

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIAS PARA RESOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA:
INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL NO
CONTEXTO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO**

HERIELLEN DOS SANTOS ANDRADE

Rio de Janeiro
2018 / 2º SEMESTRE

HERIELLEN DOS SANTOS ANDRADE

**ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIAS PARA RESOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA:
INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL NO
CONTEXTO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ms. Natália Lucero Frias Tavares.

Rio de Janeiro

2018 / 2º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

d543e dos Santos Andrade, Heriellen
ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIAS PARA RESOLUÇÃO DA
VIOLÊNCIA: INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE POLÍTICA
CRIMINAL NO CONTEXTO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO /
Heriellen dos Santos Andrade. -- Rio de Janeiro,
2018.
83 f.

Orientadora: Natália Lucero Frias Tavares.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Violência. 2. Política Criminal . I. Lucero
Frias Tavares, Natália , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

HERIELLEN DOS SANTOS ANDRADE

ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIAS PARA RESOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Ms. Natália Lucero Frias Tavares.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador(a)

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2018/2º SEMESTRE

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas são peças fundamentais na minha vida. Sem elas, comemorar cada grande conquista e até as felicidades mais simples não fazem sentido. Por isso, para mim, é imprescindível agradecê-las por esse momento tão especial, de conclusão de um ciclo tão importante.

Inicialmente, agradeço à Deus, que é o autor de tudo. Sem o seu amor e sua graça – bíblicamente falando, graça é favor, dádiva, imerecidos da parte do Senhor para conosco –, eu jamais chegaria aqui. Reconheço-me como totalmente dependente de Deus, pois tudo que sou e tenho provém dEle. Não foi fácil, mas assim como Ele abriu portas para mim, também me capacitou para que concluísse essa etapa.

Aos meus pais, que sempre apoiaram todas as minhas escolhas e me deram o melhor deles, obrigada pela dedicação e esforço que proporcionaram as condições necessárias à minha formação pessoal e acadêmica.

À minha irmã, que é o melhor presente que eu já recebi. Você é mais nova que eu, mas não cansa de cuidar de mim e de me ensinar o que é responsabilidade e maturidade. Te amo incondicionalmente.

À todos que estiveram comigo, dividindo essa caminhada e me incentivando ao longo desses anos, agradeço pela parceria, pelos conselhos e por toda paciência. Sou grata pelas pessoas que verdadeiramente posso chamar de amigas. Sem citar nomes, amo cada um de vocês, sejam amigos da escola, da faculdade, do bairro ou da igreja.

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro por ter me proporcionado ensino de excelência, boas amizades e ótimas lembranças. Graduar-me em uma das maiores faculdades de Direito do Brasil é um orgulho, não só por todo o aprendizado técnico, mas também pessoal.

Foram 5 anos de graduação, onde cresci, aprendi, me desconstruí e me remoldei. Hoje tenho certeza que vivo a melhor versão de mim e a isso muito se deve à gloriosa Faculdade Nacional de Direito.

Por fim, à professora Natália Lucero, pelo auxílio na elaboração desse trabalho de conclusão de curso e à todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que tudo se concretizasse, o meu muito obrigada.

*“Não é a intensidade da pena que produz o maior efeito
sobre o espírito humano, mas a extensão dela.”*

(Cesare Beccaria)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar os benefícios da adoção de estratégias extrapenais como meio de solucionar o problema da violência e suas atuações no Estado Brasileiro, uma vez que o sistema penal encontra-se banalizado pelo uso excessivo de artifícios que não estão gerando os resultados esperados. Para isso, considerar-se-á a origem da política criminal e suas relações com os outros ramos do direito. Também serão analisados os movimentos da política criminal, como a lei e ordem, a nova defesa social e a política criminal alternativa. Evidenciará as influências históricas da política criminal na evolução do direito penal brasileiro com ênfase nas causas e nas consequências decorrentes de uma política criminal brasileira maleável. Far-se-á o contraste entre os benefícios e os prejuízos das políticas criminais repressivas e preventivas. Será discutido o movimento da violência no mundo moderno e o sentimento de medo com o qual a atual sociedade convive e da consequente legitimação do direito punitivo, além da banalização da pena de prisão e da lotação carcerária.

Palavras-chave: Violência; Políticas Criminais; Estratégias extrapenais.

ABSTRACT

The present study aims to demonstrate the benefits of adopting extrapenal strategies as means of solving the problem of violence and its actions in the Brazilian State, since the penal system is trivialized by the excessive use of artifacts that are not generating the expected results. In order to do so, the study will begin with the order branches of the law, reviewing relevant aspects as to allow a broader comprehension of the subject. It will also analyze the movements of criminal policy, such as law and order, new social defense and alternative criminal policy. It will show the historical influences of criminal policy on the evolution of Brazilian criminal law, with emphasis on the cause and consequences of a malleable Brazilian criminal policy. There will be a contrast between the benefits and harms of repressive and preventive criminal policies. In continuance, this paper will deal on the movement of violence in the modern world and the feeling of fear with which the present society lives and of the consequent legitimation of the punitive right, besides the vulgarization of imprisonment as it consists in one of the main causes for the over flooding of prisons.

Keywords: Violence; Criminal Policies; Extrapenal strategies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. POLÍTICA CRIMINAL.....	12
1.1 Política Criminal, Criminologia e Direito Penal.....	14
1.2 Modelo integrado das ciências criminais.....	16
1.3 Movimentos de Política Criminal.....	20
1.3.1 Movimento da Lei e Ordem.....	22
1.3.2 Movimento da Nova Defesa Social.....	23
1.3.3 Movimento da Política Criminal Alternativa.....	24
1.3.4 Conclusão: Política Criminal e o Brasil.....	26
2. INFLUÊNCIA DA POLÍTICA CRIMINAL NA LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA.....	27
2.1 Atual situação da Política Criminal brasileira.....	31
2.2 Aspectos e problemas da Política Criminal brasileira.....	37
2.3 Política Criminal frente à realidade social econômica.....	39
3. ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIIS PARA RESOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA.....	42
3.1 Política Criminal Preventiva ou Repressiva.....	42
3.2 Aplicação das Políticas Criminais Preventivas e Repressivas.....	48
3.3 Política Criminal e o sistema de Justiça Penal, segundo o Garantismo.....	50
3.4 Legitimação do Direito Punitivo e o movimento da violência no mundo moderno	54
3.5 O direito punitivo, a banalização da pena de prisão e a lotação carcerária.....	57
3.6 As Estratégias Extrapenais e sua atuação no Estado Brasileiro.....	62
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito analisar as situações que envolvem a violência, uma problemática complexa e multicausal que atinge milhares de pessoas, afetando-as nas diversas dimensões física, emocional, socioeconômica e cultural, além de compreender as soluções necessárias para enfrentar efetivamente esse problema.

Examinar-se-á o fortalecimento da mentalidade punitivista que acredita que a criminalidade só será extinta se for combatida com o poder punitivo e que, quanto maior for o dano causado por esse crime, maior será a sua punição, uma vez que essa “cultura do encarceramento” já é apontada como um dos problemas mais sérios do Judiciário.

O Brasil, segundo país que mais prendeu em 15 anos, tem a quarta maior população carcerária do mundo. Entre condenados e réus à espera de julgamento, a população carcerária brasileira ultrapassou a marca de 700 mil pessoas. Em junho de 2016, havia 726 mil presos no sistema penitenciário nacional, um crescimento de 19,5% em relação aos 607 mil registrados em junho de 2014. Os dados são do INFOPEN, o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias¹, divulgado em 2017.

Apesar dessa quantidade de presos e presas, a sociedade permanece reclamando sobre o aumento da violência e exigindo mais e mais encarceramento, acreditando no enrijecimento penal como resolução para o problema da segurança.

A impressão que se tem é a de que o país se condicionou em apenas prender e parece fazer pouco caso de outras soluções, talvez mais produtivas e inteligentes. Daí a importância de se demonstrar os benefícios na adoção de estratégias extrapenais como meio de solucionar o grave problema da violência, que afeta a vida em sociedade, buscando alternativas para o colapso do sistema prisional brasileiro.

¹ Conselho Nacional de Justiça – CNJ - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - junho de 2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

Assim, o principal objetivo deste trabalho é realizar uma revisão literária sobre as situações que envolvem a contextualização da violência e suas estratégias extrapenais de resolução, buscando uma reflexão ampla sobre o papel do Estado em relação ao seu controle e demonstrando os benefícios e os prejuízos dessas estratégias que vem se expandindo na sociedade.

Diante disso, é importante compreender o papel da Política Criminal no controle social exercido pelo Estado, eis que esse controle tem que ser exercido de forma equilibrada e condizente com os princípios e as garantias individuais. Analisar-se-á a estrutura da Política Criminal, com ênfase às estratégias extrapenais para resolução da violência, característica marcante dessa ciência do Direito.

A metodologia utilizada foi a dedutiva, examinando os fatos históricos e os dados atuais, através de pesquisa bibliográfica e da análise qualitativa dos dados do INFOPEN, o sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. O tratamento dessas informações visa o amplo diagnóstico da realidade estudada, com a finalidade de entender porque a violência aflige há tanto tempo a sociedade moderna e qual é a importância das estratégias extrapenais na resolução desse problema.

O primeiro capítulo dessa monografia aborda a origem histórica da Política Criminal e a sua consolidação como uma ciência do Direito, além de descrever as suas características marcantes e relatar as suas relações com as outras ciências, como, a Criminologia e o Direito Penal. Por fim, ressaltando os movimentos idealistas da Política Criminal, o movimento de Lei e Ordem, o da Nova Defesa Social e da Política Criminal Alternativa.

O segundo capítulo trata da análise histórica do Direito Penal brasileiro frente à Política Criminal, demonstrando a influência dessa ciência nas leis penais brasileiras, incluindo a introdução dos institutos despenalizadores e da Lei de Crimes Hediondos. Será discutido neste capítulo a figura da Política Criminal brasileira e seu papel em nosso ordenamento.

O último capítulo aborda as estratégias extrapenais de resolução a violência, dando ênfase em quais são as estratégias e o modo como elas atuam perante a sociedade, com

destaque no Brasil. Far-se-á um contraste entre as medidas repressivas e as preventivas, sempre analisando a melhor forma de combater a violência. Também haverá uma reflexão sobre a violência no mundo moderno e sua influência na legitimação do direito punitivo, de forma a banalizar a pena de prisão, gerando a conseqüente superlotação dos presídios.

1. POLÍTICA CRIMINAL

Política Criminal, na definição de Heleno Fragoso, consiste na “*atividade que tem por fim a pesquisa dos meios mais adequados para o controle da criminalidade*”². Na definição de René Ariel Dotti é

A Política Criminal é o conjunto sistemático de princípios e regras através dos quais o Estado promove a luta de prevenção e repressão das infrações penais. Em sentido amplo, compreende também os meios e métodos aplicados na execução das penas e das medidas de segurança, visando o interesse social e a reinserção do infrator. [...] Em síntese, pode-se afirmar que a Política Criminal é a sabedoria legislativa do Estado na luta contra as infrações penais.³

Essa concepção de Política Criminal se originou da necessidade de se compreender a atuação do Direito Penal na sociedade e suas conseqüências perante o combate à violência. Foi ganhando força com o passar dos anos, até se consolidar como uma ciência do Direito, de grande importância para que o Estado busque o bem-estar social, sem desrespeitar os direitos individuais e coletivos.

A Política Criminal teve seu surgimento na Itália, na segunda metade do século XVIII, fundamentalmente com o advento da publicação da obra do grande percussor dessa ciência, Cesare Beccaria, e sua preocupação com as formas eficazes de prevenção do delito e o conteúdo legislativo efetivo para alcançar tal finalidade. Ele retratou em sua obra “*Dos delitos e das penas*”, a necessidade de integração do Direito Penal com a Criminologia, bem como, a adaptação do sistema penal ao interesse coletivo, buscando a paz social.

Para Beccaria, o modelo ideal de Direito Penal seria aquele formado através de um contrato social, no qual os interesses individuais ficam conectados ao interesse coletivo, ou seja, o papel do Legislador seria regular as ações e determinar o interesse coletivo e o papel do Sujeito seria o de respeitar ao máximo o interesse coletivo, mesmo não havendo previsão legal.

² FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 23.

³ DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal: parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 74.

Portanto, percebe-se que para Cesare Beccaria o Direito Penal tinha como principal função a prevenção de delitos e que a aplicação da pena era o meio de punição, no qual o indivíduo aprenderia a respeitar o interesse coletivo, sempre respeitando a proporcionalidade da pena com a gravidade do crime e extinguindo a tortura como punição.

Esse instituto se consolidou como ciência após a participação da Escola Alemã representada por Von Liszt, que via na Política Criminal a possibilidade do Estado ter um sistema penal eficiente sem exceder o seu poder punitivo perante a sociedade. Para ele, o crime seria o reflexo da conduta negativa do homem perante o interesse individual ou coletivo e a Política Criminal seria a ciência capaz de corrigir de forma preventiva essa conduta.

Franz von Liszt conduziu a Política criminal ao patamar de disciplina científica, a concebendo como o conjunto de critérios determinantes de uma luta “eficaz” contra o delito. Seu ponto de partida, como é sabido, era uma concepção determinista do homem, uma visão do delito como reflexo do caráter perigoso do mesmo (social e individualmente determinada) e uma fé positivista na possibilidade de corrigir os fatores individuais (por meio da psiquiatria ou da educação) e as estruturas sociais (através de políticas sociais) que conduzem ao delito.⁴

Von Liszt entendia que o papel do Direito Penal não se restringia apenas ao caráter punitivo, para ele o intervencionismo penal tinha que se basear na resolução dos pontos mais críticos de uma sociedade, como por exemplo, um sistema educacional precário até um sistema penitenciário abarrotado.

Com o decorrer do tempo, a teoria sobre Política Criminal foi se modificando e se adaptando às necessidades da sociedade, porém sempre teve como base a proteção dos direitos humanos e a busca pela ressocialização do indivíduo. Em face disso, o Direito Penal tornou-se o meio pelo qual essa ciência busca efetivar esses dois fundamentos básicos de sua origem.

Assim ponderado, podem ser feitas duas afirmações. Por um lado, que desde logo a Política criminal não se esgota em medidas jurídicopenais. Por outro lado, no entanto, que, embora a Política Criminal se configure em termos mais amplos, todo o Direito penal se integra na Política criminal. Assim, para o penalista existe uma prática identificação entre a teoria dos princípios da

⁴ SÁNCHEZ, Jesús-maría Silva. Reflexões Sobre as Bases da Política Criminal. Panóptica. Ed.14. 2008, p.111.

Política Criminal e a dos fins (e meios) do Direito penal. O Direito penal é expressão de uma Política criminal.⁵

Atualmente, a Política Criminal tem variado, principalmente no âmbito legislativo, sendo por vezes contraditória.

Há corrente que visa o recrudescimento das penas como meio de melhora na segurança pública, o que se denominou de "Política Criminal do terror". Outra, busca a efetividade do sistema penal e a implementação de formas que facilitem a reinserção social, como a adoção das penas alternativas, trazendo a noção de infrações de menor potencial ofensivo.

Fato é que a Política Criminal possui influência direta sobre o legislador e se insere na doutrina e na jurisprudência, demonstrando as tendências e exigências sociais. Nesse sentido, é interessante que se perceba a importância do exercício de uma Política Criminal que vise aproximar a comunidade das questões pertinentes à execução penal, permitindo a existência de um trabalho de (re) inserção social do delinqüente, assim como da inclusão social das classes que atualmente encontram-se marginalizadas. Se isso ocorrer com efetividade, certamente haverá redução na criminalidade, o que melhorará a segurança pública.

1.1 Política Criminal, Criminologia e Direito Penal

A integração do Direito Penal (e da sua ciência, a Dogmática jurídico-penal) com a Criminologia e com a Política Criminal é inevitável. Cada um desses seguimentos, entretanto, mantém a sua autonomia. De fato, cada uma das áreas mencionadas representa momentos diversos do fenômeno criminal.

A capacidade de o sistema sancionatório resolver os problemas que lhe são destinados depende muito das investigações empíricas sobre os instrumentos e a forma de utilizá-los. É a Criminologia que, fundamentalmente, fornece base para as investigações acerca da melhor forma de resguardar a sociedade contra a violência, sendo, portanto, de capital importância as suas conclusões.

⁵ SÁNCHEZ, Jesús-maría Silva. Reflexões Sobre as Bases da Política Criminal. Panóptica. Ed.14. 2008, p. 116.

Também é com base nos estudos criminológicos que se poderá concluir pela redução, ou não, dos efeitos danosos do Direito Penal, ou seja, de seu *quantum* de violência, sem que isso implique perda de efeito integrador, com incremento da violência social, aumentando a taxa de delitos ou de fenômenos de vingança privada.

Dentro desse contexto, a Política Criminal, depende do conhecimento empírico da criminalidade, dos seus níveis e das suas causas, objetos que são da Criminologia. É sua a tarefa de transformação das teorizações da Criminologia em opções e estratégias de controle da criminalidade a serem utilizadas pelo Estado.

E, mais do que isso, quando a Criminologia alarga seu objeto de estudo para abranger a totalidade do sistema de aplicação da justiça penal (e não mais somente o sistema penal), preocupações com eventuais efeitos criminógenos da própria lei penal também passam a ser objeto da Política Criminal, criando, com isso, estratégias que vão além da intervenção penal, sendo exemplo disso, os movimentos de descriminalização, desjudicialização, diversificação etc.

No dizer de Figueiredo Dias, a Política Criminal constitui “*a pedra angular de todo o discurso legal-social da criminalização-descriminalização.*”⁶

A Política Criminal, portanto, corresponde à atividade voltada à pesquisa dos meios mais adequados ao tratamento da questão penal, valendo-se, especialmente, dos resultados proporcionados pela Criminologia, inclusive por intermédio da análise e da crítica ao sistema punitivo vigente.⁷

É no campo da Política Criminal, não no da dogmática, que o jurista discute e critica a oportunidade ou a conveniência das medidas ou soluções propostas ou existentes no direito vigente. Constitui, desse modo, o terreno no qual “[...] se defrontam as diversas correntes de opinião”.⁸

⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo. Questões fundamentais do direito penal revisitadas. São Paulo: RT, 1999. p. 23.

⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de direito penal: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 23.

⁸ *Ibidem*, p.23.

Exemplificando na prática, o criminólogo estuda o fenômeno criminoso, fornecendo dados que a Política Criminal transforma, às vezes, em reivindicações de alteração ou mesmo de elaboração da legislação penal; a ciência do Direito Penal normativiza essas reivindicações, que passam a ter valor jurídico coativo; o processualista cuida da aplicação do *ius puniendi* de acordo com o devido processo legal; na fase executiva torna-se realidade a ameaça penal.

Um dos mais graves problemas, atualmente, é a sempre crescente criminalidade e os diversos fatores que derivam do quadro social por ela provocado. O combate, a prevenção, a proporcionalidade das penas e a falência do sistema penitenciário são apenas algumas das questões identificáveis nesse contexto.

Diante disso, faz-se necessária uma política pública especificamente voltada às questões penais, ou seja, uma Política Criminal, que seja capaz de refletir as verdadeiras demandas relacionadas à criminalidade, inclusive, a partir de estudos que a aproximem o máximo possível da realidade social.

Importante se mostra a necessidade de aprimoramento da dogmática penal, que deve se adaptar às constantes modificações na realidade social, de modo a se tornar efetiva no que tange à prevenção e ao combate à criminalidade sem, contudo, descuidar-se da vinculação aos direitos humanos.

Para isso, deve-se haver a construção de uma Política Criminal, no contexto do Estado de Direito, como ciência conjunta do Direito Penal, para que esta direcione a Política Criminal que, por sua vez, guiará a dogmática penal, criando um modelo integrado entre as ciências criminais, de modo a aprimorá-las conjuntamente e constantemente.

1.2 Modelo integrado das ciências criminais

O debate sobre a Política Criminal sempre esteve vinculado aos campos do Direito Penal e da Criminologia. Vários autores defendem que a Política Criminal e o Direito

Penal devem ser exercitadas com base em um “modelo integrado” e, conseqüentemente, interdisciplinar.⁹

Como já explicitado no tópico anterior, a Criminologia fornece “[...] o substrato analítico do fenômeno criminal” aos operadores jurídico-penais. A Política Criminal transforma as análises e orientações da criminologia em opções e estratégias concretas. O Direito Penal *converte* “[...] o saber criminológico aplicado pela Política Criminal em normas”.¹⁰

Acerca dessa “sistemática”, Franz Von Liszt foi o primeiro a pensar nas interrelações entre as bases do Direito Criminal, em um modelo tripartido, que chamou de “ciência conjunta do Direito Penal” (em alemão, *gesamte Strafrechtswissenschaft*)¹¹, compreendendo a ciência Direito Penal, a Criminologia e a Política Criminal.¹²

Por ser uma ciência que trabalha com os aspectos fáticos - analisa as ações humanas e os fatos sociais, em busca de dados que resultem em um entendimento sobre as causas que levam o ser humano a cometer crimes e os meios de prevenir essa conduta criminosa -, a Criminologia é a base da Política Criminal, por que é ela que demonstra os pontos conflituosos de uma sociedade. Diante dessas informações, a Política Criminal traça as devidas estratégias para o combate da violência.

⁹GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Sistemas de Política Criminal: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. Cadernos CEDES/IUPERJ, v. 01. p. 01-19, 2005. p. 10.

¹⁰ Ibidem, p. 10.

¹¹ “O direito penal e a política criminal são ciências do jurisconsulto. [...] Só pela união e mútua influência do direito penal e da política criminal completa-se a ideia da ciência do direito penal (das ciências penais, como dizem os franceses). Olhá-las, desenvolve-las, transmiti-las, é a missão do criminalista, não é missão do médico, do sociólogo, do esteticista. Desde que não atue o pensamento de que o direito penal e a política criminal são dois ramos do mesmo tronco, duas partes do mesmo todo, que se tocam, se cruzam e se frutificam, e que, sem essa relação de mutua dependência, se desnaturam, é inevitável a decadência do direito penal. Será o perfeito conhecimento do direito vigente em todas as suas ramificações, sem completa posse da técnica da legislação, sem o rigoroso freio do raciocínio logico-jurídico, a política criminal degenera em um racionalismo estéril a flutuar desorientado sobre as ondas. Por outro lado, o direito penal perde-se em um formalismo infecundo e estranho á vida, si não for penetrado e guiado pela convicção de que o crime não é somente um ideia, mas um facto do mundo dos sentidos, um facto gravíssimo na vida assim do indivíduo como da sociedade; que a pena não existe por amor delia mesma, mas tem o seu fundamento e o seu objetivo na proteção de interesses humanos. Sem uma ciência do direito penal voltada para a vida e ao mesmo tempo adstrita ao rigor das formas, a legislação penal converte-se em um jogo das opiniões do dia não apuradas, e a administração da justiça em um ofício exercido com tédio. E somente da ciência que o direito penal e a administração da justiça recebem a força vivificadora”. VON LISZT, Franz. Tratado de Direito Penal Alemão. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I. p. 105. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000147.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2018.

¹² DIAS, Jorge de Figueiredo. Questões fundamentais do direito penal revisitadas. São Paulo: RT, 1999. p. 24.

Portanto, ficou clara a importância da atuação conjunta da Criminologia com a Política Criminal, resta esclarecer o papel do Direito Penal nessa relação de integração das ciências no âmbito penal.

É de grande relevância citar o conceito de Direito Penal de Nilo Batista¹³: “*O Direito Penal vem ao mundo (ou seja, é legislado) para cumprir funções concretas dentro de e para uma sociedade que concretamente se organizou de determinada maneira.*”

Nessa relação com a Política Criminal, o Direito Penal é o instrumento pelo qual se traduz o saber criminológico em medida punitiva ou ressocializadora, para combater o mal social que aflige o Estado e os seus cidadãos. Sua atuação sempre será baseada no respeito às garantias individuais e aos princípios constitucionais, uma vez que não é somente um instrumento repressivo de violência, a sua função é a de manter a ordem social, sem que exista um exagero no uso do poder punitivo.

A partir da cooperação entre as ciências, “[...] substitui-se a ignorância mútua própria de frères ennemis”¹⁴, resultando em soluções justas para os casos concretos, adequadas ao sistema jurídico-penal, que “[...] supõe a ‘penetração axiológica’ do problema penal, que, no campo da dogmática, tem de ser feita buscando-se valorações político-criminais”.¹⁵

Essa transformação dos conhecimentos criminológicos em exigências político-criminais, e estas em normas jurídico-penais (“*de lex lata* ou *de lege ferenda*”), “[...] é um processo, em cada uma de suas etapas, necessário e importante para a obtenção do socialmente correto”.¹⁶

Assim, a Política Criminal se realiza em duas etapas separadas: uma fase de coleta de informes; e outra de implementação de efetivas estratégias para o combate à

¹³ BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 19.

¹⁴ DIAS, Jorge de Figueiredo. Questões fundamentais do direito penal revisitadas. São Paulo: RT, 1999. p. 29.

¹⁵ Ibidem, p. 35.

¹⁶ ROXIN, Claus. Política criminal e sistema jurídico-penal. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 82.

criminalidade¹⁷, que podem se corporificar em medidas legislativas, administrativas ou de outras espécies.

Na primeira fase, são recolhidos os dados criminológicos (e dos demais “ramos informadores”) sobre a origem e o funcionamento da atividade criminosa, bem como de áreas “sociais”, como administrativa, economia e educação, de modo a obter elementos acerca da estrutura das instituições socioadministrativas na atuação e prevenção/repressão do crime.¹⁸

Na segunda fase, iniciam-se as escolhas sobre o melhor meio dentre os existentes e os propostos para implementação da Política Criminal com os menores custos sociais, econômicos, políticos e jurídicos, de modo a encontrar “[...] *a melhor consecução do bem-estar social*”.¹⁹

A Política Criminal, assim como qualquer política pública, não pode estar voltada à “[...] *defesa dos interesses das classes detentoras do poder*”. Não pode ser um instrumento de realização do poder político voltado à eliminação da resistência ideológica ou à proteção de bens jurídicos dos quais é detentora, “[...] *em detrimento da maioria*”.²⁰

Uma legislação criminal (re)formulada a partir de uma Política Criminal construída sobre bases criminológicas é, dessa maneira, determinante para a evolução da dogmática jurídico-penal como um todo, por fazer com que se desvencilhe de questões político-partidárias, retributivistas e recrudescentes.

No Brasil, observe-se que o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária determina que a Política Criminal seja normatizada, regulando a atuação das esferas de governo e dos poderes, competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos,

¹⁷ MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 413.

¹⁸ Ibidem, p. 413.

¹⁹ Ibidem, p. 413.

²⁰ Ibidem, p. 413.

obrigações, dividindo riscos, oportunidades e estabelecendo formas de revisão, avaliação e monitoramento.²¹

Nesse sentido, o modelo integrado das ciências penais é capaz de amenizar o descompasso com as demandas sociais, de modo que todas essas três ciências supracitadas, são de grande importância para o bem estar social e que cada uma desempenha uma função específica para manutenção da ordem em um Estado Democrático de Direito.

A elaboração da Política Criminal, portanto, faz com que a dogmática penal se submeta à crítica criminológica, que pode, por seu intermédio, transformar-se em medidas legislativas, administrativas ou de outras espécies.

A legislação criminal (re)construída pela Política Criminal fundada na Criminologia é determinante na evolução do Direito Penal, sendo assim, a prevenção e o combate à criminalidade, enquanto demanda social, a partir do modelo de “ciência conjunta do Direito Penal”, aprimora a construção da Política Criminal e, conseqüentemente, a própria dogmática penal.

1.3 Movimentos de Política Criminal

Como já definido, a Política Criminal é uma ciência empregada para designar meios e técnicas para diminuir e controlar a atividade criminosa na sociedade. Portanto, ela não é apenas um meio de inserção de leis em nosso Código Penal, mas também um instrumento de controle social da criminalidade, seja ele penal ou não penal, visando a melhor proposta para a resolução da violência.

Nesse sentido, para Zaffaroni e Pierangelli: *“Política Criminal é a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos), que devem ser tutelados jurídica e penalmente,*

²¹ “Demandas: a) Institucionalização formal da política criminal e penitenciária por meio de norma que regule a atuação das diversas esferas de governo e poderes envolvidos, que defina de forma clara as competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. A norma deve também identificar e dividir riscos e oportunidades, bem como estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento da política”. BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. p. 7.

e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores já eleitos.”²²

Desde o seu início, a Política Criminal foi se expandindo, de modo a ser tratada como ponto essencial para que o Estado exerça seu controle de forma igualitária perante as diversas classes sociais. Em face da evolução social, foi sendo modificada e adaptada e, com isso, outras grandes discussões começaram a surgir.

Com o passar dos anos, muitos doutrinadores foram se convencendo de que a sanção através da pena privativa de liberdade não gerava resultados convincentes, em razão do grande grau de reincidência e também do mínimo grau de redução da violência.

É ilustre perceber a influência do fracasso da pena privativa de liberdade em concretas propostas de política criminal. Há um século, Von Liszt preconizava a suspensão condicional, substitutivos caráter pedagógico pra criminosos jovens, e se insurgia contra as penas curtas, que —não corrigem, não intimidam e, —muitas vezes, encaminham definitivamente para o crime o delinqüente novell. A constatação, pela pesquisa empírica nos últimos cinquenta anos, do fracasso da pena privativa da liberdade com respeito a seus objetivos proclamados, levou a uma autêntica inversão de sinal: uma política criminal que postula a permanente redução do âmbito de incidência do sistema penal. [...]²³

Hoje, a Política Criminal busca diminuir a violência por meio de estratégias penais e extrapenais, desempenhando um papel de prevenção à criminalidade e, também, de ressocialização ao criminoso de maneira adequada.

Por ser uma ciência de grande extensão, começaram a surgir diversas correntes e movimentos doutrinários, que a partir da concepção de Política Criminal construíram modelos que se adaptam ao estilo de pensamento de cada um e que influenciaram diretamente o sistema penal dos países.

Os movimentos de política criminal consistem nas diversas formas de se interpretar e solucionar a problemática criminal. Podem ser divididos em três grandes grupos, sendo eles: movimento da lei e ordem, movimento da novíssima defesa social, e movimento da política criminal alternativa.²⁴

²² PIERANGELI, José Henrique, ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Manual de Direito Penal Brasileiro. 6ª Ed. Vol. 01 São Paulo: RT, 2006, p. 117.

²³ BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 36.

²⁴ CANHETTI PAULA DE. Bruno Alexander e COIMBRA. Mário. Movimentos de Política Criminal e o Brasil. 2009. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1647>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

1.3.1 Movimento da Lei e Ordem

O Movimento da Lei e Ordem tem origem nos Estados Unidos da América, onde ficou conhecido como “*Law and Order*”. É um movimento integrado principalmente por políticos e sensacionalistas que defendem uma ideologia da repressão para conter um inimigo, criado através do medo. Para isso, a mídia difunde a idéia de que a criminalidade e a violência encontram-se sem controle, criando um verdadeiro estado de pânico e desespero entre as pessoas, que reclamam, sem muita racionalidade, solução imediata para o angustiante problema da segurança pública.

Ao contrário das outras correntes, o movimento da Lei e Ordem acredita que os grandes índices de violência e reincidência dos criminosos não é ocasionado pelo fracasso da pena privativa de liberdade, mas, sim, pela criação de leis penais com caráter mais brando. Nesse movimento a repressão é o instrumento necessário para que o Estado possa controlar a sociedade e conquistar o bem-estar social.

Esse movimento entende que a sociedade é dividida em seres humanos bons e maus. Para manter a pacificação social e controlar os homens maus, ele defende a utilização de leis severas, com aplicação de penas privativas de liberdade caracterizadas pela longevidade. Destaca-se o caráter repressor da solução que é visto como única forma de diminuição da criminalidade.²⁵

Essa Política Criminal defende a luta contra a criminalidade de forma irresponsável onde, na maioria das vezes, os postulados da dignidade humana são desrespeitados e o Estado Democrático de Direito é ameaçado pela ideologia do Estado do Terror. Tem como base de sua atuação o característico Direito Penal do Inimigo, no qual o criminoso é visto pela sociedade como o mal e deve ser extinto de qualquer forma.

Nesse caso, o Direito Penal do Inimigo é o modo como o Estado demonstra para sociedade que está combatendo a violência, por outro lado, as políticas sociais são abandonadas, porque todo o investimento do Estado recai sobre o sistema penal, exclusivamente no setor penitenciário, vez que a única atitude tomada por essa corrente é a de abarrotar as prisões como a medida necessária para extinguir a violência.

²⁵ CANHETTI PAULA DE. Bruno Alexander e COIMBRA. Mário. Movimentos de Política Criminal e o Brasil. 2009. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1647>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

O movimento da Lei e Ordem legitima todos os meios de punição em detrimento do princípio da dignidade da pessoa humana, nesse caso a defesa da ideologia de que o criminoso é o inimigo da sociedade vem a ser mais importante do que a vida daquele ser humano que cometeu um erro e que não tem a oportunidade de se ressocializar através de outras medidas alternativas.

Um exemplo de sua ocorrência no Brasil foi a promulgação da Lei 8.072 de 1990 – Lei de Crimes Hediondos, que veiculou maior rigor no cumprimento de penas nas hipóteses de crimes hediondos.

Em meados de 1990 se instalou no Brasil um surto de seqüestros, em que a maioria das vítimas eram de classes bem favorecida economicamente da sociedade, dentre esses o empresário Abílio Diniz e o publicitário Roberto Medina que ficou no poder dos seqüestradores cerca de 16 dias. Em meio a atmosfera de insegurança a sociedade brasileira começou a clamar por leis e penas mais severas, até pena de morte e prisão perpétua, para quem cometesse estes tipos de crimes. O governo brasileiro vendo a comoção social, para satisfazer as expectativas, a paz social e a pseudo-segurança da sociedade, editou de imediato a Lei dos Crimes Hediondos – Lei n. 8.072/90, retirando das pessoas processadas ou condenadas, por algum dos dispositivos contidos na Lei, benefícios agregados ao direito penal, direito processual penal e à execução penal, sem analisar as particularidades de cada caso e pessoa. Diante disso podemos perceber que o legislador não tomou nenhum cuidado com o princípio da individualização da pena. Enfim, o cuidado do legislador foi em editar uma Lei para repreender de forma severa os fatos apavorantes que estavam acontecendo naquele momento, no país.²⁶

A grande crítica a que se faz a esse movimento é a de que o Estado não pode apenas punir os indivíduos, ele tem que exercer a sua função principal que é a de incentivar o crescimento da sociedade através de investimento nas políticas sociais, na reestruturação do sistema penal e na ressocialização do preso.

1.3.2 Movimento da Nova Defesa Social

A Defesa Social, posteriormente transformada em Nova Defesa Social, foi um movimento que surgiu após a Segunda Grande Guerra Mundial, criado por Filippo Gramatica, que fundou o Centro Internacional de Defesa Social. Em 1954, com a publicação do livro *La Défense Sociale Nouvelle*, de Marc Ancel, Gramatica perdeu seu

²⁶ SANTOS, Simone Moraes dos. A coerção penal no âmbito da Lei dos Crimes Hediondos. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4690/a-coercao-penal-no-ambito-da-lei-dos-crimes-hediondos>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

lugar, em decorrência do novo pensamento defendido por Marc, que buscou a transformação e humanização do Direito Penal, ao invés da sua eliminação, contrariando Gramatica e o pensamento inicial dessa corrente.

Esse movimento, de cunho universal e multidisciplinar, passa a defender a reforma estatal com a revisão de suas estruturas sociais juntamente com a de suas instituições e órgãos jurídico-penais. Sob influência humanista, argumenta que a prevenção é a melhor solução para a criminalidade e que a função punitiva retributiva do Direito Penal deva ser extinta. Em resumo, afirma a atuação de um Direito Penal de caráter preventivo e protetor da dignidade da pessoa humana.

