

OS RUMOS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA BRASILEIRA EM UM CENÁRIO DE HIPERTROFIA DO DIREITO PENAL E PRECARIEDADE DO SISTEMA PRISIONAL

Rodolfo de Paiva A. Pontes

Assessor Jurídico de Promotor de Justiça

Resumo

Este artigo analisa aspectos do fenômeno da hipertrofia do Direito Penal e do quadro em que se encontra o sistema prisional, objetivando compreender a influência desses fatores nos rumos da política penitenciária brasileira. Esse exame se dá a partir da observação de discussões pertinentes aos anseios da sociedade em relação à redução da criminalidade e às medidas tidas como necessárias para a superação das atuais falhas do sistema prisional. A pesquisa visou a aferir de que maneira as dificuldades da presente conjuntura do sistema prisional, que conjuga superlotação carcerária e precariedade dos serviços penitenciários, interferem na elaboração da política penitenciária e de que maneira elas induzem parte da sociedade e do Estado a fazer uma contraposição ao processo de hipertrofia do Direito Penal, tornando possível a elaboração de normas e políticas públicas tendentes a reduzir o encarceramento. Adotando como metodologia, principalmente, os métodos interpretativo e funcionalista, com base na análise de material bibliográfico, normativo e documentos públicos disponíveis na internet, o estudo conclui, pela análise global das informações colhidas, que o aumento da quantidade de normas penais incriminadoras e das penas, por si sós, não obstaculiza suficientemente a ocorrência de crimes. Portanto, ganha força, no âmbito do governo e da sociedade, uma vertente de política penitenciária fundamentada em uma sensatez pragmática, que parte da ideia de que o impacto humanitário e econômico causado pela precariedade do sistema prisional deve motivar mudanças na sua administração, ao ponto de contrariar o desejo de parte da sociedade pelo recrudescimento das sanções penais.

Palavras-chave: Hipertrofia do Direito Penal. Segurança Pública. Sistema Prisional. Política Penitenciária.

Abstract

This article analyses some aspects of the augmenting of Punishment System phenomenon and the present condition of prison system, intending to comprehend how these factors influence the directions

followed by the Brazilian prison policy. This analysis is done through the examination of discussions about the society's desires related to the reduction of criminality, and, in addition to it, by analysing the measures that must be adopted to overcome the prison system failures. This research aimed to investigate in which manner the difficulties related to the present juncture of prison system, which gathers overcrowded prisons and precarious prison services, interfere in prison policy and in which way they induce part of the society and part of the Government to respond the augmenting of Punishment System phenomenon, making possible new rules and new public policies towards the reduction of incarceration rates. Adopting as methodology principally the interpretive and functionalist methods, based on the analysis of bibliographical material, normative material and public documents available on the internet, the research concluded that the law by itself do not avoid criminality successfully. Therefore a pragmatic new line of criminal and prison policies have got strengthend. This line of criminal and prison policies considers that the humanitarian and economic impact caused by the precariousness of prison system must change significantly the course chosen by the government and the society to guide the prison policy, in opposition to the escalation of crimes punishment wished for some people.

Keywords: Augmenting of Punishment System. Public Safety. Prison System. Prison Policy.

1 Introdução

O presente artigo traz como tema central a política penitenciária executada no Brasil e sua relação com o fenômeno da hipertrofia do Direito Penal e com as falhas do sistema prisional. A abordagem desse assunto é feita através de um estudo que visa à compreensão das dinâmicas que envolvem a política penitenciária, principalmente no tocante à influência que sobre ela exerce o processo de expansão dos tipos penais e das penas, bem como do cenário de superpopulação carcerária e precariedade do sistema carcerário.

Este trabalho apresenta uma investigação comprometida com a análise crítica da realidade do sistema prisional brasileiro e dos principais pontos de discussão em matéria de política criminal e penitenciária, mediante uma perspectiva atenta aos fatores extradogmáticos que

interferem na elaboração de normas jurídicas e no planejamento de políticas públicas afetas à área sob enfoque.

Parte-se da hipótese de que a superpopulação carcerária torna progressivamente oportuna a prevalência de uma abordagem pragmática das questões criminais e prisionais. Ou seja, tem-se como pressuposto a concepção de que, no âmbito da política penitenciária, se está a confrontar o ideal de aumento do encarceramento com uma razoabilidade objetiva que segue uma linha de raciocínio diversa, fruto de uma sensatez que emerge da verificação da periclitante escassez de vagas e da carência de recursos humanos e materiais no sistema prisional. O resultado disso seria o surgimento de políticas públicas tendentes a redirecionar a administração penitenciária rumo a uma melhor gestão das despesas relacionadas à execução penal, bem como a uma melhoria no uso do instituto da prisão e no modo de reintegrar os reeducandos à sociedade.

O objetivo principal deste trabalho consiste em aferir de que maneira a atual conjuntura do sistema prisional, que conjuga superlotação carcerária e precariedade dos serviços inerentes à administração penitenciária, interfere na formulação da política penitenciária e de que modo ela induz parte da sociedade e do Poder Público a fazer frente ao processo de hipertrofia do Direito Penal.

Para atingir seu objetivo central, o artigo empreende uma análise de quatro tópicos, quais sejam, 1) o cenário de insegurança e sua relação com a hipertrofia do Direito Penal; 2) o crescimento da população prisional e os desafios de ordem material e humana que dele decorrem; 3) o raciocínio pragmático e sua influência sobre os rumos da política penitenciária no Brasil; e 4) as dificuldades do Estado em solucionar os problemas do sistema penitenciário e o cenário que se desenha para o futuro. Cada um desses itens corresponde a uma seção deste trabalho, que, ao serem verificadas como um conjunto interligado, confirma a hipótese em que se baseia o estudo.

