

DIREITO PENAL SIMBÓLICO: LEIS DE OCASIÃO FACE À POLÍTICA CRIMINAL

Paulo Henrique Campos Leite¹

Marina Magalhães Andrade²

INTRODUÇÃO

A veiculação em massa na mídia, ou mesmo pelas redes sociais, de notícias relacionadas à violência, dá ensejo ao aumento do sentimento de insegurança da população e, conseqüentemente, da sensação de impunidade. A fim de proporcionar uma resposta aos clamores populares, são elaboradas diversas novas leis que criam novos tipos penais e enrijecem os já existentes, sem, contudo, apresentarem uma preocupação com a qualidade legislativa ou com o impacto dessas novas leis no âmbito da política criminal, o que se convencionou chamar de leis de ocasião.

A fim de analisar tal cenário, foi proposto o presente estudo, intitulado “Direito Penal Simbólico: leis de ocasião face à política criminal”, que tem como tema central a pesquisa acerca da adequação e efetividade das leis de

1 Professor do curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Mestre pela UFMG. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Unimontes.

2 Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

ocasião face à política criminal brasileira. Para tanto, lançou-se como problema da pesquisa a seguinte indagação: as leis de ocasião consubstanciam uma política criminal efetiva no combate à criminalidade no contexto brasileiro?

Nessa perspectiva, a problemática proposta objetiva, de modo geral, analisar a evolução histórica da elaboração legislativa em matéria penal e processual penal no Brasil, com observância dos princípios inerentes a tais matérias, examinando a influência da mídia na criação das novas legislações e a efetividade dessas no tocante à política criminal, confrontando a produção legislativa com dados estatísticos acerca da superlotação dos presídios, reincidência e ressocialização dos apenados, assim como com pareceres elaborados por especialistas. Com efeito, para consecução do objetivo pretendido, optou-se pela utilização do método de abordagem indutivo.

As técnicas de pesquisa adotadas neste trabalho foram, basicamente, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, realizadas, dentre outros meios, através de pesquisa doutrinária, bem como análise da legislação pertinente à temática em estudo e de dados estatísticos elaborados por instituições vinculadas ao governo brasileiro.

Nesse contexto, pretende-se demonstrar que apenas a atuação legislativa em matéria penal e processual penal, baseada em discursos punitivistas, não se mostra eficiente no combate à criminalidade, sendo necessária a

implementação de novas perspectivas acerca da política criminal, visando conferir bases mais sólidas e adequadas à implementação de uma política criminal equilibrada.

As leis de ocasião e o processo legislativo brasileiro em matéria penal: breves considerações

Inicialmente, vislumbra-se que o estudo do processo legislativo tem sido negligenciado pela academia jurídica brasileira, de modo que se dá maior destaque à norma após sua publicação, desprezando-se as discussões acerca da elaboração normativa (Ferreira, 2016).

Haber (2011) argumenta que tal indiferença ocorre em razão da atuação do Positivismo Jurídico no Brasil, que acarreta uma distanciação entre o Direito e a Política, de modo que os juristas se atentam mais à norma vigente do que ao seu processo de elaboração, ocasionando certa descrença na atividade legislativa. Por direito positivo entende-se aquele ordenamento legislado, ou seja, positivado em determinada ordem social e política (Pacelli; Callegari, 2016).

O processo legislativo está incluído na noção ampla de processo, tutelada pelo Direito Processual. Por meio deste, “o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas” (Tavares, 2017). Na Constituição Federal de 1988, em sua Seção VIII, Capítulo

I do Título IV, chamado “Do processo legislativo”, estão disciplinadas as normas destinadas à regulamentação do processo de criação de leis, que devem ser observadas, em função do princípio da legalidade, refletindo a conjuntura do Brasil como Estado Democrático.

Em matéria penal, a competência legislativa foi atribuída de forma exclusiva à União, conforme se extrai do seu artigo 22, I, da Constituição Federal de 1988. Entretanto, o parágrafo único do referido dispositivo determina que, excepcionalmente, Lei Complementar pode autorizar que os Estados-membros legislem sobre tal matéria. O artigo 24, I, também da Constituição Federal de 1988, por sua vez, estabelece a competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal para legislar sobre Direito Penitenciário. Ressalta-se que na competência concorrente, as normas gerais cabem à União, enquanto as normas particulares competem aos Estados membros. Ressalta-se que a alínea *b* do inciso I do § 1º do art. 62, da Constituição Federal de 1988 veda que medida provisória trate de matéria relativa ao Direito Penal ou Processual Penal.

