importância do planejamento e do controle social, o estudo do comportamento social tem sido relegado a segundo plano. Nos últimos anos tem crescido o número de trabalhos relacionados ao estudo de práticas culturais e planejamento cultural, mas em comparação aos que tratam do comportamento individual, a gama de pesquisas que aborda esses quesitos é ainda bastante pequena.

Dentre as várias ferramentas de pesquisa do comportamento social, uma parcela significativa dos estudos publicados tem se utilizado do conceito de metacontingência, principalmente na análise de lei e códigos de leis.

Ora, se cabe à Análise do Comportamento investigar também os fenômenos sociais, ela deveria se aproximar mais das ditas ciências sociais, que estudam a sociedade e a cultura dos seres humanos (Malagodi & Jackson, 1989; Sampaio & Andery, 2010). É o que se pretende com o presente trabalho, que buscará contribuir para a aproximação da Análise do Comportamento com o Direito, por meio do estudo do Processo Legislativo, a partir da análise de metacontingências. A seguir, alguns conceitos relacionados às duas áreas serão apresentados.

Comportamento Social e Controle Social

Skinner (2007/1953) definiu o comportamento social como sendo o comportamento de pelo menos duas pessoas em relação uma a outra ou em relação a um ambiente comum. A resposta de um indivíduo pode servir como antecedente ou mesmo ser consequente ao comportamento de outro.

O comportamento social vai desde um simples episódio social ao comportamento de grupos. Ao falar do comportamento de grupos, Skinner (2007/1953) afirma:

Se é sempre o indivíduo que se comporta, não obstante é o grupo que tem o efeito mais poderoso. Juntando-se a um grupo o indivíduo aumenta seu poder de conseguir reforço. (...) As consequências reforçadoras geradas pelo grupo excedem facilmente os totais das consequências que poderiam ser conseguidas pelos membros se agissem separadamente. O efeito reforçador total é enormemente acrescido. (p. 341)

Dessa maneira, os indivíduos vivem e se organizam em grupos. Grupos estes compostos por indivíduos que exercem controle uns sobre os outros. As pessoas reforçam e punem os comportamentos umas das outras, agindo ao mesmo tempo como controladores e controlados. É o controle social, já definido desde os primórdios da psicologia social como uma necessidade de toda e qualquer sociedade complexa (Ross, 2009/1901).

Skinner (2007/1953) apontou que por meio do poder de reforçar e punir, o grupo exerce um controle ético sobre cada um de seus membros. Ele explica que no meio social, existem agências controladoras que “manipulam conjuntos particulares de variáveis. Essas agências são geralmente mais bem organizadas que o grupo como um todo, e frequentemente operam com maior sucesso.” (p. 363). Sendo o Governo, uma forte agência de controle, que faz uso das técnicas de reforçar e punir, com o suporte de leis, em busca da manutenção ou promoção da ordem social.

Segundo Black (1976), “o controle social é o aspecto normativo da vida em sociedade” (p. 105), é ele quem define o que é certo e o que errado, o que é permissivo e o que é proibido. Assim como Skinner (2007/1953), o autor explica que esse controle pode ser exercido de diversas maneiras pela família, religião, lei, entre outras.

Sidman (2011/1989), por sua vez, esclarece que as formas de controle podem ser coercitivas ou não. Porém, no controle por meio de leis, é mais comum a utilização da punição, apesar de não ser a forma mais favorável de controle de comportamentos emitidos.

O controle social impede que uma pessoa, em defesa de seus interesses individuais, prejudique outra(s). Desta forma, a lei, assim como as demais formas de controle, preza pelo coletivo em detrimento do individual, visando um bem maior (Guerin, 1994; Ross, 2009/1901; Skinner, 2007/1953).

Para Skinner (2007/1953),

A lei é então o enunciado de uma contingência de reforço mantida por uma agência governamental. A contingência pode ter prevalecido como prática controladora antes de sua codificação como lei, ou pode representar um novo procedimento que entra em efeito com a passagem da lei. Assim, as leis são tanto descrições de procedimentos passados como garantias de procedimentos semelhantes no futuro. Uma lei é uma regra de conduta no sentido de que especifica as consequências de certas ações que por seu turno ‘regem’ o comportamento. (p. 370)

A lei, então, é um enunciado que funciona como mecanismo de controle, composta por dispositivos (artigos, incisos, parágrafos, alíneas) que descrevem contingências. Subentende-se, portanto, que toda lei é elaborada para controlar comportamentos através de reforçamentos e punições.

Contingências, Metacontingências e o estudo de leis

Contingência é entendida como uma unidade de análise que explica as relações de dependência entre eventos, entre as ações de uma pessoa e seu ambiente. A contingência tríplice descreve a relação entre a resposta e eventos ambientais anteriores e posteriores.

Entende-se como eventos anteriores o que Skinner (1938, 2007/1953) chamou de antecedentes; a resposta seria o próprio comportamento; e, os eventos posteriores, as consequências. Sendo assim, a contingência explica uma relação entre um comportamento e sua consequência. Sendo um enunciado do tipo “se..., então...”. Elucidando melhor, “se ‘tal comportamento’ ocorrer, então ‘tal consequência’ ocorrerá” (Skinner, 2007/1953; Todorov, 1991, 2007, 2012).

Todorov (1987) esclarece que no ambiente social, no comportamento de pessoas interagindo umas com as outras, “a contingência tríplice serve apenas como ponto de partida” (p.10), fazendo-se necessário uma ferramenta distinta para análise da complexidade envolvida no comportamento social.

Nesse sentido, em 1986, Glenn propôs o conceito de metacontingência, que sofreu diversos aprimoramentos posteriores (Glenn, 1988, 1991, 2004; Glenn & Malott, 2004; Houmanfar & Rodrigues, 2006; Malott & Glenn, 2006).

Ao fazer uma análise da obra *Walden II* (Skinner, 1978), Glenn (1986) observou a existência de dois diferentes tipos de contingência, a contingência de reforçamento e a metacontingência, que envolvia a relação de contingências e uma consequência cultural comum. A autora explicou que esses dois tipos de contingência refletem a diferenciação entre a seleção do comportamento operante e a seleção de práticas culturais. A definição de metacontingência descreve uma relação entre o conjunto de contingências comportamentais entrelaçadas e o efeito a longo prazo causado no ambiente, resultante desses entrelaçamentos.

Glenn (1988) apresenta uma reformulação do conceito, entendendo a metacontingência como “(...) a unidade de análise que engloba uma prática cultural, em todas suas variações, e o efeito agregado de todas as atuais variações. Os efeitos das práticas culturais devem ser especificados empiricamente” (p. 168).

Posteriormente, ao dissertarem sobre a complexidade organizacional, Glenn e Malott (2004) apresentam uma terceira definição de metacontingência, com a inclusão da noção de sistema receptor. O sistema receptor é o recipiente do produto agregado, funcionando como ambiente selecionador das contingências comportamentais entrelaçadas. Sendo assim, o sistema receptor seleciona as contingências comportamentais entrelaçadas ao fornecer consequências.

Percebendo que o conceito de metacontingência não abrangia todas as relações envolvidas nas diversas práticas culturais existentes, Glenn (2004) apresentou o conceito de macrocontingências. Entendo que macrocontingência é “a relação entre uma prática cultural e a soma cumulativa das consequências dos macrocomportamentos que constituem uma prática” (p. 142).

A macrocontingência se difere da metacontingência por não possuir contingências entrelaçadas, sendo contingências comportamentais ocorrendo individualmente, que resultam em um produto agregado. Seria, então, uma repetição de contingências por diversos indivíduos resultando em uma prática cultural (Glenn, 2004; Malott & Glenn, 2006).

Malott e Glenn (2006) esclarecem que existem três tipos de produto agregado: o que resulta das macrocontingências, o que resulta do entrelaçamento de contingências comportamentais e produz um único produto e o que resulta do entrelaçamento de contingências recorrentes. Aqui as autoras parecem admitir a possibilidade de existência de metacontingência sem a necessidade de recorrência, como na criação de leis, por exemplo. Entretanto, quando apresentam a definição de metacontingência, elas afirmam que “são as relações contingentes entre a recorrência de contingências operantes entrelaçadas tendo um produto agregado e uma consequência funcional baseada na natureza do produto” (p. 38).

O uso da metacontingência como ferramenta de análise é ainda muito debatido. Apesar de ser amplamente utilizada, ainda não há consenso na área sobre a necessidade de

uma nova ferramenta para análise do comportamento social. Nesse sentido, muitos artigos reafirmam a importância do conceito, sua definição e reformulações (Andery & Sérgio, 1997; Houmanfar & Rodrigues, 2006; Malott & Glenn, 2006; Martone & Todorov, 2007; Todorov, 2009, 2013).

Vichi, Andery e Glenn (2009) alegam que o conceito de metacontingência pode ajudar a explicar a origem e a evolução de várias entidades que têm suas práticas culturais adaptadas ao social. A lei é uma delas. Dessa forma, tanto o conceito de contingência como o de metacontingência tem sido utilizado como ferramenta na análise de leis e códigos de lei.

Todorov (1987), precursor desta linha de pesquisa, realizou um estudo sobre o processo constituinte, entendendo a Constituição como um conjunto de metacontingências. Posteriormente, o trabalho realizado por Todorov, Moreira, Prudêncio e Pereira (2004) consistiu em uma análise do Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo por artigo, quanto às contingências e metacontingências. Dando continuidade à análise do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem-se, ainda, o estudo do controle do Estatuto da Criança e do Adolescente sobre as práticas jurídicas em processos de infração de adolescentes no Distrito Federal (Prudêncio, 2006) e uma análise de correspondência entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e o comportamento dos aplicadores e executores da lei (Pereira, 2006).

Deve-se citar também o estudo de contingências e metacontingências das Leis Orgânicas de Saúde – LOS e do Sistema Único de Saúde – SUS (Martins, 2009) e o estudo de análise de contingências na proposta de Estatuto da Pessoa com Deficiência (Almeida-Verdu, Cabral, Carrara & Bolsoni-Silva, 2009).

Mais recentemente, Forero, García, Silva e López-López (2012) publicaram um estudo onde realizaram uma análise de metacontingências da Lei de Justiça e Paz da Colômbia, sendo o primeiro trabalho envolvendo metacontingência e o estudo de leis realizado fora do Brasil. No último ano, Carvalho (2013), em sua dissertação de mestrado fez

uma análise das contingências e metacontingências envolvidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A partir desses estudos decidiu-se trabalhar fazendo uma análise das contingências e metacontingências envolvidas no Processo Legislativo da Lei 12.433/2011, que altera a Lei de Execução Penal para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. A seguir serão apresentados alguns pontos a respeito da evolução da legislação penal.

A evolução da legislação penal

Segundo Skinner (2007) é por meio da seleção pelas consequências que os indivíduos e a cultura evoluem. A lei, assim como o próprio sistema judiciário, é produto do comportamento. Dispositivos que não atendem mais a seu fim são substituídos por outros, assim, algumas leis mais antigas são revogadas por leis novas.

A lei não é estática, está em contínua transformação. Black (1976) explica que a lei, assim como o controle social, varia de acordo com a cultura. Sociedades mais complexas têm leis mais complexas, sociedades mais simples têm leis mais simples.

As leis são objeto de estudo da filosofia há séculos. Platão, Aristóteles e Cícero já se empenhavam em entender e explicar a supremacia da lei. Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, dentre tantos outros, discutiram a definição de lei e os seus anseios (Ferreira, 2012). É vontade divina? Segue à razão? Atende à justiça? É expressão da vontade do povo ou do legislador?

Na história das leis, tem-se que as primeiras leis da humanidade eram creditadas à vontade dos deuses. A religião, a magia e o sobrenatural permeavam as proibições primitivas que eram impostas numa tentativa de se diminuir a ira divina. Eram os chamados *tabus*, proibições inquestionáveis que quando quebradas resultavam em desgraça pronunciada. Diversas condutas eram punidas com a “pena de morte” como, por exemplo, ter filhos

gêmeos – que era tido como prova de infidelidade. As “leis” estabeleciam uma pena com função reparadora, onde o infrator tinha o dever de retratar-se ante a divindade (Arruda, 2009).

No período pós-primitivo surge a fase da vingança privada. Ocorrido um crime, havia a reação da vítima, de parentes e de todo o grupo social, que agiam para atingir o ofensor e até mesmo todo o seu grupo. Na maioria das vezes havia uma desproporção entre a ofensa e a resposta do ofendido, um tapa, por exemplo, poderia ter como revide a morte. Essa aplicação extensiva de castigos de forma desproporcional muitas vezes resultava em guerras entre os clãs (Mirabete, 2001; Silva, 2010).

Com a organização da sociedade, novas leis surgiram. Um grande avanço na história da legislação penal veio com a lei de talião. O termo “talião” vem do latim *talius* e significa desforra igual à ofensa. O princípio previa certa proporcionalidade entre a agressão sofrida e a pena. Os principais códigos de moral da Antiguidade adotavam o princípio do talião: Torá, Alcorão, Código de Hamurabi, Código de Manu, Lei das XII Tábuas (Silva, 2010).

Recorrendo-se a Vieira (1994) é possível observar que alguns dispositivos ilustram bem o princípio do talião: a) Código de Hamurabi, art. 196, “se um homem destruiu um olho de outro homem, destruirão o seu olho” (p. 35); b) Código de Manu, art. 276, “de qualquer membro que se sirva um homem de baixo nascimento para ferir um superior, esse membro deve ser mutilado” (p. 81); c) Lei da XII Tábuas, Tábua Sétima, 10, “se alguém difama outrem com palavras ou cânticos, que seja fustigado” (p. 142).

Porém, o abrandamento da pena só se tornou possível com a composição, que consistia na substituição da pena corporal por uma pena pecuniária ou patrimonial. Os códigos citados também reproduziam a composição, trazendo dispositivos que previam a substituição da pena (Arruda, 2009; Silva, 2010).

Em Vieira (1994) é possível verificar alguns dispositivos que trazem esse regime, cita-se: a) Código de Hamurabi, art. 199, “se destruiu o olho do escravo de um homem ou quebrou o osso do escravo, pesará a metade de seu preço” (p. 36); b) Código de Manu, art. 370, “um homem já reconhecido culpado na primeira vez e que, ao cabo de um ano, é ainda acusado de adultério, deve pagar uma multa dupla; e assim também por ter coabitado com a filha de um excomungado ou com uma mulher *Tchandali*¹” (p. 91); c) Lei das XII Tábuas, Tábua VII, terceiro ponto, “se alguém, sem razão, cortou árvores de outrem, que seja condenado a indenizar à razão de 25 *asses*² por árvore cortada” (p. 138). Portanto, a mudança da pena corporal para a pena pecuniária representa uma maior adaptação do instituto da pena, uma vez que visava reparar o dano e não simplesmente aplacar a vingança.

Posteriormente tem-se a fase da vingança pública, onde o poder de punir também cabia ao soberano. Aqui, as leis penais abordavam os crimes públicos e os crimes privados. Cabia ao Estado, com a função de garantir a segurança pública, reprimir o infrator quando houvesse o cometimento de um crime público. Essa divisão existia na Grécia e na Roma Antiga (Mirabete, 2001; Silva, 2010).

O Império Romano previa a aplicação de diferentes penas, como decapitação e crucificação, abandono às feras, cremação para infrações mais graves. Quando a falta cometida era menos grave, previa-se penas tais como o trabalho forçado e lutar com as feras do circo (Arruda, 2009).

Com a queda do Império Romano, na Idade Média, as leis penais tornaram-se uma mescla do direito romano, canônico e germânico e tinham como fundamento provocar o medo coletivo (Arruda, 2009). Era tempo de suplício e as penas eram aplicadas para servir de exemplo para os cidadãos. Foucault (2008) explica que a pena de suplício “é uma produção

¹ Casta mais baixa do hinduísmo.

² Moeda Romana em circulação durante a República e o Império.

diferenciada de sofrimentos, um ritual organizado para a marcação das vítimas e a manifestação do poder que pune” (p. 32). O corpo era o que se buscava punir.