A metodologia adotada para a confecção desta obra pautou-se no exame da legislação penal e processual penal, na análise de documentos oficiais referentes aos principais dados numéricos relacionados ao sistema prisional e na reflexão sobre os números oficiais na perspectiva do pragmatismo jurídico-político. Houve, especificamente, a utilização do método interpretativo, jurídico-dogmático, histórico e funcionalista, vez que esta monografia se fundou na análise de material bibliográfico,

normativo e documentos públicos disponíveis na internet, aptos a conduzir às conclusões a que se chega.

Assim, esta obra tem início com uma ponderação que demonstra que a hipertrofia do Direito Penal, enquanto fruto de uma sensação de insegurança que permeia a sociedade, não tem se mostrado uma arma eficaz para a redução da criminalidade. Em seguida, observa-se que, em paralelo a tal fenômeno, a população prisional cresce gradualmente, tornando mais difícil, sob o ponto de vista financeiro e humano, a harmônica reinserção social do condenado. Num terceiro momento, considerando a sobredita problemática, o estudo destaca iniciativas que visam a superar, ou pelo menos mitigar, as dificuldades atuais do sistema prisional, as quais consubstanciam novas ações políticas e atos normativos que trazem consigo medidas mais eficazes para a reintegração social de apenados. Por fim, o trabalho, ao conjugar as constatações extraídas a partir das três primeiras seções, sustenta que o rumo da política penitenciária no Brasil tende a ser orientado por um processo de adaptação à realidade que se apresenta mediante a participação proativa de atores políticos com propostas inovadoras, além de ações públicas que, atentas à atual conjuntura, buscam a reversão dos problemas hodiernos.

Em suma, este artigo busca apresentar a *relação* que se estabelece entre o processo de hipertrofia do Direito Penal e suas consequências com o planejamento da política penitenciária, no intuito de expor de que maneira a sensação de insegurança da sociedade se choca com a necessidade de se repensar o sistema prisional, em razão de sua progressiva precarização. Ademais, o estudo empreendido intenta trazer a lume ideias aptas a bem descrever o fenômeno analisado, reunindo informações que possam contribuir com o aperfeiçoamento da legislação e das políticas públicas relacionadas à área sob enfoque.

2 O sentimento de insegurança dos brasileiros e a hipertrofia do Direito Penal

A adequada percepção da realidade do sistema prisional brasileiro perpassa impreterivelmente pela compreensão da conjuntura criminal e penitenciária do País. Sendo assim, para iniciar o estudo ora empreendido, impende discutir em que medida a política criminal posta em prática no Brasil reflete uma demanda popular pela expansão do Direito Penal,

tendo como consequência a inevitabilidade do alargamento da estrutura carcerária.

Em princípio, cumpre ter em mente que, nas sociedades democráticas, o Direito, enquanto instrumento de exercício do poder estatal, reflete, direta ou indiretamente, os anseios sociais, constituindo o resultado de um processo político conduzido pelo povo ou por seus representantes. Tal vontade coletiva deriva das crenças compartilhadas nas relações intersubjetivas, as quais, por sua vez, são consideravelmente influenciadas pelos fatos sociais que interferem no bem-estar de todos. Essa ideia é sintetizada na seguinte lição de Flóscolo da Nóbrega: “como produto cultural, o direito é o resultado do processo valorativo da atividade de realização dos valores; é valor realizado e concretizado em forma de vida social”¹.

Sucedo, contudo, que os valores tidos como mais caros à sociedade variam no tempo e no espaço, razão pela qual, o ordenamento jurídico está sujeito a alterações significativas de acordo com as peculiaridades de cada momento histórico. Com efeito, considerando a moral como um conjunto de princípios e valores válidos em uma sociedade, é possível asseverar que “como varia a moral de uma época para outra, ou de uma sociedade para outra, varia também o direito”². Percebe-se, assim, que, mais do que um instrumento de exercício do poder estatal, o Direito consubstancia um relevante e adaptável meio de satisfação das necessidades humanas.

Feitas essas ponderações acerca da flexibilização do Direito, de acordo com as demandas sociais, impende observar que, dentre as principais necessidades do ser humano, destaca-se a segurança. A ausência de estabilidade e de previsibilidade dos fatos da vida faz com que o indivíduo se reconheça vulnerável em sua existência, de sorte que, para minimizar os efeitos negativos das vicissitudes que surgem em suas relações com a natureza e com as demais pessoas, os sistemas normativos são utilizados com o fim de garantir-lhe o máximo de segurança possível. Nesse sentido, a busca pelos brasileiros de um estado de paz social tem dado ensejo a notáveis alterações no mundo jurídico, mormente no âmbito do Direito Penal.

¹NÓBREGA, José Flóscolo da. *Introdução ao direito*. 8. ed. rev. e atual. João Pessoa: Edições Linha d'Água, 2007, p. 36.

²SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. *Ética*. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 97.

Isso ocorre porque, há anos, a segurança pública constitui uma das principais áreas da agenda de trabalho dos governantes, sendo o sentimento de vulnerabilidade das pessoas frente às violentas e constantes ações dos criminosos um fato comum no cotidiano dos brasileiros. O medo e o receio, impregnados na mente dos cidadãos, proporcionam a instalação de um quadro de tensão geral que se revela no conteúdo das notícias reproduzidas pela imprensa, nos debates eleitorais, em reuniões familiares e nas conversas entre amigos.