Assim, somente a lei pode servir de fonte primária do Direito Penal, salientando-se que, em observância ao princípio da reserva legal, as normas que tipificam condutas e impõem penas deverão ser obrigatoriamente previstas em leis ordinárias ou complementares (Estefam; Gonçalves, 2012).

Leis de ocasião e a influência da mídia na produção legislativa

Zaffaroni, em entrevista concedida em comemoração aos 20 anos do Conjur, asseverou que “a função do Direito Penal, hoje e sempre, é conter o poder punitivo”. Contudo, é recorrente a separação de um grupo social para estigmatizá-lo. Através dessa escolha do inimigo, “cria-se uma paranoia social, e estimula-se uma vingança que não tem proporção com o que acontece na realidade da sociedade”, sendo que tal fenômeno decorreria diretamente da vinculação dos políticos com a mídia (Ito, 2017).

Com a expansão da mídia, aumentou-se o alcance das mensagens transmitidas, assim como seu impacto. Notícias que despertam sentimentos de indignação e insegurança ganham destaque e o ouvinte, a partir da modelação pretendida pelos meios de comunicação, assume uma posição no conflito, manifestando-se contra a impunidade e a violência, que entende serem geradas a partir da inefetividade das leis penais e dos órgãos do sistema de justiça criminal (Silveira, 2010).

A legislação criada sob tais circunstâncias apresenta-se como uma legislação simbólica, uma vez que não pretende buscar a resolução efetiva dos problemas, mas sim acalmar a população revoltada ante os altos índices de violência (Michalizen, 2012). Sobre o assunto, Roxin (2000 *apud* Duarte Neto, 2009) aduz que:

Assim, portanto, haverá de ser entendida a expressão “direito penal simbólico”, como sendo o conjunto de normas penais elaboradas no clamor da opinião pública, suscitadas geralmente na ocorrência de crimes violentos ou não, envolvendo pessoas famosas no Brasil, com grande repercussão na mídia, dada a atenção para casos determinados, específicos e escolhidos sob o critério exclusivo dos operadores da comunicação, objetivando escamotear as causas históricas, sociais e políticas da criminalidade, apresentando como única resposta para a segurança da sociedade a criação de novos e mais rigorosos comandos normativos penais.

O Estado é apontado como incapaz de controlar a criminalidade e, como consequência, são criadas diversas leis penais para criminalizar o maior número de condutas, bem como para aumentar as penas, reprimir crimes e punir os contraventores. Segundo Dotti, analisado por Michalizen (2012), esse modelo de “inflação legislativa” se apresenta em suas perspectivas: a massificação da responsabilidade criminal e a erosão do sistema positivo.

Conforme já exposto, ao Congresso Nacional é atribuído exclusivo poder legiferante em matéria penal. Assim, através de leis ordinárias são estabelecidas as premissas orientadoras do Direito Penal. Observa-se que as iniciativas legislativas estão diretamente vinculadas ao espaço midiático que potencialmente gerarão ao parlamentar. Tal exposição pode garantir sua permanência no mundo político, de modo que as assessorias de imprensa

de Deputados e Senadores buscam construir uma imagem de homem público de bem, a partir da sintonia com as expectativas sociais, que comumente são equivalentes às expectativas punitivas (Silveira, 2010).

A relação existente entre a mídia e o Legislativo se dá em razão das iniciativas eleitorais versarem sobre temáticas relevantes na vida do cidadão, que, conseqüentemente, irão atrair sua atenção quando veiculadas e discutidas, sendo que, muitas das vezes, discursos esdrúxulos e polêmicos são bem quistos pelo eleitorado telespectador, que os entendem como uma forma de inovação e resultante melhoria (Michalizen, 2012). A imprensa possui o papel de informar a população, de forma livre, sem censuras ou proibições. A partir da análise de Marx (1999, p. 60):

A imprensa livre é o olhar onipotente do povo, a confiança personalizada do povo nele mesmo, o vínculo articulado que une o indivíduo ao Estado e ao mundo, a cultura incorporada que transforma lutas materiais em lutas intelectuais, e idealiza suas formas brutas. É a franca confissão do povo a si mesmo, e sabemos que o poder da confissão é o de redimir. A imprensa livre é o espelho intelectual no qual o povo se vê, e a visão de si mesmo é a primeira confissão da sabedoria.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, IX, dispõe ser “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de

censura ou licença”. Assim, a liberdade de imprensa é um dos principais instrumentos de controle do Poder, sendo indispensável em um Estado Democrático de Direito. Contudo, não é um direito absoluto, devendo seus limites serem observados quando de sua aplicação, considerando, por exemplo, o princípio do devido processo legal e os direitos da personalidade, como a intimidade, a honra e a imagem das pessoas (Borba, 2013).