Além desses postulados básicos, a Nova Defesa Social prega a proteção à vítima e aos grupos marginalizados. Repudia a pena de morte e o uso indiscriminado da pena privativa de liberdade. Prega a descriminalização dos delitos leves e a criminalização dos crimes contra a economia, contra os interesses difusos e da chamada criminalidade estatal (abuso de poder, corrupção etc.). Reconhece a falência da pena enquanto meio ressocializador. "A atividade socializadora consiste na colocação, à disposição do condenado, do maior número possível de condições que permitam a este, voluntariamente, não voltar a delinquir."²⁷

A Nova Defesa Social visa o exame crítico das instituições vigentes, a conexão com todos os ramos do conhecimento humano e um sistema político criminal estruturado e baseado na preservação do ser humano, absolutamente oposto ao movimento da Lei e Ordem, demonstrando a evolução da sociedade com o passar dos anos.

1.3.3 Movimento da Política Criminal Alternativa

O pensamento da Política Criminal Alternativa é totalmente inovador em relação ao significado da punição para aquele que comete um crime. A forma de punição por meio da pena privativa de liberdade é abolida por essa corrente, que busca alternativas contrárias ao sistema punitivo para a construção de uma sociedade ideal.

[...] defende-se a abolição da pena privativa de liberdade, sendo este o carro-chefe dos defensores desta Escola. Afirma-se que a prisão é inútil seja como instrumento de controle, seja como meio de promover a reinserção social; enquanto não houver a abolição do sistema penal, deve se descriminalizar,

²⁷ ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. (org.). Os Grandes Movimentos de Política Criminal de Nosso Tempo – Aspectos. In: SISTEMA PENAL PARA O TERCEIRO MILÊNIO (atos do colóquio Marc Ancel). Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 70.

despenalizar, desjudicializar; paralelamente a essa redução da atividade punitiva do Estado recomenda-se a criminalização de comportamentos que importem danos ao interesse das maiorias: criminalidade econômica, ecológica, crimes contra a saúde pública, segurança do trabalho etc.; todo este trabalho deverá ser feito com apoio maciço da propaganda, não só para denunciar as desigualdades do sistema vigente, como também para obter apoio popular aos métodos e à ideologia da política criminal alternativa.²⁸

Esse movimento, preliminarmente, ressalta a divisão econômica social da sociedade em classes, de modo que considera o sistema punitivo como forma de proteção dos interesses daqueles que compõem a classe dominante, ou seja, busca a criminalização das condutas delinquentes contra o interesse coletivo. Isso quer dizer que a punição é o resultado para aquele que agride uma coletividade, eis que nesse sistema a proteção dos interesses coletivos, como a educação, a saúde pública e a economia são de extrema importância para o bem-estar social.

Nesse sentido, o movimento da Política Criminal Alternativa é caracterizado, portanto, como seletivo e elitista, atuando somente em favor daqueles que compõem as classes consideradas nobres e, ao mesmo tempo, buscando manter pacíficos e dóceis, através de seu rigor, os componentes das outras classes, representando, portanto, um instrumento de desigualdade social.

O foco da Política Criminal Alternativa é a de que o Estado trabalhe para que ocorra a criação de estratégias extrapenais para resolução da violência, acreditando que a punição não é opção correta para o controle social, uma vez que o que torna uma sociedade equilibrada não é o encarceramento de um indivíduo que cometeu um crime, mas, sim, uma transformação na estrutura que sustenta essa sociedade.

Dessa forma, o Estado atua de modo preventivo através do combate social e das causas de delinquência, agindo na proteção dos direitos coletivos e na transformação social.

Essa corrente faz crítica às sociedades que preservam uma desigualdade social cruel, um sistema penal decadente e que não investem em política social. Assim, valorizando a igualdade de relação e rejeitando a punição através da pena privativa de

²⁸ SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORREA JUNIOR, Alceu. Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 144.

liberdade, a Política Criminal Alternativa promove aspectos importantes e condizentes com um Estado Democrático de Direito.

1.3.4 Conclusão: Política Criminal e o Brasil

Percebe-se que a Política Criminal brasileira não pode deixar de lado o rigor das penas preconizado pelo movimento da Lei e Ordem. Alguns bens jurídicos importantes não podem sofrer os ataques cada vez mais violentos que vem recebendo. Nesse contexto, a severidade das medidas privativas de liberdade não pode ser abolida, já que, caso contrário, se contribuiria com a impunidade e estímulo para praticas análogas.

De forma conjunta, ações de prevenção devem ser estimuladas e fortalecidas para a diminuição da delinqüência. Um Direito Penal cada vez menos repressivo e protetor da dignidade da pessoa humana deve ser buscado à medida que se torne menos violenta a sociedade. Quando se chegar ao patamar da erradicação de práticas criminosas cruéis e violentas, não há dúvida que o movimento da Nova Defesa Social terá um maior apoio e ganhará mais espaço.

Ao mesmo tempo, uma maior valorização dos bens jurídicos metaindividuais, necessários para a própria existência da raça humana, deve ser feita com a criminalização de ações que atentem contra eles. E nesse sentido influi fortemente o movimento de Política Criminal Alternativa.

Assim, conclui-se que fica difícil a defesa de um ou outro movimento individualmente, considerando a alta variabilidade de condições que originam o crime e as formas com que são praticados. A solução para a Política Criminal brasileira seria flertar com opções diversas de cada movimento, analisando e usufruindo de suas medidas, desde que sejam necessários à pacificação social.

2. INFLUÊNCIA DA POLÍTICA CRIMINAL NA LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA

Como já foi colocado, Cesar Beccaria inaugurou o marco da Escola Clássica Criminológica com sua obra “Dos Delitos e das Penas”, em uma era em que “castigo” era sinônimo de “espetáculo”. O interstício temporal de 1764 até o atual ano de 2018 é imenso, mas os reflexos de sua tentativa de afastar a pena vinculada aos castigos corpóreos e limitar o *ius puniendi* do Estado, reflexionam até hoje.

Logo após, Von Liszt percebeu que Direito Penal, Criminologia e Política Criminal possuem os mesmos objetos, mas objetivos e enfoques totalmente diferentes e complementares entre si. Para ele, Política Criminal dá fundamento jurídico e orienta os fins estatais do poder punitivo do Estado, sendo uma forma de manipular melhor e de uma maneira mais eficaz os possíveis remédios que o Estado tem a possibilidade de escolher na prevenção criminal e na sua repressão.

A Política Criminal, contudo, tem influenciado muito mais que apenas elaborações legais para controle da criminalidade. Além de inúmeras estratégias de controle e combate da criminalidade, a Política Criminal tem sido utilizada pelo Estado, também, como política de seleção e estigmatização social, indo muito além do que Von Liszt poderia ter imaginado. Afirma-se isto, pois muitas destas estratégias constituem-se em instrumentos reacionários e excludentes, que são aplicados por muitos órgãos de controle social de forma indiscriminada, mesmo que desatendendo a princípios previstos em nossa Magna Carta.

Ipsis litteris o art. 5º, inciso III da Constituição Federal de 1988: diz: “Ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.”, consagrando nesse inciso o que mais os humanistas buscavam na época de Beccaria: afastar a severidade das penas e provar que não há relação entre sua eficácia e meios cruéis.

Assim, com a nova concepção de Política Criminal trazida pela Constituição Federal de 1988, o nosso Direito Penal começa a valorizar os institutos despenalizadores

como forma de melhorar a situação do sistema penal brasileiro, no qual as prisões estão superlotadas e os índices de violência diminuem em uma fração muito baixa.

Nesse período, a justiça penal brasileira é caracterizada como consensual, eis que a transação penal é tida como instrumento principal para que o sistema carcerário não fique abarrotado e o custo do Estado com o sistema penal torne-se menor. Esse incentivo aos instrumentos despenalizadores demonstram que a Política Criminal brasileira naquela época tinha como objetivo a preservação das relações sociais, sem a necessidade da intervenção estatal e a valorização da vítima.

O Direito Penal como instrumento de controle social formalizado, pauta-se pela regulação através de normas positivadas. Novamente *ipsis litteris* os incisos II e LVII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e “Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Nesse caso, no ordenamento jurídico pátrio, somente alguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se houver previsão expressa de lei, caso contrário ninguém poderá ser acusado de descumprir ou ter que cumprir algo não previsto na norma.

A Constituição é ilustrada por inúmeras políticas públicas e de cooperação social para afastar a incidência criminal através da prevenção primária e do controle social informal. Há que se compreender que os princípios penais implícitos e explícitos na Carta Constitucional vão nortear a atividade do legislador, do operador do Direito Penal e, também, vão formar a Política Criminal do Estado Democrático de Direito. De acordo com Sérgio Salomão Shecaira: “As instâncias sociais do controle social informal operam educando, socializando o indivíduo, por fazer assimilar nos destinatários valores e normas de uma dada sociedade sem recorrer à coerção estatal”.²⁹

Há princípios constitucionais que são basilares e fundamentos do Estado Democrático de Direito e devem ser analisados em todos os âmbitos do Direito Penal. Uma sociedade não poderia sobreviver somente com regras de comportamento ditadas

²⁹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. (2008). *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

por normas sociais, morais e éticas, é imprescindível que a função motivadora das normas penais esteja presente para manter a ordem e conter os abusos.

Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana é o alicerce de onde emana os demais princípios penais, seja autonomamente ou para influenciar outros princípios. Dela emana o princípio da isonomia, da culpabilidade, da humanidade das penas, da legalidade, da irretroatividade da lei penal maléfica e retroatividade da benéfica, da proporcionalidade, da razoabilidade, da individualização das penas.

Ou seja, o Direito Penal proposto pela Constituição da República é voltado ao respeito absoluto aos direitos humanos, os quais somente deverão ser exaltados a partir do momento em que forem respeitados, todavia, se também disponibilizados a todos os cidadãos e este é o limite para o Direito Penal, portanto, é o modelo que se encaixa ao minimalismo penal.

Vera Regina Pereira de Andrade³⁰ ressalta que *“o limite do sistema penal é o limite da própria sociedade e, conseqüentemente, não pode ser atribuído unicamente a limitações dogmáticas, por outro lado é fundamental pontuar tais limitações”* que no Estado Democrático de Direito Brasileiro são os princípios e garantias dispostos pela Constituição. Para ela, ainda, *“a dogmática penal assumiu a onipotente função de racionalizar o sistema. E, fazendo-o, estaremos desvelando sua ‘ilusão’ de poder neste sentido”*.

Com base nisso, o Direito Penal, a Política Criminal e a Criminologia devem ser compreendidos em conjunto, para se ter a intervenção penal mais constitucional. A aplicação dos princípios constitucionais na esfera jurídico-penal impõe a busca de um equilíbrio possível e necessário entre as Políticas Criminais extremas do abolicionismo e de um Direito Penal cunhado pela intolerância, pelo desrespeito a esses princípios e garantias expostas e pelo excesso. Assim, Políticas alternativas são necessárias para tentar minimizar as marcas do Direito Penal.

³⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 298.

Vale destacar que, até meados da década de 80, nossa legislação foi fundamentalmente influenciada pela Nova Defesa Social e, a partir dos anos 90, começou a ser fortemente influenciada pelos Movimentos de Lei e Ordem.

As constantes más condições do sistema penal são combustível para justificar sua ineficácia, e contraditoriamente, fomentar um discurso político-criminal-legislativo no sentido de um maior expansionismo e recrudescimento penal, saída simbólica para resolução do problema criminal.

A partir disso, os discursos criminais de Lei e Ordem, conjuntamente com o poder legislativo, foram sendo influenciados por essa cultura de criminalização em detrimento dos instrumentos extrapenais para resolução da violência, ou seja, a Política Criminal brasileira virou uma forma de legitimação da intervenção estatal através da elaboração e promulgação de leis penais que estabelecem penas mais rigorosas e que relativizam garantias penais e processuais penais constitucionalmente previstas.

Dessa forma, o legislador começou a criar leis com caráter bem repressivo, baseado no clamor social, gerando edições de leis especiais e extravagantes que objetivavam extinguir os motivos das reivindicações sociais e punir exacerbadamente o criminoso.

A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo Estado frente às demandas de segurança e penalização da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito. [...] ³¹

Um dos exemplos mais marcantes foi a promulgação da lei dos Crimes Hediondos (lei 8.072/90), legitimada pela própria Constituição Federal de 1988, que prevê em seu art. 5º, inciso XLIII, *verbis*:

Art. 5º. [...] XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

³¹AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de, apud BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada. Brasília, DF, 2008. p. 55.

Essa lei não busca punir e ressocializar o criminoso, ela apenas tem objetivo de elevar a pena ao máximo para que os outros indivíduos não se proponham a cometer o mesmo crime. Nesse sentido é relevante destacar os termos do art. 2º, § 2º, da Lei 8.072/90, *verbis*:

Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: § 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente.

No entanto, a lei dos Crimes Hediondos trouxe em seu teor um poder de repressão e alguns mecanismos que burlam ou ferem os princípios e as garantias constitucionais, ou seja, mesmo havendo previsão constitucional, a lei de Crimes Hediondos foi introduzida em nosso ordenamento para agir conforme a necessidade atual e o clamor social, com finalidade de aparentar uma segurança momentânea na sociedade e para que não haja reivindicações sobre a eficiência estatal no combate à violência.

Para o senso comum há essa crença de que o Direito Penal possa resolver os problemas da criminalidade hipervalorizando a dogmática e se distanciando da realidade social. Só que o aumento de penas por si só não traz o resultado que se espera – redução da criminalidade –, pelo contrário, acaba por gerar mais violência; e, além não oferecer a solução almejada, há o aumento do sentimento de impunidade e de que o Poder Judiciário não funciona como deveria.

2.1 Atual situação da Política Criminal brasileira

Compreender essa nova configuração política, mais combativa frente aos conflitos sociais e pouco preocupada em questionar a origem dos mesmos, é de fundamental importância para as ciências sociais na medida em que permite desvendar as atuais tendências autoritárias hegemonicamente articuladas em praticamente todo o globo. Em matéria penal ela se evidencia por meio do endurecimento generalizado das políticas penais, judiciárias e penitenciárias.

No Brasil, essa é também a realidade observada. Contudo, é importante destacar que tal realidade é específica do momento que vivenciamos. Como vimos, nas décadas anteriores à 1970, as taxas de criminalidade mantinham-se estáveis nos países

desenvolvidos e o controle do crime era fundamentado em um pensamento criminológico que sustentava a necessidade de tratamento correccional individualizado ao delinquente.

A solução para o crime residia na reabilitação dos criminosos, no amparo aos familiares e na adoção de medidas de inclusão social. O controle moderno era pautado pela restrição do poder estatal, pela ampliação das penas alternativas à prisão e pelo abandono sistemático do encarceramento, considerado *ultima ratio* do sistema penal.

Dessa forma, a punição nada mais era do que o exercício continuado e ininterrupto do treinamento correccional. O delinquente era visto como um desajustado carente de reabilitação. Princípios penais-previdenciários atribuíam à punição um caráter reformador. A reabilitação buscava aliar controle com cuidado, punição com correção, ordem com bem-estar.

Entretanto, a partir de 1970, o discurso criminológico muda radicalmente, passando a identificar os delinquentes como “indivíduos fortemente propensos a assumir condutas egoístas, antissociais e criminosas, a menos que sejam inibidos de fazê-lo por controles robustos e eficazes.”³²

Cada vez mais a criminologia contemporânea sustenta a ineficácia da reabilitação penal, abrindo caminho para a legitimação da punição meramente retributiva. Verifica-se também o abandono do discurso criminológico ressocializador, permitindo a consideração da punição como simples “instrumento de encerramento de uma população considerada tanto desviante e perigosa como supérflua, no plano econômico”.³³

Por certo, não há como sustentar a ideia de ressocialização da punição em um ambiente onde as instituições de ordem (polícia, tribunais e prisões) adquirem legitimidade somente quando atuam de forma violenta e destrutiva. Uma sociedade cada vez mais determinada pelo individualismo e pela exclusão social, não vê sentido em associar punição com recuperação. Cada vez mais impregnada pelos valores liberais,

³² Garland, David (2008), *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Revan. p. 61

³³ Wacquant, Loïc (2001), *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. p. 98.

presentes no mundo atual, essa sociedade condena sumariamente o infrator, desejando imediatamente seu descarte.

Além do declínio do ideal de reabilitação, outras mudanças no que se refere ao controle penal contemporâneo, foram o ressurgimento das sanções retributivas e da justiça espetacular; o tom emocional da Política Criminal e o novo populismo que envolve as decisões administrativas relacionadas ao controle; bem como, o reaparecimento da vítima no cenário punitivo, inclusive batizando leis mais duras para os crimes que a vitimaram.

Enfim, essa nova configuração penal evidencia o investimento cada vez maior dos Estados em ações repressivas e severas, e explicita nítidos contornos de um “Estado punitivo” que se ajustam ao atual panorama econômico e social externado pelo recente modelo capitalista de desenvolvimento.

Ao contrário da política penal-previdenciária, cuja concepção básica era a reforma e a intervenção social para prevenir e combater o crime, a atual forma de conceber as políticas de combate à criminalidade abandona a perspectiva humanista de reinserção do criminoso para focalizar a simples imposição de mecanismos de controle.

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

A consequência imediata, percebida em várias democracias contemporâneas, é o aumento significativo e preocupante do número de detentos. Em tempos pós-modernos, a população carcerária aumenta em escala assustadora, produzindo uma ordem social marcadamente aniquiladora.

No Brasil, por exemplo, a política de encarceramento tem aumentado vertiginosamente nos últimos anos. Temos hoje a quarta maior população encarcerada do

mundo³⁴, em termos absolutos, só perdendo para os Estados Unidos, China e Rússia, e a 34ª, em números relativos (para cada 100 mil habitantes).