Para se ter uma ideia mais precisa do impacto que a violência gera na sociedade, vale observar que, segundo o Mapa da Violência³, publicado em 2015, no ano de 2002 o Brasil registrou 34.160 homicídios, ao passo que, em 2012, esse número subiu para 40.077. De outra banda, no que tange aos crimes contra o patrimônio, entre 2013 e 2014, a quantidade de roubos de carros ascendeu de 216.651 para 233.076, conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015⁴. Ademais, consoante este mesmo documento, em 2014, 47.646 estupros foram registrados no Brasil. São números excessivamente altos que abalam a confiança das pessoas em relação a sua própria proteção.

Nessa perspectiva, é forçoso reconhecer que o grau de interferência da violência na vida das pessoas é sobremaneira elevado ao ponto de alterar significativamente o estilo de vida, o perfil de consumo e o comportamento em ambientes públicos e privados. Esse quadro, inevitavelmente, faz nascerem clamores populares por uma maior contenção da criminalidade. Por conseguinte, são geradas fortes pressões no meio político que são facilmente percebidas em certas inovações legislativas e programas de governo voltados para o combate ou à adaptação ao estado de insegurança pública.

Na seara do Direito Penal, a afirmação acima se faz nítida, traduzindo-se em normas jurídicas que preveem penas cada vez maiores, no intuito de inibir a ação dos delinquentes. Vale-se, portanto, da função simbólica do Direito Penal, que visa a dissuadir o crime mediante o incremento da ameaça decorrente de uma repreensão mais gravosa ao

³WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da Violência: mortes matadas por arma de fogo*. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

⁴LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). *Anuário brasileiro de segurança pública 2015*. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2015.

ilícito penal. De acordo com Cléber Masson⁵, essa função da lei penal, que faz com que os cidadãos possuam uma falsa percepção de que as autoridades controlarão a criminalidade a partir da lei, tem como consequência uma inflação legislativa caracterizada não apenas pelo aumento do número de normas, mas também pela desproporcionalidade de certas penas, bem como pela atribuição de relevância penal a fatos que não deveriam ser considerados criminosos. Nesse sentido, é interessante notar que, para o mencionado autor,

A função simbólica deve ser afastada, pois, em curto prazo, cumpre funções educativas e promocionais dos programas de governo, tarefa que não pode ser atribuída ao Direito Penal. Além disso, em longo prazo, resulta na perda de credibilidade do ordenamento jurídico, bloqueando as suas funções instrumentais.

Como pontuado por Ney Moura Teles, “querer combater a criminalidade com o Direito Penal é querer eliminar a infecção com analgésico”⁶.

Sucedendo que, no Brasil, a lei penal, em muitos casos, tem seguido caminho oposto ao do aludido ensinamento. Dentre as mais conhecidas medidas do poder público para enfrentamento da violência nos últimos anos, possuem especial destaque três leis, quais sejam, I) a Lei nº 8.072/1990, Lei de Crimes Hediondos; II) a Lei 8.930/1994, que tornou o homicídio qualificado crime hediondo; e III) a Lei 9.677/1998, que versa sobre crimes contra a saúde pública. A primeira é objeto de muitos comentários nos meios de comunicação e foi confeccionada a fim de reforçar as possibilidades de punição, com base no entendimento de que “o aumento da pena destinasse, como é óbvio, a desestimular os eventuais criminosos”⁷. A

⁵ MASSON, Cleber Rogério. *Direito penal esquematizado* : parte geral. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2011. p. 11.

⁶ Idem.

⁷ FIGUEIREDO, Isabel (Coord.). *A Lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal*. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/torviolpolsist/RelILANUD.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2015.

segunda tramitou no parlamento sob forte e emotiva influência da novelista Glória Perez, mãe de uma atriz brutalmente assassinada, convertendo-se lei sem maiores discussões, tratando-se, portanto, de um exemplo que representa bem o fenômeno explanado anteriormente⁸. Já a terceira lei, ao tornar possível que a venda de um cosmético falsificado seja punida com rigor superior ao de um homicídio simples, é um dos principais exemplos de como as emoções coletivas e obstinações políticas de um dado momento podem gerar incongruências na lógica sistêmica da lei penal.

Não obstante tais leis tragam consigo o claro objetivo de coibir a conduta delituosa, é imperioso reconhecer que, conforme demonstram os índices de criminalidade supramencionados e as afirmações de Cleber Masson acima expostas, o recrudescimento de penas e a expansão dos fatos previstos em lei como crimes não constituem por si sós formas eficazes de reduzir a criminalidade, no Brasil.

Apesar da lei penal, as ocorrências de infrações penais crescem acompanhadas da multiplicação da quantidade de pessoas encarceradas. Em termos mais exatos, segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública⁹, de 2011 a 2014, dentre os crimes de estupro, furto de veículo, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo de veículo e latrocínio, apenas as lesões corporais seguidas de morte diminuíram, ao passo que todos os demais tiveram sua incidência aumentada. Acrescente-se, ainda, que, no mesmo período, a população prisional cresceu de 514,6 mil para 607,7 mil presos¹⁰. Ou seja, em um lapso temporal inferior a cinco anos, quase cem mil pessoas ingressaram no sistema prisional, o que demonstra que se está prendendo mais, entretanto a criminalidade não está a decrescer.

⁸Idem.

⁹BRASIL. *Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública*. Disponível em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

¹⁰BRASIL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN*. – Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-doinfopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

3 O crescimento da população prisional e os desafios de ordem material e humana

A expansão das normas e das medidas de enfrentamento da violência, acompanhada do considerável aumento da criminalidade, mantém nítida relação de causa e efeito com a piora no quadro de superlotação carcerária, dificultando a ressocialização dos apenados e tornando mais desafiadora a gestão dos limitados recursos públicos, devido à necessidade de realizar mais despesas no setor penitenciário.