Arruda (2009) esclarece que a imposição do sofrimento era balizada pela gravidade e pela natureza do crime em um tipo de “código da dor”. Com o suplício buscava-se marcar a memória dos homens com lembranças do que acontecia com aqueles que infringiam as leis, desde a decapitação, que representava o marco zero (sem sofrimento) ao esquartejamento, arranchamento de vísceras, dentre outras penas que representavam um sofrimento máximo. A maior pena não era a morte e sim a tortura como meio de sofrimento lento e cruel que conduzia à morte.

A lei penal mais uma vez transformou-se, o que antes se resumia a castigos corporais excessivos e meramente vingativos tornou-se, com o suplício, um castigo corporal ainda excessivo, mas que também servia de exemplo para a sociedade ao ser aplicado em praça pública. As consequências atingiam, além do condenado, todos os indivíduos, servindo de regra, “não faça isso, senão acontecerá o mesmo com você”.

Ainda não havia a pena de prisão. A privação da liberdade tinha um caráter provisório, restringia-se à custódia dos réus até a execução das condenações. (Bittencourt, 2011; Sousa, 2000). Foi somente na final do século XVIII e início do século XIX, inspirada no Direito Canônico, que a pena de detenção passou a ser utilizada (Foucault, 2008). Até esse período as penas físicas eram aplicadas amplamente.

Após o Renascimento, no período do Iluminismo, inicia-se a fase de humanização das penas. Sentiu-se necessidade de se criar um Código Penal que compilasse os crimes e as penas cabíveis. Antes as penas ficavam a critério da arbitrariedade judicial. Beccaria (2009/1764) defendia que as leis deveriam ser mais claras e acessíveis a todos, que os julgamentos deveriam ser públicos e as penas moderadas. Em suas palavras,

Quem, ao ler a história, não se horripila diante dos bárbaros e inúteis tormentos, friamente criados e executados, por homens que se diziam sábios? Quem não estremece, até em sua célula mais sensível, ao ver milhares de infelizes que a miséria, provocada ou tolerada por leis que sempre favoreceram a minoria e prejudicaram a maioria, forçou a desesperado regresso ao primitivo estado da natureza, ou acuados de delitos impossíveis, criados pela tímida ignorância, ou réus julgados culpados apenas pela fidelidade aos próprios princípios, esses infelizes acabam mutilados por lentas torturas e premeditadas formalidades, oriundas de homens dotados dos mesmos sentimentos e, por conseguinte, das mesmas paixões, em alegre espetáculo para fanática multidão? (p. 96)

Segundo Foucault (2008), o *jus puniendi* não mais pertencia à vingança do soberano e sim à defesa da sociedade. Tem-se uma mitigação das penas, “não é mais a restauração aterrorizante da soberania que vai sustentar a cerimônia do castigo, é a reativação do Código, o reforço coletivo da ligação entre a ideia do crime e a ideia da pena” (p. 91).

Em tempos de Revolução Francesa, a sistematização dos códigos de lei penal tornou mais estável a aplicação das penas, iniciando um processo ainda mais adaptativo da lei. Penas excessivas, aplicadas à mercê de juízes foram substituídas por penas previsíveis, claras e acessíveis a todos. Os crimes e as penas eram definidos e os indivíduos tinham acesso às regras previamente, o que conferiu à lei mais clareza quanto ao “conhecimento das consequências”, tal como descreve Skinner (2007/1953, p. 374).

A pena não mais se dirigia ao corpo, a liberdade torna-se o alvo. Surgem castigos como trabalho forçado e a pena de prisão. A pena adquire, então, um caráter reformador.

Retira-se o indivíduo da sociedade para regenerá-lo. Além do caráter punitivo e de fazer da pena um exemplo pra coibir práticas delituosas, a finalidade passa a ser também a de reeducar, ressocializar. A pena de prisão mostrou-se mais adaptativa do que o suplício, mera pena corporal, ao possibilitar a recuperação do apenado. A prisão, além de castigo tornava-se aparelho disciplinador. Em pouco tempo a pena de prisão tornou-se a principal forma de punição, sendo ainda muito utilizada nos dias de hoje (Foucault, 2008).

A legislação penal brasileira e a remição da pena pelo estudo

No Brasil, a genealogia da pena seguiu a ordem citada. Antes da chegada dos portugueses, a lei penal que imperava era puramente consuetudinária e baseada no *tabu*. Os índios possuíam a pena de morte e penas corporais como sanções, que seguiam um sistema similar ao Talião.

Com a chegada dos portugueses, Ordenações foram criadas para reger o direito penal. Tais ordenações previam punições cruéis e medievais. Tiradentes foi sentenciado com base em uma dessas Ordenações, a Ordenação Filipina. Apenas com a proclamação da independência surgiu o primeiro código penal brasileiro (Código Criminal de 1830) que tinha a pena de morte como punição prevista apenas para escravos. Outros códigos se seguiram (1890, 1940) e, em 1980 deu-se início à reforma penal, que resultou em uma repaginação da parte geral do Código Penal de 1940 e na instituição de uma lei de execuções penais (Arruda, 2009; Silva, 2010).

Atualmente o Direito Penal brasileiro fundamenta-se sobre três leis, o Código Penal (CP), que descreve o que é crime e quais são as penas aplicáveis; o Código de Processo Penal (CPP) que determina os passos que a justiça deve seguir, da investigação ao julgamento; e, a Lei de Execução Penal (LEP) que define as condições em que o condenado cumprirá a pena (Julião, 2012).

A Lei de Execução Penal, sancionada em 1984, representou um grande avanço na evolução da legislação penal ao prever regras que tornavam viável a reeducação e a reintegração do condenado à sociedade.

A LEP foi elaborada para “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (LEP, art. 1º). Adotando a teoria mista da finalidade da pena, que consiste em empregar a natureza retributiva da pena, buscando a prevenção de crimes e a humanização da pena, a LEP busca retribuir o mal praticado e ao mesmo tempo ressocializar o condenado, “punir e humanizar” (Marcão, 2013, p. 32).

Segundo Julião (2012, p. 65), o conceito de ressocialização da forma como vem sendo empregado dentro do sistema penitenciário tem o sentido de “capacitar o interno a retornar à sociedade disposto a cumprir normas sociais (tratamento ressocializador mínimo), garantindo, por essa via, a sua cidadania (tratamento ressocializador máximo)”.

Foi a LEP que acabou definitivamente com a noção de que prisão é instrumento de violência e ociosidade. Ao longo dos seus 204 artigos estão previstos direitos e deveres do preso. O condenado, por exemplo, é obrigado a trabalhar, mas tem o direito de receber por isso. Há a garantia dos direitos fundamentais do condenado (LEP, art. 3º) e obrigatoriedade de o Estado prestar assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa ao preso (LEP, art. 10 e 11).

Ressalta-se que a fase de execução penal, regida por esta lei se inicia após a condenação criminal, sendo a fase processual em que o Estado torna efetiva a punição do condenado, buscando atender as finalidades da pena (Capez, 2005; Nucci, 2013). Desta forma, todo juiz de execução deve seguir as regras descritas na LEP.

Ao longo de seus 30 anos, a Lei de Execução Penal passou por diversas mudanças, 14 leis já a alteraram. A Lei 12.433/2011 foi uma delas, alterou a LEP, para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho.

A remição da pena pelo estudo era um instituto cuja aplicação ainda não estava pacificada na jurisprudência, por isso carecia de previsão legal para ser genericamente aplicado. Uma parcela significativa de doutrinadores, como Moura (2004), considerava necessário a implementação de uma lei nesse sentido: “O que é mais promissor e contribui decisivamente para a reeducação do detendo: limpar latrinas ou alfabetizar-se? Trabalhar na cozinha ou na horta ou aprender informática?” (p. 24). Em 29 de junho de 2011 a Lei 12.433 foi sancionada pela presidente Dilma. E é o processo legislativo dessa lei o objeto de estudo deste trabalho.

O Processo Legislativo brasileiro

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder Legislativo é bicameral, sendo exercido pelo Congresso Nacional, que é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, são os deputados federais. O Senado Federal, por sua vez, é constituído de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário, são os senadores da República (Pacheco, 2013).

Bernardi (2009) esclarece que o Poder Legislativo brasileiro ocorre quando essas duas Casas atuam. Para que uma deliberação seja encaminhada para a sanção do presidente da República, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal devem concordar com o projeto em análise, aprovando a matéria, cada Casa em seu tempo. É o exercício da função legislativa, executada sob as regras determinadas pelo processo legislativo.

Sampaio (1996) aponta dois sentidos para o termo “processo legislativo”, um sentido sociológico e outro jurídico. O sentido sociológico abrange os fatores que controlam o comportamento dos legisladores no exercício da função legislativa, como acordos partidários, opinião pública, crises sociais, pressão de grupos organizados, *lobbying*, troca de votos entre

os parlamentares, dentre outros. O sentido jurídico entende o processo legislativo como uma espécie de Direito Processual, a quem cabe regulamentar a criação das normas.

Esse mecanismo de formação das leis se inicia com um ato denominado iniciativa. A iniciativa é uma declaração de vontade, formulada por escrito, que visa inovar o direito modificando o ordenamento jurídico (Ferreira, 2012).

A fase que antecede à iniciativa não faz parte do processo legislativo. Essa fase é um dos ramos de estudo da Ciência da Legislação ou legística. Rizek (2009) explica que

A ciência da legislação é o campo do conhecimento que deve procurar responder ao seguinte questionamento ético: *Como fazer boa lei?* Para tanto, segundo a doutrina, o seu campo de análise é o *estudo do fenômeno normativo*. Nessa linha, com relação ao *momento*, a Ciência da Legislação abrange a análise dos movimentos anteriores à formação da norma (preparação); os movimentos de elaboração da norma em si (ação) e os movimentos ulteriores à edição da norma (reação). (p. 155)

Tem-se a iniciativa quando uma proposição é apresentada. Bernardi (2009) afirma que “essa é uma das principais prerrogativas dos parlamentares, poder iniciar o Processo Legislativo por meio de sua vontade política, que deflagra um ato que poderá culminar em uma nova lei, que passará a produzir efeitos no mundo jurídico” (p. 336). Tanto os deputados, quanto os senadores podem apresentar proposições que, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 100), “é toda matéria sujeita à deliberação”.

O Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 211, define que as proposições podem ser: propostas de emenda à constituição (PEC); projetos; requerimentos; indicações; pareceres; e, emendas. Os projetos compreendem: projeto de lei ordinária (PL ou PLS); projeto de lei complementar (PLP); projeto de decreto legislativo (PDC); e, projeto de

resolução (PR). Uma vez apresentada, a proposição, atendendo os requisitos mínimos, é despachada às comissões que tenham competência para examiná-la, dando-se início à fase de deliberação legislativa, quando a matéria é discutida e votada, podendo, ainda, ser modificada (Cavalcante, 2012).

Cada Casa tem as suas próprias comissões, que podem ser divididas, quanto à duração, em permanentes ou temporárias. As comissões permanentes integram a estrutura da Casa. Divididas por matéria, elas não têm prazo fixo de duração e seu principal objetivo é analisar e apreciar as proposições encaminhadas. Já as comissões temporárias são criadas para tratar de proposições mais complexas, envolvendo diferentes campos temáticos. Elas se extinguem quando concluem seus trabalhos, como exemplo tem-se as comissões parlamentares de inquérito e as comissões especiais para tratar de projeto de código (Casseb, 2008).

A Constituição Federal estabelece as competências das comissões:

- I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (CF 88, art. 58, §2º)

O inciso I versa sobre o poder conclusivo de deliberação das comissões, por meio do qual as comissões parlamentares apreciam e aprovam projetos de lei, sem a necessidade de votação em Plenário.

Os projetos de lei ordinária iniciados no Senado Federal, em regra, serão analisados pelas comissões, dispensada a competência do Plenário, com exceção dos projetos de código e projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (RISF, art. 91, I e II).

Aos projetos de lei iniciados na Câmara dos Deputados, só será dispensada a competência do Plenário se não se tratar de projeto:

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenha, sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência; (RICD, art. 24, II, alíneas *a a h*)

Outra importante competência das comissões está descrita no inciso II do art. 58 da Constituição Federal, a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil,

visando discutir e aprofundar a matéria. Bernardi (2009) aponta a relevância desse instrumento:

Trata-se de um dos instrumentos da democracia participativa, muito mais ampla e profunda que a simples democracia tradicional, uma vez que não se limita apenas ao processo de escolha dos representantes por meio do voto. Nas audiências públicas, a população participa efetivamente, através de sua organização civil, manifestando a sua opinião sobre aquele assunto, podendo influenciar seus respectivos representantes e contribuir na decisão dos parlamentares. (pp. 360-361)

Todos os projetos, necessariamente, passam pela Comissão de Constituição e Justiça, que tem o poder terminativo para tratar dos aspectos “constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos, emendas e substitutivos que são apresentados” (Casseb, 2008, p. 289).

Quando uma proposição é recebida em uma comissão, é designado um relator para ela, que deve estudar a matéria e apresentar um parecer. Em se tratando de matéria sujeita ao poder conclusivo das comissões, será aberto um prazo de cinco sessões para apresentação de emendas (Bernardi, 2009; Pacheco, 2013).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados descreve o que é uma emenda e quais são os seus tipos:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138³.

³ a) as propostas de emenda à Constituição; b) os projetos de lei ordinária; c) os projetos de lei complementar; d) os projetos de decreto legislativo, com indicação da Casa de origem; e) os projetos de resolução.

§ 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

§ 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

§ 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

§ 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

§ 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

(RICD, art. 118, caput e §1º ao §6º)

O parecer compõe-se de duas partes, o relatório e o voto. No relatório é feita “uma exposição circunstanciada da matéria em exame, explicando-se resumidamente o conteúdo da proposição principal e das emendas, se houver, bem como todos os passos da tramitação até aquele momento” (Pacheco, 2013, p. 41). Ao concluir o seu voto, o relator poderá opinar pela rejeição ou aprovação da proposição principal, com ou sem as emendas, ou aceitar os termos de novas emendas apresentadas (Casseb, 2008; Bernardi, 2009; Pacheco, 2013).

Apresentado o parecer, ele é colocado em pauta na comissão, sendo submetido à discussão e votação. Caso o relator conclua pelo oferecimento de um substitutivo, as

proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões poderão receber emenda na fase de discussão. Se, na discussão, alguma sugestão for acatada pelo relator, ele poderá incorporá-la ao relatório, elaborando um novo parecer que deve ser votado na reunião seguinte (Casseb, 2008; Pacheco, 2013).

Se aprovado pela comissão, o parecer se tornará a deliberação da comissão. Encerrada a tramitação, o projeto segue para comissão seguinte, onde o processo se repete. Caso a proposição dependa de deliberação final do Plenário, será colocado na Ordem do Dia para votação. Tendo sido submetido ao poder conclusivo de deliberação das comissões, após ser aprovado na última comissão, o projeto é remetido à outra Casa Legislativa, que funcionará como Casa revisora (Bernardi, 2009; Pacheco, 2013).

Sendo aprovado na Casa revisora sem a apresentação de emendas, o projeto é remetido à Presidência da República. Mas, se sofrer modificações, antes de ser encaminhado para a sanção ou veto, o projeto retornará à Casa iniciadora, a quem cabe a palavra final. Nessa hipótese, serão apreciadas apenas as emendas, que podem ser acatadas ou rejeitadas, mantendo-se o texto que havia sido aprovado originalmente (Bernardi, 2009; Cavalcante, 2009; Pacheco, 2013).

Ao Presidente da República, caberá, por fim, sancionar ou vetar, no todo ou em parte, o projeto, no prazo de 15 dias úteis, conforme preconiza a nossa Carta Magna (CF 88, art. 66, § 1º).