Mais grave do que ocupar a quarta posição é o fato de que caminhamos para a primeira. Em junho de 2016, a população prisional brasileira ultrapassou, pela primeira vez na história, a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, o que representa um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início da década de 90. Entre 2000 e 2016, a taxa de aprisionamento aumentou em 157% no Brasil. Em 2000 existiam 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em Junho de 2016, eram 352,6 pessoas presas para cada 100 mil habitantes. Se mantido esse ritmo, em 2022 computaremos 1 milhão de detentos, segundo dados do último relatório do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN), divulgado em 2017.

Além de possuir mais presos, as condições do sistema penitenciário brasileiro seguem degradantes, aponta o relatório. Em 2016, as unidades prisionais somavam 367.217 vagas em todo o país e possuía um déficit de 359.058 vagas. Isso significa dizer que os presídios brasileiros vivem em uma condição de superlotação. Em todo o país, 89% da população prisional encontra-se privada de liberdade em unidades com déficit de vagas, independente do regime de cumprimento da pena. Em relação aos espaços de aprisionamento, 78% dos estabelecimentos penais em todo o país estão superlotados.³⁵

Entretanto, o fantasma da cadeia como punição não tem conseguido conter os assassinatos, o crime mais danoso que se pode cometer. O país é recordista mundial em homicídios, cerca de 60 mil por ano. O número só aumenta, apesar do encarceramento massivo. Foram 37 mil mortes em 1995, 45 mil em 2000 e 56 mil em 2012, último dado conhecido.

Uma parcela ínfima, 12%, está presa por assassinato. O índice de resolução desse tipo de crime é ridículo, entre 5% e 8% dos casos. O latrocínio, roubo com morte, representa 3%. O grosso da massa carcerária é formado por criminosos menos agressivos.

³⁴ Segundo dados do International Centre for Prison Studies (ICPS) <<http://www.prisonstudies.org/>>

³⁵ Conselho Nacional de Justiça – CNJ - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - junho de 2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

Roubo e tráfico de drogas representam cada um 26%. Há ainda 14% por furtos (roubo sem violência) e 20% de casos considerados leves.

Além disso, o sistema é um sumidouro de verbas. Os levantamentos apontam impactos que podem oscilar de 3,78% a 13,5% de toda a riqueza produzida anualmente, dependendo dos fatores avaliados. Mas independentemente da proporção percentual, trata-se de centenas de bilhões de reais saídos dos bolsos dos brasileiros. Em 2017, foi divulgado um relatório do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que estimou o gasto com violência em 16 países da América Latina e Caribe. O estudo mostrou que em 2014 o crime custou ao Brasil 3,78% do seu PIB (Produto Interno Bruto), o equivalente a US\$ 124 bilhões (R\$ 386 bilhões). Segundo o relatório, os gastos públicos com crime são seis vezes maiores do que os investimentos com o programa social Bolsa Família, por exemplo.

Esse levantamento explora o conceito de “preço” da violência em custos diretos e indiretos e, entre presídios e unidades socioeducativas, avalia que o Brasil perdeu em 2016 mais de US\$ 338 bilhões – ou seja, mais de R\$ 1 trilhão – com o problema. Por esse cálculo, o país desperdiça cerca de 13,5% do seu PIB com violência. Na média são US\$ 1.640, ou R\$ 5.140, para cada cidadão ao ano.

Com relação a isso, Christie assevera que “*são as decisões político-culturais que determinam a estatística carcerária e não o nível ou evolução da criminalidade*”.³⁶ O maior encarceramento não tem, portanto, relação direta com o aumento das práticas criminosas, mas sim com o aumento dos miseráveis, totalmente excluídos do universo do trabalho. Em suma, os processos de criminalização e encarceramento são determinados a partir de mecanismos econômicos e políticos, cumprindo, de forma eficaz, os interesses específicos da elite dominante.

Nesse sentido, também no Brasil ficam cada vez mais evidentes as posturas autoritárias que, atreladas ao liberalismo contemporâneo, determinam um controle penal seletivo. A prevalência de baixa escolaridade segue uma constante entre os presos, o que indica que esta população já era vulnerável ou marginalizada antes de serem presas. O

³⁶ CHRISTIE, Nils, “Elementos de geografia penal”, Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade, 2002, p. 93.

INFOPEN³⁷ aponta que dois em cada três detentos são negros, e metade da população prisional não frequentou ou possui ensino fundamental incompleto. Além disso, cerca de 56% deles são jovens, com 18 a 29 anos. Em relação ao tipo de crimes, 11% dos presos cometeram homicídio, 37% roubo ou furto e 28% estavam envolvidos com o tráfico de drogas.

Esses índices mostram que a Justiça Penal brasileira está impregnada pela ideia de encarcerar, mesmo que isso não tenha reflexos na diminuição da criminalidade. Ao contrário, nosso sistema prisional, tradicionalmente degradante e estigmatizante, serve mais como ponto de reunião, organização e difusão da criminalidade em larga escala. Isso demonstra claramente que também no Brasil se opera a chama “criminalização da miséria”, o que denota que a pobreza não está associada diretamente à criminalidade, mas sim *“reproduz a vitimização e a criminalização dos pobres, o desrespeito aos seus direitos e a sua falta de acesso à justiça”*.³⁸

Se a punição pós-moderna segregou ainda mais os setores marginais da população, intensificando uma retórica política de “tolerância zero”, em que a norma fundamental a ser obedecida é produto dos detentores do poder, que utilizam o poder da coerção para mera proteção de seus interesses, por outro lado, as Políticas Criminais de interferência mínima correspondem ao grau máximo de tutela de liberdade do cidadão frente ao arbítrio punitivo estatal, transformando em um Direito Penal racional e correto.

Percebe-se, então, que não é limitando os direitos fundamentais individuais que se realizará eficazmente a pretensão punitiva estatal, mas sim, quando houver eficiência e razoabilidade em sua aplicação. Assim, as penas devem ser analisadas do ponto de vista das garantias constitucionais, que protegem o cidadão na esfera penal. Deve-se assegurar a todos os indivíduos, independentemente de classe social, as garantias do processo legal, amparadas pelos mandamentos constitucionais garantistas.

³⁷ Conselho Nacional de Justiça – CNJ - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - junho de 2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

³⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio, Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp e Ed. 34, 2000, p. 134.

2.2 Aspectos e problemas da Política Criminal brasileira

Temos que entender que a Política Criminal não é apenas um meio de inserção de leis em nosso Código Penal, ela é uma ciência que através dos dados criminológicos, do contexto histórico e da análise fática, expressa quais são as estruturas da nossa justiça criminal que estão em decadência e revela a melhor proposta para a resolução da violência.

Ocorre que, o Direito Penal como principal instrumento de combate a violência, reforça a atuação de uma Política Criminal baseada no incentivo e na legitimação de leis penais com teor absolutamente repressivo e de inadequação total com a nossa Constituição. Só que a mera criminalização de condutas e a punição exacerbada, não são capazes de solucionar a violência que aflige a sociedade.

Salta aos olhos, portanto, o cenário de falência do sistema prisional. Ao mesmo tempo, há uma evidente aceitação desse modelo no qual o Estado gasta cada vez mais com repressão, com polícia, com construção de cárceres, condenando cada vez mais. Aliás, não raro é a população clamar por mais prisões. Contudo, a experiência até hoje tem demonstrado que quanto mais se pune, mais violência se tem, mais os crimes aparecem.

Tal pensamento, além de conduzir a uma anulação dos direitos e garantias individuais, legitima o encarceramento do indivíduo pela mera exclusão. Com efeito, não se trata de um combate, mas de uma necessária recuperação dos indivíduos. A situação dos presídios só demonstram a ineficiência da segregação como fim em si mesma. Lotam os espaços físicos, não se recuperam, reincidem e aumentam a violência.

Em face desse fracasso penal, muito se repensou sobre a eficiência da atuação da Política Criminal brasileira na resolução da violência e na concretização do bem-estar social, surgindo a necessidade de se pensar em alternativas. Hoje, muitos doutrinadores entendem que por sermos um Estado Democrático de Direito e por valorizarmos o princípio da dignidade da pessoa humana, o diploma penal mais adequado para se adotar em nossa sociedade seria o do Direito Penal Mínimo, no qual a intervenção estatal nas

relações sociais é quase ínfima e a sua preocupação é a de criminalizar toda e qualquer conduta lesiva contra o bem jurídico tutelado.

O Direito Penal Mínimo faz com que a Constituição Federal adquira uma característica diferente, em vez de limitar o poder de atuação do Código Penal, ela passa a ser o fundamento para criminalização, ou seja, a Constituição é quem determina a conduta como sendo crime e o Código Penal aplica a punição condizente com o delito.

A crítica trazida pelo Direito Penal Mínimo é justamente a de que a criação de leis penais está se tornando tão banal ao ponto de que os indivíduos fiquem engessados nas suas relações sociais em face da excessiva criminalização de condutas e que tais medidas não são suficientes para diminuir os índices de violência.

Esse minimalismo penal, propõe a diminuição do sistema carcerário, aprisionando somente os sujeitos que cometeram delitos mais graves, defendendo um sistema penal mínimo com a adoção de medidas como a despenalização e penas alternativas, além de inserir outras esferas para a resolução desses conflitos.

Um dos princípios que pautam o Direito Penal é a *ultima ratio*, traduzido na regra geral de que os outros ramos do direito devem pautar as relações sociais, cabendo somente em último caso, a aplicação da lei penal. Portanto, é dado ao Direito Penal legitimidade para intervir somente quando fracassarem as políticas sociais, para fazer cessar a violência.

O movimento do Direito Minimalista influenciou alguns pontos da nossa legislação e até a própria atuação do Estado perante os cidadãos, tendo alguns dos seus princípios abarcados pelo nosso ordenamento jurídico, como o princípio da intervenção mínima; o princípio da insignificância; o princípio da fragmentariedade; e o princípio da subsidiariedade.

É importante ressaltar que a Política Criminal não deve atuar somente como fonte de criação de leis penais, mas também deve atuar perante as outras estruturas do sistema penal, conjuntamente com as políticas públicas (saúde, educação, economia, etc.), de modo que todos os meios possíveis estejam aptos para que a resolução da violência e o

bem-estar social se concretizem. Ou seja, as estratégias para combater a incidência de delitos não se restringem apenas ao âmbito penal, a sua atuação deve ser perante todos os ramos da estrutura estatal, incentivando a criação de políticas sociais e estruturando o sistema penal.

A Lei 7.210/84 - Lei de Execução Penal -, por exemplo, é considerada uma das mais evoluídas do mundo no que se refere a uma execução que seja efetiva no desiderato ressocializador da pena privativa de liberdade, entretanto, o Estado não tem sido capaz de gerir o sistema em atendimento aos parâmetros legais. Observa-se, portanto, que o problema não está relacionado à necessidade de aprimoramento da legislação aplicável, mas sim está relacionado a omissões políticas no fornecimento desse serviço público, na medida em que o funcionamento do sistema carcerário como prevê a legislação constitucional e infraconstitucional é de suma importância para a vida em sociedade, por estar diretamente relacionado com a paz social.

2.3 Política Criminal frente à realidade social econômica

Como consolidado até aqui, a Lei Penal pura e simples somada à pena de prisão, não são as únicas medidas cabíveis para diminuir a violência.

Daí o verdadeiro absurdo nos discursos políticos que afirmam que a segurança pública será protegida com penas mais altas e maior espectro de criminalização (p.ex., com a redução da menoridade penal). Tais medidas, muitos mais midiáticas do que científicas, não atingem o cerne da questão, qual seja, como fazer com que pare de crescer o número de crimes? Quais os meios eficazes para evitar que determinadas infrações se reduzam em determinados grupos sociais (p.ex., os crimes de homicídio em comunidades mais pobres e os crimes de sonegação fiscal entre os mais abastados)? Onde está o erro e onde se deve atuar para que o fato ilícito não surja? ³⁹

O Brasil, portanto, por ser um Estado Democrático de Direito tem que ter uma Política Criminal baseada nessa concepção de que não basta apenas punir, é necessário combater os outros problemas que originaram esse fato criminoso, como por exemplo, a desigualdade social, a crise no sistema educacional e a falta de emprego.

³⁹ MORAES. Maurício Zanoide de. "Criminal, Constituição e Processo Penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos". 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712/70320>>. Acesso em 04 nov. 2018. p. 11.

A política criminal também possui duas fases para sua realização: uma fase de colheita de informes e, a segunda fase, referente à implementação das mais condizentes estratégias para seu combate. Na primeira fase recolhem-se dos dados teóricos de outros ramos do saber, tais como a criminologia, a sociologia e demais ramos que informem sobre aspectos relevantes da origem e funcionamento da atividade criminosa, áreas diversas como a administrativa, a econômica e a educacional, aptas a fornecer elementos sobre o atual estágio e grau de estruturação das instituições sócio-administrativas para atuarem na prevenção/repressão do crime. Na segunda fase, recolhidos os elementos, deverá haver uma escolha sobre qual o melhor meio dentre os existentes e realizáveis para implementar ao menor custo (social, econômico, político e jurídico) a melhor consecução do bem estar social.⁴⁰

A ideia original de atuação de um sistema penal em uma sociedade é a de que a lei será aplicada a todos em função de suas condutas, mas na verdade o que ocorre em certos países como o nosso, é totalmente diferente, o sistema torna-se seletivo e só um determinado grupo de pessoas respondem aos seus crimes perante os órgãos do sistema penal.

Nesse caso, torna-se necessária a participação do Estado através de uma Política Criminal eficiente, de modo a reorientar a justiça penal visando à proteção do indivíduo e o incentivo em Políticas Sociais.

Conforme afirma Wanderley Rebello Filho:

A Política Criminal deve ser entendida e desenvolvida frente à realidade social de nosso país, onde os 10% mais ricos da população tem uma renda, em média, 30 vezes maior do que a renda dos brasileiros mais pobres, que representam 40% da população. Mais de 64 milhões de brasileiros são pobres e 36 milhões vivem abaixo da linha de pobreza.⁴¹

O descaso com o retrato socioeconômico atual acaba se tornando um fator desencadeante da violência e os gastos com esta são alarmantes. O Brasil perde por ano 10,5% de seu PIB com a violência. É um gasto altíssimo, que acaba inviabilizando a destinação de investimentos para a área social.

Nesse contexto, há a necessidade de uma medida que abrevie a discrepância econômica entre extremamente ricos e extremamente pobres na atual e distinta realidade

⁴⁰ Ibidem, p. 13.

⁴¹ REBELLO, Fº, Wanderley. Violência Urbana e Segurança Pública. In: LEAL, César Barros, PIEDADE Jr., Heitor (coord.). A VIOLÊNCIA MULTIFACETADA: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 428.

da sociedade brasileira, fato que gera controle pela parte dos mais fortes e repressão e condenação para mais fracos. Sem isso, é impossível se falar em solução para a criminalidade e a violência. As Políticas Criminal e Social devem, portanto, ser complementares e dependentes uma da outra.

Assim, a tendência é que se amplie o conceito de segurança pública, para abranger, além do "direito à segurança", a efetivação dos direitos sociais, culturais e econômicos. É preciso dissociar as idéias de segurança pública e polícia. Elas não se confundem. Aquela deve começar pela concretização dos direitos à saúde, educação, saneamento básico, emprego, moradia. Somente se pode falar em segurança social quando se encontrem garantidas, pelo menos, as condições mínimas necessárias para uma vida digna. Caso contrário, quaisquer medidas de Política Criminal serão apenas paliativas, uma inútil tentativa de contenção das conseqüências de políticas sociais inexistentes ou ineficazes.

Esperar que a Política Criminal, sozinha, possa conduzir a sociedade a um "oásis de paz e segurança" é atribuir-lhe responsabilidades que pertencem, antes, às Políticas Econômica e Social. É muito cômodo, em períodos de grave comoção pública, utilizar-se da edição de leis penais severas para acalmar e satisfazer a população que clama por medidas urgentes. No entanto, tal atitude apenas encobre os verdadeiros males que violentam a sociedade: a ausência de investimentos na área social e o descaso político para com parcela significativa da comunidade.

Em síntese, o meio para se atingir uma real segurança pública é abranger Políticas Sociais eficazes. Não há como dissociar as duas Políticas: Social e Criminal. O sucesso desta apenas pode ser alcançado se trilhados satisfatoriamente os caminhos daquela. Ou seja, uma boa Política Social é a melhor Política Criminal.

3. ESTRATÉGIAS EXTRAPENAIIS PARA RESOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA

Objetivando combater a escalada da violência, o Estado age de várias formas, tanto no âmbito penal como no social, para que o fenômeno criminal não ocorra e, conseqüentemente, consolide-se um sentimento de segurança à sociedade.

Como vimos, por ser uma ciência que trabalha com os aspectos fáticos - analisa as ações humanas e os fatos sociais, em busca de dados que resultem em um entendimento sobre as causas que levam o ser humano a cometer crimes e os meios de prevenir essa conduta criminosa -, a Criminologia é a base da Política Criminal, por que é ela que demonstra os pontos conflituosos de uma sociedade. Diante dessas informações, a Política Criminal traça as devidas estratégias para o combate da violência.

Newton Fernandes e Valter Fernandes conceituam a Política Criminal e suas estratégias contra a violência como: “[...] a ciência e a arte dos meios preventivos e repressivos de que o Estado, no seu tríplice papel de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, dispõe para consecução de seus objetivos na luta contra o crime.”⁴²

Assim, a Política Criminal é a ciência que, através de dados e pesquisas empíricas, traça estratégias penais e extrapenais, ou seja, repressivas e preventivas, para que o Estado combata a criminalidade.

3.1 Política Criminal Preventiva ou Repressiva

O peso do encarceramento em massa como política de combate à violência mostra-se cada vez mais exorbitante em razão do seu aumento contínuo e do envelhecimento acelerado da população carcerária, o que faz com que seja necessário realizar uma reflexão acerca do papel do Estado Democrático de Direito na elaboração das políticas públicas criminais e prisionais.

⁴² FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. Criminologia integrada. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 117.