O número de pessoas encarceradas é a principal medida de todas as questões penitenciárias. Para ter-se uma ideia preliminar da magnitude do imbróglio em pauta, é importante ter em mente que, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, de junho de 2014, entre os anos de 1990 e 2014¹¹, a população prisional brasileira cresceu 575%, passando de um quantitativo de 90.000 para 607.731 presos. Ainda, segundo o mesmo documento, entre os anos 2000 e 2014, “a população prisional cresceu, em média, 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161%, valor dez vezes maior que o crescimento do total da população brasileira, que apresentou aumento de apenas 16% no período, em uma média de 1,1% ao ano”¹². Ademais, no que diz respeito à quantidade de pessoas sob a custódia estatal, impende salientar que, entre 1995 e 2010, o Brasil foi o segundo país do mundo onde mais aumentou a população carcerária, registrando um crescimento de 136%, ficando atrás apenas da Indonésia, onde a elevação foi de 145%¹³.

Ocorre que a Administração Penitenciária, atualmente, encontra-se frente a uma situação crítica que engloba questões mais complexas do que a simples criação de novos espaços para acomodar o crescente contingente de pessoas detidas. Está-se diante do agravamento de uma problemática de índole humanitária, porquanto o adequado cumprimento da Constituição Federal e da Lei de Execução Penal está intrinsecamente vinculado à individualização da pena de cada uma das pessoas que ingressam no sistema prisional e ao fornecimento de condições que propiciem sua reinserção social.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ BARROCAL, André. Se cadeia resolvesse, o Brasil seria exemplar. *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/838/se-cadeia-resolvesse-4312.html>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

O sucessivo incremento da cifra de pessoas encarceradas deixou a Administração Pública em uma situação sensível, visto que a área penitenciária, historicamente problemática, passou rapidamente para um grau de demandas superior à capacidade de reação do Poder Público. O resultado disso foi uma maior complexidade na execução de políticas de reinserção social, a crescente desumanização do sistema penitenciário e o fortalecimento das organizações criminosas no interior dos presídios.

Tendo em vista que cada preso representa uma “unidade geradora de despesa” para os cofres públicos, conclui-se que, em razão do fato de a população prisional ter se expandido, o encarecimento do sistema penitenciário tornou-se uma consequência lógica. Nesse diapasão, vale atentar que o aumento das dotações orçamentárias neste segmento da Administração Pública é apenas parte de um extenso conjunto de medidas que se fariam imprescindíveis para se manter uma estrutura minimamente digna nos presídios brasileiros. Nesse sentido, além de novos prédios, são indispensáveis novos agentes penitenciários, armamentos, alimentos, profissionais de saúde e assistência social, medicamentos, defensores públicos, entre outros recursos necessários ao funcionamento do sistema penitenciário.

Somado a isso, estão os obstáculos políticos. É cediço que a obtenção de recursos para investimentos na área penitenciária passa pelo crivo dos grupos de pressão que exercem influência sobre o governo brasileiro. Dessa forma, aplicar dinheiro público em projetos relacionados ao sistema prisional significa confrontar interesses fortes. A título exemplificativo, impende salientar que, segundo o jornal “Estadão”¹⁴, a implementação do Plano Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, programa do governo federal que destinou verbas para a construção de presídios e outras medidas, foi “afetada por atrasos na liberação de recursos, uma vez que, entre 2013 e 2014, o governo federal desviou 34% das verbas destinadas à expansão do sistema prisional para financiar obras da Copa do Mundo”. Cuidou-se, portanto, uma conflitante escolha de prioridades, em que se optou pela utilização do escasso dinheiro público para resolução de uma demanda questionável, sob o ponto de vista do interesse público, deixando de atender outras.

Essas escolhas se revelam ainda mais dramáticas, quando se

¹⁴BARROCAL, André. Fracassa o plano para presídios. *Estadão*. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,fracassa-o-plano-para-presidios,1683463>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

verifica que, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014¹⁵, os custos com prisões e unidades de medidas socioeducativas somaram 4,9 bilhões de reais, no ano de 2013, e que, conforme o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, “o custo de construção para cada vaga no sistema prisional varia entre vinte e setenta mil reais”¹⁶. Observando-se esta questão sob uma perspectiva comparativa, é possível constatar que se gasta mensalmente por cada preso um valor que se aproxima ao investido anualmente com alunos da rede pública de ensino, ou seja, entre 2,5 mil e 3 mil reais¹⁷.

Em paralelo ao imbróglio de natureza financeira estão as questões de caráter humanitário. Além das verbas públicas, as políticas de incentivo à reabilitação da pessoa submetida à pena privativa de liberdade demandam esforços que transcendem a seara econômica. Assim, no tocante às dificuldades derivadas do aumento da população carcerária, verificadas na perspectiva humanitária, é bastante elucidativo o raciocínio de José Ribamar da Silva¹⁸, ao sustentar que

Os custos crescentes do encarceramento e a falta de investimentos no setor por parte da administração pública que geram a consequente superlotação das prisões, estão, na base das dificuldades do nosso sistema penitenciário, onde decorrem problemas como a falta de condições necessárias à sobrevivência (falta de higiene, regime alimentar deficiente, falta de leitos); deficiências no serviço médico; elevado índice de consumo de drogas; corrupção; reiterados abusos sexuais; ambiente propício à violência; quase ausência de perspectivas de reintegração social; e inexistência de uma política ampla e inteligente para o setor.

¹⁵LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). *Anuário brasileiro de segurança pública 2015*. Disponível em: <http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2015.

¹⁶BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnccp-1/imagens-cnccp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2015.