Apesar de toda a complexidade do processo legislativo, Ferreira (2012) alerta que na democracia atual, o poder é objeto de uma disputa institucionalizada. As discussões entre diferentes partidos, no processo legislativo, podem conduzir a leis que representam interesses restritos a alguns grupos em detrimento do interesse social em mais ampla escala. Em suas palavras,

As câmaras são o campo de batalha. A meta é a satisfação de interesses, para a qual a vontade dos representantes, em sua maioria, deve ser conquistada. Para essa conquista, todos os meios são empregados. Os grupos partidários, por seus *whips*, procuram mover os eleitos no sentido da satisfação das promessas que lhes valeram votos, ou no sentido da satisfação de interesses que futuramente possam valer mais votos. Apoiando-os ou combatendo-os, os grupos cujos interesses serão atendidos ou desatendidos pressionam, procurando atingir para isso todos os pontos sensíveis dos parlamentares. A sua razão, pelos argumentos. As suas paixões... (p. 289)

É a chamada “Crise da Lei”, na qual interesses partidários e *lobbies* controlam o comportamento do legislador. O processo legislativo que foi concebido para que o Estado “declarasse” um direito, acaba por fazer com que o Estado “crie” um direito atendendo a interesses particulares. Dessa forma, a lei perde o seu prestígio, podendo se tornar, inclusive, um instrumento de opressão (Ferreira, 2012; Rizek, 2009).

Diante dessa problemática, decidiu-se por realizar um estudo onde o processo, as transformações ocorridas na preparação do texto de uma lei fossem analisadas. Todos os trabalhos realizados no estudo de contingências e metacontingências de leis consistiram da análise de leis já sancionadas.

Diferentemente, o estudo em questão teve como objetivo geral, analisar o processo de elaboração da Lei 12.433/2011, considerando as transformações do projeto sofreu ao longo do processo legislativo, à luz das contingências e metacontingências envolvidas. E como objetivos específicos: (i) identificar tríplices contingências nos dispositivos da lei e das principais proposições que a antecederam; (ii) identificar os atores que participavam destas

contingências; (iii) identificar as metacontingências envolvidas no processo legislativo; (iv) analisar os entrelaçamentos e os produtos agregados destas metacontingências; (v) classificar as metacontingências de acordo com o papel que desempenhavam dentro do processo legislativo (Metacontingência Geral, Metacontingência Original e Metacontingência Processual).

Método

Material analisado

- 1) Projeto de Lei do Senado nº 265/2006 (PL 7.824/2010 na Câmara dos Deputados);
- 2) Projeto de Lei do Senado nº 164/2007;
- 3) Projeto de Lei do Senado nº 230/2008;
- 4) Projeto de Lei nº 4.230/2004;
- 5) Lei 12.433, de 29 de junho de 2011;
- 6) Parecer com emenda da Comissão de Educação ao PLS 265/2006;
- 7) Três pareceres com substitutivos da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- 8) Emenda do senador Flávio Arns ao PLS 265/2006 e apensados, apresentada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte;
- 9) Expediente do senador Osmar Dias com correspondência da Juíza da Vara de Execuções Penais de Guarapuava – PR;
- 10) Parecer com substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- 11) Três emendas de Plenário da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- 12) Parecer com subemenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- 13) Parecer com substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;

14) Dois pareceres com texto final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS 265/2006;

15) Histórico de tramitação legislativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Procedimento de coleta de dados

Os dados foram obtidos através dos sites do Senado Federal (www.senado.leg.br) e da Câmara dos Deputados (www.camaradosdeputados.leg.br) que disponibilizam o histórico da tramitação e a maioria das proposições produzidas ao longo do processo legislativo. As proposições que não estavam disponíveis na internet foram consultadas diretamente no processo físico arquivado na Coordenação de Arquivo do Senado Federal – COARQ.

Procedimento de análise de dados

Foi realizada uma pesquisa em arquivo, onde foi analisado o texto da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, que altera a Lei de Execução Penal e dos projetos de lei que antecederam sua sanção, PLS 265/2006, PLS 164/2007, PLS 230/2008 e PL 7.824/2010. Também foram apreciados os pareceres das proposições apresentadas ao longo da tramitação no Congresso Nacional.

Os dados obtidos foram observados seguindo-se a ordem de tramitação dos projetos. Por ser o projeto originário um Projeto de Lei do Senado – PLS 265/2006, as primeiras proposições analisadas foram produzidas no Senado Federal, Casa iniciadora. Em seguida, foram analisadas as proposições produzidas na Câmara dos Deputados, Casa revisora. Por fim, foram analisadas as proposições produzidas quando do retorno do processo ao Senado Federal e o próprio texto da lei sancionado pela Presidência da República.

O procedimento dividiu-se em duas fases: 1) análise das contingências; e, 2) análise das metacontingências. Na primeira fase, análise das contingências, os documentos pesquisados foram:

- PLS 265/2006;
- PLS 164/2007;
- PLS 230/2008;
- Lei 12.433, de 29 de junho de 2011;
- Substitutivo apresentado no parecer do senador Roberto Cavalcanti aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- Substitutivo apresentado no parecer do senador Antônio Carlos Valadares aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- Subemenda substitutiva global do deputado Amauri Teixeira da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- Substitutivo apresentado no parecer do deputado Arthur Oliveira Maia da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- Texto final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal enviado à sanção presidencial.

As proposições foram analisadas na seguinte ordem: 1) PLS 265/2006; 2) PLS 164/2007; 3) PLS 230/2008; 4) substitutivo aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados; 5) substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados; 6) emenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados; 7) substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao PL

7.824/2010 e apensados; 8) texto final da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal; e, 9) Lei 12.433, de 29 de junho de 2011.

Na análise das contingências foi utilizada a metodologia elaborada por Todorov et al. (2004/2005) com as seguintes adaptações: a) inicialmente foram identificados os trechos dos dispositivos que poderiam ser classificados como comportamentos, em seguida, foram identificados os trechos que constituíam os antecedentes e os consequentes de cada comportamento, agrupando-os de maneira a formarem análises contingenciais; b) nem todos os artigos foram classificados, apenas alguns dispositivos foram considerados como antecedente, comportamento ou consequência.

Após a classificação dos dispositivos que compõem as contingências, estas foram separadas por ator, de maneira que fossem identificados os atores participantes de cada contingência encontrada.

A segunda fase consistiu na análise das metacontingências envolvidas no processo legislativo da Lei 12.433 de 29 de junho de 2011. Os documentos pesquisados foram:

- Parecer com emenda da Comissão de Educação ao PLS 265/2006;
- Três pareceres com substitutivos da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- Emenda do senador Flávio Arns ao PLS 265/2006 e apensados;
- Expediente do senador Osmar Dias com correspondência da Juíza da Vara de Execuções Penais de Guarapuava – PR;
- Parecer com substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados;
- Três emendas de Plenário da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;

- Parecer com subemenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- Parecer com substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao PL 7.824/2010 e apensados;
- Dois pareceres com texto final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS 265/2006.

Primeiramente foi analisado o parecer com emenda apresentado na Comissão de Educação do Senado Federal ao PLS 265/2006 (relatoria do senador Wilson Matos). Em seguida, foram analisados os três pareceres com substitutivos apresentados na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal ao PLS 265/2006 e apensados, sendo o primeiro de relatoria do senador Expedito Júnior, e os dois últimos de relatoria do senador Roberto Cavalcanti. Momento em que foi também analisada a emenda do senador Flávio Arns e o expediente do senador Osmar Dias com correspondência da Juíza da Vara de Execuções Penais de Guarapuava – PR. Ainda referente ao Senado Federal, foi analisado o parecer com substitutivo apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao PLS 265/2006 e apensados, cujo relator foi o senador Antônio Carlos Valadares.

Referente à tramitação na Câmara dos Deputados, na sequência, foram analisadas as três emendas de Plenário ao PL 7.824/2010 e apensados, e o parecer com subemenda substitutiva global da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Posteriormente o parecer com substitutivo ao PL 7.824/2010 e apensados da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados foi analisado.

Por fim, com o regresso do projeto ao Senado Federal, foram analisados os dois pareceres com textos finais da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ambos de relatoria do senador Antônio Carlos Valadares.

As metacontingências foram observadas através da produção legislativa. Relatórios, análises e votos dos pareceres dados nas comissões, bem como emendas e substitutivos apresentados foram analisados. Nessa segunda fase, foram identificadas as contingências comportamentais entrelaçadas e os produtos agregados envolvido em cada etapa do processo legislativo.

As metacontingências encontradas foram, ainda, classificadas de acordo com o papel que desempenhavam dentro do processo legislativo: a) Metacontingência Geral, aquela que abrange todo o processo legislativo, desde a apresentação do projeto de lei à sanção presidencial, cujo produto agregado é a lei; b) Metacontingência Original, aquela que abrange o processo de elaboração do projeto de lei, cujo produto agregado é o próprio projeto de lei; e, c) Metacontingência Processual, aquela que abrange uma etapa do processo legislativo, cujo produto agregado pode ser um substitutivo, uma emenda ou o texto final de um projeto de lei.

Resultados e Análises

Para facilitar o acompanhamento dos dados obtidos, inicialmente será apresentada uma análise da tramitação do Processo Legislativo da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011. Em seguida serão apresentados os dados referentes à análise das metacontingências e os dados relacionados à análise das contingências.

Tramitação

A Figura 1 ilustra, resumidamente, os principais pontos da tramitação (Anexo A), partindo da iniciativa e chegando à sanção presidencial.

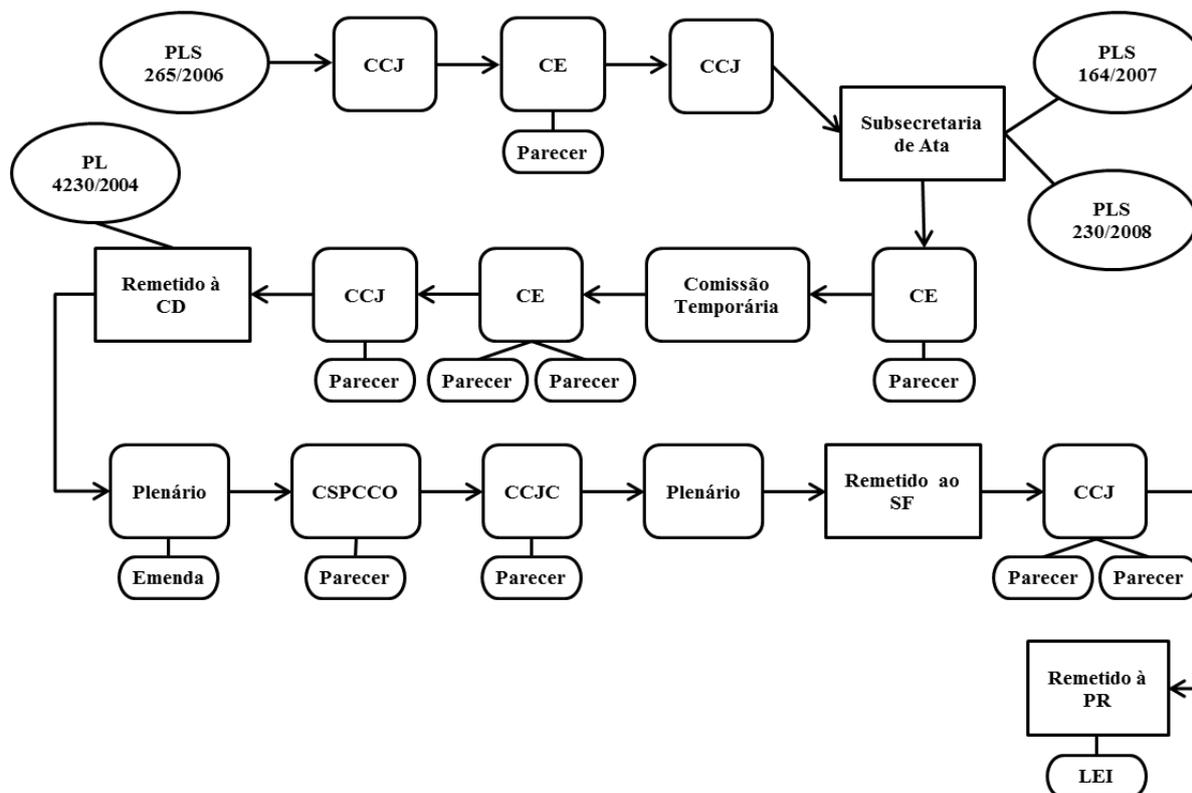


Figura 1. Fluxograma da tramitação legislativa do PLS 265/2006 em 16 ocorrências em diferentes setores do Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Presidência da República (PR).

O processo teve início quando, em outubro de 2006, o senador Cristovam Buarque (PDT-DF) apresentou o PLS 265/2006 (Anexo B). O projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ em decisão terminativa. Porém, antes de sua análise, foi apresentado um requerimento do senador Wellington Salgado de Oliveira (PMDB-MG) solicitando que a matéria fosse apreciada também pela Comissão de Educação – CE, cujo nome foi alterado posteriormente para Comissão de Educação Cultura e Esporte (Anexo C). Com o requerimento aprovado em Plenário, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Educação – CE. Nesta comissão ele recebeu parecer (Anexo D) favorável, do senador Wilson Matos (PSDB-PR).

Em seguida a matéria foi novamente encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. Contudo, antes de receber o parecer nesta comissão, houve a apresentação de dois requerimentos (Anexo E), de autoria dos senadores Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) e Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), solicitando a tramitação conjunta de outros dois projetos, o PLS 164/2007 (Anexo F) e o PLS 230/2008 (Anexo G). Esses dois novos projetos foram apensados ao projeto original.

Tramitando em conjunto, o PLS 265/2006 e seus dois projetos apensados foi reencaminhado para a agora chamada Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE, onde recebeu parecer favorável do senador Expedito Júnior (PPS-RO), na forma de substitutivo (Anexo H).

Antes de o parecer ser votado, a matéria foi redistribuída, numa tentativa de que fosse apreciada pela Comissão Temporária destinada a examinar o PLS 156/2009, que reforma o Código de Processo Penal. Entretanto, o projeto não chegou a ser apreciado pela Comissão

Temporária por não haver relação com o Código de Processo Penal, e sim com a Lei de Execução Penal.

Ao retornar para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE, a matéria foi remanejada, uma vez que o senador Expedito Júnior não pertencia mais aos quadros da mesma e, conseqüentemente, seu parecer não poderia mais ser votado. Desta feita, o novo relator designado foi o senador Roberto Cavalcanti (PRB-PB).

Mesmo sem pertencer aos quadros da CE, o senador Expedito Júnior apresentou duas emendas ao projeto, que foram anexadas ao processo (Anexo I). Vale ressaltar que o senador Osmar Dias (PDT-PR) anexou ao projeto uma correspondência com considerações da juíza da Vara de Execuções Penais e Corregedoria dos Presídios de Guarapuava – PR (Anexo J).

Em seguida, o senador Roberto Cavalcanti apresentou parecer com substitutivo (Anexo K), o terceiro relacionado à matéria e segundo com a tramitação conjunta. Mas, antes de ser votado, o parecer foi retirado de pauta em virtude da apresentação de emenda (Anexo L), por parte do senador Flávio Arns (PSDB-PR). Sendo assim, fez-se necessário um reexame da matéria pelo senador Roberto Cavalcanti, que elaborou outro parecer com apresentação de substitutivo (Anexo M).

A matéria foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. Nessa comissão, foi designado o senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) como relator, que emitiu parecer com subemendas (Anexo N), resultando no texto final aprovado pela CCJ em formato de substitutivo (Anexo O).

O projeto foi, então, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde ocorreu novo apensamento. Em razão da matéria, o PL 4.230/2004 (Anexo P), que já tramitava na Câmara dos Deputados com outros projetos apensados, foi anexado ao PLS 265/2006 (ou PL 7.824/2010, numeração nova dada na Câmara dos Deputados).

Como o PL 4.230/2004 já havia sido apreciado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados, o projeto e seus apensados foram colocados em pauta no Plenário.

Em Plenário, a matéria foi discutida pelos deputados: Delegado Waldir (PSDB-GO), Alessandro Molon (PT-RJ), Fernando Francischini (PSDB-PR), Domingos Dutra (PT-MA), Fábio Trad (PMDB-MS) e Delegado Protógenes (PCdoB-SP). Foram apresentadas três emendas de plenário (Anexo Q), duas do deputado Fernando Francischini (PSDB-PR) e uma do deputado Mandetta (DEM-MS), que foram analisadas no parecer do deputado Amauri Teixeira (PT-BA), relator da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO designado ao momento. Juntamente com o parecer, o relator apresentou uma subemenda substitutiva global (Anexo R).