A Política Criminal deve ter dois grandes campos de preocupação: um, destinado a definir o que é crime ou o que não merece a tutela penal, ficando, neste último caso, reservado o seu tratamento ao campo extrapenal; o outro, que objetiva estabelecer meios e instrumentos para lidar com o crime. Ela inicia-se, portanto, antes da atuação legislativa e não se esgota apenas nela.

Percebe-se que segurança pública não é apenas resultado de uma boa estrutura punitiva, pois se aceitamos que esta somente entra em ação após o cometimento do crime, a segurança pública já foi abalada. A sanção penal, sempre posterior ao crime, é apenas um mal estatal diante de um outro mal anterior, no sentido de que, não basta somente condenar, é necessário que antes mesmo disso tudo ocorrer, a figura estatal estruture a sociedade de forma que cada um possa ter uma vida digna e condizente com os preceitos de um Estado Democrático de Direito.

Daí o verdadeiro absurdo nos discursos políticos que afirmam que a segurança pública será protegida com penas mais altas e maior espectro de criminalização (por exemplo, com a redução da menoridade penal). Tais medidas, muito mais midiáticas do que científicas, não atingem o cerne da questão, qual seja, como fazer com que pare de crescer o número de crimes.

Nesse contexto, a Política Criminal destaca-se por suas correntes que defendem diversas formas de combate à violência, tanto é que até hoje não há uma exatidão sobre qual movimento da Política Criminal tem maior eficiência contra a criminalidade que aflige a sociedade moderna. Existem meios punitivos que são criticados pelo rigor do castigo imposto ao criminoso e outros que são considerados mais brandos em razão do tratamento mais ressocializador que há com o delinquente.

Com a evolução das grandes civilizações, esses modelos repressivos e preventivos foram sendo alvos de discussão por grande parte dos doutrinadores, alguns deles viam no poder repressivo do Estado uma solução para conter a criminalidade e outros entendiam que agir repressivamente era só uma medida momentânea que não resolveria em longo prazo a violência que cerca a sociedade e, que a prevenção do crime é o melhor método de combate à criminalidade.

Por muito tempo, a expressão “Política Criminal” significou sinônimo de teoria e prática do sistema penal, designando, segundo Feuerbach “*o conjunto dos procedimentos repressivos pelos quais o Estado reage contra o crime*”.⁴³ Este ainda é o sentido que lhe dão diversos autores contemporâneos.

No entanto, hoje, a Política Criminal ganhou autonomia e delimitou-se, distinguindo-se tanto do Direito Penal como da Criminologia, de modo que o diálogo entre as disciplinas voltadas ao estudo do crime possibilitou a ressignificação da Política Criminal, a qual passou por uma ampliação semântica e incorporou em sua definição o significado de projeto governamental, além do difundido conceito de políticas públicas para repressão e prevenção da criminalidade e controle de suas consequências.

Nas palavras de Feuerbach, a Política Criminal passou a compreender o “*conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal*”, aparecendo, portanto, como “*teoria e prática das diferentes formas de controle social*”.⁴⁴

Então se antes a Política Criminal era associada apenas aos métodos estatais repressivos, depois a sua concepção alargou-se e passou a exigir da própria sociedade civil uma postura associativa para encontrar respostas aos diversos elementos que permeiam a questão criminal. Ou seja, houve um reconhecimento de que a questão criminal é complexa e não pode ser resolvida somente relegando-se ao Estado o poder de punir.

O modelo repressivo sempre foi marcado pelo excesso de poder do Estado perante o agente criminoso, isto é, o indivíduo que praticou o crime passa a ser caracterizado como o inimigo da sociedade e a sua punição é uma resposta para o crime por ele cometido, no entanto, nesse momento o Estado fica restrito apenas em exercer o seu poder de punição e não busca saber as condições que levaram esse indivíduo a praticar esse delito.

⁴³ DELMAS-MARTY, Mireille. Os grandes sistemas da política criminal. São Paulo: Manole, 2004, p.3.

⁴⁴ Ibidem, p. 3-4.

A repressão estatal mostra-se o meio mais rápido de se combater a violência, pois o Estado responde de imediato ao crime praticado. Por outro lado, a prevenção é uma estratégia mais constante e produz resultados após um período mais prolongado, vez que ela atua de forma mais ampla em relação à estrutura do crime e seu objeto de ataque são os meios que levam o indivíduo a se tornar um delinqüente.

De uma parte, porque não falta razão, provavelmente, àqueles que invertem a suposta relação de causa e efeito, afirmando que não é o fracasso do sistema legal (causa) que produz o incremento da delinqüência (efeito), senão este último (aumento da criminalidade) que ocasiona a fragilidade e o fracasso do sistema legal. [...] Mais e melhores policiais, mais e melhores juízes, mais e melhores prisões, dizia a propósito um autor, significam mais infratores na prisão, mais condenados, porém não necessariamente menos delitos. [...]⁴⁵

Assim, esse caráter preventivo foi ganhando mais força com a modernidade, uma vez que a pura repressão foi-se mostrando uma medida superficial e de curta duração, além de, em certos casos, aumentar ainda mais o incentivo à prática de crimes.

Não há negar que a prevenção é a orientação lógica a ser adotada quando se procura evitar o acontecimento delinqüencial. Compreendendo toda uma gama de relações sociais, o ato criminoso é muito mais do que mero acontecimento ilícito de um indivíduo. Cuidando-se do indivíduo em suas relações sociais, evidente que estar-se-á colaborando para prevenir o delito. É dogma da medicina que a prevenção é sempre melhor que a cura. Tal princípio também prevalece na área do crime.⁴⁶

Um Estado que baseia a sua Política Criminal na prevenção do delito, visa eliminar das relações sociais o fenômeno criminal que invade as sociedades mundiais, consolidando a importância de se ter uma estrutura estatal organizada e eficiente, que transfira aos cidadãos o sentimento de segurança não somente em face da criminalidade mas também das boas condições dos sistemas de saúde, educacional etc.

Desse modo, encontra-se na prevenção um método de combate à violência que busca, através de medidas socializadoras e ressocializadoras, impedir o crescimento e a existência de condições que levam o indivíduo a cometer um crime, ou seja, o objetivo

⁴⁵ MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - lei dos juizados especiais criminais. 6. ed., reform., atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2008, p. 371.

⁴⁶ FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. Criminologia integrada. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 340.

da prevenção é eliminar as fontes que alimentam a criminalidade na sociedade e com isso resguardar o bem estar-social.

Apesar de a sociedade pós-moderna, notadamente neoliberal, já não possibilitar a manutenção do estado de bem-estar nos moldes concebidos na segunda metade do século passado, o Brasil, a partir da Constituição de 1988 apresentou alguns avanços em matéria de políticas públicas, principalmente, com a criação de vários conselhos, como é o caso dos Conselhos Tutelares, cujos integrantes recebem remuneração dos cofres públicos para o desempenho de suas funções.

Desde a Constituição de 1988 verificam-se avanços na participação cidadã nas políticas sociais, na forma de conselhos gestores ou conselhos de direitos em áreas como saúde, assistência social, criança e adolescente ou no trabalho com temáticas específicas, mulheres, negros, drogas.⁴⁷

Em matéria de Política Criminal, especificamente no caso do Brasil, foram elaborados dois Planos Nacionais de Políticas Criminais e Penitenciárias, um em 2011 e outro em 2015, que buscam compreender a crise da Política Criminal brasileira, cuja população carcerária vem crescendo a cada ano sem impacto na melhoria dos indicadores de segurança pública, além de apontar diretrizes para uma formulação apta a superar os desafios atuais.

O documento se divide em duas partes. A primeira apresenta as medidas relacionadas à porta de entrada do sistema penal, com o objetivo de revelar o que ocorreu para o crescimento contínuo da população carcerária. Já a segunda parte fixa diretrizes para o funcionamento do sistema prisional, do cumprimento de medida de segurança, do monitoramento eletrônico e das alternativas penais.

Além disso, a participação de diversos agentes sociais e representantes de vários grupos nas comissões que aprovaram esses Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária, mostra de modo significativo uma mudança do papel da sociedade nas Políticas Criminais. As práticas penais deixaram de estar atribuídas somente ao Estado,

⁴⁷ WOLFF, Maria Palma. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? In: BRASIL. Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade. 1ª edição. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p.24.

surgindo, então, outras práticas de controle social, tais como: não-penais, não-repressivas e, por vezes, não estatais.

Entende-se por práticas não penais, as sanções administrativas, por exemplo, e no caso das “não repressivas”, como o próprio nome já diz, referem-se às práticas de prevenção, reparação e mediação. Por fim, as “não estatais” são as práticas repressivas das milícias privadas, ações de protestos como a anistia internacional ou medidas disciplinares.⁴⁸

Porém, muito embora essas medidas demonstrem um combate às violências institucionais, fruto da atuação repressiva estatal, é preciso avançar em políticas preventivas a fim de diminuir a violência estrutural, reflexo de problemas socioeconômicos, da desigualdade social, da pobreza, do desemprego etc.

Dentro desse cenário, pode-se dizer que as Políticas Criminais são políticas públicas que caminham mais sob um viés inclusivo. Cumpre lembrar, porém, que tais políticas enfrentam alguns impactos do processo da politização, nada fáceis de serem combatidos em uma democracia na qual a voz do povo clama por mais punição e endurecimento das penas, elegendo políticos que, por sua vez, aprovam leis e submetem projetos para atenderem aos anseios sociais e não perderem popularidade.

Mas, apesar dos anseios sociais estarem - como sempre estiveram -, inclinados às práticas repressivas do crime, vários estudos voltados ao fenômeno criminal vêm demonstrando que as prisões utilizadas como única alternativa de punição não trouxeram resultados positivos. Dessa forma, as práticas de Políticas Criminais preventivas surgiram como uma alternativa mais coerente com a recuperação do apenado, ao visarem à promoção da justiça social para atingir a justiça criminal.

⁴⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. Os grandes sistemas da política criminal. São Paulo: Manole, 2004, p.3-4.

3.2 Aplicação das Políticas Criminais Preventivas e Repressivas

Em razão da existência das funções não-punitivas expressas (sendo incluído nesse conceito os Planos de Políticas Criminais e Penitenciárias) em confronto com as funções punitivas latentes (“mais penas” e “mais punição”) é que surgem os discursos legitimadores e deslegitimadores da prisão.

Segundo Barbara Hudson⁴⁹, as razões para a punição dividem-se em dois grupos, os que se preocupam com a prevenção de futuros crimes e aqueles que se preocupam em punir crimes já cometidos.

Essas teorias que vêem o objetivo da punição como prevenir o crime futuro são algumas vezes referidas como utilitárias, em razão da influência da filosofia político-moral utilitarista; ou como consequencialista, porque justificam a punição por suas consequências futuras antecipadas; ou como redutivista, porque seu objetivo é a redução do crime.

No caso dos retributivistas, a idéia é que o objetivo da punição judicial é atribuir culpa moral ao ofensor pelo delito que ele cometeu. Nesse modelo, o agente que pratica conduta criminosa está assumindo para si a plena responsabilidade de seus atos e deverá responder perante a justiça criminal.

O Estado quando adota uma política de repressão, tem como obrigação estruturar o poder policial, aperfeiçoar o poder judicial, aplicar com maior rigor as leis e desenvolver o sistema carcerário. Todas essas medidas traçam a linha de atuação estatal perante a forma de sua Política Criminal. Já na política de prevenção, o Estado tem como foco reduzir os problemas sociais, aumentar os programas comunitários, incentivar a educação e ressocializar o criminoso a qualquer custo.

Por muito tempo a prisão representou resposta única ao crime, até que as consequências deixadas pelas instituições totais, segundo vários estudos, passaram a ser

⁴⁹ HUDSON, Barbara. A. Understanding justice: an introduction to ideas, perspectives and controversies in modern penal theory. 2. ed., Open University Press, 2003.

provas de que as prisões utilizadas indiscriminadamente eram um método arcaico e, por vezes, acabava formando novos transgressores. Assim, as práticas de políticas criminais preventivas ganharam força. Absorveu-se o conceito do crime que considera as raízes sociais e com a influência dos movimentos sociais, tais políticas passaram a visar a promoção da justiça social para atingir a justiça criminal.

Entretanto, mesmo tendo posições ideológicas diferentes, nada impede que as medidas previstas na política de repressão e na preventiva, sejam utilizadas simultaneamente em face do bem-estar social. Nesse sentido, a partir do século XIX, surgiram muitas teorias "mistas" ou "conciliatórias" da pena criminal, que refletiam a noção de que a punição penal tinha por fundamento tanto a prevenção, quanto a retribuição, dando origem a um sincretismo filosófico-moral entre fundamentos retributivos e utilitários.

Destarte, a repressão e a prevenção estão dentro do mesmo contexto, ambas são utilizadas para solucionar o problema da violência que assola a sociedade moderna.

Ademais, tudo o que foi discutido e analisado recai sobre o controle estatal, o Estado passa a ser a figura central da luta contra o crime, enquanto a população em sua maioria se exime da responsabilidade pela situação atual.

Porém, a criminalidade não é culpa exclusiva do Estado, sendo necessário que a comunidade em sua generalidade também atue no combate a violência. Não basta somente o controle estatal atuar repressivamente ou preventivamente contra o crime, é de extrema importância que exista uma cooperação entre o Estado e sua sociedade para resolução da violência.

Essa consonância entre o Estado e os seus indivíduos, comprova a exigência de um controle social harmônico em que ambos os lados trabalham para o bem-estar social, tendo em vista que nessa situação o controle coercitivo é deixado de lado e as condutas desviantes são eliminadas através do respeito e da igualdade de condição entre os seres humanos. Essa seria a melhor forma de se evitar a criminalidade e uso excessivo dos meios punitivos. No entanto, esse modelo de sociedade está muito distante da nossa realidade.

Atualmente, alguns países vêm sofrendo com a violência e a decadência do sistema penal, o que demonstra que os meios da Política Criminal estão sendo ineficientes tanto na forma repressiva de combate ao crime como na forma preventiva. Percebe-se que a adoção isolada dessas políticas não gera o resultado necessário, pois quando o Estado fica vinculado à aplicação de certa medida, ele demonstra a ineficiência do seu controle perante a sociedade.

3.3 Política Criminal e o sistema de Justiça Penal, segundo o Garantismo

O Direito Penal é apenas uma forma de regular as relações pessoais, de tipificar as condutas contra ordem social e de punir aquele que vai contra o bem-estar social. Quando esse instituto do Direito passa a ser a principal ferramenta de controle social é porque o Estado que o utiliza dessa forma se tornou um Estado Autoritário, que utiliza da repressão para combater quaisquer problemas decorrentes da sociedade.

Como já exposto, a Política Criminal tem que ser vista como um meio de se implementar na sociedade formas de combate à violência tanto penais como extrapenais. O Estado, perante o cometimento de um crime, não pode restringir-se à medida punitiva, mas sim fazer uma análise sobre a origem do fato e das condições que levaram o indivíduo a cometer esse delito. Diante dessas informações, conseguirá traçar as medidas cabíveis para combater todos os fatores incidentais que levam à criminalidade.

Nas últimas décadas, essa perspectiva ampliou-se consideravelmente para incluir como objeto da Política Criminal não somente os problemas de repressão ao crime, mas todo o conjunto de procedimentos/estratégias através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal.

Ocorre que, são quase consensuais os fundamentos do Direito Penal. Sua razão de ser é encontrada na eterna busca pela satisfação do que esteja ao nível de melhor condição de humanidade.

Constituem-se, aliás, em objetivos do Estado brasileiro (art. 3º da Constituição Federal) “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (I), bem como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (III), além de

“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (IV).

O Direito Penal, como todo o ordenamento jurídico, evidentemente, deve se conformar a esses objetivos.

Assim, não obstante a importância de se proteger bens jurídicos, bem como de se prevenir as reações informais, tais funções não são suficientes para legitimar a intervenção punitiva. Um outro papel, também, precisa ser atribuído ao Estado que se pretenda moderno: garantir a aplicação dos princípios, direitos e garantias penais previstos na Carta Constitucional.

Tal necessidade advém do fato de que o Direito Penal, paradoxalmente, enquanto representa o meio mais incisivo de que se vale o poder instituído para assegurar a pacífica convivência entre os jurisdicionados, equivale, também, àquele que mais restringe a liberdade e enfraquece os direitos de segurança e de dignidade. Resta de suma importância, pois, que se busque estabelecer rígidos critérios — representados pelo modelo garantista do Direito Penal — para a intervenção penal.

O Garantismo, partindo da proteção da sociedade através da prevenção geral de delitos, acolhe as tendências humanizadoras, expressando o estado até agora mais evoluído de desenvolvimento das atitudes político-criminais básicas, a síntese dos esforços em prol de um melhor Direito Penal, e constitui a plataforma necessária para abordar de modo realista e progressista os problemas teóricos e práticos do Direito Penal.

Mais do que proposta de política-criminal, o Garantismo, como dito, representa uma finalidade a ser desenvolvida pelo Direito Penal. Seu foco exclusivo é a proteção dos direitos individuais contra as invasões punitivas do Estado, contra as exacerbações do controle estatal e contra os avanços do Direito Penal sobre a liberdade individual. Tal entendimento decorre da concepção de Estado Democrático de Direito.

Esse modelo, portanto, mostra-se a posição mais radicalmente comprometida com os princípios fundamentais consagrados na Constituição de 1988, sido pensada e elaborada como uma crítica forte ao Direito Penal, em suas formulações tradicionais, demonstrando a subordinação dessas formas tradicionais de pensar e agir aos mecanismos de opressão social.

Dessa forma, provavelmente mais do que qualquer outra perspectiva de pensamento sobre Política Criminal, o Garantismo absorveu ou, pelo menos, dialogou e dialoga com os estudiosos que denunciam o comprometimento do Direito Penal e das Políticas Criminais com as desigualdades, a dominação de classe, a exclusão da cidadania, a discriminação, a estigmatização, a construção social das carreiras criminais, a criminalização das “classes perigosas” e a marginalização e o controle dos grupos sociais mais vulneráveis.