¹⁷BARROCAL, André. Se cadeia resolvesse, o Brasil seria exemplar. *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/838/se-cadeia-resolvesse-4312.html>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

¹⁸SILVA, José Ribamar da. *Prisão: ressocializar para não reincidir*. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/monografia_joseribamar.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

Da afirmação acima, depreende-se que a construção de um sistema penitenciário nos moldes idealizados pela Lei de Execução Penal exige a implantação de políticas públicas capazes não apenas de melhorar a estrutura física das unidades prisionais, mas também de atender aos direitos da pessoa presa, superando os graves obstáculos decorrentes da violência que se mostram consolidados na realidade penitenciária. Isto é, para que se chegue a uma situação minimamente digna pelos parâmetros previstos no art. 11 da Lei 7.210/1984, cumpre garantir à pessoa, sob custódia, assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Vale frisar que todo esse amparo deve ser efetuado no sentido de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, o que, lamentavelmente, não tem acontecido.

Se o pensamento humano é condicionado pelos estímulos exteriores que recebe, é de esperar-se que a sociabilidade de um detento, em razão da elevada tensão, presente no cotidiano das superlotadas prisões brasileiras, seja seriamente prejudicada, dificultando, ainda mais, sua reintegração à sociedade. Nesse sentido, cumpre indagar: “como esperar que indivíduos desviantes se adequem às regras sociais, segregando-os da sociedade e inserindo-os em um microcosmo prisional com suas próprias regras e cultura?”¹⁹

O contato com a família, a prática religiosa e a assistência psicossocial do apenado são nítidos fatores facilitadores da sua ressocialização. Todavia, o acesso ao trabalho e à educação destaca-se como principais meios de promoção da reinserção social. Através do estudo e do labor, as pessoas privadas de sua liberdade implantam em seu cotidiano hábitos positivos que lhes auxiliam na superação de carências na formação educacional e na ampliação da capacitação profissional. No que se refere à educação, conforme lição de Silva e Braga²⁰, esses hábitos positivos partem, especialmente, da assimilação, pela pessoa do preso, de noções de cidadania e da formação de um senso crítico que lhe seja benéfico, a saber,

¹⁹BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Reincidência criminal no Brasil: relatório de pesquisa*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

²⁰BRAGA, Rômulo Rhemo Palitot; SILVA, Mazukyevicz Ramon S. N. *Segurança pública e direitos humanos: o que pode a educação na prisão?* Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pri_mafacie/article/view/9075/6703>. Acesso em: 14 jan 2015.

A escola nos presídios teria assim uma grande responsabilidade na formação de cidadãos, não só no que diz respeito aos benefícios da instrução escolar e fortalecimento da autoestima dos reclusos, mas, sobretudo, operando a conscientização de direitos e deveres, possibilitando assim um processo de modificação, capaz de melhorar a visão de mundo dos prisioneiros através de um senso crítico que auxilie no entendimento do valor da liberdade e do trabalho, na melhoria do comportamento dentro da instituição prisional e na criação de oportunidades quando do reingresso na sociedade.

Diante dessas informações, impende salientar que agrava ainda mais o quadro atual o fato de grande parcela das pessoas recolhidas nos estabelecimentos prisionais possuírem pouca ou nenhuma instrução escolar. Conforme dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias²¹, de junho de 2014, 53% da população prisional não completou o ensino fundamental, e 6% são analfabetos. Ademais, muitos dos apenados são oriundos de famílias desestruturadas, tendo, ainda, baixo grau de capacitação profissional. Sendo assim, ao associar esses dados ao fato de as casas de detenção brasileiras serem ambientes onde são postas em risco as integridades física e psicológica dos apenados, revela-se pouco provável a concretização do ideal de ressocialização imbuído na Lei de Execução Penal.

Com efeito, tendo em mente a importância dos elementos acima elencados na consecução da desejada harmônica integração social do condenado, nota-se que a manutenção do atual ritmo de crescimento da população carcerária sem a proporcional expansão do sistema penitenciário e dos serviços que lhe são inerentes traz para a sociedade efeitos inegavelmente nefastos, na medida em que se exacerbam as notórias falhas hoje existentes, no tocante à precariedade da assistência jurídica, às poucas oportunidades de acesso à educação e ao trabalho, à violência praticada pelo Estado e pelos próprios apenados, entre outros obstáculos. Somado a isso, cumpre considerar que a falta de avanços na administração penitenciária implica a elevação do potencial de

²¹ BRASIL. *Levantamento nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, – Jun 2014*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-doinfen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

rebeliões, movimentos, em regra, violentos, em que se pede, normalmente, a mera materialização de direitos já conferidos aos presos pela Lei de Execução Penal.

Sendo assim, ao perceber a atual inaptidão do Estado para concretizar em sua inteireza os comandos estabelecidos pelo legislador na Lei de Execução Penal, deduz-se que o potencial de reintegração de presos à sociedade por intermédio da atuação estatal é nitidamente pífio. Esta constatação tem o condão de conduzir quem analisa o cenário prisional às seguintes indagações: I) deve-se gastar mais com o sistema penitenciário? II) vale a pena prender mais? III) é necessário manter pessoas na prisão por mais tempo? IV) a atual sistemática jurídico-penal é adequada para a realidade brasileira?

4 Os rumos da política penitenciária brasileira num cenário de hipertrofia do Direito Penal e ineficiência do sistema prisional

Como visto anteriormente, o crescimento da população carcerária e a atual realidade da Administração Penitenciária revelam um estado de patente afronta aos ideais da Lei de Execução Penal, tornando questionável o clamor social por novos tipos penais e maiores penas, dadas as suas consequências.

O Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Cardozo, por ocasião do lançamento do Relatório Nacional de Informações Penitenciárias de junho de 2014, ao apresentar dados relacionados ao déficit de 231 mil vagas no sistema penitenciário, fez a seguinte sustentação perante o público que o ouvia: “se os senhores têm alguma dúvida de que nós estamos enxugando gelo, ainda mais se nós considerarmos que nós temos mais de quatrocentos mil mandados de prisão em aberto, os senhores não estarão com a visão equivocada”²².