Foi designado, ainda, o relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, deputado Arthur Oliveira Maia, que, também em Plenário, apresentou parecer sobre as emendas de plenário e a subemenda substitutiva global (Anexo S). Do parecer resultou a redação final do substitutivo (Anexo T). Tanto a subemenda da CSPCCO quanto o substitutivo da CCJC foram aprovados em votação ocorrida no Plenário da Câmara.

A matéria, então, retornou ao Senado Federal, para reexame, sendo encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Foi designado como relator o senador Antônio Carlos Valadares que apresentou um primeiro parecer (Anexo U) e reformulou-o na mesma data, apresentado um segundo parecer (Anexo V), agora com o texto final consolidado (Anexo X).

Após a aprovação na comissão, a matéria foi remetida à Presidência da República para sanção. Não houve vetos ao projeto, sendo ele sancionado na íntegra e convertido na Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 (Anexo Y).

Metacontingências

Na análise das metacontingências envolvidas no processo legislativo, os pareceres emitidos nas comissões por onde passou o projeto, e a própria tramitação, foram utilizados para identificar os entrelaçamentos ocorridos. E, ao final de cada etapa, um produto agregado, um novo texto para o projeto trazia as principais mudanças decorrentes destes entrelaçamentos.

A Tabela 1 apresenta a classificação das metacontingências encontradas e o local onde ocorreram as principais contingências comportamentais entrelaçadas (CCEs).

Tabela 1.
Classificação das metacontingências encontradas e local onde ocorreram os principais entrelaçamentos.

Metacontingência	Tipo	Local dos principais entrelaçamentos
MG	Geral	Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Presidência da República (PR)
M ₁	Original	Desconhecido
M ₂	Processual	Comissão de Educação - CE (SF)
M ₃	Original	Desconhecido
M ₄	Original	Desconhecido
M ₅	Processual	Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE (SF)
M ₆	Processual	Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE (SF)
M ₇	Processual	Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE (SF)
M ₈	Processual	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ (SF)
M ₉	Original	Desconhecido
M ₁₀	Processual	Plenário (CD)
M ₁₁	Processual	Plenário (CD)
M ₁₂	Processual	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ (SF)
M ₁₃	Processual	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ (SF)
M ₁₄	Processual	Presidência da República

Todo o processo legislativo – desde a submissão do PLS 265/2006 à sanção da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 – foi entendido como uma única metacontingência, classificada como Metacontingência Geral (MG). O produto agregado da MG é o texto da lei de remição da pena pelo estudo sancionada (Lei 12.433, de 29 de junho de 2011). Abrangendo todo o processo legislativo, suas contingências comportamentais entrelaçadas aconteceram entre as duas Casas legislativas e o Poder Executivo, envolvendo senadores, deputados e a Presidente da República. As consequências culturais previstas são: aumento

nos índices de ressocialização e alfabetização, e diminuição nos índices de reincidência e baixa escolaridade entre detentos.

A própria justificativa dos projetos de lei expõe parte dessas consequências esperadas:

a) PLS 265/2006, “a presente proposição se coaduna com a idéia de uma revolução pela educação, fortalecendo os incentivos para que a população carcerária busque a instrução formal” (Anexo B, p. 2); b) PLS 164/2007,

Considera-se que a educação, assim como o trabalho, é uma forma de integração social e, como tal, deve ser estimulada no sistema prisional brasileiro. Além de sua evidente função ressocializadora, não se discute que tais atividades ajudam a combater a deletéria ociosidade no cumprimento da pena e, conseqüentemente, podem inibir conflitos dentro dos estabelecimentos. (...) Tais atividades, além de estimular o pensamento e a auto-estima, preparam o condenado para o exercício de determinado ofício ou mesmo profissão. Além disso, por meio de atividades educativas é possível ensinar valores e conceitos de cidadania, promovendo-se de fato a ressocialização. (Anexo F, pp. 2-3)

E, c) PLS 230/2008,

Dar maior oportunidade aos condenados por crimes os mais diversos, mas que, muitas das vezes, são as maiores vítimas da exclusão socioeducacional brasileira. (...) esses condenados são vítimas do ócio e da falta de oportunidades de crescimento pessoal. Acreditamos que tornar a educação o eixo primordial da ressocialização de presos e internados significará um grande

avanço para o sistema prisional brasileiro. Haverá, assim, real possibilidade de retornar à sociedade cidadãos mais preparados, após a educação formal e profissional do preso. Por isso mesmo, a expectativa é que diminuam os índices de reincidência criminal. (p. 5, Anexo G).

Cumprе esclarecer que tais efeitos são também resultantes de macrocontingências, quanto mais detentos passarem pelo programa, mais ressocialização, menos reincidência e mais instrução ocorrerão.

Outro ponto constatado foi que a própria elaboração do texto dos projetos de lei também se configurou como uma metacontingência, cujo produto agregado é o texto do projeto produzido e apresentado. São as chamadas Metacontingências Originais.

Quanto às Metacontingências Originais encontradas (M₁, M₃, M₄ e M₉), apenas se teve acesso a seu produto agregado – PLS 265/2006 (PA₁), PLS 164/2007 (PA₃), PLS 230/2008 (PA₄), PL 4.230/2004 (PA₉). Suas contingências comportamentais entrelaçadas são desconhecidas.

Outros produtos agregados de Metacontingências Originais passaram a compor o projeto quando houve o apensamento na Câmara dos Deputados, foram os projetos de lei que já estavam apensados ao PL 4.230/2004. Entretanto eles não foram analisados neste estudo.

No decorrer do processo legislativo, novas metacontingências foram observadas e classificadas como Metacontingências Processuais (M₂, M₅, M₆, M₇, M₈, M₁₀, M₁₁, M₁₂, M₁₃ e M₁₄). O conjunto dessas metacontingências foi o principal foco desta análise. Nelas, o entrelaçamento ocorreu principalmente em uma das comissões da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, com exceção da M₁₀ e M₁₁, cujos entrelaçamentos ocorreram prioritariamente no Plenário da Câmara dos Deputados e da M₁₄, cujos entrelaçamentos (envolvendo decisão de veto e sanção) ocorreram na Presidência da República.

A M_{14} se diferencia das demais Metacontingências Processuais, pois está relacionada a uma etapa do processo legislativo que ocorre fora do Congresso Nacional. Sendo assim, não se teve acesso a seus entrelaçamentos, apenas a seu produto agregado, a Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 (PA_{14}).

Sete (M_2 , M_5 , M_6 , M_7 , M_8 , M_{12} e M_{13}) das 10 Metacontingências Processuais encontradas ocorreram no Senado Federal. Duas (M_{10} e M_{11}) ocorreram na Câmara dos Deputados, Casa revisora e uma na Presidência da República (M_{14}).

A Tabela 2 traz a relação dos quatorze produtos agregados encontrados ao longo do processo legislativo.

Tabela 2.
Sequência dos produtos agregados observados ao longo da tramitação legislativa.

Produto Agregado	Descrição	Local
PA_1	PLS 265/2006, de autoria do senador Cristovam Buarque (PDT-DF).	SF
PA_2	Emenda apresentada com parecer aprovado na Comissão de Educação ao PLS 265/2006, relator: senador Wilson Matos (PSDB-PR).	SF
PA_3	PLS 164/2007, de autoria do senador Aloizio Mercadante (PT-SP).	SF
PA_4	PLS 230/2008, de autoria do senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE).	SF
PA_5	Substitutivo apresentado com parecer na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, relator: senador Expedito Júnior (PPS-RO).	SF
PA_6	Substitutivo apresentado com parecer na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, relator: senador Roberto Cavalcanti (PRB-PB).	SF
PA_7	Substitutivo aprovado com parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, relator: senador Roberto Cavalcanti (PRB-PB).	SF
PA_8	Substitutivo aprovado com parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, relator: senador Antônio Carlos Valadares (PSDB-SE).	SF
PA_9	PL 4.230/2004, de autoria do deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS).	CD
PA_{10}	Subemenda substitutiva global apresentada com parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, aprovada em Plenário, relator: deputado Amauri Teixeira (PT-BA).	CD
PA_{11}	Substitutivo apresentado com parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, aprovado em plenário, relator: deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA).	CD
PA_{12}	Texto final apresentado com parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao substitutivo da CD, relator: senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE).	SF
PA_{13}	Texto final aprovado com parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao Substitutivo da CD, relator: senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE).	SF
PA_{14}	Lei 12.433/2011.	PR

O PA_1 deu início ao processo legislativo. A partir das primeiras análises do projeto feitas pelos senadores, observou-se a ocorrência de diferentes contingências comportamentais

entrelaçadas (CCEs). Tais CCEs resultaram em um parecer com apresentação de emenda aprovado na Comissão de Educação – CE (PA₂).

Sendo assim, o PA₁ antecede os entrelaçamentos da M₂, gerando o PA₂. A Figura 2 ilustra essa relação.

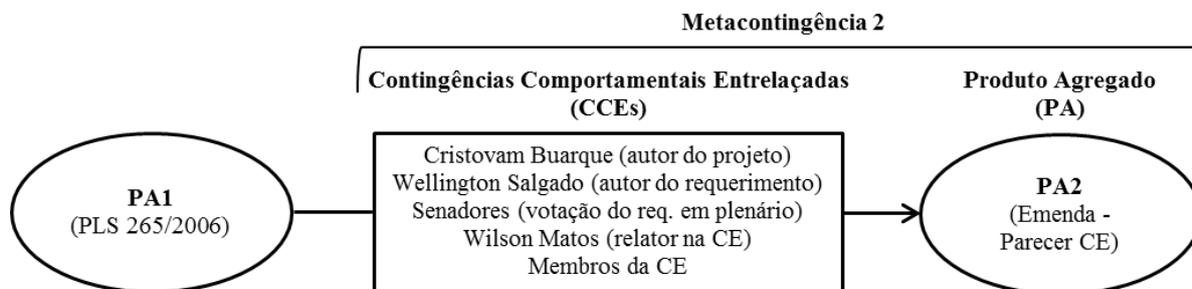


Figura 2. Produto Agregado 1 antecedendo a Metacontingência 2.

Quando houve o apensamento dos projetos (PLS 265/2006, PLS 164/2007 e PLS 230/2008) eles passaram a tramitar em conjunto, como uma única metacontingência, havendo uma fusão de metacontingências. Cada um dos três projetos configurava uma Metacontingência Geral em andamento, eram três processos legislativos e cada um geraria um produto agregado. Ao final, três leis diferentes que tratam da remição da pena pelo estudo poderiam ser geradas.

Tramitando conjuntamente, os três projetos, as três Metacontingências Originais (M₁, M₃ e M₄) passaram a gerar um produto agregado comum, apenas uma lei que versa sobre a remição da pena pelo estudo.

A Metacontingência 5 (M₅) ocorreu em decorrência da fusão das metacontingências M₁, M₃ e M₄, uma vez que o projeto precisou ser reanalisado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Os Produtos Agregados tornaram-se encadeados, um antecedendo o outro, um servindo de análise para o outro. Assim, o PA₁ esteve encadeado ao PA₂ na M₂ e os PA₁, PA₂, PA₃ e PA₄ antecedem o PA₅, sendo utilizados na composição do parecer e seu substitutivo na M₅.

A Figura 3 ilustra a Metacontingência 5, os entrelaçamentos e os produtos agregados que a antecedem. A M₅ se fez imprescindível após a aprovação dos requerimentos que solicitaram a tramitação conjunta dos projetos. O apensamento (fusão das metacontingências) gerou uma necessidade de reexame da matéria (agora com três projetos). Sendo assim a aprovação dos requerimentos desencadearam a ocorrência da M₅.

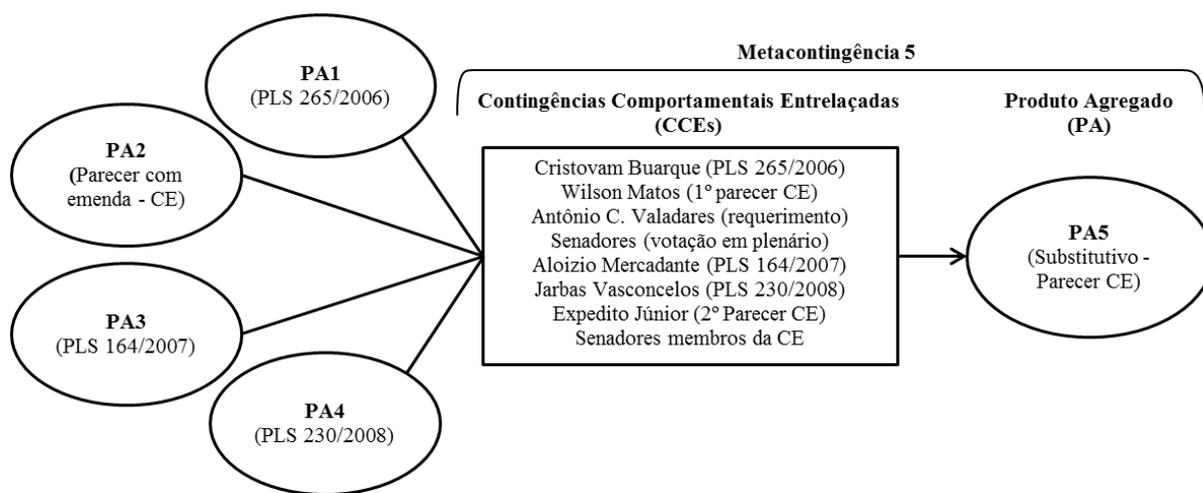


Figura 3. Metacontingência 5 e os Produtos Agregados que a antecedem.

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado Federal ocorreram quatro metacontingências (M₂, M₅, M₆ e M₇), com a produção de quatro pareceres e substitutivos (PA₂, PA₅, PA₆ e PA₇). Isso se deveu aos fatos processuais expostos na Figura 4.

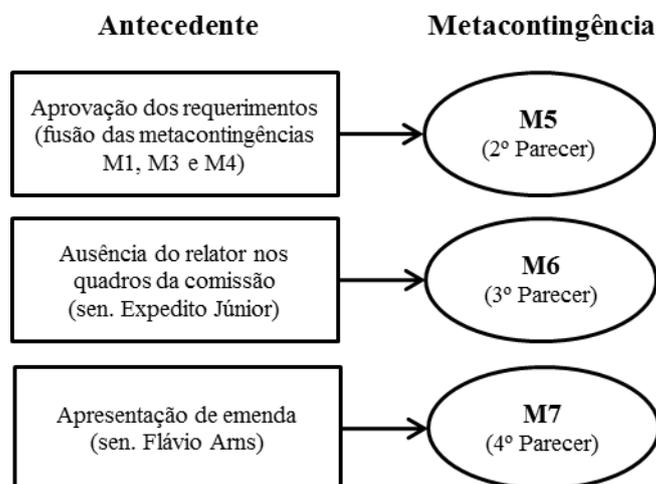


Figura 4. Fatos processuais que desencadearam a ocorrência de novas metacontingências na Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE do Senado Federal.

A M_6 ocorreu devido à ausência do relator do parecer nos quadros da comissão, o que impossibilitou a votação do PA_6 , gerando a necessidade de redistribuição para outro relator e consequente produção de novo parecer. A M_7 , por sua vez, foi desencadeada pela apresentação de emenda do senador Flávio Arns, tornando imperiosa a reelaboração do parecer. Portanto, as M_6 e M_7 , diferentemente das demais ocorridas no Senado Federal, envolveram a apresentação de emendas e a participação de atores de fora do Congresso Nacional nas CCEs. A Tabela 3 sintetiza as sugestões e emendas ocorridas durante essas metacontingências.

Tabela 3.

Sugestões e emendas apresentadas nas metacontingências 6 e 7.

Metacontingência	CCE	Sugestão
M_6	Emendas do senador Expedito Júnior	1- Condenados que cumprem pena em regime aberto e que usufruem de liberdade condicional também podem remir. 2- Bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (PROUNI).
	Sugestão da Juíza	Diminuição do tempo de estudo exigido para remição de um dia de pena.
M_7	Emenda do senador Flávio Arns	Mais rigor no critério da remição da pena pelo condenado por tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, crime hediondo ou crime doloso cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa.
	Sugestões do Ministério da Justiça	1- Equiparação da situação do preso provisório a do condenado, excluindo a remição automática a partir do nonagésimo dia de prisão cautelar. 2- Tornar possível a cumulação da remição pelo trabalho e pelo estudo.