Ao contrário do Garantismo, estão os que defendem a prioridade do controle democrático e os que valorizam, positivamente, as funções da pena, seja como instrumento de inibição do crime, a serviço dos interesses maiores da sociedade; seja como retribuição ao mal cometido; seja como reparação indireta dos sofrimentos e prejuízos impostos às vítimas; seja como mecanismo de ressocialização dos apenados.

Dessa forma, argumenta-se que a sanção penal além de ter um caráter retributivo, também tem um caráter preventivo, no sentido de desestimular a prática do crime, pelo menos na proporção da certeza da punição. Entretanto, o desestímulo ao crime pela intimidação recebe duras críticas decorrentes de dois problemas imediatos: 1) pode transformar-se em terrorismo estatal, porque a prevenção geral não possui o critério limitador das modalidades de punição; 2) e pode violar o princípio da dignidade humana, porque o condenado é punido como um exemplo para influenciar a coletividade, ou seja, aumenta-se o sofrimento de um indivíduo para influir no comportamento de outros.

Além disso, ao lado da falência do projeto institucional, sobretudo do modelo prisional, a pena privativa de liberdade, atualmente, vive uma crise na base de sua fundamentação. O conceito de reabilitação foi totalmente desmistificado, nos anos 80, e as teorias que assumiam a punição como forma de tratamento e ressocialização foram desmascaradas diante de argumentos ambíguos sobre a execução penal, que deveria ser

um dos pilares para a construção de um Estado Democrático de Direito, mas que se mostra muitas vezes ilegítima e irracional.

Nesse sentido, observa-se que o discurso que legitima a importância das funções preventivas, citadas anteriormente, vem reforçando o advento do “Direito Penal simbólico”, que se manifesta pelas políticas de criminalização da pobreza. Em outras palavras, as políticas penais estariam focalizando as áreas definidas como mais problemáticas da sociedade, para as quais o Estado não pareceria interessado em oferecer soluções alternativas, via sistema de justiça social, bastando, portanto, soluções penais simbólicas.

O que importa, para a função simbólica, é manter um nível de tranquilidade na opinião pública, fundado na impressão de que o legislador se encontra em sintonia com as preocupações que emanam da sociedade. Criam-se, assim, novos tipos penais, incrementam-se penas, restringem-se direitos sem que, substancialmente, tais opções representem perspectivas de mudança do quadro que determinou a alteração (ou criação) legislativa. Produz-se a ilusão de que soluções foram encaminhadas.

Não é verdade – insiste-se – que o Direito Penal, isoladamente, possa alcançar o seu declarado objetivo, que é o de proteger a sociedade. Este ramo do direito, como já dito, é somente um ao lado de tantos outros instrumentos de que se serve (ou deveria se servir) o Estado para perseguir a segurança pública. Outros meios de controle social formal ou informal devem vir em socorro da sociedade (e do indivíduo, conseqüentemente), para, mediante uma conjunção de esforços, propiciarem-se caminhos conducentes a perspectivas de solução, relativamente ao problema apresentado.

Outra crítica que se faz é quanto ao fato de que a articulação de uma aparência de eficácia, fundada em medidas fáceis de Política Criminal destinada a acalmar uma demanda social, desobriga o Estado de compor programas estruturais de política social. Ademais, a mera promulgação de normas não responde às exigências práticas, cujos meios são insuficientes, ou mesmo inexistentes.

Logo, para aqueles que defendem o Garantismo penal, seria esse discurso efficientista que estaria na origem da redução de todas as garantias constitucionais de

liberdade, igualdade, presunção de inocência entre outras, relativas ao processo penal, cuja supressão vem ameaçando converter o Estado Democrático de Direito em Estado policial repressivo.

Até que se desmistifique esse entendimento equivocado de que a lei penal é instrumento de eficácia garantida para o problema da criminalidade, avançar-se-á pouco, ou, não é improvável, haverá retrocesso em relação a muitas conquistas granjeadas mediante o histórico combate daqueles que, insurgindo-se contra a falta de segurança jurídica, o tratamento desigual, a inutilidade da severidade da pena e a sua desumana execução, buscaram formas menos injustas de conceber, declarar e aplicar o direito.

3.4 Legitimação do Direito Punitivo e o movimento da violência no mundo moderno

Abertas as páginas de qualquer jornal diário, nos telejornais ou mesmo nas conversas informais, um tema se faz reiteradas vezes presente: a escalada crescente da violência. Essa violência, que ocupa as páginas dos jornais e é noticiada (e exposta) nos programas televisivos, é a violência criminal – assim entendida aquela decorrente de condutas que merecem reprovação por parte da legislação penal. Dentre essas condutas criminosas, alcançam especial destaque aquelas que atentam contra os ditos "bens jurídicos fundamentais": a vida, a integridade física, a liberdade em todas suas formas e, claro, o patrimônio.⁵⁰

Ainda que se acuse a imprensa de abordar o tema "violência" sob uma ótica sensacionalista - o que não é uma completa inverdade -, não há como fugir às estatísticas que apontam para o crescimento real da criminalidade. Todas as classes sociais reclamam uma pronta intervenção estatal, objetivando o combate à violência e o estabelecimento de uma condição de segurança social. Nesse sentido, sempre que a criminalidade se eleva

⁵⁰ Há uma forte vinculação à idéia de que a violência só possui essa face: a criminalidade. Com isso, desvia-se o foco de uma violência muito maior: a violência institucionalizada. A fome, a miséria, a falta de saneamento básico, o desemprego, o descaso com a saúde, a educação deficitária ou inexistente, o desvio de verbas, os ditos "crimes do colarinho branco" são formas, por vezes, até mais graves de violência, uma vez que são exercidas contra toda o agrupamento social, mas que não são encaradas como tal, sendo consideradas como consequência inevitável da vida em sociedade. Contudo, a violência da desigualdade é fruto de condições históricas específicas e perdura porque essas condições se perpetuaram, ainda que se apresentem de maneiras diversas.

além do considerado suportável, ou, ao ocorrerem fatos alarmantes ou mobilizadores da atenção popular, autoridades são chamadas a prestar esclarecimentos sobre as atitudes tomadas pelos órgãos públicos com o objetivo de conter os alarmantes índices.

Aqui entra em cena a Política Criminal e seu principal objetivo: a Segurança Pública. Em sentido genérico, segurança é um sentimento resultante "da percepção de estímulos através dos sentidos que, levados ao cérebro se transformam em sensação, e esta, por sua vez, sinaliza em estado de espírito".⁵¹ Indica uma situação de ausência de riscos ou perigos.

A segurança comporta vários campos, variáveis conforme o adjetivo que a qualifica. No Estado Moderno fala-se em segurança externa ou interna. A primeira corresponde à segurança nacional (defesa do território, da soberania e das instituições políticas, em geral, contra ataques estrangeiros). A segunda, segurança interna, recebe também o nome de segurança pública e está voltada à defesa dos bens jurídicos dos cidadãos contra agressões originárias da própria sociedade.

O que se percebe é que a segurança pública está intrinsecamente associada à idéia de repressão policial. Inserida na Constituição Federal do Brasil, sua própria localização contribui para demonstrar essa idéia. O Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, está dividido em três capítulos. O primeiro, trata do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. O segundo, cuida das Forças Armadas. No terceiro capítulo, sob a epígrafe "Da Segurança Pública", composto do art. 144 e seus parágrafos⁵², encontram-se discriminadas as atividades a serem desenvolvidas pelo Estado para efetivar a garantia da ordem pública, com suas minúcias sobre organização, função e remuneração de cada uma das polícias ali elencadas.

⁵¹ CÂMARA, Paulo Sette. Defesa Social e Segurança Pública. In: LEAL, César Barros. PIEDADE JÚNIOR. Heitor. (orgs). A VIOLÊNCIA MULTIFACETADA: estudos sobre a violência e a seguridade social. Belo Horizonte:Del Rey, 2003, p. 350.

⁵² Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I – polícia federal;
II – polícia rodoviária federal;
III – polícia ferroviária federal;
IV – polícias civis;
V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A segurança pública aparece, então, como atividade exercida pelo Estado através de seu aparato policial e que objetiva a manutenção da ordem pública, a garantia da integridade pessoal e a preservação do patrimônio. Para atingir tais objetivos vale-se, tradicionalmente, de políticas repressivas. As instituições encarregadas da manutenção da segurança pública atuam buscando inibir, neutralizar ou reprimir quaisquer atos considerados antissociais, como meio de alcançar aqueles objetivos citados.

O aparelho repressivo encontra seu fundamento na exacerbação da criminalidade, na intensa insegurança e no medo coletivo. Como detentor exclusivo deste aparelho repressivo, a ordem política se legitima no consenso do combate aos "inimigos" do Estado e da sociedade.

Nesse sentido, é importante destacar o posicionamento de Leonardo Sica: *“Mas, ante a escalada do crime, todos sentem-se vulneráveis, vítimas em potencial. Esse estado de catarse psicossocial, fruto da proliferação da idéia de violência, põe todos em estado de beligerância. Todos contra o ‘inimigo’”*.⁵³

Essa cultura do medo acaba moldando o Estado e a sociedade à realidade de uma situação em que a violência é quem rege toda a estrutura social e que indica as condutas que são consideradas admissíveis ou inadmissíveis perante o convívio social. Há uma identificação do termo "violência" com a "criminalidade" e, de tal forma se confundem no ideário popular, que o emprego de um dos termos subentende a ocorrência do outro.

A criminalidade se torna, assim, o principal foco da atenção da imprensa e dos órgãos políticos, relegando a segundo plano, questões fundamentais como pobreza e ausência de investimentos sociais.

O sentimento de medo que ganha espaço na sociedade provoca uma desorganização estatal na luta contra a criminalidade, eis que a repercussão social começa

⁵³ SICA, Leonardo. Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 78.

a intervir de forma desesperada na estrutura estatal e os instrumentos legais de repressão e prevenção dos crimes são utilizados de forma exacerbada e com um rigor desnecessário.

Essas medidas desesperadas de combater a violência não produzem o resultado esperado, vez que apenas de forma momentânea se sobrepõem o poder punitivo do Estado. Após esse período de constante insegurança e medo que inflamou a sociedade e o poder estatal, percebe-se que mesmo agindo de forma contundente os problemas decorrentes da violência ainda vigoram na essência do Estado.

A luta contra a violência marca uma extensa parte da história da humanidade, muitos mecanismos e instrumentos legais foram criados para solucionar esse problema que atinge a ordem social, no entanto, o máximo de resultado alcançado foi a diminuição da taxa de criminalidade em alguns lugares do mundo, proporcionado por um conjunto de ações tanto penais como extrapenais para que a violência fosse combatida em todas as suas fontes de origem e não somente na punição daqueles que praticaram tais crimes.

Assim, apesar da violência ser um mal oriundo da sociedade, que produz resultados irreversíveis, ela não deve justificar a necessidade de legitimação do Direito Punitivo. Em um Estado Democrático de Direito, a criminalidade tem que ser combatida preventivamente em razão dos seus preceitos e fundamentos basilares.

3.5 O direito punitivo, a banalização da pena de prisão e a lotação carcerária

Vimos que a pena é a resposta estatal imposta ao criminoso em face do delito por ele cometido. Vimos também que essa pena possui finalidades múltiplas, de prevenção e retribuição. Supondo-se que houvesse consenso quanto à conceituação de crime e que as finalidades da pena fossem sempre alcançadas com sua aplicação, ainda assim restaria a pergunta: qual a extensão da medida da pena?

Por todo o até aqui exposto, levando-se em consideração todas as argumentações acerca das finalidades da pena, temos o seguinte: se a pena é aplicada com base na culpabilidade do agente, como consequência da prática de um crime, visando atender finalidades de prevenção, então por que a criminalidade cresce a cada dia e o grau de reincidência continua tão alto?

A pena de prisão não é apenas um mecanismo de punição de um mal praticado, ela é também um meio de se ressocializar o criminoso de modo que ele perceba que a conduta criminosa não gera nenhum benefício e que deve agir corretamente perante a sociedade. A grande crítica feita sobre a pena de prisão é a da sua banalização por parte de alguns países e pela sua centralização sobre o sistema punitivo.

Indubitável que a luta ou reação social contra o delito é imperativo de conservação e sobrevivência da sociedade que, paralelamente, tem o dever de auxiliar o delinquente no escopo de sua reabilitação. Por isso mesmo o tríplice caráter da pena: punitivo (castigo), intimidativo (preventivo) e regenerativo (emenda).⁵⁴

Ocorre que a prisão virou uma medida comum de combate ao crime e, no Estado Democrático de Direito, ela deveria ser usada apenas como uma medida excepcional. Por falha estatal no controle da criminalidade e na falta de investimento nas formas preventivas de combate ao crime, a prisão foi sendo banalizada. Percebe-se que o sistema não cumpre as finalidades preventivas da pena, mas tão-somente funciona como um castigo ao infrator.

A exatidão dessa assertiva advém das próprias estatísticas oficiais, que dão conta de que o índice de reincidência criminal dos egressos do sistema penitenciário gira em torno dos 70 a 85%, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ou seja, para cerca de 70 a 85% daqueles que foram punidos com pena privativa de liberdade e passaram anos a fio encarcerados, nenhuma vantagem social lhes foi proporcionada pela pena; ela não lhes promoveu nenhum atributo de cidadania.

Com a banalização da pena de prisão, o sistema carcerário foi sendo superlotado de forma descontrolada e a população de presos foi crescendo a cada dia, além da falta de condições das unidades penitenciárias para abarcar uma quantidade estratosférica de presos.

A superlotação (que, onipresente, tem crescido em demasia nas últimas décadas, graças à costumeira ausência de priorização deste setor nevrálgico da administração da justiça criminal, a carência de pessoal com formação especializada e a falta de tratamento individualizado, a par da obsessão pela segurança (inconciliável com programas reeducativos), agravam o quadro

⁵⁴ FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. Criminologia integrada. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 360.

entristecedor dos parques prisionais de quase todo o mundo, em que se vulnera, a todo instante, a integridade física e moral do preso.⁵⁵

Além disso, é importante destacar que grande parte dessa população carcerária é composta por pessoas de classes sociais mais baixas, o que demonstra que a pena de prisão e o encarceramento são restritos a grupos sociais. São dados estatísticos que nos fazem indagar acerca da eficácia do sistema jurídico penal e da própria razão de ser do Direito Penal.

Segundo informado pelo Ministério da Justiça, “entre 2000 e 2016, a taxa de aprisionamento aumentou em 157% no Brasil. Em 2000 existiam 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em Junho de 2016, eram 352,6 pessoas presas para cada 100 mil habitantes.”⁵⁶

E esse número continua a crescer. Em Junho de 2016, existiam 726.712 pessoas privadas de liberdade no Brasil, distribuídos em 1.422 unidades prisionais que participaram do levantamento, o que representa um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início da década de 90.

A grande maioria desses encarcerados é formada por jovens, em torno de 55%, da população prisional estão na faixa etária até os 29 anos, ou seja, constituem parcela significativa de uma mão-de-obra inutilizada. Muitos deles, quando colocados em liberdade, não serão recrutados pelo mercado de trabalho e chegarão à velhice sem que tenham tomado parte em projetos sociais. Assim, em nada contribuíram para o crescimento econômico da nação durante o tempo em que se encontravam na faixa etária economicamente ativa da população, porque estavam encarcerados e, quando libertados, constituem ainda um ônus nacional, porque, já doentes e idosos, sobrecarregarão os sistema de saúde e a assistência social.

⁵⁵ LEAL, César Barros. *Prisão: Crepúsculo de uma era*. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 44.

⁵⁶ Conselho Nacional de Justiça – CNJ - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - junho de 2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

Claramente se observa que a parcela da população que frequenta o interior dos cárceres é a menos abastada financeiramente, a que possui o menor grau de escolaridade e por isso mesmo dispõe de menos oportunidade no mercado de trabalho.

E a pena privativa de liberdade, utilizada tal como os dados mostram, agrava esse aspecto de discriminação e orientação punitiva voltada contra as classes subalternas. Com efeito, a possibilidade de que uma pessoa de maior capacidade econômica vá para a prisão é diminuta, gerando uma reversão de expectativa na sociedade, escolarizada para entender a prisão como principal forma de punição.⁵⁷

Como sintetizado por Vera Regina, a lógica maniqueísta em que se assenta o sistema penal é desagregadora, pois esboça e estrutura uma convivência social polarizada, colocando os “bons cidadãos” em antagonismo acirrado com os “criminosos e inimigos da sociedade.”⁵⁸

Essa função invisível, mas plenamente atuante e violadora dos direitos humanos e do princípio da presunção de inocência, consiste em criminalizar as classes mais baixas do estrato social, elegendo os “maus,” principalmente pelo nível de escolaridade, cor e renda, ao passo em que cria privilégios e imunidades às classes que dominam o sistema pelo poder aquisitivo, nível cultural e ascendência genética.

Resta claro que a prisão descumpra qualquer finalidade preventiva, servindo, em suma, como um castigo e um curso de doutoramento na prática da criminalidade para todos que a frequentam, na medida em que reproduz, incrementa e aperfeiçoa a violência das ruas, preparando o detento para melhor exercer sua função de criminoso tão logo se torne egresso do sistema.

Isso sem contar os enormes gastos que a sociedade desembolsa para manutenção do sistema prisional como um todo, que seriam muito melhor aproveitados se revertidos para a educação básica.⁵⁹

⁵⁷ SICA, Leonardo. Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 53.

⁵⁸ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Horizonte de projeção da política criminal e crise do sistema penal: utopia abolicionista e metodologia minimalista-garantista. In: FAYET JÚNIOR, Ney; MAYA, André Machado (Org.). Ciências penais: perspectivas e tendências da contemporaneidade. 2011, p.364.

⁵⁹ Como bem compara Gilberto Brandão Marcon, utilizando-se de dados oficiais, o sistema penitenciário é um custo não justificado em face de outras necessidades, como a educação. Observa Marcon que os “dados levantados nos estados de Sergipe e em Minas Gerais são esclarecedores quanto à questão. No primeiro

Se todo esse investimento fosse mesmo capaz de promover a ressocialização do encarcerado, comprovando a eficiência do sistema, talvez se pudesse argumentar que, como toda instituição, apresenta certas deficiências, mas que o cárcere trabalha em benefício da sociedade.