Essa declaração faz qualquer analista do tema conceber o quão distante as políticas públicas da área penitenciária estão das expectativas da sociedade e do próprio governo. Não há que se negar que se está diante de um sistema historicamente falho e que, com o avançar dos anos, não tem sido objeto de mudanças significativas em seu

²²BRASIL poderá ter mais de 1 milhão de presos até 2022, diz Cardozo. *GI*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/cardozo-diz-que-sistema-prisional-brasileiro-e-muito-ruim.html>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

aspecto qualitativo. Isto porque, malgrado a Lei de Execução Penal date do ano de 1984, desde essa época, o desrespeito ao referido diploma legal faz parte da realidade pátria, fato que sinaliza a incapacidade do Estado de fazer frente aos desafios da gestão penitenciária.

Nesse sentido, mostra-se relevante sublinhar a seguinte análise do sistema prisional, feita por Fischer e Abreu²³, no ano de 1987:

Particular, contudo, é o modo como a questão penitenciária vem sendo, nesta sociedade, abordada na imprensa periódica, nos gabinetes executivos, no plenário parlamentar e mesmo nos debates públicos. Insiste-se em tratá-la como problema técnico e atual. Técnico porque reclama medidas profiláticas de saneamento e de aperfeiçoamento institucional, como sejam, o aumento da oferta de vagas, a consolidação de frentes de trabalho prisional, a abertura de oportunidades escolares, a promoção de recursos humanos capacitados para as peculiaridades da organização penitenciária. Atual porque entendido como conjuntural, fruto de condições econômicas e sociais adversas e momentâneas que, superadas, poderão conduzir o controle da criminalidade, da violência e da vida no interior das prisões a padrões considerados compatíveis com os meios disponíveis e com as metas a serem alcançadas; vale dizer, compatíveis com padrões racionais de “terapêutica criminiátrica”. É justamente nesse modo de abordar a questão penitenciária que parecem residir os impasses e dilemas que o fundamentam, quer do ponto de vista de suas realizações, quer do ponto de vista ideológico.

Atente-se que tanto as expectativas contidas na obra supracitada, que data de 1987, quanto a recente manifestação de José Eduardo Cardozo, acima exposta, deixam transparecer que a qualidade do sistema prisional pátrio pouco mudou desde a edição da Lei de Execução Penal, uma vez que o contingente de pessoas encarceradas continua a crescer, não havendo mudança sensível nas características da

²³ ABREU, Sérgio França Adorno de; FISCHER, Rosa Maria. *Políticas penitenciárias, um fracasso?* Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000200012>. Acesso em: 14 jan. 2015.

gestão prisional e estando a reinserção social longe de ser um fato comum, na medida em que os índices de reincidência se mostram em patamares elevados.

É de se admitir, portanto, que o povo brasileiro está a testemunhar um ciclo vicioso, no qual o Estado e a sociedade reproduzem uma lógica social, política e econômica que faz com que a criminalidade se expanda sem que os fenômenos que lhes dão causa sejam atacados eficazmente. Assim, ao associar essa afirmação ao fato de a legislação penitenciária em vigor não ser executada de maneira eficiente, pode-se concluir que as normas jurídicas se multiplicam, administradores públicos se sucedem em altos cargos, novas propostas de gestão são postas em prática, mas as causas determinantes para o insucesso do sistema prisional brasileiro não são efetivamente solucionadas.

Nesse cenário, as forças que impulsionam o desejo de retaliação e retribuição contra os praticantes de delitos estão sendo progressivamente confrontadas por ideias amparadas numa visão crítica da eficácia prática das medidas adotadas, relativizando as concepções morais que motivam a utilização da pena em seu aspecto simbólico e disciplinador da conduta dos delinquentes.

Nos últimos anos, o arcabouço legislativo e as instituições ligadas ao sistema penitenciário têm sinalizado que os rumos do setor prisional devem ter como norte a diminuição do encarceramento, a reavaliação dos parâmetros adotados para quantificar as penas, a redução das prisões provisórias, a maior valorização das alternativas penais, entre outras medidas que apontam para uma fuga do estado atual, por meio de práticas que tenham consequências mais racionais e menos retaliatórias. Desse modo, nota-se que parcela do poder público e da sociedade segue uma pauta diametralmente oposta àquela que sustenta a hipertrofia do Direito Penal e a ampliação das vagas no sistema penitenciário. Assim, iniciativas do Estado e de instituições privadas têm sido postas em prática, de sorte a buscar mais eficácia e justiça na execução penal.

Nessa perspectiva, algumas leis possuem destacado relevo: I) a Lei nº 9.099/1995, que, além de instituir os Juizados Especiais, estabeleceu regras processuais penais que propiciam a transação penal e a aplicação de penas alternativas às privativas de liberdade, criando, ainda, o instituto da suspensão condicional do processo, evitando punições desnecessárias; II) a Lei nº 12.258/2010, que dispõe sobre a possibilidade de utilização de equipamento de vigi-

lância indireta pelo condenado nos casos nela especificados, admitindo o monitoramento eletrônico de pessoas submetidas à saída temporária no regime semiaberto e à prisão domiciliar, sendo formulada seguindo a filosofia do combate à superpopulação carcerária, conforme preceitua a justificção de seu projeto de lei; III) a Lei 12.433/2011, que prevê a remição de parte do tempo de execução da pena pelo estudo, possibilitando a diminuição do tempo de prisão de muitos apenados através da educação; IV) a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, que regulamenta as audiências de custódia, baseada no nítido intuito de reduzir a quantidade de presos provisórios no Brasil; além de outras medidas.