Na M_6 houve a apresentação de duas emendas do senador Expedito Júnior e a participação da Juíza da Vara de Execução Penal de Guarapuava – PR, com sugestão através de correspondência. Ambas foram acatadas pelo relator, gerando efeito significativo no PA_6 .

Na M_7 o senador Flávio Arns apresentou uma emenda e o Ministério da Justiça fez duas sugestões. A emenda e uma das sugestões do Ministério da Justiça foram acatadas, gerando efeito significativo no PA_7 . Ao contrário das sugestões do Ministério da Justiça, a participação da juíza não foi mencionada no parecer, apesar de sua sugestão ter sido acatada.

A metacontingência seguinte (M₈) ocorreu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ do Senado, gerando substitutivo (PA₈), que foi o texto final enviado à Câmara dos Deputados para revisão. Neste produto agregado, o dispositivo referente à emenda do senador Flávio Arns foi suprimido pelo relator com a justificativa de que os condenados por crimes dolosos cometidos com violência ou grave ameaça contra a pessoa, crimes hediondos ou crimes de tráfico ilícito de entorpecentes, “já são apenados mais severamente e permanecem mais tempo nas prisões” (p. 5, Anexo N). No mais, o relator afirmou que “o objetivo da remição não consiste numa espécie de punição, mas reside na ressocialização dos condenados” (p. 5, Anexo N).

Note-se que, após essa etapa, os entrelaçamentos se deram na Câmara dos Deputados, com a participação de deputados, não mais senadores. Na Câmara dos Deputados, nova fusão de metacontingências foi observada. Mais um produto agregado (PA₉) de uma Metacontingência Original, passou a integrar o processo. Cabe salientar que apensado ao PL 4.230/2004, já existiam outros cinco projetos de lei (PL 6.254/2005, PL 269/2007, PL 1.936/2007, PL 3.666/2008 e PL 6.427/2009) que não entraram nessa análise. Sendo assim, com esse novo apensamento o processo passou a tramitar com três projetos de lei do Senado e seis projetos de lei da Câmara dos Deputados.

As Metacontingências 10 (M₁₀) e 11 (M₁₁) caracterizaram-se por seus entrelaçamentos terem ocorrido predominantemente no Plenário da Câmara, com a participação de diversos deputados. Apenas a elaboração dos pareceres ocorreu nas comissões, a discussão sobre o projeto, a apresentação de emendas e a votação dos pareceres ocorreram em Plenário.

Uma das emendas excluía o dispositivo referente à emenda do senador Expedito Júnior que trata da bolsa de estudos no PROUNI. Outra fazia um resgate da emenda do senador Flávio Arns, prevendo que condenados por crimes hediondos e a eles equiparados não teriam o direito de remir, seja pelo trabalho ou pelo estudo. Os entrelaçamentos também

resultaram na supressão dos artigos que previa a possibilidade de cumulação de cursos para efeito da remição e o aumento do tempo a remir, em caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior. Todas essas sugestões foram acatadas, influenciando a elaboração das proposições (PA₁₀ e PA₁₁).

As M10 e M11 ocorreram quase que concomitantemente. Seus produtos agregados são, inclusive, materialmente iguais. O PA₁₁, texto final elaborado pela CCJC em formato de substitutivo, tem o mesmo conteúdo do PA₁₀, apenas com algumas correções textuais.

Verifica-se que os entrelaçamentos ocorridos em Plenário na Câmara dos Deputados resultaram em um produto agregado menos ressocializador (PA₁₁). As mudanças sugeridas trouxeram efeitos adversos com um projeto menos favorável aos condenados que cumprem pena no Brasil. A remição da pena tornou-se menos acessível a uma grande amostra da população carcerária.

As Metacontingências 12 (M₁₂) e 13 (M₁₃), do mesmo modo que a M₈, também ocorreram na CCJ do Senado Federal. Assim como na CE, o desencadeamento de nova metacontingência na CCJ se deveu à ocorrência de um fato processual, qual seja a apresentação de sugestões durante a discussão do parecer, exigindo a elaboração de um novo parecer e, conseqüentemente a produção de um novo produto agregado (PA₁₃).

Estes produtos agregados (PA₁₂ e PA₁₃) excluíram o dispositivo acrescido na Câmara dos Deputados quanto aos crimes hediondos e equiparados. O relator justificou que “os prazos diferenciados desestimulariam grande parte dos condenados do sistema carcerários” (p. 8, Anexo V).

Foi mantida a exclusão do dispositivo referente à concessão de bolsa de estudos, sob o pretexto de que “as atuais regras do Programa já não vedam a participação de pessoa condenada criminalmente” e que “a medida demandaria do Ministério da Educação a criação de custosa estrutura para sua administração, sem ganhos qualitativos significativos na gestão

da política pública” (p. 11, Anexo V). E foram retomados os dispositivos contidos no PA₈ que previam a possibilidade de cumulação de cursos para efeito da remição e o aumento do tempo a remir, em caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior.

A diferença entre o PA₁₃ e o PA₁₂ é a exclusão do dispositivo que trata da reincidência em falta grave. O PA₁₂ previa que em caso de reincidência em falta grave, seria revogado todo o tempo remido. O relator justificou a supressão alegando que “na realidade dos presídios brasileiros, há muitas fragilidades nos procedimentos de apuração interna dos fatos que possam constituir falta grave. Com domínio das organizações criminosas, é comum que a responsabilidade por uma falta recaia sobre terceiro sem ligação com os fatos” (p. 6, Anexo V). Abarcando essas mudanças, o PA₁₃ foi encaminhado para a Presidência da República, sendo lá analisado.

O PA₁₄ é o texto da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011. Como não houve veto algum ao projeto, o PA₁₄ é igual ao PA₁₃. Sendo, também igual ao produto agregado da Metacontingência Geral (MG), que abrangeu todo o processo. Cumpre salientar que o PA₁₄ é igual ao PA₁₃ apenas no aspecto formal, uma vez que uma proposição que o Congresso remete à Presidência da República não gera os mesmos efeitos que uma lei já sancionada. São duas peças completamente distintas. A Presidente tinha a faculdade de vetar dispositivos ou mesmo o projeto na íntegra, o que tornaria o PA₁₄ idêntico apenas ao produto agregado da MG.

Durante a análise dos parecer do senador Expedito Júnior na Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE foi identificada uma discrepância entre o que estava descrito no parecer e o referente dispositivo no texto do substitutivo (PA₅). A Tabela 4 apresenta as mudanças sugeridas e o texto reproduzido no substitutivo.

Tabela 4.

Discrepâncias encontradas entre o parecer do senador Expedito Júnior e seu substitutivo.

Texto do parecer	Texto do substitutivo
"A primeira consiste em permitir que <u>condenados em regime semi-aberto</u> , bem como aqueles <u>que usufruem de liberdade condicional</u> , possam remir, pelo estudo, parte do tempo de execução da pena." (p. 5, Anexo H)	Art. 126, "§ 5º O condenado que cumpre pena em <u>regime aberto</u> e o <u>que usufrui liberdade condicional</u> poderão remir, pela frequência a curso de ensino regular ou de educação profissional, parte do tempo de execução da pena ou do próprio período de prova, observado o disposto na alínea <i>a</i> do § 2º deste artigo." (p. 8, Anexo H)
"Já a segunda permite que <u>essas duas categorias</u> de condenados possam beneficiar-se das bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (PROUNI)." (p. 5, Anexo H)	Art. 3º, "Art. 2º IV - a condenado que cumpre pena em <u>regime semi-aberto</u> ou <u>que usufrui de liberdade condicional</u> ." (p. 8, Anexo H)

Na análise, o senador descreve que a primeira mudança visa ampliar a possibilidade de remição para os “condenados em regime semi-aberto” e os “que usufruem de liberdade condicional”, mas no substitutivo o dispositivo foi escrito prevendo remição para o “condenado que cumpre pena em regime aberto” e o “que usufrui de liberdade condicional”.

O erro aqui parece ter ocorrido no texto da análise, uma vez que os condenados em regime semiaberto já estavam previstos nos três Projetos de Lei do Senado, sendo abarcados pelo caput do art. 126: “O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semi-aberto poderá remir (...)” (p. 1, Anexo B; p. 1, Anexo F; p. 3, Anexo G).

Entretanto, como na análise o senador relata que a segunda mudança permite que “essas duas categorias de condenados possam beneficiar-se das bolsas de estudo”, fazendo referência às categorias citadas anteriormente, não se sabe se o dispositivo incluído no substitutivo incidiu em erro ao prever bolsa para o condenado que cumpre pena em regime semiaberto ao invés do condenado que cumpre pena em regime aberto, ou se a intenção era prever para ambos.

No substitutivo seguinte (PA₆), o senador Roberto Cavalcanti manteve a redação do PA₅, que só veio a ser corrigida no último substitutivo elaborado na CE (PA₇). Tanto os condenados que cumprem pena em regime semiaberto, quanto os que cumprem pena em regime aberto, assim como os que usufruem de liberdade condicional poderão remir pelo estudo – § 8º do art. 126 (p. 10, Anexo M) e receber bolsa de estudos – inciso IV do art. 2º (p. 11, Anexo M).

Contingências

Nos textos legislativos analisados, foram encontradas diferentes contingências. A Tabela 5 descreve o total de contingências encontradas em cada uma das proposições analisadas.

Tabela 5.

Número de contingências encontradas em cada dispositivo.

Texto analisado	Total de contingências encontradas
PLS 265/2006	4
PLS 164/2007	6
PLS 230/2008	6
Substitutivo aprovado na CE do Senado Federal	12
Substitutivo aprovado na CCJ do Senado Federal	8
Subemenda Substitutiva Global da CSPCCO da Câmara dos Deputados	11
Substitutivo da CCJ da Câmara dos Deputados	11
Texto Final revisado pela CCJ do Senado e enviado à Presidência da República	9
Lei 12.433/2011	9

Observa-se que no PLS 265/2006 foram encontradas quatro contingências, enquanto que nos PLS 164/2007 e PLS 230/2008 constam seis contingências, em cada. O PLS 265/2006 (projeto principal) é o menos extenso dos três projetos analisados no Senado Federal e, consequentemente, o que possui menos contingências.

O substitutivo aprovado na CE do Senado Federal teve um número muito maior de contingências, 12. Já o substitutivo da CCJ do Senado enviado à Câmara dos Deputados totalizou oito contingências.

As peças produzidas na Câmara, a subemenda substitutiva global da CSPCCO e o substitutivo da CCJC, totalizaram 11 contingências, cada. Como não houve nenhum veto presidencial, a Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, também contém nove contingências, as mesmas previstas no Texto Final elaborado pelo Senado Federal, sendo oito destas contingências elaboradas pelo Senado Federal e uma delas pela Câmara dos Deputados.

Em relação ao substitutivo do Senado Federal anteriormente enviado à Câmara dos Deputados, o texto final enviado à sanção presidencial apresentou poucas mudanças, apenas duas alterações gramaticais e o acréscimo do § 1º do art. 129: “O condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal deverá comprovar mensalmente, por meio de declaração da respectiva unidade de ensino, a frequência e o aproveitamento escolar.” (p. 2, Anexo X). Este dispositivo foi o único aproveitamento do substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados.

Observa-se que houve um aumento no número de contingências, se comparado ao texto inicial dos projetos (no máximo seis contingências por projeto inicialmente). O aumento no número de contingências representa o aumento na complexidade do projeto, à medida que tramitava tornava-se mais complexo. Isso se deveu ao apensamento dos projetos de lei e às alterações e acréscimos relativos aos pareceres e emendas apresentados.

O maior número de contingências foi observado no substitutivo da CE do Senado Federal e nas peças produzidas na Câmara dos Deputados. Nessas três proposições houve a previsão de contingências para o condenado por crime hediondo ou a ele equiparado.

As contingências encontradas nas proposições previam comportamento para diversos atores. Diferentes espécies de condenados (regime aberto, fechado, semiaberto, liberdade condicional, condenado por crime hediondo ou a ele equiparado), assim como o réu em prisão cautelar são atores das contingências. Agentes administrativos, como o juiz e a

autoridade administrativa, envolvidos no processo de remição da pena por estudo também figuram como atores nas contingências.

A Tabela 6 traz detalhadamente os atores envolvidos nas contingências encontradas em cada uma das proposições analisadas.

Tabela 6.
Atores das contingências encontradas nos dispositivos.

Texto analisado	Número de Atores	Ator
PLS 265/2006	3	1, 2 e 3
PLS 164/2007	3	1, 2 e 4
PLS 230/2008	4	1, 2, 3 e 4
Substitutivo aprovado na CE (SF)	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7
Substitutivo aprovado na CCJ (SF)	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8
Substitutivo da CSPCCO (CD)	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7
Substitutivo da CCJC (CD)	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7
Texto Final revisado pela CCJ do SF	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8
Lei 12.433/2011	7	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8

Nota. Ator 1 (condenado que cumpre pena em regime fechado); Ator 2 (condenado que cumpre pena em regime semiaberto); Ator 3 (autoridade administrativa); Ator 4 (juiz); Ator 5 (condenado que cumpre pena em regime aberto); Ator 6 (condenado que usufrui de liberdade condicional); Ator 7 (condenado por delito hediondo ou a ele equiparado); Ator 8 (réu que esteja em prisão cautelar).

Nos projetos de lei (PLS 265/2006, PLS 164/2007, PLS 230/2008), individualmente, estavam previstas contingências para dois tipos de condenados: o “condenado que cumpre pena em regime fechado” (Ator 1) e o “condenado que cumpre pena em regime semiaberto” (Ator 2).

Mais dois atores aparecem em contingências descritas nos PLS: a “autoridade administrativa” – Ator 3 (PLS 265/2006 e PLS 230/2008) e o “juiz” – Ator 4 (PLS 164/2007 e PLS 230/2008). Com o decorrer da tramitação no Senado Federal, o substitutivo aprovado na CE previu comportamento para mais três espécies de presos: o “condenado que cumpre pena em regime aberto” (Ator 5), o “condenado que usufrui de liberdade condicional” (Ator 6) e o “condenado por delito hediondo ou a ele equiparado” (Ator 7).

O substitutivo aprovado na CCJ do Senado e remetido à Câmara dos Deputados excluiu as contingências referentes ao Ator 7 e incluiu novas contingências envolvendo o comportamento do “réu que esteja em prisão cautelar” (Ator 8).

Ressalta-se que os projetos iniciais do Senado Federal previam comportamento para no máximo quatro atores. Ao final da tramitação no Senado Federal, no substitutivo enviado à Câmara dos Deputados, as nove contingências encontradas previam comportamento para sete atores diferentes.

Nas peças produzidas na Câmara dos Deputados, houve a exclusão da figura do Ator 8 e a previsão de novas contingências para o Ator 7.

A peça produzida no retorno ao Senado Federal, o texto final enviado à sanção presidencial, retomou o dispositivo referente ao “réu que esteja em prisão cautelar” (Ator 8) e novamente excluiu os dispositivos que previam contingências para o “condenado por delito hediondo ou a ele equiparado” (Ator 7).

E assim ficou o texto da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, com dispositivo que trazem contingências para todos os atores citados, com exceção do Ator 7.

Com esses dados, constatou-se que o número de contingências não necessariamente está relacionado ao número de atores, há contingências previstas para mais de um ator. E o mesmo ator, na maioria das vezes, participa de mais de uma contingência.

Alguns artigos das proposições analisadas foram identificados como manifesto de intenção, não compondo nenhum termo contingencial. Eles apenas descrevem direitos e deveres já previstos em leis maiores.

Por exemplo, o PLS 230/2008 descreve que o direito ao trabalho e o direito à educação escolar do condenado são condições de dignidade da pessoa humana, sendo um dever social que deve observar os fundamentos constitucionais. Tal previsão legal já aparece

em outras leis, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXIII e XXVI), a própria Constituição Federal (art. 205) e a Lei de Execução Penal (art. 1º).

No que concerne às contingências, a mais importante, e comum a todos os projetos analisados, diz respeito à remição da pena pelo estudo, conforme descrito na Tabela 7, que apresenta essa contingência nos projetos de lei analisados.

Tabela 7.

Contingências referentes à remição da pena pelo estudo nos projetos de lei.