De forma preponderante, a legislação penal brasileira sofre alterações pontuais ligadas aos temas explorados pela mídia. De acordo com Dotti (2002), fatores externos às ciências jurídicas estabelecem como deve ser a lei penal no Brasil, na chamada legislação do “terror”, que visa combater a criminalidade através de leis, cuja criação é impulsionada pela pressão exercida por determinados grupos sociais, fomentada pelo despreparo dos políticos para administrar questões relativas ao sistema penal.

Cervini (1994, *apud* Silveira, 2010, p. 31), quanto à expansão legislativa no Brasil, conclui que “quase a totalidade de normas ultimamente promulgadas, que criminalizam novas condutas ou incrementam penas, foram ou são sistematicamente precedidas e acompanhadas de intensas campanhas dos *mass media*”.

A mídia manipula os dados da criminalidade, enquanto a audiência resta impressionada pela teledramatização da violência, de modo que, visando agradar a opinião pública, novas leis são inseridas no ordenamento

jurídico, sendo possível visualizar a relação existente entre o desarranjo da *mass media* com a produção de leis de ocasião (Silveira, 2010).

A massificação no uso da televisão elevou a mídia de mero veículo de informações para agente construtor de realidade, atuando como formadora de opinião pública e das agendas de debates sociais, representando um autêntico poder no mundo contemporâneo (Borba, 2013). Quanto à mídia:

A crítica que se move à grande mídia é mais ou menos a seguinte: quanto mais a mídia se expande (fenômeno relativamente recente do ponto de vista histórico), maior o alcance e o impacto das mensagens sobre o público, maior a influência sobre o mundo político. Os meios de comunicação interpretam e modelam, quando não criam, a demanda social por segurança, reclamando, de forma subliminar ou às vezes diretamente, a movimentação da instância legislativa (Silveira, 2010, p. 31).

Com a banalização do crime, este deixou de ser visto como um evento complexo, para ser rotineiro, ocasionando uma ideologia do medo. De acordo com Borba (2013, p.51-52), “o crime e o criminoso passam a ser vistos de forma indissociada, sendo o segundo reduzido ao primeiro”. A popularização de notícias sobre crimes e violência criou a percepção de que o sistema penal é falho e condescendente na repressão dos delitos, de forma que a sensação de insegurança impulsionou o surgimento de demandas que

exigem uma solução dos conflitos por parte do Direito Penal, atuando a pena como medida tranquilizadora da população (Granato, 2015).

As leis de ocasião, ou simbólicas, são aquelas criadas pelo legislador visando acalmar a opinião pública, que roga por medidas mais rigorosas para repressão de práticas criminosas, ainda que não as prevenindo de forma efetiva, sendo elaboradas sem uma análise adequada da racionalidade e de razoabilidade (Cavalcante, 2011). Nesse sentido:

pode-se, assim, afirmar que o Direito Penal simbólico, geralmente, se apresenta através de propostas que visam se aproveitar do medo e da sensação de insegurança, nesse sentido, o propósito do legislador não é a real proteção dos bens jurídicos atingidos pelo delito, mas uma forma de adular a população, dizendo o que ela quer ouvir, fazendo o que ela deseja que se faça, mesmo que isso não surta qualquer efeito na diminuição da criminalidade e da violência. Nessa esteira, quando um fato ganha repercussão, nascem propostas de aumento de pena, de supressão de direitos individuais, de criação de novos tipos penais, mesmo que não seja alternativa adequada para realmente se solucionar com conflitos. Assim, o que o Estado deseja, na verdade, é agir de forma que satisfaça o sentimento emocional de um povo atemorizado (Granato, 2015, p.20).

Desse modo, a legislação de emergência utiliza-se do medo e da insegurança da população para tipificar novas condutas e agravar tantas outras, muitas vezes

de forma desproporcional e direcionada, desconsiderando seus efeitos a longo prazo, o que acaba por minimizar o caráter preventivo da pena (Gomes, 2007). Cavalcanti (2015, p.15) conceitua tal cenário como política de espetáculo, argumentando que:

As decisões orientam-se não tanto no sentido de modificar a realidade, senão no sentido de modificar a imagem da realidade nos espectadores: não tanto a satisfazer as reais necessidades e a vontade política dos cidadãos senão a seguir a corrente da chamada opinião pública [...]. O déficit da tutela real de bens jurídicos é compensado pela criação, no público, de uma ilusão de segurança e de um sentimento de confiança no ordenamento e nas instituições que tem uma base real cada vez mais escassa: com efeito, as normas continuam sendo violadas e a cifra negra das infrações permanece altíssima enquanto as agências de controle penal seguem - iludindo - com tarefas instrumentais de impossível realização.