De outra banda, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), órgão encarregado de pensar sistemicamente o segmento prisional e propor políticas públicas para o seu aperfeiçoamento, conforme expõe o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 2015, tem examinado seu campo de atuação sob duas perspectivas principais, quais sejam: I) a “porta de entrada do sistema prisional”, em que se estudam as questões de segurança pública que reverberam sobre o campo penitenciário, causando a superlotação; e II) as alternativas penais, avaliando os efeitos produzidos pela prisão e outras formas de sanção penal tradicionais.

Atento à realidade do sistema prisional brasileiro, o CNPCC, em outubro de 2015, editou o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, fixando as diretrizes para implantação das ações necessárias ao desenvolvimento da área em questão. Esse plano segue uma linha de pensamento dotado de patente intenção de promover uma reflexão sobre o grau de punição atribuído por lei a crimes que não geram significativo prejuízo a bens jurídicos penalmente relevantes e prega a diminuição do encarceramento no País. Nesse diapasão, o documento defende expressamente que

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 pública²⁴.

Assim, com base na ideia de que se deve buscar maior eficácia e efetividade na execução das penas, o CNPCP elaborou diretrizes para o sistema penitenciário brasileiro, reconhecendo que as alternativas penais devem ser o mecanismo central da política criminal brasileira, em vez da privação da liberdade. Destarte, o documento supracitado faz orientações no sentido de um uso mais moderado do instituto da prisão, defendendo uma maior utilização das audiências de custódia, da prisão domiciliar, da mediação penal, da justiça restaurativa e do monitoramento eletrônico no combate ao encarceramento provisório.

Na esfera privada, tem se destacado o chamado “Método APAC”, que consiste na execução da sentença penal condenatória mediante a colaboração de uma entidade civil de Direito Privado, que promove a recuperação de presos com base em metodologia fundada na valorização humana. Trata-se de pessoa jurídica que administra Centros de Reintegração Social de presos, nos quais os próprios reeducandos “são responsáveis pela sua recuperação e têm assistência espiritual, médica, psicológica e jurídica prestada pela comunidade”²⁵.

A APAC, sigla utilizada para designar a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, tem se expandido pelos Estados da Federação, fomentando a recuperação de pessoas condenadas, mediante a aplicação dos doze elementos que dão lastro ao seu método de execução penal, que são: 1) participação da comunidade; 2) ajuda mútua entre os recuperandos; 3) trabalho; 4) religião; 5) assistência jurídica; 6) assistência à saúde; 7) valorização humana; 8) família; 9) trabalho voluntário; 10) Centro de Reintegração Social – CRS; 11) mérito; 12) jornada de libertação com Cristo. A metodologia implementada pela APAC, de

²⁴BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

²⁵TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Associação de Proteção e Assistência aos condenados: criação e implantação nos municípios. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/97/801/file/Conteudos/Forum_de_Modernizacao_e_Humanizacao_do_Sistema_Prisional/Apresentacao_APAC.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

acordo com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais²⁶, tem gerado efeitos benéficos para o sistema prisional desse Estado, pois, nas unidades onde o método em questão é aplicado, o custo de manutenção de um preso corresponde a 1/3 (um terço) do que se gasta com um detento do sistema penitenciário comum. Além disso, “estima-se que a reincidência entre os egressos das unidades APAC gira em torno de 15% (quinze por cento), enquanto que os oriundos do sistema comum alcançam o percentual de 70% (setenta por cento)”²⁷.

Frise-se que, em Minas Gerais, funcionam mais de trinta APAC, e mais 94 estão instaladas em outras unidades da federação²⁸.

Com efeito, depreende-se da análise conjuntural ora exposta que a expansão das penas e do sistema prisional não se mostra como solução salutar ou economicamente viável para o enfrentamento da criminalidade no Brasil. A experiência histórica do País, associada ao direcionamento político seguido pela legislação recente em matéria de política criminal e penitenciária, demonstra a insustentabilidade de modelos que prezem somente pelo reforço da retaliação estatal ao crime.

5 As dificuldades do Estado em solucionar os problemas do sistema penitenciário e suas consequências

Consoante os relatos e argumentos expostos nas seções anteriores, nota-se um descompasso entre o clamor social por mais punição e o estado do atual modelo de encarceramento que não proporciona os efeitos educativos também desejados pela sociedade. Ao se verificar que as demandas por mais vagas e serviços no sistema prisional não são proporcionais à capacidade do Estado de atendê-las suficientemente, compreende-se que o País está caminhando em direção ao agravamento do estado de precariedade em que se encontram seus centros de detenção. Assim, não haveria outra razão para

²⁶TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Projeto novos rumos – Metodologia APAC*. Disponível em: <<http://ftp.tjmg.jus.br/presidencia/projetonovosrumos/>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

²⁷Idem.

²⁸ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE ITAÚNA/MG. *Relação das APACS do Brasil*. Disponível em: <<http://www.giovaniemissione.it/gim/documenti/indirizzi%20apac.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

que os Poderes da República não agissem em prol de uma agenda que promova uma política penitenciária que impeça que o sistema entre em colapso. Nessa perspectiva, as diretrizes da política penitenciária, estabelecidas pelo CNPCP, visam a orientar as ações do poder público em um sentido inconciliável com as demandas legislativas por mais tipos penais e maiores penas.

Percebe-se, pelos fatos já expostos, que há uma promissora linha de atuação do Estado e da sociedade civil organizada que parte do reconhecimento de que a revisão de certos aspectos qualitativos das políticas criminal e penitenciária surtem efeitos mais positivos para a segurança pública e para o sistema prisional que a própria materialização de normas fundadas em um ímpeto de retaliação de uma sociedade amedrontada.