Texto analisado	Comportamento	Consequência
PLS 265/2006	Art. 226, § 1º II - 2 (dois) dias de pena por 5 (cinco) de estudo.	(Menos 2 dias de pena)
	(Estudar 5 dias)	
PLS 164/2007	Art. 126, § 1º II - um dia de pena por vinte horas de estudo, divididas, no mínimo, em quatro dias.	(Menos 1 dia de pena)
	(Cumprir 20 horas-aula no programa de educação + aprovação)	
PLS 230/2008	Art. 126, § 2º a) 1 (um) dia de pena por 20 horas-aula de participação no programa de educação previamente estabelecido, atestada a aprovação do condenado ao final do curso.	

A contingência que prevê a remição da pena por estudo varia em cada um dos projetos de lei, porém, nas três contingências a consequência é um reforço negativo, é a retirada de dias de pena a cumprir.

O PLS 265/2006 estipula que se o condenado estudar por cinco dias, então terá direito a remir dois dias de pena. O PLS 164/2007, por sua vez, estipula que se o condenado estudar por 20 horas em pelo menos quatro dias, então poderá remir um dia de sua pena. Já o PLS 230/2008, prevê que se o condenado participar de 20 horas-aula do programa de educação e for aprovado, então caberá remição de um dia de pena. Observa-se que o PLS 230/2008 exige a aprovação do condenado, ou seja, além de cumprir a carga-horária, o condenado precisa se comportar de tal maneira a obter a aprovação para obter o direito de remir a pena.

Outra particularidade dessa proposição é que ela visa tornar o estudo para os condenados à pena privativa de liberdade uma obrigação. Seu art. 31 tem a seguinte redação: “O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado a comparecer ao programa de educação ministrado no estabelecimento.” (p. 2, Anexo G). Tal obrigatoriedade não se repetiu em nenhuma das demais proposições analisadas.

Observa-se, portanto, que há diferentes maneiras de se calcular o tempo a remir. A variação do comportamento de estudar, de uma contingência para a outra, vai desde “estudar dias”, “estudar horas” a até mesmo “cumprir horas-aula”, apesar de todos terem a mesma função.

Nota-se também que a definição do comportamento “estudar” é muito genérica. Estudar o quê? Estudar como? O que seria estudar? O PLS 230/2008 é o único que esclarece que o comportamento de estudar seria cumprir horas-aula no programa de educação.

A definição do comportamento de estudar se tornou mais clara à medida que os substitutivos foram sendo apresentados.

A Tabela 8 sintetiza as contingências que tratam da remição da pena pelo estudo em cada uma dessas proposições.

O substitutivo aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE do Senado Federal trouxe uma melhor definição do comportamento que se espera para que haja a remição da pena pelo estudo: cumprir horas de frequência escolar em atividade de ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou de requalificação profissional. Estudar para remir, segundo a CE é cumprir horas de frequência escolar em uma das atividades descritas.

A mesma contingência está descrita no substitutivo da CCJ daquela Casa, se cumprir 12 horas de frequência escolar em pelo menos três dias, então terá a remição de um dia de pena. Essa peça trouxe apenas mudanças na redação do artigo que descreve a contingência.

Na subemenda substitutiva global da CSPCCO e no substitutivo elaborado pela CCJC da Câmara dos Deputados, a definição do comportamento “estudar” voltou a ser entendida como cumprir horas-aula de “atividade de ensino”, mas não há uma descrição de que atividades seriam aceitas. Seria frequência escolar? Atividades em sala de aula? Atividades extracurriculares?

Tabela 8.

Contingências referentes à remição da pena pelo estudo nos substitutivos aprovados.

Texto analisado	Comportamento	Consequência
Substitutivo CE (SF)	(Cumprir 12h de frequência escolar, em pelo menos 3 dias) Art. 126, § 1º I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar, atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional, divididas, no mínimo, em três dias.	(Menos 1 dia de pena)
Substitutivo CCJ (SF)	(Cumprir 12h de frequência escolar, em pelo menos 3 dias) Art. 126, § 1º I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias.	(Menos 1 dia de pena)
Subemenda Substitutiva Global CSPCCO (CD)	(Cumprir 12 horas-aula, em pelo menos 3 dias, de atividades de ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou de requalificação profissional) Art. 126, § 1º II - 1 (um) dia de pena por doze horas-aula de atividades de ensino fundamental, médio, inclusive na modalidade profissionalizante, ou superior ou de requalificação profissional, divididas, no mínimo, em três dias.	(Menos 1 dia de pena)
Substitutivo CCJC (CD)	(Cumprir 12 horas-aula, em pelo menos 3 dias, de atividades de ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou de requalificação profissional) Art. 126, § 1º II - 1 (um) dia de pena por 12 (doze) horas-aula de atividade de ensino fundamental, médio, inclusive na modalidade profissionalizante, ou superior ou de requalificação profissional, divididas, no mínimo, em 3 (três) dias.	(Menos 1 dia de pena)
Texto Final CCJ (SF)	(Cumprir 12h de atividade de frequência escolar, em pelo menos 3 dias) Art. 126, § 1º I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias.	(Menos 1 dia de pena)

O substitutivo da CCJ do Senado corrigiu tal obscuridade ao retomar o dispositivo antes apresentado, que entende o comportamento de “estudar” em termos de “frequência escolar” em “atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional”. Frequência escolar é presença em sala, atestada com a realização de chamada.

Sendo assim, na Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, a contingência para a remição do estudo ficou descrita da seguinte maneira: se cumprir 12 horas de frequência escolar (em atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional) em pelo menos três dias, então terá a remição de um dia de pena.

Ressalta-se que nos três projetos de lei a remição da pena pelo estudo está prevista apenas para aqueles que cumprem pena em regime fechado ou semiaberto (ver Tabelas 6). Ao final da primeira etapa do processo no Senado Federal, o substitutivo da CCJ ampliou o direito à remição para os condenados que cumprem pena em regime aberto, que usufruem de liberdade condicional ou que estejam em prisão cautelar. Na Câmara houve a retirada do preso cautelar como sujeito desse direito. Com o retorno do processo ao Senado Federal, o preso cautelar tornou-se novamente elegível à remição da pena pelo estudo e pelo trabalho.

E a lei foi sancionada dessa maneira, com a possibilidade de remição estendida para os condenados que cumprem pena em qualquer dos três regimes, aberto, semiaberto ou fechado e ainda para os que dispõem de liberdade provisória ou que estejam em prisão cautelar.

Ainda no tocante à remição da pena, o substitutivo aprovado na CE do Senado Federal trouxe uma novidade ao prever uma contingência diferenciada para os condenados por crimes hediondos e equiparados – tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e terrorismo, e por crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa. A Tabela 9 traz estas contingências.

Tabela 9.

Contingências referentes à remição da pena pelo estudo para condenados por crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, crimes hediondos e crimes dolosos cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, encontradas no substitutivo aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal

Contingência	Comportamento	Consequência
	(Cumprir 28 horas de frequência escolar, em pelo menos 7 dias)	(Menos 1 dia de pena)
Remição pelo estudo	Art. 126, § 2º	
	I - 1 (um) dia de pena a cada 28 (vinte e oito) horas de frequência escolar, atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional, divididas, no mínimo, em 7 (sete) dias.	
	(Trabalhar 7 dias)	(Menos 1 dia de pena)
Remição pelo trabalho	Art. 126, § 2º	
	II - 1 (um) dia de pena a cada 7 (sete) dias de trabalho.	

O substitutivo torna mais rigoroso o critério de remição da pena para esses condenados, aumentando de 12 para 28 horas de frequência escolar e de três para sete dias de trabalho para cada dia de pena a remir. Os dispositivos seguintes preveem que havendo reincidência em um desses crimes, a proporção para remição pelo estudo fica de 44 horas/1 dia de pena e pelo trabalho fica em 11 dias/1 dia de pena. Essa diferenciação na remição foi excluída com o substitutivo da CCJ do Senado Federal.

Porém, a subemenda substitutiva global da CSPCCO da Câmara dos Deputados previu que “os condenados por delitos considerados hediondos ou a eles equiparados” não serão alcançados pelo instituto de remição da pena pelo trabalho e pelo estudo. Esse dispositivo foi reproduzido no texto final da CCJC da Câmara dos Deputados. Vindo a ser suprimido novamente apenas no texto final elaborado pela CCJ do Senado Federal.

Além da contingência que versa sobre a remição da pena pelo estudo, outras diferentes contingências envolvendo o comportamento do condenado/réu foram analisadas. O cometimento de falta grave é um dos comportamentos que apareceu em diversas proposições, sem, no entanto sofrer alteração ao longo da tramitação. A Tabela 10 traz essa contingência.

Tabela 10.

Contingência relacionada ao cometimento de falta grave.

Comportamento	Consequência
(Cometer falta grave)	(Revogação de até 1/3 do tempo remido)

Art. 127. Em caso de falta grave, o juiz poderá revogar o direito de até 1/3 (um terço) do tempo remido, observado o disposto no art. 57, recomeçando a contagem a partir da data da infração disciplinar.

Tal contingência prevê que se o condenado cometer falta grave, então perderá até 1/3 do tempo remido. A consequência aqui é uma punição negativa. Porém, cabe uma ressalva quanto à maneira como o artigo está escrito: “o juiz poderá revogar o direito”. Se a revogação é facultativa, o cometimento de falta grave pode ou não ser sucedido de punição, ficando a critério do juiz, aplicar ou não a revogação, e quanto do tempo será revogado.

Cumprе ressaltar que o PLS 230/2008 previa que em caso de falta grave o condenado perderia apenas o tempo remido pelo trabalho, mantendo-se o tempo remido pelo estudo. Já a subemenda substitutiva global da CSPCCO e o substitutivo da CCJC da Câmara dos Deputados previram uma punição ainda maior para aqueles que reincidissem na falta grave, a revogação total do tempo remido. A CCJ do Senado Federal suprimiu esse dispositivo do texto final enviado para sanção, mantendo apenas a contingência descrita na Tabela 10.

Outra importante contingência encontrada refere-se à conclusão do ensino fundamental, médio ou superior. Prevista originalmente no PLS 164/2007, a contingência foi excluída no substitutivo da CE do Senado Federal, sendo retomada no substitutivo da CCJ do Senado Federal enviado à Câmara dos Deputados. Na Câmara dos Deputados ela foi novamente suprimida. Sendo recuperada no substitutivo da CCJ do Senado enviado à sanção. A Tabela 11 apresenta essa contingência.

Tabela 11.

Contingência relacionada à conclusão do ensino fundamental, médio ou superior durante o cumprimento da pena.

Comportamento	Consequência
(Concluir o ensino fundamental, médio ou superior)	(+ 1/3 do tempo a remir)
Art. 126, § 5º O tempo a remir em função das horas de estudo será acrescido de 1/3 (um terço) no caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior durante o cumprimento da pena, desde que certificada pelo órgão competente do sistema de educação.	

A contingência descreve que se o condenado concluir o ensino fundamental, médio ou superior, então terá um acréscimo de 1/3 no tempo a remir. É uma consequência reforçadora

negativa, o aumento de 1/3 na pena a remir já conquistada pelo benefício significa ainda menos pena a cumprir.

Interessante observar que o substitutivo da CE propõe uma alteração na Lei 11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, inserindo no rol de beneficiários das bolsas de estudos oferecidas pelo programa, o “condenado que cumpre pena em regime aberto ou semi-aberto ou que usufrui liberdade condicional” (Anexo M, p. 11). O dispositivo é parte de uma regra que descreve a consequência em uma contingência apresentada em outra lei. O direito à bolsa é uma possível consequência reforçadora positiva para os condenados supracitados.

Essa consequência foi suprimida na subemenda substitutiva global da CSPCCO e no substitutivo da CCJC da Câmara. Sendo excluída também do texto final elaborado pela CCJ do Senado e remetido à sanção.

Outras contingências foram identificadas também envolvendo leis correlatas, são as contingências que preveem comportamento para o Juiz de Execução e para a autoridade administrativa. É a consequência para o comportamento desses atores que se encontra em lei diversa (Lei Orgânica da Magistratura Nacional e Lei 8.112/90), em verdade, a consequência para o descumprimento do que a lei preconiza.

Por exemplo, o §8º do art. 126 da lei sancionada traz a seguinte redação: “A remição será declarada pelo juiz da execução, ouvidos o Ministério Público e a defesa”. Cabendo, portanto processo administrativo para o descumprimento desse dever e, em caso de condenação, uma das sanções descritas no art. 42 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN.

O texto da Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 descreve ao longo de seus dispositivos, afinal, nove contingências. A Tabela 12 expõe essas contingências e os atores envolvidos.

Essas nove contingências foram se constituindo ao longo da tramitação. A formação do texto da lei foi sofrendo mudanças à medida que passava pelas comissões. À medida que substitutivos eram aprovados, mudanças decorrentes da exclusão de dispositivos que agregavam contingências ou mesmo da inclusão de dispositivos que traziam novas contingências ocorriam. Comparando-se os artigos contidos no texto da Lei 12.433/2011 com os artigos que compunham as proposições que a antecederam, foi possível verificar a evolução do projeto de lei.

Tabela 12.
Contingências contidas na Lei 12.433/2011.

Ator	Comportamento	Consequência
1 e 2	(Trabalhar três dias)	(Menos 1 dia de pena)
1, 2, 5, 6 e 8	(Cumprir 12 horas de frequência escolar em pelo menos 3 dias)	(Menos 1 dia de pena)
1, 2, 5, 6 e 8	(Concluir o ensino fundamental, médio ou superior)	(Mais 1/3 de pena a remir, ou seja, ainda menos pena a cumprir)
4	(Declarar a remição, tendo ouvido o MP e a defesa - 3 comportamentos: declarar a remição, ouvir o MP e ouvir a defesa)	(Para o descumprimento da obrigação: PAD e, se for condenado, alguma das sanções descritas no art. 42 da LOMAN)
1, 2, 5, 6 e 8	(Cometer falta grave)	(Retirada de até 1/3 do tempo remido)
4	(Revogar o direito de até 1/3 dos dias de pena a remir)	(Não há punição prevista, pois o dispositivo prevê: "o juiz poderá", é facultativo)
3	(Encaminhar mensalmente ao juízo de execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando)	(Para o descumprimento da obrigação: PAD e, se for condenado, alguma das sanções descritas no art. 127 da Lei 8.112/90)
1, 2, 5, 6 e 8	(Comprovar mensalmente, por meio de declaração da respectiva unidade de ensino, a frequência e o aproveitamento escolar, se estiver estudando fora do estabelecimento prisional)	(Não há punição prevista)
3	(Dar ao condenado a relação dos dias remidos)	(Para o descumprimento da obrigação: PAD e, se autoridade administrativa for condenada, alguma das sanções descritas no art. 127 da Lei 8.112/90)

Nota: 1=condenado que cumpre pena em regime fechado; 2=condenado que cumpre pena em regime semiaberto; 3=autoridade administrativa; 4=juiz; 5=condenado que cumpre pena em regime aberto; 6=condenado que usufrui de liberdade condicional; 8=réu que esteja em prisão cautelar.

A Tabela 13, por sua vez, ilustra o processo de transformação, demonstrando em que etapa as contingências passaram a integrar o projeto e que substitutivos mantiveram ou suprimiram cada uma das nove contingências.

Das nove contingências apontadas, apenas uma estava contida em todos os dispositivos analisados, a que envolve a remição da pena pelo trabalho (Contingência 1). Esta contingência já estava prevista na própria Lei de Execução Penal, sendo apenas repetida nas proposições.

Tabela 13.

Cronologia das contingências finais (que compõem a Lei 12.433/2011) ao longo do processo legislativo.