Não obstante isso, em consonância com o princípio da intervenção mínima, o Direito Penal deve atuar como *ultima ratio*, limitando o poder do Estado ao mínimo necessário, a fim de promover a defesa de bens jurídicos relevantes. Entretanto, com a referida inflação da legislação criminal, tem havido uma flexibilização de direitos e garantias constitucionais, sendo criadas disposições mais rígidas quanto à pena e ao processo. Como discorre Dotti (2002, p. 36), “multiplicam-se os projetos de leis penais sancionatórias à medida que determinados delitos produzem comoção

social ou especial interesse de repressão”.

Muitas dessas leis foram criadas diante do clamor popular, sem análise eficaz de suas consequências. A lei dos Crimes Hediondos, por exemplo, desde a sua promulgação, em 1990, é objeto de diversas discussões acerca de sua conveniência e da sua adequação frente à construção de uma política criminal eficiente. Seu caráter repressivo, que eclipsa os aspectos preventivos e ressocializadores da pena, tem evidenciado a inocuidade da Lei enquanto fator de prevenção criminal (Ilanud, 2005).

Observa-se que o aumento de atos normativos relacionados à matéria penal ou processual penal não repercutiram na diminuição da criminalidade, visto que de 2000 a 2010, a população carcerária brasileira passou de 232.755 (duzentos e trinta e dois mil e setecentos e cinquenta e cinco) para 496.626 (quatrocentos e noventa e seis mil e seiscentos e vinte e seis) presos (Ferreira, 2016).

Diversos exemplos podem ser citados de legislações criadas a partir de eventos marcantes, como: Lei nº 9.695/1998, criada a partir do caso das pílulas de farinha, em que foram registrados diversos casos de gravidezes indesejadas relacionados ao uso da pílula anticoncepcional Microvilar, e que determinou, dentre outras providências, a inclusão do crime de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais no rol dos crimes hediondos; Lei nº 11.464/2007, criada a partir da morte de João Hélio, de seis anos,

arrastado por mais de sete quilômetros ao ficar preso ao cinto de segurança durante uma tentativa de roubo a um carro, e que foi promulgada após menos de dois meses da tragédia, determinando, dentre outras providências, a alteração do dispositivo sobre a progressão de regime nos crimes hediondos; a Lei nº 12.650/2012, conhecida como Lei Joanna Maranhão, em alusão à nadadora integrante da equipe olímpica brasileira, que noticiou caso de abuso sexual quando tinha nove anos de idade, praticado por seu treinador, modificou a contagem do prazo de prescrição nos crimes contra dignidade sexual praticados contra crianças e adolescentes; a Lei nº 12.737/2012, chamada de Lei Carolina Dieckmann, criada a partir da divulgação de fotos íntimas da atriz por um “hacker”, que, dentre outras providências, tipificou os crimes informáticos; dentre outras.

Muitas das leis criadas eram evidentemente necessárias, mas foram elaboradas às pressas em razão de forte apelo midiático, ocasionando em lacunas, erros de redação e baixa qualidade legislativa (Monteiro, 2015).

Adequação das leis de ocasião à política criminal

No Brasil contemporâneo, vigora o sentimento de constante insegurança e impunidade, que desperta a profusão de discursos punitivistas, que rogam por normas penais incriminadoras mais severas. Defende-se uma política criminal repressora, que cerceia garantias e liquida direitos,

criando uma casta de excluídos (Pedrinha, 2011).

Em tempos de crise, como o vivenciado atualmente pelo Brasil, a política criminal adquire caráter bélico, orientada por um discurso de máxima intolerância. Nesse sentido:

No Brasil se integram as diretrizes de uma Política Criminal bélica, a qual pode ser traduzida por um modelo de (in) segurança pública. Mas que se firma através da construção dos discursos de segurança, que enlevam a produção de subjetividade punitiva. Assim, em nome da liberdade, nunca se prendeu tanto. Em nome da paz, nunca se fez tanta guerra. Em nome da ordem nunca se produziu tanta desordem social, como o choque de ordem. Em nome da segurança, nunca se gerou tanta insegurança. O modelo de política criminal em tempos de crise, bélico, caracteriza-se pelos embates violentos, pelos enfrentamentos armados, pela busca de eliminação de alvos considerados inimigos, pela produção de mortes (Pedrinha; Pereira, 2011, p. 280).