Dessa forma, se atualmente se reconhece que a pena deve voltar-se para o atendimento de suas finalidades preventivas, então necessário se faz repensar a função da pena privativa de liberdade, pois esta somente atua como uma retribuição ao preso pelo crime cometido, e isto com enormes custos sociais.

No atual estágio da civilização, portanto, é inevitável a permanência da prisão como base do sistema penal. Resta estudar o aperfeiçoamento de penas e medidas substitutivas e alternativas, ampliando tanto quanto possível sua aplicação, uma vez que a prisão é, sem dúvida, uma reação estatal sabidamente ineficaz, que traz seqüelas piores que o mal que se pretende combater, sem cumprir, razoavelmente, as finalidades otimizadas proclamadas.⁶⁰

Em face de toda essa manifesta incompetência do sistema jurídico-penal em resolver o problema da criminalidade, atuando a pena apenas como um castigo ao infrator e o cárcere como uma escola de aperfeiçoamento de delinqüentes, e tudo a um alto custo financeiro para a sociedade, que em nada se beneficia, como já salientado, é que surgiram propostas de reforma do sistema.

caso, o contribuinte paga R\$1581,80 ao mês para manter o infrator encarcerado, enquanto em Minas Gerais, em torno de R\$1700,00. Em ambos os casos dos dados se referem a 2008 e foram informados pelas secretarias de Estado de Educação e de Defesa Social, sendo que no caso mineiro foram considerados os custos daqueles em presídios e penitenciárias, excluídos os que se encontram em delegacias e outros estabelecimento de segurança, ou seja, a conta tende a ser maior. Não apenas isto, além deste custo de manutenção do encarceramento, segundo o presidente da Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas, Emanuel Messias Oliveira Cacho, devem ser acrescidos ao ano-custo do preso no Brasil adicionais como as despesas com o poder judiciário, que elevaria o custo do processo penal com o réu preso para mais de R\$ 5 mil mensais. É de deixar qualquer um de 'queixo caído'. Para se ter ideia deste gasto, no plano comparativo, uma informação importante é o custo por aluno na escola pública nestes dois estados. E neste caso, em Sergipe o gasto mensal é de R\$173,56, enquanto em Minas Gerais, em sua rede básica, infantil, fundamental ou médio é de R\$ 149,05 por mês. Ou seja, o gasto com preso é em torno de nove vezes e onze vezes, respectivamente em Sergipe e Minas, o valor gasto em educação. A coisa fica pior ainda se assumirmos a informação do criminalista Cacho: passa a ser de 28 a 33 vezes o gasto com ensino, uma espécie de bofetada estatística.” (MARCON, Gilberto Brandão. Custo Encarcerado x Custo Aluno. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/custo-encarcerado-x-custo-aluno/30836/>, acesso em 17 nov. 2018).

⁶⁰ SICA, Leonardo. Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002, p. 45.

As sugestões englobam a revisão e reestruturação das penas, aperfeiçoando as alternativas à prisão, em concomitância com a existência desta, extinção da pena privativa de liberdade, chegando àqueles que defendem mesmo a extinção do Direito Penal e do sistema jurídico-penal em sua globalidade.

Uma vez que não se pode aquilatar a real medida da responsabilidade do agente e observando-se que a violência punitiva somente faz por multiplicar a violência infracional, requer-se meios mais humanos na aplicação da pena, o que, desde já, nos leva a afirmar pela insubsistência da pena privativa de liberdade, devendo-se buscar meios alternativos.

Ao mesmo tempo, o poder punitivo é essencial para funcionamento da justiça criminal e para o controle estatal quando usado adequadamente, pois sem esse instrumento de reação contra o crime, a sociedade estaria em um caos social, vez que a previsão de punição gera uma intimidação na conduta do ser humano.

Vemos assim, o Direito Penal mínimo como uma resposta adequada a ainda não encontrada legitimidade do direito de punir, de modo que essas penas e medidas alternativas tenham por único objetivo integrar o infrator e beneficiar a sociedade, sem nenhum cunho aflitivo.

Mostra-se necessário e imperativo o investimento nas estratégias extrapenais para desafogar o sistema penal em âmbito geral, tanto na diminuição de processos criminais como na redução da população carcerária.

3.6 As Estratégias Extrapenais e sua atuação no Estado Brasileiro

Como já consolidado, a resposta de reforço de medidas repressivas como solução para o combate à violência, não coaduna com os propósitos legítimos de aumento da segurança e paz social. Na realidade, chega a ser impressionante que ainda se acredite que medidas deste tipo produzam algum resultado senão o agravamento do caos penitenciário.

Criar um maior número de presídios, por exemplo, apenas permitirá o aumento do número já hoje vertiginoso de detentos, fazendo pouco ou quase nada em relação à raiz do problema. Pior do que isso, a ideologia por trás desse plano repressivo revolve um discurso de “tolerância zero” e vigilância/ingerência policial que não produziu melhoras sociais em nenhuma das situações em que foi experimentada.

Além disso, a visão sobre o crime deve ser mais ampla do que a sua tipificação no Código Penal, pois o combate repressivo é uma contribuição para o aumento e não estagnação da violência. Não significa que o papel policial não seja importante, porém, não é o único, deve-se ter atuações de todas as esferas públicas.

Nesse sentido, as estratégias extrapenais são maneiras de se combater a criminalidade sem o uso do sistema penal do Estado, isso quer dizer que o Estado em vez de incentivar as criações de leis penais para aumentar o regime de cumprimento da pena, ele iria atuar de forma mais branda, investindo em projetos, programas sociais e outros meios preventivos, sempre analisando a melhor forma de combater a violência.

Para Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes:

[...] desde logo, melhor que prevenir mais delitos, seria produzir ou gerar menos criminalidade. Considerando-se que cada sociedade tem o crime que (muitas vezes) ela mesma produz e merece, uma política séria e honesta de prevenção deve começar com um sincero esforço de autocrítica, revisando os valores que a sociedade oficialmente proclama e pratica. Pois determinados comportamentos criminais, com frequência, correspondem a certos valores (oficiais ou subterrâneos) da sociedade, cuja ambivalência e essencial equivocidade ampara leituras e realizações delitivas. Em todo caso, a Política Social é instrumento preventivo excelente eficaz.⁶¹

É importante que em uma sociedade moderna exista um equilíbrio entre as estratégias penais e extrapenais, pois cada uma tem função específica no combate ao crime. É fundamental que o Estado mantenha o seu sistema penal estruturado e exerça o seu poder coercitivo através das medidas penalizadoras, com a devida proporcionalidade.

⁶¹MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - lei dos juizados especiais criminais. 6. ed., reform., atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2008, p.416.

No entanto, como vimos, essas ações penais de caráter repressivo comandadas pelo Estado são apenas medidas superficiais de combate à criminalidade, na medida em que o poder estatal tenta demonstrar aos cidadãos que a violência que os aflige está sendo combatida com rigor e eficiência. Porém, na realidade, o Estado fracassou na sua função de controlar preventivamente a incidência criminal e conseqüentemente teve que agir de forma repressiva para não perder o controle social.

[...] Se os fins da política criminal forem, de fato, a proteção, a segurança, a assistência e o desenvolvimento do indivíduo e da comunidade, os pressupostos privilegiarão a prevenção geral. Neste caso, a repressão geral é mero aspecto da prevenção da criminalidade. Os órgãos do sistema criminal, aí, operarão para controlar a criminalidade e confiná-la dentro dos limites das metas estabelecidas para o sistema em dado momento e lugar.⁶²

Em contrapartida, as estratégias extrapenais se caracterizam pela atuação estatal em um âmbito amplamente social e de desvinculação da punição como meio essencial de combate ao crime, buscando não apenas solucionar os problemas sociais, como também diminuir a população carcerária, estruturar o sistema penal (judiciário, penitenciário, policial), reduzir a criminalidade e diminuir a intervenção da justiça criminal nos conflitos sociais.

Zaffaroni, em incursão aos problemas sociais vivenciados pelos países periféricos, aponta a exclusão social como um dos principais fatores responsáveis pelo aumento desenfreado da criminalidade. Severas e merecidas críticas são lançadas sobre a postura nada compromissada adotada pelos políticos, diante de tal realidade. Observa ele que os protagonistas da política, ao se depararem com os crescentes reclamos do povo, tendem a simular que estão providenciando soluções para os grandes problemas sociais, e a forma mais simples que encontram para fazê-lo é através da edição de leis penais, de modo que todos os problemas sociais – a droga, a violência, a psiquiatria - tornam-se problemas penais. Diz o penalista:

Nada acontece sem que algum legislador, algum deputado, algum senador não faça um projeto de lei penal. Não vão fazer projetos de leis administrativas. É mais complicado. Mas, lei penal qualquer idiota faz um projeto e uma mensagem ainda mais idiota que o projeto. Isso é muito barato. A lei não custa.

⁶²SILVA, Jorge da. Controle da criminalidade e segurança pública: na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 60.

E o sujeito tem cinco minutos na televisão. Para a vida e para a presença de um político isso é imprescindível.⁶³

O incremento da intervenção penal revela, em verdade, uma sociedade incapaz de lidar com o problema da criminalidade, por ausência de políticas públicas de inclusão social, aptas a diminuir a desigualdade e oportunizar ao povo condições dignas de sobrevivência. Urge a necessidade da adoção de mecanismos jurídicos que se prestem a deslegitimar a atuação desarrazoada e arbitrária dos poderes políticos.

Quanto a isso, os princípios constitucionais penais - proporcionalidade; intervenção mínima; dignidade da pessoa humana (ou humanidade); co-culpabilidade; legalidade; pessoalidade; individualização da pena; lesividade; culpabilidade; adequação, dentre outros - revelam-se eficientes instrumentos de limitação e correção dessas distorções. Eles compõem nosso Estado Democrático de Direito, tratando-se de mecanismos de legitimação e racionalização do Direito Penal, os quais impõem que a atuação estatal seja exercida em sintonia com os direitos fundamentais do ser humano, mormente o direito à vida, à liberdade e à dignidade, sob pena de se tornar ilegítima e arbitrária.

Devem-se considerar que existem fatores sociais que influenciam constantemente o cometimento de crimes e são esses pontos que devem ser essencialmente combatidos preventivamente pelo Estado para evitar todo o desgaste que há entre o início da persecução penal e o final, com a possível condenação do indivíduo. Assim, é importante que a população comece a reivindicar para o governo e seus representantes, não apenas uma resposta estatal punitiva à criminalidade, mais também medidas preventivas.

No Brasil, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é atualmente uma demonstração de estratégia extrapenal, que tem por finalidade estabelecer políticas sociais e ações de proteção às vítimas, visando combater a criminalidade de forma preventiva para com a sociedade.

⁶³ SEMINÁRIO GLOBALIZAÇÃO, SISTEMA PENAL E AMEAÇAS AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. 16 e 17 jun. 2004, Rio de Janeiro. Globalização, Sistema Penal e Ameaças ao Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 17-25.

Assim preceitua o artigo 2º, caput, da Lei n.º 11.707/08, ao dispor que:

Art. 2º. O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

Nesse mesmo contexto a Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/06) prevê em seu teor, a integração entre os entes federativos para criação de programas, estudos e campanhas relacionadas à violência contra mulher. Todas essas ações relacionadas às políticas sociais, buscam eliminar de forma preventiva esses tipos de delitos que até hoje têm uma incidência alta na sociedade.

Existem também os mecanismos extrapenais caracterizados pela justiça criminal consensualista, onde, em regra, só são aplicados àqueles crimes com menor potencial lesivo, criados para amenizar a quantidade de supostos crimes encaminhados para o Poder Judiciário, que em sua maioria se tratavam de situações de menor importância, onde não necessitava do dispêndio do Poder Público.

Um desses mecanismos é a descriminalização, caracterizada por retirar o caráter criminal da conduta que antes estava tipificada no Código Penal, mas que por não ter uma relevância social é desconsiderada como crime e passar a ser tratada como uma conduta normalizada perante a lei.

A descriminalização consiste em fazer com que determinada infração perca o seu caráter criminal. Em sentido estrito, é a desqualificação de uma conduta como crime. Trata-se de uma redução formal do sistema penal em relação a determinadas expressões do comportamento humano, assim como redução de tais comportamento a ilícito não penal. É, visivelmente, uma maneira racional de reverter a tendência hipertrófica do sistema penal.

Outro mecanismo extrapenal é a despenalização, na qual não descriminaliza o fato, somente ameniza a sanção retirando a possibilidade de aplicação da pena privativa de liberdade, mas, ao mesmo tempo prevê a necessidade de imposição de penas alternativas, como, multa ou prestação de serviços à comunidade.

O uso e do porte de entorpecentes para consumo próprio é um exemplo de conduta que no ordenamento jurídico brasileiro era penalizada com pena de detenção e que por influência da Política Criminal, tornou-se uma conduta típica e despenalizada.

Nesse sentido cumpre ressaltar os termos do art. 28 da Lei n.º 11.343/06, *verbis*:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Historicamente insta salientar a Lei n.º 9.714/98, que instituiu no art. 43 do Código Penal⁶⁴, novas penas alternativas, como, prestação pecuniária, perda de bens e valores, interdição temporária de direitos, etc.

Esse caráter extrapenal é bem característico na Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/06) que tem no seu teor a previsão legal para aplicação de medidas protetivas de urgência diversas da pena de prisão, mas que no entanto, quando há o desrespeito de uma dessas medidas pelo agressor, a prisão deixa de ser excepcional e torna-se eminente.

Conforme os termos do art. 22 da Lei n.º 11.340/06, *verbis*:

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

⁶⁴ Art. 43. As penas restritivas de direitos são:

I – prestação pecuniária;

II – perda de bens e valores;

III – (VETADO)

IV – prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas;

V – interdição temporária de direitos;

VI – limitação de fim de semana.

Ainda nesse contexto dos mecanismos extrapenais, existe a chamada diversificação ou desjudicialização, que é a possibilidade de suspensão do processo criminal e a possível resolução do problema que o gerou em outra instância.

Essa possibilidade está prevista no art. 89, caput, da Lei n.º 9.099/95, *verbis*:

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

Ocorre que, mesmo havendo em nossa legislação algumas manifestações de caráter extrapenal, o que predomina ainda em nosso Código Penal são as leis punitivas que geram para o Estado um gasto enorme com processos, prisões e demais despesas oriundas do sistema penal.

Com relação a isto, a Lei n.º 12.403/11 veio para determinar especificamente os casos em que a prisão preventiva é fundamental e quando o caso não se enquadra nessas hipóteses o juiz poderá aplicar medidas cautelares de forma cumulativa para evitar que acusado cometa outros crimes.

Entretanto, segundo os últimos dados disponibilizados pelo INFOPEN⁶⁵, em junho de 2016, o Brasil contava com mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade, 40% delas em prisão provisória, que não haviam sido ainda julgadas e condenadas.

A prisão preventiva ou cautelar, segundo a lei, serve para garantir o andamento regular do processo. Pela lei e pela nossa Constituição, que diz que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, ela só deve ser utilizada quando se tiver elementos concretos que mostrem que aquela pessoa vai atrapalhar o andamento do processo de alguma maneira, fugir, em casos de crimes contra a ordem econômica do país ou para a garantia da ordem pública. E é aí que se

⁶⁵ Conselho Nacional de Justiça – CNJ - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - junho de 2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

prende mais. Porque não se tem uma definição concreta do que é “ordem pública”, o que acaba fazendo valer a grande maioria das prisões preventivas.

O Brasil é conhecido internacionalmente como um país que extrapola qualquer limite no número de prisões preventivas. É uma prisão que pela Constituição é excepcionalíssima e na prática ela é a regra. No fim das contas, serve como uma forma antecipada de pena e como forma de contenção social.

É preciso analisar a qualidade das prisões efetuadas e o perfil das pessoas que têm sido encarceradas, para que seja possível problematizar a porta de entrada e as práticas de gestão dos serviços penais, desde a baixa aplicação de medidas cautelares e de alternativas penais até a organização das diversas rotinas do cotidiano das unidades prisionais.

Entre os 40% dos mais de 700 mil presos no Brasil que ainda não foram julgados, muitos têm acesso restrito à Justiça e cometeram crimes sem gravidade e poderiam aguardar o julgamento fora da prisão. Em milhares de casos, quando a pena finalmente sai, ela é inferior ao tempo em que o preso esperou pelo julgamento. Milhares de outros acabam sendo absolvidos.

Hoje o sistema prisional tem um déficit de cerca de 358.663 vagas. A saída de uma quantidade significativa de presos provisórios poderia diminuir a superlotação nos presídios, um fator que favorece conflitos.

Dessa forma, é necessário reformar o sistema judiciário para combater a lentidão da Justiça e permitir que os presos tenham acesso a formas adequadas de defesa, como a Defensoria Pública – nem todos os Estados contam com essa estrutura, que é ainda mais rara em presídios. Segundo um levantamento da ANADEP (Associação Nacional de Defensores Públicos), faltam defensores públicos em 72% das comarcas do País.

Outra medida para diminuir a superlotação é a realização de audiências de custódia, um instrumento processual que determina que todo preso em flagrante deve ser levado à presença da autoridade judicial, no prazo de 24 horas, para que esta avalie a legalidade e necessidade de manutenção da prisão. Nas audiências, uma equipe de juízes faz uma primeira triagem e, com base nos antecedentes do acusado, no relato da

polícia e na versão do preso, decide se há razões para uma prisão até o processo ser julgado ou se podem ser aplicadas alternativas. O procedimento está previsto em tratados internacionais e busca prevenir sobretudo a tortura.

Aumentar a aplicação de penas alternativas é um efeito colateral positivo ao desestímulo ao encarceramento. Hoje elas são apenas previstas para penas de até quatro anos e raramente são aplicadas para casos envolvendo tráfico de drogas. O aumento da aplicação teria o efeito de evitar que muitos criminosos de baixa periculosidade entrassem em contato com facções criminosas nos presídios.