Contingência	PLS 265/2006	PLS 164/2007	PLS 230/2008	Substitutivo CE (SF)	Substitutivo CCJ (SF)	Substitutivo CSPCCO (CD)	Substitutivo CCJC (CD)	Texto Final (SF)	Lei 12.433/2011
1	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2				X	X	X	X	X	X
3					X			X	X
4		X	X	X	X	X	X	X	X
5		X	X	X	X	X	X	X	X
6		X			X	X	X	X	X
7	X		X	X	X	X	X	X	X
8						X	X	X	X
9				X	X	X	X	X	X

Nota: 1=remição da pena pelo trabalho; 2=remição da pena pelo estudo; 3=incremento de tempo remido em função da conclusão de níveis de ensino; 4=dever de o juiz declarar a remição, ouvindo o Ministério Público e a defesa; 5=perda de até 1/3 do tempo remido no caso de cometimento de falta grave; 6=possibilidade de o juiz revogar até 1/3 do tempo remido em caso de falta grave; 7=dever de a autoridade administrativa encaminhar mensalmente ao juízo da execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando; 8=dever de o condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal comprovar mensalmente a frequência e o aproveitamento escolar por meio de declaração da respectiva unidade de ensino; 9=dever de a autoridade administrativa dar ao condenado a relação de seus dias remidos.

A contingência que se refere à remição da pena pelo estudo (Contingência 2) passou por diversas alterações ao longo da tramitação, principalmente no tocante à contagem do tempo e às atividades que compõem o “estudo”, mas foi a partir do substitutivo da CE que a proporção passou a ser de 12h/1 dia.

A contingência que prevê que se o condenado concluir o ensino fundamental, médio, ou superior durante o cumprimento da pena, então terá um acréscimo de 1/3 do tempo a remir (Contingência 3), passou a integrar o projeto a partir do substitutivo da CCJ do Senado Federal, sendo suprimida das proposições da Câmara dos Deputados e resgatada no texto final da CCJ enviado à sanção.

A contingência que prevê a obrigatoriedade de o juiz declarar a remição da pena, tendo ouvido o Ministério Público e a defesa (Contingência 4) aparece em quase todas as proposições. Apenas o PLS 265/2006 não a traz e o PLS 230/2008 prevê que o juiz deverá ouvir o Ministério Público, mas não cita a defesa.

Quanto à punição com a perda de até 1/3 do tempo remido se o condenado cometer falta grave (Contingência 5), tal contingência só não figura o texto do PLS 265/2006.

Ainda a respeito da falta grave, o dispositivo estabelece uma segunda contingência envolvendo o comportamento de o juiz revogar até 1/3 do tempo remido (Contingência 6). Em se tratando do mesmo dispositivo, essa contingência não está contida no PLS 265/2006. Ela também não aparece no texto do PLS 230/2008, pois o dispositivo apenas prevê que “o condenado que for punido com falta grave perderá o direito ao tempo remido” (p. 4, Anexo G), sem mencionar a figura do juiz.

No tocante à Contingência 7, que se refere à obrigatoriedade de a autoridade administrativa encaminhar mensalmente ao juízo de execução cópia do registro de todos os condenados que estejam trabalhando ou estudando, com informação dos dias de trabalho ou

das horas de frequência escolar ou de atividades de ensino de cada um deles, ela só não está prevista no PLS 164/2007, as demais proposições a contêm.

Já a Contingência 8 estabelece que o condenado autorizado a estudar fora do estabelecimento penal deverá comprovar mensalmente a frequência e o aproveitamento escolar, sem, no entanto prever consequência alguma para o seu descumprimento. Esta contingência só veio a compor o projeto com o substitutivo da CSPCCO da Câmara dos Deputados, sendo a única das contingências sugeridas pela Câmara dos Deputados a ser aproveitada no texto final.

A última contingência versa sobre o dever de se dar ao condenado a relação de seus dias remidos, mais uma contingência sem consequência prevista na Lei de Execução Penal. Por analogia, o descumprimento dessa medida se enquadra no crime de responsabilidade civil-administrativa com penas previstas na Lei 8.112/90. O dispositivo que trata dessa contingência foi uma sugestão da CE do Senado Federal, sendo mantido nas demais proposições, até à sanção.

Verifica-se que apenas duas das nove contingências que constam na Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 estavam previstas no projeto de lei inicial, o PLS 265/2006. Ao passo que no PLS 164/2007 e no PLS 230/2008, projetos apensados, quatro e cinco contingências estavam previstas, respectivamente. A composição final das contingências se deu apenas no texto final elaborado pela CCJ do Senado Federal.

Discussão

O presente trabalho analisou as contingências e metacontingências envolvidas no processo legislativo da lei que prevê a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. No tocante às metacontingências encontradas, a classificação adotada permitiu um melhor entendimento desse processo.

Como o processo de elaboração de projetos de leis não faz parte do processo legislativo, que se inicia com a iniciativa, restaram desconhecidos os entrelaçamentos envolvidos nas Metacontingências Originais, ficando impedido o acesso ao que motivou o comportamento do legislador. É sabido que na maioria das vezes há a participação de consultoria legislativa e especialistas da área. Talvez a realização de uma análise mais ampla, na qual sejam realizadas entrevistas com os autores dos projetos, torne possível a averiguação das contingências comportamentais entrelaçadas envolvidas na elaboração dos projetos de lei. Mas não foram apenas aos entrelaçamentos das Metacontingências Originais que não se teve acesso, as CCEs referentes à M₁₄, apesar de fazerem parte do processo legislativo são desconhecidas. Como a lei foi sancionada na íntegra, esses entrelaçamentos não influenciaram na produção do produto agregado. Em caso de veto presidencial, uma mensagem enviada ao Congresso Nacional traria as razões do veto e os possíveis entrelaçamentos que o ocasionaram.

As Metacontingências Processuais explicam as mudanças ocorridas ao longo da tramitação. Apesar de se ter acesso aos pareceres e substitutivos elaborados nas comissões, não são todos os entrelaçamentos que se tornaram públicos. É difícil acreditar que deputados e senadores decidam sozinhos que dispositivos alterar. A produção de um parecer não é resultado de uma contingência comportamental individual, se assim o fosse o processo legislativo seria composto de macrocomportamentos (Glenn, 2004). Lobbys e acordos não

são transcritos nos relatórios, mas ocorrem com frequência. A análise das metacontingências deixou clara essa obscuridade, apenas um dos 9 pareceres analisados cita a participação de um ator externo, qual seja o Ministério da Justiça. Será que se o ator fosse outro seria citado? Nem mesmo o acatamento da sugestão feita pela Juíza das Varas de Execução Penal de Guarapuava – PR foi citado no parecer. Quanto aos acordos só se tornaram claros os que decorreram da aprovação de emendas, os demais não foram explicitados, aconteceram nos bastidores. Os entrelaçamentos não identificados podem envolver vieses de risco para a legislação do país, quando representarem apenas interesses específicos de determinados grupos sobre o legislar, conforme atestam Ferreira (2012) e Rizek, (2009).

Ressalta-se que ao longo do processo legislativo, nem todos os entrelaçamentos ocorridos geraram efeito no produto agregado, nem todas as sugestões ocorridas nas Metacontingências Processuais foram acatadas, vindo a compor o Produto Agregado Processual. Mais ainda, as mudanças ocorridas na Metacontingência Geral não foram lineares, apesar da tramitação o ser. Com a análise dos pareceres e substitutivos observou-se um vai-e-vem de dispositivos que eram alterados, excluídos e acrescentados novamente. Um parecer privilegiava um projeto – acatando mais dispositivos dele, o seguinte privilegiava outro. Um parecer defendia mais rigor na remição para certos crimes, outro considerava essa medida inconstitucional. As inúmeras mudanças no texto do projeto ao longo do processo legislativo ilustram claramente como o processo de criação de uma lei se dá através da seleção pelas consequências (Skinner, 2007). É preciso um estado de alerta, de atenção para as fontes de controle das escolhas dos dispositivos, por parte dos parlamentares, a fim de se evitar controle exclusivo por parte de determinados eleitores ou lobistas.

Desta feita, o ambiente cultural selecionador (Glenn & Malott, 2004) dos produtos agregados verificados nas Metacontingências Processuais são, além de os parlamentares

membros das comissões – já que são eles que aprovam ou rejeitam o parecer, os demais atores que exercem influência na decisão do relator – como seus eleitores e os lobistas.

No decorrer da análise das metacontingências surgiu uma dúvida, o PA seria o parecer ou seria apenas o substitutivo nele apresentado? No parecer é apresentado o substitutivo, juntamente com o voto e o relatório – as justificativas para a elaboração do substitutivo. Sendo assim, é como se o relatório trouxesse a “receita” do produto, a fórmula para a elaboração do substitutivo. E o substitutivo, este sim seria o produto agregado.

Ao longo da tramitação o processo foi encaminhado para a Comissão Temporária destinada à análise do projeto de lei que trata da reforma do Código Penal. Infelizmente ele foi devolvido, pois a matéria não tinha relação com o Código Penal e sim com a Lei de Execução Penal. A possibilidade de discussão em uma Comissão Temporária, ou mesmo a realização de audiências públicas, aprofundariam o debate sobre o tema (Casseb 2008; Bernardi, 2009). Quando os projetos ainda estavam tramitando, Silva (2011) já alertava para essa falha: “chama a atenção o fato de que nenhuma das propostas de remição da pena pela Educação tramitadas no Congresso Nacional estabeleça esta relação explícita com as políticas setoriais” (p. 96). Esses instrumentos gerariam mais entrelaçamentos e poderiam resultar em um produto agregado final mais sintonizado com o ambiente social. A sugestão enviada pela juíza da Vara de Execuções Penais alertando que o critério de remição tinha um custo comportamental muito elevado, 20h de estudo por 1 dia de pena, ilustra bem a importância da participação de especialistas na área. Atores como representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério da Educação, diretores de presídios, educadores do sistema prisional, dentre outros, contribuiriam muito para a elaboração de uma lei que se adequasse melhor à realidade prisional brasileira.

A observância de mais de uma metacontingência nas CE e CCJ do Senado Federal se deu devido à ocorrência de fatos processuais que exigiram a reformulação do

parecer/substitutivo. A ocorrência de nova metacontingência numa mesma comissão se deveu ao controle pelas regras procedimentais descritas no Regimento Interno do Senado Federal. Apesar de afetar a celeridade processual, as comissões devem seguir as regras impostas pelo regimento interno, só assim tem-se a garantia da segurança jurídica. Sem a ocorrência de tais fatos processuais, é possível que em cada comissão tivesse ocorrido apenas uma metacontingência.

O apensamento dos produtos agregados das Metacontingências Originais ao PLS 265/2006 tem custos e benefícios. Com a fusão de metacontingências há uma economia processual, diante da análise conjunta dos projetos de lei, o que pode resultar em aprimoramento e complexidade do texto do projeto. A ocorrência da fusão de Metacontingências Originais resultou em uma lei de maior qualidade, ao mesmo tempo em que aumentou o número de entrelaçamentos ao longo do processo. Quanto aos custos, é necessário investigar amplamente as fontes de controle sobre o aumento da produção legislativa para que se evite a ênfase na quantidade de projetos em detrimento da qualidade.

Por outro lado, com a fusão de metacontingências obteve-se uma economia processual e a análise conjunta dos projetos de lei permitiram um melhor aprimoramento e deram maior complexidade ao texto do projeto. A ocorrência da fusão de Metacontingências Originais resultou em uma lei de maior qualidade, ao mesmo tempo em que aumentou o número de entrelaçamentos ao longo do processo.

A ocorrência da maioria das metacontingências no Senado Federal é outro ponto que merece destaque. Isso ocorreu por aquele ser a Casa iniciadora do processo, à Casa revisora cabia apenas revisar o substitutivo apresentado pela Casa iniciadora. (Bernardi, 2009; Cavalcante Filho, 2009; Ferreira, 2012; Pacheco, 2013).

A análise e a classificação adotada trouxe à tona a ocorrência de metacontingências dentro de metacontingências, com as Metacontingências Processuais sendo subsistemas da

Metacontingência Geral, que abrange todo o processo legislativo. As Metacontingências Processuais estavam encadeadas, uma metacontingência servindo de ocasião para outra, o que ilustra bem a linearidade da tramitação legislativa, onde o projeto percorre uma comissão por vez, etapa por etapa. A observância dessa relação corrobora a teoria de Glenn e Malott (2004) de que metacontingências em organizações ocorrem em sistemas, estando também em consonância com Aguiar (no prelo), quando afirmam que o sistema judiciário é um sistema cultural composto de subsistemas. Neste caso, o sistema legislativo é também, um sistema cultural composto de subsistemas.

Outro ponto que merece ser destacado foi a repetição de produtos agregados em metacontingências diferentes. Entrelaçamentos diferentes resultaram em produtos agregados similares. O PA₁₀ e o PA₁₁, da Câmara dos Deputados, possuem o mesmo conteúdo, só diferindo em alguns pontos textuais. O PA₁₃, do Senado Federal, e o PA₁₄, da Presidência da República, são também exatamente iguais. Apesar das similaridades entre os produtos agregados, a consequência de cada um deles se difere. Dentro do processo legislativo cada etapa, cada comissão tem uma função. O PA₁₀ foi produto da CSPCCO da Câmara dos Deputados e não podia produzir efeitos mais extensivos, pois na Câmara dos Deputados necessariamente a última comissão por onde passam os projetos é a CCJC (Casseb, 2008). O PA₁₁, produto da CCJC teve efeito no Senado Federal, uma vez que foi a peça final devolvida à Casa iniciadora. O mesmo foi verificado nos PA₁₃ e PA₁₄ que são idênticos no aspecto formal e material, porém exerciam efeitos completamente distintos, um se tratava de texto final e o outro da lei sancionada. Sendo assim, apesar das semelhanças entre alguns produtos (PA₁₀ e PA₁₁; PA₁₃ e PA₁₄), cada Produto Agregado Processual era único, exercia um efeito diferente no processo legislativo. Portanto, todos os produtos agregados encontrados foram do tipo não recorrente (Malott & Glenn, 2004).

Mesmo com a ocorrência de diferentes Metacontingências Processuais, as possíveis consequências culturais permaneceram inalteradas. As Metacontingências de Origem, e conseqüentemente, a Metacontingência Geral previam um aumento nos índices de ressocialização e alfabetização, e uma diminuição nos índices de reincidência e baixa escolaridade entre detentos. As consequências culturais permanecem, mas a consequência social a médio e longo prazo depende de macrocontingências, se os presos não estudarem para remir a pena, as consequências culturais não ocorrerão. Nesse sentido caberia uma reflexão, que medidas aumentariam a probabilidade de mais detentos serem afetados pela lei? Certamente a elaboração de políticas públicas adequadas, como a criação e acompanhamento de programas voltados para a educação no sistema prisional (a exemplo do PEESP – Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional); mais investimento na infraestrutura do sistema prisional, tais como salas de aula e bibliotecas; elaboração de planos de incentivo ao estudo; dotação das unidades prisionais de profissionais docentes qualificados; dentre outras. Os presos possuem um repertório comportamental pobre em relação ao estudo, basta analisar as estatísticas (DEPEN, 2012) que indicam que 59% da população carcerária não possui sequer o ensino fundamental completo. Também lhes falta motivação. A comunidade prisional tem leis próprias, os reforçadores daquela cultura diferem dos reforçadores sociais fora do presídio. Na prática, a cultura prisional não contribui para a adesão ao estudo (Julião, 2012). Daí a necessidade de elaboração de estratégias para que comportamentos pró-sociais sejam reforçados (Skinner, 2007/1953; Sidman, 2011/1989). Nas palavras de Silva (2008, p. 87-89), “se a prisão tem como uma de suas metas ressocializar o interno, como poderá fazê-lo se ela operar com valores distintos da sociedade abrangente?”.

Dados do DEPEN (2010, 2011, 2012) apontam que o número de detentos que estão em atividade escolar não teve aumento após a sanção da Lei 12.433/2011. Em dezembro de 2012, 8,64% dos detentos estavam em atividade escolar, enquanto que em dezembro de 2010,

havia 8,97% da população carcerária em atividade escolar. Ao que parece, o efeito reforçador da remição não é forte o suficiente para aumentar o número de detentos que estudam. Talvez o problema resida na falta de planejamento, uma vez que a lei não prevê modelagem – reforçamento diferencial, tampouco modelação, como exposição a palestras e modelos.

Nesse sentido, há dispositivo que prevê um aumento do tempo a remir no caso de conclusão do ensino fundamental, médio ou superior. Com mais reforçadores, a chance de se evitar a evasão escolar aumenta. Ademais, cada um desses diplomas aumenta a possibilidade de o preso conseguir um emprego quando estiver livre. A previsão de bolsa de estudos seria outro reforçador arbitrário que poderia contribuir com um aumento no número de macrocomportamentos. Essa contingência concorre com a baixa eficácia da lei (Aguiar, 2006). Porém, o dispositivo foi excluído pela CCJ por representar elevado custo ao Ministério da Educação.