Há uma expansão no campo legislativo que se caracteriza pelo excesso de tipificação de condutas e pela definição de sanções mais rígidas. Trata-se da teoria da nomorréia penal, a qual exprime a proliferação de normas penais como mecanismo de controle social por parte do Poder Público, visando atender a interesses políticos. Nesse contexto, visualiza-se um direito penal de emergência, exemplificado na proposta de redução da maioria penal, na elaboração da lei de crimes hediondos e suas posteriores

modificações, na criação do regime disciplinar diferenciado, dentre outros (Pedrinha; Pereira, 2011).

Diversos fatores no âmbito do Poder Legislativo têm colaborado para o aumento dos índices de encarceramento, tais como a criação de novos tipos penais; o agravamento das sanções, com a ampliação da quantidade de pena imposta; o aumento das hipóteses de prisão cautelar; a possibilidade de execução antecipada da pena, antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória; o aditamento dos prazos para alcance de progressão de regime e livramento condicional e a ampliação dos poderes da administração carcerária, através da Lei 10.792/03, por exemplo (Carvalho, 2010).

Embora não se olvide que é essencial uma reprimenda adequada e firme à violação das normas penais, verifica-se que a política criminal no Brasil, através do endurecimento da legislação criminal, não tem se dedicado à uma das principais finalidades da pena, qual seja, a prevenção de novos crimes. Visando a redução da criminalidade, é essencial que se busque mecanismos que desestimulem a prática criminal. Nesse sentido:

Em palavras mais simples: se o apenado, uma vez saindo do sistema prisional, não vir vantagens na ressocialização, provavelmente voltará a delinquir, tornando-se potencial reincidente. Neste sentido, o endurecimento das penas revela-se medida de pouca valia na prevenção de novos crimes: em vez de estimular a ressocialização de apenados, torna o processo mais longo e potencialmente menos

eficaz, dada a quase nula atenção que seguidos governos têm dado à execução penal. Trata-se de uma área bastante sensível da segurança pública, que nas últimas décadas produziu verdadeiros exércitos de criminosos, especialmente soldados do crime organizado. Não por acaso, as três principais organizações criminosas brasileiras – o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho e o Primeiro Comando do Maranhão – nasceram no interior de estabelecimentos prisionais, nas pegadas da negação de direitos que os apenados padecem nestes locais. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2016, p. 24)

Observa-se que Beccaria (1764, p.67), já em 1764, apontava que:

É melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los; e todo legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo, pois uma boa legislação não é senão a arte de proporcionar aos homens o maior bem-estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que se lhes possam causar, segundo o cálculo dos bens e dos males desta vida.

Verifica-se que nos países periféricos, dentre os quais se inclui o Brasil, a política criminal adotada pelo Estado ignora políticas públicas que envolvam direitos básicos, tais como saúde, educação, moradia e emprego, que seriam capazes de influenciar nas condições sociais determinantes na configuração estrutural da criminalidade. Confunde-se política criminal com a política penal estabelecida pelo Código Penal e pela legislação complementar, de modo que a definição de crimes, a aplicação de penas e a execução

penal representam a única resposta governamental para a questão criminal (Dieter, 2007, p.29).

De acordo com o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, um dos principais desafios no âmbito da política criminal consiste no reconhecimento da política criminal e penitenciária como política pública:

Nos tempos atuais, a agenda legislativa aumenta paulatinamente as penas de crimes, seguindo pautas casuísticas, cujas urgências não guardam relação com parâmetros de eficácia ou efetividade exigidos por uma política pública. O resultado tem sido o crescimento progressivo da população carcerária, sem qualquer impacto na melhoria dos indicadores de segurança pública. A política criminal e penitenciária precisa ser reconhecida como política pública e se adequar aos mais modernos instrumentos de governança em política pública (Brasil, 2015a, p.6).

Uma importante fonte quanto à análise da política criminal é o Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado pelo Ministro de Estado e Justiça e Segurança Pública, com o objetivo de traçar metas a serem alcançadas e formular estratégias para fazê-lo, determinando o esforço conjunto das esferas públicas para diminuição da criminalidade. Entretanto, o Plano Nacional instituído em 2017, pela portaria nº 182, contém apenas quatro artigos, elaborados de forma vaga e com pouco caráter prático, o que causa espécie, principalmente considerando a crise carcerária que assola o país (Incott, 2017).

Um ano após lançado, o Plano Nacional de Segurança, que tinha como objetivo reduzir homicídios, combater o crime organizado e modernizar o sistema prisional, obteve apenas avanços frágeis. Segundo o Ministério da Justiça, por razões orçamentárias, o plano alcançou apenas quatro estados, dos dezessete pretendidos (Mazuí, 2018).

O então Ministro da Justiça, Torquato Jardim, reconheceu que o Plano Nacional de Segurança foi lançado em razão da comoção provocada pelas chacinas promovidas em presídios no Amazonas e Roraima, completando que: “O plano foi concebido no calor daquela convulsão toda, aquelas tragédias todas, mas agora vamos ter uma política em mais largo prazo” (Mazuí, 2018).