Estima-se que se as penas alternativas pudessem ser aplicadas para substituir penas de prisão de até oito anos por medidas alternativas, seria possível reduzir a população carcerária brasileira em 53%.

A tornozeleira eletrônica, de monitoramento por GPS, é uma opção. Segundo estimativas, 21 mil estão em funcionamento e outras 30 mil, prontas para uso. É uma opção mais econômica também. Custa 10% das despesas com encarcerados. Prisão domiciliar é outro caminho, percorrido por 147 mil presos.

Apesar do estímulo à aplicação de medidas alternativas, a opção pelas prisões é uma tendência mundial em massa, que remonta aos anos 80 e 90. A ideia de recuperação dos criminosos enfraqueceu-se, em boa medida, por causa de iniciativas surgidas nos Estados Unidos, a exemplo da política de tolerância zero. Venceu a “linha-dura”, defensora da segregação de quem comete um delito. Para Salo de Carvalho, apesar de seguir uma tendência mundial, o encarceramento massivo no Brasil tem suas peculiaridades, a começar pelo foco em crimes contra o patrimônio (furtos, roubos) e drogas.

Segundo o acadêmico, uma medida imediata de desafogo das prisões deveria ser a descriminalização da posse de drogas, como acontece em Portugal há anos, no estado norte-americano do Colorado desde 2014 e no Uruguai a partir de 2015. No Brasil, a Lei de Drogas, em vigor desde 2006, nº 11.343, é uma das principais responsáveis pelo inchaço dos presídios no país. Desde que começou a ser aplicada, o número de pessoas

presas por tráfico de drogas cresceu 348%. Desde sua edição, somaram 100 mil as prisões por tráfico.

Essa lei criminaliza o uso, embora não chegue a prescrever punição com cadeia nestes casos. Determina advertências sobre os malefícios, prestação de serviços comunitários e a participação em cursos educativos. O problema é existir uma linha tênue de interpretação entre quem é usuário e quem é traficante, riscada pelo policial, primeiro, e pelo juiz, depois. É bem mais comum o enquadramento como traficante, crime para o qual a pena é a de reclusão.

Para reduzir essas distorções, os especialistas pedem ajustes na lei. Alguns deles vão além e defendem a descriminalização das drogas como uma solução para frear a avalanche de prisões que provoca a superlotação do sistema.

Aumentar políticas eficientes de acesso ao trabalho e educação nos presídios também é uma medida eficaz de combater a reincidência no crime. Mas faltam investimentos nessa área. No Brasil, a percentagem de presos que atendem atividades educacionais é de apenas 11%. E só 25% dos presos brasileiros realizam algum tipo de trabalho interno ou externo.

Sem a criação de espaços para oficinas técnicas e cursos profissionalizantes nos presídios, que ofereçam perspectivas de um futuro fora da criminalidade, a possibilidade de ressocialização é mínima.

Quanto a isso, um dos modelos elogiados é o da APAC (Associação de Proteção e Amparo aos Condenados), estrutura replicada em quase 40 unidades prisionais pelo Brasil. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nas APACs os egressos que voltam a cometer crimes não ultrapassa o número de 15%. Em 42 anos de existência, suas unidades nunca registraram uma rebelião ou assassinato. A estrutura da prisão funciona com poucos empregados, alguns voluntários e com a cooperação dos presos, que trabalham em todos os setores – até na portaria e na manutenção da disciplina.

Isso faz com que o custo dos presos seja consideravelmente reduzido. Enquanto no sistema prisional comum, o custo mensal para manutenção de um preso varia entre R\$

1.800 e R\$ 2.800, na APAC não ultrapassaria R\$ 1.000. Além disso, os presos ficam em contato constante com suas famílias e comunidade e aprendem novas profissões.

Por outro lado, apesar dos governos encararem a construção de novos presídios como uma solução enganosa, especialistas afirmam que as atuais unidades precisam passar por reformas e ter seu gigantismo reduzido para que um controle mais efetivo seja exercido. As Nações Unidas recomendam que um presídio deve ter no máximo 500 vagas. Mas, como vimos, muitos presídios do Brasil extrapolam esse número.

Essa atual configuração dos presídios brasileiros escancara a ausência do Estado no interior das unidades. Como o Estado falha em prover os presos com proteção e produtos básicos, as facções acabam assumindo esse papel. A União Europeia, por exemplo, impõe uma série de princípios para as prisões dos seus estados-membros. Os presos têm seu próprio espaço e chuveiro. Têm privacidade. As condições são muito similares às que se têm na vida exterior. Isso é importante para ressocializar e combater a subcultura criminosa nas cadeias.

Outra estratégia é a separação dos presos provisórios dos condenados, e, entre os condenados, a separação por periculosidade ou gravidade do crime cometido, prevista na Lei de Execuções Penais. Na prática, não é o que acontece, devido ao sucateamento dos presídios e a superlotação. Segundo especialistas, tais medidas evitariam que réus primários convivessem com criminosos veteranos, diminuindo a entrada de novos membros nas "escolas internas do crime".

O surgimento e a consolidação dessas estratégias extrapenais no ordenamento jurídico brasileiro demonstra que a nossa justiça criminal está necessitando de soluções eficazes para combater a criminalidade sem o exagero do uso do direito punitivo, sendo que essas estratégias não retiram o poder punitivo do Estado e nem impedem que ele seja exercido quando for necessário, mas sim relativiza o seu uso e não dá azo para o crescimento da violência.

Destarte, as estratégias extrapenais devem ser bem elaboradas e bem executadas para que possam produzir os resultados esperados, além disso, é necessário que o Estado

e seus cidadãos adotem essa forma e participem diretamente na luta contra a criminalidade.

Assim, havendo um conjunto de ações tanto penais como extrapenais para estruturar o controle social é possível que a violência na sociedade moderna acabe virando um fato isolado e improvável perante a estrutura social criada por tais ações.

CONCLUSÃO

Conforme restou demonstrado no presente trabalho, o estudo da violência, apenas no âmbito do Direito Penal, sem uma profunda reflexão sobre Política Criminal, não poderá jamais demonstrar a visão completa do problema. A Política Criminal além de ser uma ciência de grande importância na luta contra a criminalidade, concede ao Estado uma visão mais ampla sobre os fatores sociais que vão além do Direito Penal.

Assim, dos posicionamentos teóricos demonstrados, é possível inferir a relevância da Política Criminal, Criminologia e Direito Penal no saber jurídico, pois estas áreas do conhecimento fornecem aos estudiosos do Direito novas possibilidades de avaliação da dinâmica social, promovendo constantes reflexões sobre as estratégias de combate à criminalidade.

Nesse sentido, mostrou-se que a Política Criminal não atua de forma isolada, mas sim se relaciona com os outros ramos do Direito para poder traçar uma estratégia de acordo com os dados colhidos pela Criminologia, que tem a função de fornecer o conteúdo empírico para que exista o conhecimento sobre os pontos que geram a violência dentro da sociedade. O Direito Penal torna-se o instrumento capaz e legitimador para que alguma das estratégias traçada pela Política Criminal seja colocada em prática.

Vimos, também, que existe na sociedade brasileira uma cultura punitivista que acredita que violência só é combatida punindo o acusado de acordo com o crime cometido. Ou seja, primeiro comete-se o crime e depois o pune. Cesare Beccaria fez essa advertência há três séculos atrás, segundo a qual não é a crueldade das penas o grande freio dos delitos, mas sim a sua infalibilidade. Isto pois a certeza do castigo, ainda que moderado, fará sempre mais impressão do que o temor de outro ainda mais terrível, mas sobre o qual se tenha a esperança de impunidade.

Uma vez que o sistema penal encontra-se em situação decadente, ocasionada pelo exagero no uso da pena de prisão, essa medida começou a se tornar ineficiente em razão dos altos índices de reincidência registrados, dos gastos demasiados com o sistema prisional, dos resultados obtidos serem baixos, além do aumento expressivo da população

carcerária. Soma-se à isso o fato de, em nome do combate à criminalidade, as pessoas, por pura desinformação, clamarem pelo rigor punitivo.

Em termos “pedagógicos”, as penas transmitem para a sociedade o princípio de que a punição é legítima se for praticada contra alguém que merece. Esse princípio permitiria fazer “justiça” à vítima e seria “pedagógico”, no sentido de fazer o infrator sentir ele mesmo a dor que causou. Isso tende a alimentar a cultura da violência, reduzindo interditos morais para o controle da agressividade. Ocorre que a violência não se justifica como resposta no controle do crime.

Ao ser analisada o aumento da população carcerária, nota-se que a opção político-criminal de recrudescimento dos aparelhos do sistema penal tem obtido êxito no incremento dessa cultura punitivista. Dados que desde o ponto de vista da crítica criminológica tomam dimensões preocupantes. Assim, observar o tamanho da população carcerária do país já indica um forte indício de que prender não tem garantido mais segurança para a sociedade.

O problema da criminalidade — e tantos outros — tem causas complexas e profundas, para as quais não há soluções mágicas, como as que se propõem tendo por base o simples recrudescimento das leis e da intervenção penal. A sensação de segurança um dia experimentada jamais se deveu a um Direito Penal rigoroso ou a um processo penal de fracas garantias.

A violência é uma problemática complexa e multicausal que atinge milhares de pessoas, afetando-as nas diversas dimensões física, emocional, socioeconômica e cultural. Nesse cenário, surgem as alternativas penais, como uma das atitudes preventivas do Estado para o combate da violência, com a proposta de trazerem novas formas de lidar com a criminalidade, diversas da privação de liberdade, e servirem, assim, como instrumento descarcerizador nesse pretense Estado Democrático de Direito.

Logo, as estratégias extrapenais são formas de se combater a criminalidade sem o uso do sistema penal do Estado e sem o poder coercitivo. Isso quer dizer que em vez de incentivar as criações de leis penais para criminalizar condutas ou aumentar o regime de

cumprimento da pena, ele atua de forma mais assistencialista, ou seja, investindo em projetos, programas sociais e outros meios preventivos.

Diante dessa situação, a Política Criminal foi ganhando força e adeptos, a partir daí começou a surgir os movimentos doutrinários com formas diferentes de se analisar o crime e de atuar perante o criminoso. Algumas dessas correntes são caracterizadas pelo modelo utópico de controle social através do senso de coletividade entre as pessoas, em contraponto, existem também aqueles movimentos de pensamento radicalista sobre o poder punitivo, as leis penais e sobre a legitimação sobre a pena de morte.

O que se percebeu nesse trabalho é que a Política Criminal não é uma simples diretriz que o Estado traça para solucionar a violência, uma vez que a humanidade vai evoluindo ao longo dos anos, existindo fatos que antigamente eram considerados como crime e que hoje são apenas condutas imorais perante os costumes. Por isso é importante que o governo tenha a percepção de se adequar às necessidades momentâneas da sociedade, sem abandonar as bases legais do modelo que rege a sua Constituição.

Sendo a Constituição Federal cristalinamente garantista, impõe-se esta como decisão política a todos os governos constituídos sob a égide de um Estado Democrático de Direito, devendo estes, para atender à Magna Carta, proceder à maximização das ações sociais e à minimalização da repressão penal. Modelos intolerantes ou de exclusiva defesa social estão fora da proposta político-criminal da Constituição Brasileira, que prevê a solidariedade e a inclusão social como paradigmas de políticas públicas, opondo-se radicalmente a modelos de Lei e Ordem e/ou de (Neo)Defensivismo Social.

Hoje, a Política Criminal brasileira se restringe às leis penais e sua atuação é utilizada como um mero instrumento legislativo. No Brasil, os nossos representantes políticos ainda acreditam que o direito punitivo é a única forma de se combater a violência e, com esse pensamento, deixam de lado as políticas sociais que são de grande valia para solucionar a criminalidade.

Além disso, tem-se o fato do indivíduo marginalizado ser visto como o inimigo da sociedade e a maneira mais eficaz de combater esse inimigo é punindo, seja de forma severa ou de uma forma mais branda, acabando assim, abarrotando o sistema

penitenciário caso condenado ao regime fechado, ou devolvendo à sociedade de forma condicional, uma vez que esse indivíduo não recebeu a devida ressocialização e poderá voltar a cometer delitos. Dessa forma, o investimento é destinado ao sistema penal e a sociedade continua carente, o que gera mais marginalização.

A ideia original de atuação de um sistema penal em uma sociedade é a de que a lei será aplicada a todos em função de suas condutas, mas na verdade o que ocorre em certos países como o nosso, é totalmente diferente, o sistema torna-se seletivo e só um determinado grupo de pessoas respondem aos seus crimes perante os órgãos do sistema penal.

Isso se demonstra no tratamento distinto que grande parte da nossa população brasileira sofre, pois quem determina e controla a criação de leis penais são as classes dominantes que possuem força perante o poder legislativo e, no outro lado, encontram-se as classes discriminadas que são as únicas que sofrem com o rigor da lei e não são resguardadas pelo poder estatal.

Mostra-se cada vez mais necessária a participação do Estado através de uma Política Criminal eficiente, de modo a reorientar a justiça penal visando à proteção do indivíduo e o incentivo em políticas sociais. Não basta apenas estruturar o sistema penal se a justiça criminal do país é desigual no momento de se aplicar a lei.

Nesse sentido, a Política Criminal deve ser entendida e desenvolvida frente à realidade social de nosso país, onde os 10% mais ricos da população tem uma renda, em média, 30 vezes maior do que a renda dos brasileiros mais pobres, que representam 40% da população. Mais de 64 milhões de brasileiros são pobres e 36 milhões vivem abaixo da linha de pobreza. A exclusão sócio-econômica acaba se tornando um fator desencadeante da violência e os gastos com esta são alarmantes. O Brasil perde por ano 10,5% de seu PIB com a violência. É um gasto altíssimo, que acaba inviabilizando os próprios investimentos sociais.

Cumprе ressaltar, mais uma vez, que o atual sistema prisional de nosso País se encontra precário, sem estrutura adequada, onde os que lá se encontram aprendem o

crime de maneira mais acentuada, ao invés de serem reabilitados a ingressar como cidadãos de bens na sociedade.

Sendo assim, evidente que o Estado necessita de uma série de investimentos para pôr em prática o devido exercício desse tipo preventivo, como, aplicação nas medidas sociais, locais adequados para aplicação de medidas educativas, aparelhamento, contratação de profissionais, treinamentos, campanhas educativas etc.

Ademais, temos que nos conscientizar e incentivar todas as formas de prevenção ao crime. Não basta apenas condenar, é necessário o investimento em políticas sociais, para que todos tenhamos direitos iguais, afim de que a desigualdade social que nos marca seja extinta e que a punição exista para todos que descumprirem a lei e não só para um grupo social de baixa renda. É importante que a sociedade faça também sua parte, que ambos os lados trabalhem para que tenhamos uma vida digna de um Estado Democrático de Direito.

Espera-se, em breve, presenciar a evolução deste debate sobre a conexão entre as políticas criminais e as políticas públicas de segurança e controle social, o qual é necessário e inadiável, para que, em um futuro próximo, disponha-se de uma Política Criminal que seja eficiente, respeite os direitos humanos e garanta, com tolerância e liberdade, a segurança dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. **Os Grandes Movimentos de Política Criminal de Nosso Tempo – Aspectos**. In: **SISTEMA PENAL PARA O TERCEIRO MILÊNIO (atos do colóquio Marc Ancel)**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de, apud BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada**. Brasília, DF, 2008.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp e Ed. 34, 2000.

CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa Social e Segurança Pública**. In: LEAL, César Barros. PIEDADE JÚNIOR. Heitor. **A VIOLÊNCIA MULTIFACETADA: estudos sobre a violência e a seguridade social**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CANHETTI, Bruno Alexander Paula de; COIMBRA, Mário. **Movimentos de Política Criminal e o Brasil**. 2009. Disponível em:
<<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1647/1570>>.
Acesso em: 04 nov. 2018

CARVALHO, Salo de. **Substitutivos Penais Na Era Do Grande Encarceramento**. Revista Científica dos Estudantes de Direito da UFRGS. 2010. Disponível em:
<<https://www.ufrgs.br/ressevera/wp-content/uploads/2010/05/artigo-salo.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2018

Conselho Nacional de Justiça – CNJ - **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)** - junho de 2016. Disponível em:
<<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas da política criminal**. São Paulo: Manole, 2004.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Questões fundamentais do direito penal revisitadas**. São Paulo: RT, 1999.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. **Criminologia integrada**. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal: parte geral**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2008.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. **Sistemas de Política Criminal: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo**. Cadernos CEDES/TUPERJ, v. 01. p. 01-19, 2005.

International Centre for Prison Studies (ICPS). Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/>>. Acesso em 02 nov. 2018.

LEAL, César Barros. **Prisão: Crepúsculo de uma era**. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MARCON, Gilberto Brandão. **Custo Encarcerado x Custo Aluno**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/custo-encarcerado-x-custo-aluno/30836/>>. Acesso em 17 nov. 2018

MORAES, Maurício Zanoide de. **“Criminal, Constituição e Processo Penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos”**. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712/70320>>. Acesso em 04 nov. 2018

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos, introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95 - lei dos juizados especiais criminais**. 6. ed., reform., atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2008.

REBELLO, Fº, Wanderley. **Violência Urbana e Segurança Pública**. In: LEAL, César Barros, PIEDADE Jr., Heitor (coord.). **A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública: na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SÁNCHEZ, Jesús-maría Silva. **Reflexões Sobre as Bases da Política Criminal**. Panóptica. Ed.14. 2008, p.111. Disponível em: <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op_3.3_2008_111-121/174>. Acesso em: 04 nov. 2018.

SANTOS, Simone Moraes dos. **A coerção penal no âmbito da Lei dos Crimes Hediondos**. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4690/a-coercao-penal-no-ambito-da-lei-dos-crimes-hediondos>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORREA JUNIOR, Alceu. **Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SICA, Leonardo. **Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão.** São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro.** 7. ed São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

WOLFF, Maria Palma. **Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? In: BRASIL. Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.** 1^a edição. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.