Alguns entrelaçamentos, entretanto, contribuíram para um produto agregado processual menos ressocializador (PA₇, PA₁₀, PA₁₁). Foi sugerido um critério de remição mais duro para os condenados por crimes hediondos, ou equiparados, e crimes cometidos com violência ou grave ameaça, e até mesmo a impossibilidade de remição para esse tipo de condenado. Tal medida tornaria a lei menos acessível à uma ampla parcela da população carcerária do Brasil. Segundo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (2012), a população carcerária é de 548.003 presos, 24% deles cumpre pena por tráfico de entorpecentes, 18% por roubo qualificado e 12% por homicídio, sem contar os demais tipos penais que também teriam uma remição diferenciada. O que parece controlar os pareceres dos parlamentares não é o caráter educativo do instituto da remição, e sim a velha pena-vingança e a crença mentalista de que algumas pessoas são “irrecuperáveis”. A própria justificativa contida no parecer da CSPCCO retrata esse pensamento: “na verdade, faremos uma emenda que não beneficia nenhum preso que seja incapaz de se ressocializar” (p. 1, Anexo R).

No tocante à análise das contingências, o tratamento diferenciado para esse tipo de ator, com um maior custo comportamental e uma consequência menos reforçadora, refletiria em uma baixa adesão ao estudo. Retirar o direito à remição é ainda pior, pois o comportamento de estudar não teria como consequência o reforçador arbitrário remição. Se já é difícil manter o comportamento de estudar apenas com seus reforçadores naturais em ambiente propício, há de se imaginar como seria numa penitenciária. Certamente poucos ou nenhum desses presos optaria pelo estudo enquanto cumprissem pena privativa de liberdade.

O aumento no número de contingências encontradas nos dispositivos ao longo da tramitação não esteve diretamente relacionado à melhoria na qualidade do projeto. O maior número de contingências foi encontrado justamente nas proposições que previam um tratamento diferenciado para os condenados por crime hediondo ou a ele equiparado.

Os atores abrangidos pelo instituto de remição da pena pelo estudo foram sendo ampliados à medida que o projeto avançou. Inicialmente, apenas os condenados que cumpriam pena em regime fechado ou semiaberto poderiam remir. Ao final, ampliou-se o alcance da lei que foi sancionada com a possibilidade de remição estendida para os condenados que cumprem pena em qualquer dos três regimes, aberto, semiaberto ou fechado e ainda para os que dispõem de liberdade provisória ou que estejam em prisão cautelar. Abrangendo mais presos, mais macrocontingências podem ocorrer para que se alcance a consequência cultural esperada, para que se atinja a eficácia da lei (Aguilar, 2006).

No tocante à clareza da lei, a definição do comportamento “estudar” foi sendo refinada ao longo da tramitação. O termo genérico poderia abranger vários tipos de comportamento, dando margem a interpretações (Todorov et al., 2004). Ao final do processo o comportamento de estudar ficou definido em termos de frequência escolar em atividade de ensino fundamental, médio, profissionalizante ou superior, ou ainda de requalificação profissional.

O dispositivo que prevê que o juiz “poderá” revogar o tempo remido em caso de falta grave também dá margem a interpretações (Marcão, 2013; Todorov et al., 2004). O juiz decide se revoga ou não, e quanto do tempo irá revogar, respeitando o critério máximo de 1/3. Sendo assim, havendo falta grave, pode ou não haver punição. Tanto para o condenado quanto para o juiz, o dispositivo, da maneira que foi escrito não prevê nenhuma contingência clara. Mas se houvesse a perda dos dias remidos, essa punição, na verdade, contribuiria para diminuir a frequência do comportamento de estudar. Ademais, a previsão da falta grave não está sequer relacionada à atividade educacional. O instituto da remição busca estabelecer o comportamento de estudar nos presídios, punir este comportamento com a perda de parte do benefício em virtude de comportamento não vinculado ao ato de estudar desvirtua a finalidade da remição (Silva, 2011).

Considerações Finais

Com o presente trabalho foi possível observar o que a doutrina afirma a respeito do despreparo técnico-ideológico daqueles que elaboram leis no Brasil (Rizek, 2009; Ferreira, 2012). Erros de redação, sugestões inconstitucionais e até mesmo erros quanto aos atores-objetos da lei foram observados. Tais confusões legislativas contribuíram para a sanção de uma lei que dá margem a interpretações jurídicas diversas (Todorov et al., 2004), tendo uma menor eficácia jurídica (Aguar, 2006).

O estudo demonstra que o uso do conceito de metacontingência é necessário para a realização de análises complexas, como a do processo de elaboração de leis. Sem o aporte do conceito seria difícil observar a influência que as contingências comportamentais entrelaçadas exercem sobre as proposições (produtos agregados).

O foco deste trabalho foi o exame das mudanças que o projeto sofreu ao longo do processo legislativo até tornar-se lei, mas poderia ter sido realizada uma análise para investigar os entrelaçamentos das metacontingências que não estavam descritos nos

documentos. Um estudo com apreciação das falas em plenário e nas comissões, bem como a realização de entrevista com os autores dos projetos de lei e relatores poderia trazer mais informações quanto aos entrelaçamentos não identificados que possivelmente controlam o comportamento dos legisladores na elaboração das proposições.

Com o estudo ficou claro que pensar na criação de repertórios para que a eficácia da lei seja atingida e no tipo de intervenção cultural que pode ser feito, ainda na fase de elaboração da lei, contribuiria para que as leis exerçam melhor controle social. Portanto, analistas do comportamento podem contribuir nesse processo.

Desta feita, com tudo que restou dito, faz-se necessário um melhor planejamento cultural na elaboração das leis (Skinner, 2007/1953). É preciso que, no processo de elaboração de uma lei, sejam projetados quais serão os efeitos sociais daquela norma. É necessário que se pense na eficácia da norma jurídica, eficácia no sentido dado por Aguiar (2006), “a relação causal entre a imposição de uma contingência social normativa e a obtenção da meta social vinculada a esta, implícita ou explicitamente” (p. 97). Ou seja, as próprias consequências culturais esperadas. Esse é o verdadeiro planejamento cultural que o Poder Legislativo deve exercer, uma vez que uma lei sancionada, por si só, não é garantia de controle social. Uma regra aliada ao rearranjo de contingências é muito mais eficaz e essas mudanças sociais precisam ser pensadas durante o processo de elaboração da lei, não devendo ser postergadas, lançadas à sorte de um reajuste posterior e improvisado.

Referências

- Aguiar, J. C. (2006). *Análise comportamental do direito: fundamentos para uma abordagem do direito como ciência comportamental aplicada*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Aguiar, J. C. (no prelo). O direito como sistema de contingências sociais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*.
- Almeida-Verdu, A. C., Cabral, C., Carrara, K., & Bolsoni-Silva, A. (2009). Descrição e análise de contingências na proposta de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Em R. C. Wielenska (Org.). *Sobre Comportamento e Cognição: desafios, soluções e questionamentos* (pp. 97-110). Santo André: ESETec.
- Andery, M. A., & Sérgio, T. M. (1997). O conceito de metacontingências: afinal, a velha contingência de reforçamento é suficiente? Em R. A. Banaco (Org.). *Sobre Comportamento e Cognição: aspectos teóricos, metodológicos e de formação em análise do comportamento e terapia cognitivista* (pp. 106-116). Santo André: ARBytes.
- Arruda, E. (2009). *Primeiras linhas de direito penal*. São Paulo: BH Editora e Distribuidora.
- Beccaria, C. B. (2009). Dos delitos e das penas (J. Cretella Jr e Agnes Cretella, trad., 4ª ed. rev.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. (Trabalho originalmente publicado em 1764)
- Bitencourt, C. R. (2011). *Falência da pena de prisão: causas e alternativas* (4ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Black, D. (1976). *The behavior of law*. California: Academic Press.
- Carvalho, I. C. V. (2013). *Contingências e metacontingências na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.

Casseb, P. A. (2008). *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Capez, F. (2005). *Execução Penal* (11ª ed.). São Paulo: Damásio de Jesus.

Cavalcante, J. T., Filho. (2012). *Processo legislativo constitucional*. Salvador: Edições JusPODIVM.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de outubro). Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. (1948, 10 de dezembro). Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm.

Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. (1940, 31 de dezembro). Código Penal. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

Departamento Penitenciário Nacional. (2012). *Relatório estatístico – analítico do sistema prisional brasileiro*. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&Team=¶ms=itemID={C37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26>.

Ferreira, M. G., Filho. (2012). *Do processo legislativo* (7ª ed. rev.). São Paulo: Saraiva.

Foucault, M. (2008). *Vigiar e punir: nascimento da prisão* (Raquel Ramallete, trad., 35ª ed.). Petrópolis: Vozes. (Trabalho originalmente publicado em 1975)

- Forero, D. D. R., García, D. A., & López-López, W. (2012). Análisis metacontingencial de la “Ley de Justiça y Paz” (975 de 2005) em Colombia. *Revista Latinoamericana de Psicología, 44*, 149-157.
- Glenn, S. S. (1986). Metacontingencies in Walden Two. *Behavior Analysis and Social Action, 5*, 2-8.
- Glenn, S. S. (1988). Contingencies and metacontingencies: toward a synthesis of behavior analysis and cultural materialism. *The Behavior Analyst, 11*, 161-179.
- Glenn, S. S. (1991). Contingencies and metacontingencies: relations among behavioral, cultural and biological evolution. Em P. A. Lamal (ed.). *Behavior Analysis of Societies and Cultural Practices* (pp. 39-73). New York: Hemisphere Publishing Corporation.
- Glenn, S. S. (2004). Individual Behavior, Culture, and Social Change. *The Behavior Analyst, 27*(2), 133-151.
- Glenn, S. S., & Malott, M. (2004). Complexity and selection: implication for organizational change. *Behavior and Social Issues, 13*, 89-106.
- Guerin, B. (1994). *Analyzing social behavior: behavior analysis and the social sciences* (2^a ed.). Reno: Context Press.
- Houmanfar, R., & Rodrigues, J. (2006). The metacontingency and the behavioral contingency: points of contact and departure. *Behavior and Social Issues, 15*, 13-30.
- Julião, E. F. (2012). Sistema penitenciário brasileiro: política de execução penal. Petrópolis: De Petrus et Alii; Rio de Janeiro: Faperj.
- Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979*. (1979, 14 de março). Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm.

Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. (1984, 13 de julho). Institui a Lei de Execução Penal.

Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1991, 19 de abril). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm.

Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. (2005, 14 de janeiro). Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de

assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm.

Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011. (2011, 30 de junho). Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de

execução da pena por estudo ou por trabalho. Recuperado em 22 de janeiro de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112433.htm.

Malagodi, E. F., & Jackson, K. (1989). Behavior analysts and cultural analysis: troubles and issues. *The Behavior Analyst, 12*(1), 17-33.

Malott, M., & Glenn, S. S. (2006). Targets of intervention in cultural and behavioral change. *Behavior and Social Issues, 15*, 31-56.

Marcão, R. (2013). *Curso de execução penal* (11ª ed. rev.). São Paulo: Saraiva.

Martins, A. L. (2009). *O Sistema Único de Saúde: contingências e metacontingências nas leis orgânicas da saúde*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.

Martone, R. C., & Todorov, J. C. (2007) O desenvolvimento do conceito de metacontingência. *Revista Brasileira de Análise do Comportamento, 3*(2), 181-190.

- Mirabete, J. F. (2001). *Manual de Direito Penal* (17ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Moura, E. (2004). Remição da pena pelo estudo – rápida abordagem crítica. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, 24, 20-26.
- Nucci, G. S. (2013). *Leis penais e processuais penais comentadas* (7ª ed. rev.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Pacheco, L. B. (2013). *Como se fazem as leis* (3ª ed.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Pereira, G. C. C. (2006). *Metacontingência e o Estatuto da Criança e do Adolescente: uma análise da correspondência entre a lei e os comportamentos dos aplicadores do direito e executores da lei*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Prudêncio, M. R. A. (2006). *Leis e metacontingências: análise do controle do estatuto da criança e do adolescente sobre práticas jurídicas em processos de infração de adolescentes no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989*. (2011). Aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005; 45, de 2006. 8ª ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Regimento Interno do Senado Federal: Resolução nº 93, de 1970*. (2011). Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Brasília, DF: Senado Federal.

- Rizek, R. N. Jr. (2009). *O processo de consolidação e organização legislativa*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Ross, E. A. (2009). *Social control: a survey of the foundations of order*. New Brunswick: Transaction Publishers. (Trabalho originalmente publicado em 1901)
- Sampaio, N. de S. (1996). *O processo legislativo* (2ª ed.). Belo Horizonte: Del Rey.
- Sampaio, A. A.; Andery, M. A. (2010). Comportamento social, produção agregada e prática cultural: uma análise comportamental de fenômenos sociais. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26(1), 183-192.
- Sidman, M. (2011). *Coerção e suas implicações* (Maria Amália Andery e Tereza Maria Sério, trad.). Campinas: Livro Pleno. (Trabalho originalmente publicado em 1989)
- Silva, A. M. C. (2008). *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: Editora E+A.
- Silva, J. G. (2010). *Teoria geral do crime* (4ª ed.). Campinas: Millennium Editora.
- Silva, R. (2011). Por uma política nacional de educação para os regimes de privação de liberdade no Brasil. Em A. S. Lourenço; E. M. C. Onofre (Orgs.). *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas* (pp. 83-118). São Carlos: EdUFSCar.
- Skinner, B. F. (1938). *The behavior of organisms*. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Skinner, B. F. (1978). *Walden II: uma sociedade do futuro* (Rachel Moreno e Nelson Raul Saraiva, trad., 2ª ed.). São Paulo: EPU. (Trabalho originalmente publicado em 1948)
- Skinner, B. F. (2002). *Beyond Freedom & Dignity*. Indianopolis: Hackett Publishing. (Trabalho originalmente publicado em 1971)
- Skinner, B. F. (2007/1953). *Ciência e Comportamento Humano* (João Cláudio Todorov e Rodolfo Azzi, trad., 11ª ed.). São Paulo: Martins Fontes. (Trabalho originalmente publicado em 1953)

- Skinner, B. F. (2007). Seleção por consequências (Carlos Renato Xavier Cansado, Paulo Guerra Soares e Sérgio Cirino, trad.). *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 9, 129-137. (Trabalho originalmente publicado em 1981)
- Todorov, J. C. (1987). Constituição como Metacontingência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 7, 9-13.
- Todorov, J. C. (1991). O conceito de contingência na psicologia experimental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 7, 59-70.
- Todorov, J. C. (2007). A psicologia como o estudo de interações. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 23, 57-61.
- Todorov, J. C. (2009). Behavioral analysis of non-experimental data associated with cultural practices. *Behavior and Social Issues*, 18, 10-14.
- Todorov, J. C. (2012). Metacontingências e a análise comportamental de práticas culturais. *Clínica & Cultura*, 1(1), 36-45.
- Todorov, J. C. (2013). Conservation and transformations of cultural practices through contingencies and metacontingências. *Behavior and Social Issues*, 22, 64-73.
- Todorov, J. C., Moreira, M., Prudêncio, M. R. A. & Pereira, G. C. C. (2004). O Estatuto da Criança e do Adolescente como metacontingência. Em M. Z. S. Brandão, F. C. S. Conte, F. S. Brandão, Y. K. Ingberman, V. L. M Silva & S. M. Oliani (Orgs.), *Sobre Comportamento e Cognição: contingências e metacontingências, contextos sócio-verbais e o comportamento do terapeuta*. Santo André: ESETec.
- Vichi, C., Andery, M. A. P. A., & Glenn, S. S. (2009). A metacontingency experiment: the effects of contingent consequences on patterns of Interlocking Contingencies of Reinforcement. *Behavior and Social Issues*, 18, 1-17.
- Vieira, J. L. (Sup.). (1994). *Código de Hamurabi: Código de Manu, excertos: (livros oitavo e nono): Lei das XII Tábuas*. Bauru: EDIPRO.