Outra importante fonte de análise quanto à Política Criminal brasileira é o Plano Nacional de Política Criminal, que é elaborado a cada quatro anos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, atendendo ao disposto no artigo 64, incisos I e II da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), fixando diretrizes para a Política Criminal (Brasil, 2015).

Com o crescimento da agenda legislativa e o aumento paulatino de crimes e penas, de acordo com tópicos casuísticos, não correspondentes à efetiva necessidade nacional, tem-se notado um crescimento progressivo da população carcerária, sem que tal crescimento seja equivalente ao aumento da segurança pública, de modo

que se torna indispensável que um novo olhar seja lançado à política criminal, reconhecendo-a como política pública, adequando-a ao meios mais modernos de prevenção criminal (Brasil, 2015). Políticas públicas, no tocante à segurança, são entendidas como o conjunto de princípios e ações de caráter intersetorial que visam alcançar baixas taxas de criminalidade e a diminuição da sensação de insegurança por parte da população.

Entre os anos 1990 e 2014 a população carcerária brasileira passou de 90 mil presos para 607 mil. Por sua vez, entre 1990 e 2013, o número de homicídios passou de 31.989 para 50.806 (Brasil, 2015, p. 07). Os crimes violentos são aqueles que mais causam impacto nocivos à sociedade. Em verdade, os 62.517 homicídios ocorridos em 2016 no Brasil impõe um custo além da consternação social, de cerca de 5,9% do PIB a cada ano (Brasil, 2018a).

Ainda que não se ignore os avanços alcançados pela política criminal nos últimos anos, a privação de liberdade persiste como seu principal mecanismo, servindo o encarceramento como alternativa penal dominante. O Plano Nacional de Política Criminal corrente no Brasil defende que alternativas penais se tornem protagonistas no controle de infrações penais, combatendo a visão punitivista e promovendo a revisão de procedimentos que abarquem desde a abordagem policial, passando por todo o processo penal até atingir a fase de execução da pena, implantando, por exemplo, medidas de justiça restaurativa e de mediação

penal (Brasil, 2015). O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária fixou, ainda, diretrizes para o funcionamento do sistema prisional. São elas:

O fortalecimento da política de integração social; a ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal; a definição de parâmetros para trabalhadores e metodologia prisional nacional; o respeito à diversidade; a melhoria das condições do cárcere; a garantia de tratamento digno do preso e a instituição de modelo de gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência. Por fim, demanda-se o fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade (Brasil, 2015, p. 06).

Dentre os pontos avaliados no referido Plano, abordou-se a influência dos estereótipos e padrões nos mecanismos de seleção dos processos de criminalização, que contribuem para maior inclusão de indivíduos pobres no sistema carcerário; o papel da mulher na criminalidade e o consequente encarceramento feminino; os impactos das prisões cautelares; a integração social no sistema prisional; a atuação plena da defensoria pública; ampliação da transparência na execução penal, bem como análise das condições do cárcere e o tratamento digno do apenado (Brasil, 2015).

Visando à construção de uma nova visão de justiça criminal, foram ajustadas demandas, tais como regulamentação das competências, objetivos e

responsabilidades de cada esfera do governo, para a institucionalização formal da política criminal e penitenciária; a elaboração de planos de gestão, com resultados pressupostos a partir da análise de evidências; o estabelecimento de um modelo de participação social, que fomente o envolvimento da comunidade e demais interessados na fixação de prioridades de política criminal; a presença de defensores públicos em estabelecimentos prisionais e a garantia de uma defesa técnica plena e efetiva; a separação definitiva entre presos provisórios e presos condenados; a expedição de Guia de Recolhimento Provisório, a fim de assegurar a concessão de benefícios durante a execução provisória da pena; o favorecimento de prisão domiciliar às mulheres gestantes ou com crianças; a instituição de políticas de geração de renda para as mulheres; a promoção de ações que favoreçam a qualidade de vida da população e o respeito à diversidade; o incentivo fiscal às empresas para contratação de presos e egressos; efetivação de assistência à educação e à capacitação profissional; o combate à violência institucional e a elaboração sistemática de dados, de forma acessível e transparente (Brasil, 2015).

Algumas das pautas abordadas pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária foram efetivadas, mas tantas outras ainda carecem de correta implementação. De acordo com estudos realizados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), para a transformação do cenário de segurança pública no Brasil é necessário um

conjunto de ações, a começar pelo comprometimento das figuras políticas com processos de mobilização e coordenação intersetorial a fim de incentivar as reformas pretendidas. Faz-se necessário, ainda, a articulação de atores sociais, tais como as comunidades, empresários, igrejas, organizações internacionais e agências do Estado para a definição de prioridades e a promoção da paz, encorajando, por exemplo, iniciativas de reinserção social (Brasil, 2018a).

É preciso realizar um estudo aprofundado acerca dos locais das dinâmicas criminais e sociais, a fim de diagnosticar os pontos cruciais para a organização da gestão de segurança pública, definindo ações de curto, médio e longo prazo, com pautas relacionadas, por exemplo, com o controle e retirada de armas de fogo de circulação, com o estabelecimento de espaços destinados à mediação de conflitos, bem como alternativas ao modelo de polícia vigente, definindo uma visão estratégica do trabalho policial (Brasil, 2018a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante todo exposto, observa-se que a violência e a insegurança, cada vez mais veiculadas pela mídia, aumentam a sensação de impunidade por parte da população, que, por sua vez, amplia o coro que pede por respostas penais mais firmes e rigorosas, atribuindo ao discurso de ódio um atrativo viés político, apto a proporcionar o ganho de popularidade e, conseqüentemente, de votos. Contudo, não são analisados os impactos de inovações na legislação penal e processual penal na política criminal brasileira, bem como sua efetividade como meio de controle social.

Nos últimos trinta anos, mais de duzentas leis em matéria penal e processual penal no Brasil foram criadas, sendo que muitas delas se caracterizam como leis de ocasião, entendidas como uma legislação simbólica, criada para apresentar uma satisfação para uma população assustada com os altos índices de criminalidade, mas que não busca uma efetiva resolução para as questões que disciplina.

A elaboração de um número expressivo de leis para criminalizar um maior número de condutas, bem como agravar penas, representa um descompasso para com o princípio da intervenção mínima, segundo o qual o Direito Penal deve atuar como *ultima ratio*, sendo aplicado apenas quando estritamente necessário para garantir a defesa de bens jurídicos relevantes, de modo que essa “inflação

legislativa” possibilita a flexibilização de direitos e garantias constitucionais, que deveriam ser básicos a todo indivíduo.

Conforme foi apontado, inúmeras leis penais e processuais penais foram criadas a partir de acontecimentos marcantes, que despertaram a atenção da mídia e da população. Ainda que por vezes necessárias, as leis de ocasião são criadas às pressas e sem a cautela necessária, ocasionando lacunas e baixa qualidade legislativa, que muitas vezes acarretam na criação de novas leis para sua própria correção.

Observa-se que tal “inchaço” do positivismo em matéria penal não reflete na diminuição da violência e no aumento da segurança. Em verdade, a massificação da responsabilidade penal, provocada pela ineficácia do Estado em controlar a criminalidade, promove apenas o aumento da população carcerária.

A constante sensação de insegurança experienciada pela população estimula o aumento dos discursos punitivistas, ainda muito constantes no cenário brasileiro. Entretanto, observa-se que através de estudos acerca da política criminal, o caráter repressor da pena, ainda que majoritário, deixa de ser o único a ser considerado.

O Plano Nacional de Segurança Nacional e o Plano Nacional de Política Criminal são entendidos como importantes e atuais fontes da política criminal brasileira, e tem representando uma tentativa de construção de uma nova visão de justiça criminal, através do ajustamento

de demandas, tais como o fortalecimento da política de reintegração social, a melhoria das condições do cárcere e a ampliação da participação social na execução penal, visando possibilitar a proposição de métodos mais eficazes de combate à violência.

Assim, verifica-se que a criação de leis e o endurecimento de penas têm crescido juntamente com o número de delitos cometidos, demonstrando sua ineficiência na repressão de práticas criminosas. É necessária uma reação mais eficaz por parte do Poder Público e da sociedade, de modo que a visão punitiva não afaste princípios fundamentais que devem conduzir o ato legislativo. Clama-se pelo desenvolvimento de estudos aprofundados acerca do Direito Penal, da política criminal e da criminologia, a fim de possibilitar a proposição de maneiras mais eficientes de se combater a criminalidade.

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. (tradução Juarez Cirino dos Santos). 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BATISTA, Nilo. A política criminal com derramamento de sangue. *Revista Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*. Vol.: 5/6. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998, p. 84. Disponível em: <https://www.academia.edu/16082676/_Artigo_Pol%C3%ADtica_criminal_com_derramamento_de_sangue_-_Nilo_Batista_1_>. Acesso em: jun. 2018.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*(1764). Edição Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb000015.pdf>>. Acesso em: abr. 2018.

BORBA, Daniela Meireles. *A influência da mídia nas decisões judiciais criminais: uma análise à luz da ADPF 130-DF do STF*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Centro Universitário de Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/5278/1/RA20905489.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. *Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/plano-nacional-politica-criminal.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. InfoPEN – Junho de 2016. Brasília, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Violência 2018*– Políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros. Organização Daniel Cerqueira. Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180614_atlas_2018_retratos_dos_municipios.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Conselho Nacional de Justiça. *Reincidência Criminal no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/572bba385357003379ffeb4c9aa1f0d9.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). *Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II*. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/Crimin.eSist.Jurid.PenaisContemp.II.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

CAVALCANTE, Eduardo Augusto Aires. *Relegitimando o ilegítimo: Direito Penal, simbolismo e o ressurgir do punitivismo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18317/18317.PDF>>. Acesso em: jun. 2018.

CAVALCANTI, Jéssica Melquíades. *Maioridade penal: um direito e garantia individual*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Faculdade de Ensino Superior da Paraíba. Cabedelo, 2015. Disponível em: <<http://www.fespfaculdades.com.br/painel/uploads/arquivos/TCC%20JESSICA.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

DIETER. Maurício Stegemann. *O programa de política criminal brasileiro: funções declaradas e reais contribuições de ClausOffe para fundamentação da crítica criminológica à teoria jurídica das penas* Maurício Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31939-37331-1-PB.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

DOTTI, René Ariel. *Curso de direito penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DOTTI, Rene Ariel. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 1, p. 51, maio de 2000.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito penal esquematizado: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 182 p. Tese de Doutorado em Estado e Constituição. Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. *Maioridade penal e o direito penal emergencial e simbólico*. 2007. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI40746,41046-Maioridade+Penal+e+o+Direito+Penal+Emergencial+e+Simbolico>>. Acesso em: jun. 2018.

GRANATO, Fernanda Rosa de Paiva. *A influência do discurso midiático e do clamor popular na recente Lei 12.737/12 (Lei Carolina Dieckmann)*. Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5778>>. Acesso em: jun. 2018.

HABER, Carolina Dzimidas. *A relação entre o direito e a política no processo legislativo penal*. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-24042012-114628/pt-br.php>>. Acesso em: jun. 2018.

ILANUD. Instituto Latino-Americano da ONU para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. *Relatório Final de Pesquisa: A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal*. São Paulo, 2005. Disponível: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/torviolpolsist/RelILANUD.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

INCOTT, Paulo. *Política criminal brasileira e o Plano Nacional de Segurança Pública*. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/politica-criminal-plano-nacional/>>. Acesso em: out. 2017.

ITO, Marina. *Raúl Zaffaroni, jurista argentino: “Função do direito penal é limitar o poder punitivo”*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/20anos/2017-ago-03/raul-zaffaroni-jurista-argentino-funcao-do-direito-penal-e-limi>>. Acesso em: out. 2017.

MARX, Karl. 1818-1883. *Liberdade de imprensa*. Tradução de Cláudia Schilling e José Fonseca. Porto Alegre: L&PM, 2006.

MAZUI, Guilherme. *Um ano após lançar Plano Nacional de Segurança, confira o que o governo cumpriu e o que não cumpriu*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/um-ano-apos-lancar-plano-nacional-de-seguranca-confira-o-que-o-governo-cumpriu-e-o-que-nao-cumpriu.ghml>>. Acesso em: jun. 2018.

MICHALIZEN, Fernando. *A influência da mídia no processo penal brasileiro e seus reflexos no julgamento dos crimes*. 76 f. Monografia. (Especialista em Ministério Público – Estado Democrático de Direito, na área de concentração em Processo Penal da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR), Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil. Curitiba, 2012.

MONTEIRO, Mídia. *A influência da mídia na expansão da legislação penal no Brasil*. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38271/a-influencia-da-midia-na-expansao-da-legislacao-penal-no-brasil>>. Acesso em: out. 2017.

DUARTE NETO, Júlio Gomes. O direito penal simbólico, o direito penal mínimo e a concretização do garantismo penal. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 66, jul 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista%20artigos_leitura&artigo_id=6154>. Acesso em: jun. 2018.

PACELLI, Eugênio; Callegari, André. *Manual de direito penal: parte geral*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

PEDRINHA, Roberta Duboc; PEREIRA, Vany Leston Pessione. *Breves apontamentos acerca da política criminal e da instituição policial na contemporaneidade*. Congresso Internacional de Ciências Criminais, II Edição, 2011, p. 276-293. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/edicao2/Roberta_Vany.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A grande mídia e a produção legislativa em matéria penal. *Senatus*, Brasília, v.8, n.2, p.30-36, out. 2010.