Os rumos da política penitenciária almejados pelo CNPCP não reproduzem uma mera lógica moral ou sentimental de diminuição do custo humanitário de um sistema prisional que não reintegra socialmente os apenados e que contribui para a piora da condição social daqueles que nele adentram. Mais do que isso, as diretrizes traçadas pelo órgão supra-mencionado em seu Plano Nacional representam uma luta por uma revisão racional e paradigmática do caminho que a sociedade brasileira deseja seguir.

Considerando a dificuldade de formar-se consenso social significativo acerca de como dirigir a política criminal e penitenciária no Brasil, dadas as razões que dão ensejo ao fenômeno da hipertrofia do Direito Penal, além de outras de índole política, o CNPCP exerce relevante tarefa ao propor uma agenda para o setor penitenciário que, de certa forma, conduz os agentes públicos a reanalisar o ciclo vicioso que domina as políticas de defesa social, na medida em que pugna pela prática de atos consideravelmente distintos dos que são planejados e executados pelos órgãos de segurança pública Brasil afora.

Essa nova perspectiva para o sistema prisional, plasmada nos fatos apresentados no tópico anterior, sugere que o setor penitenciário é falho e precisa ser modificado, de sorte a conter os já elevados custos humanitários e econômicos de um sistema de execução penal caro e que, em raros casos, cumpre seus objetivos legais.

Desta feita, verifica-se que a urgência dos problemas decorrentes da superpopulação carcerária e da precariedade do sistema prisional está a promover uma revisão pragmática das políticas criminal e penitenciária. Surge, assim, uma tendência de fortalecimento de políticas públicas

desconexas dos argumentos morais de retaliação sustentadores da hipertrofia do Direito Penal.

O que o País está a vivenciar é justamente a superação, em muitos casos, dos custos da retaliação em face dos benefícios por ela trazidos, uma vez que a elevação do encarceramento não tem diminuído a criminalidade de modo significativo. Como bem leciona Richard Posner²⁹, não obstante a ameaça de retaliação pelo crime seja o mecanismo fundamental de preservação da ordem pública, nos casos em que os benefícios da retaliação forem inferiores aos custos, esta pode se tornar um ato irracional.

Esta análise é sobremaneira enriquecida quando comparada aos debates que estão a ocorrer nos Estados Unidos, no ramo em questão. Atualmente, as mais elevadas instâncias políticas estadunidenses estão levando a cabo uma relevante discussão a respeito dos malefícios de se sustentar a atual situação, na qual 25% da população prisional do planeta se encontram nas prisões norte-americanas, enquanto que apenas 5% da população mundial vivem em tal país³⁰. Isso fez com que, em discurso proferido em 12 de janeiro de 2016, o Presidente Barack Obama conclamasse o Congresso Americano para trabalhar em prol de uma reforma na política criminal, sustentando a necessidade de se diminuir o encarceramento.

Diante desse fato, vários pontos levados ao debate público têm ampla serventia para a reflexão sobre o sistema prisional brasileiro, embora a situação socioeconômica daquele país seja muito distinta da verificada no Brasil, e o grau criminalidade lá encontrado esteja em níveis considerados historicamente baixos.

Destarte, vale levar em conta certos aspectos da realidade americana que, apesar das diferenças entre os países, mantém nítida consonância com os problemas enfrentados no Brasil e contribuem na resolução dos problemas aqui verificados, quais sejam, I) nos EUA, apenas 12% da redução do número de ocorrências de crimes contra a propriedade podem ser atribuídos ao aumento do encarceramento³¹, o que significa que, nesses casos, a

²⁹ POSNER, Richard A. *A economia da justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 248-249.

³⁰ CHETTIAR, Inimai M.; FINKELMAN, Abigail. *If You Blinked, You Missed When Obama Made Criminal Justice Reform History*. Disponível em: <<http://www.brennancenter.org/analysis/if-you-blinked-you-missed-when-obama-made-criminal-justice-reform-history>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

³¹ *Ibidem*. Jailhouse nation. The economist, Nova Iorque: The Economist Newspaper Limited, 2015: p. 11. 20-26 jun. 2015.

prisão pode não ter efeito significativo no combate ao crime; II) nos EUA, os Estados com as maiores populações carcerárias não têm menos crimes que os que possuem as menores; III) nos EUA, o encarceramento em massa tem contribuído para a desestruturação de famílias da classe trabalhadora; IV) uma condenação a trinta anos de prisão não coíbe o crime mais que uma pena de dez anos de privação de liberdade, porém a primeira custa três vezes mais caro que a segunda; V) o objetivo da política penitenciária deveria ser a redução do dano que o crime causa à sociedade e não a mera retaliação pela conduta praticada; VI) se a prisão não oferece condições de reinserção social, na prática, os efeitos da pena vão se estender para além do seu período de cumprimento, tornando ainda mais difícil para o condenado a construção de uma nova vida e mantendo a reincidência criminal como uma alternativa de sobrevivência.

Do exame da experiência vivenciada pelos Estados Unidos, depreende-se que é necessário um afastamento das animosidades que induzem à reprodução de uma lógica que tende a distanciar as penas da pessoa do criminoso, a fim de criar um sistema penal proporcional e justo. Em suma, o que se deve compreender com os fatos que estão tendo lugar no Brasil e nos Estados Unidos é o que Aury Lopes Júnior³² defendeu nos seguintes termos:

A criminalidade é fenômeno social complexo, que decorre de um feixe de elementos, onde o que menos importa é o direito e a legislação penal. A pena de prisão está completamente falida, não serve como elemento de prevenção, não reeduca e tampouco ressocializa. Como resposta ao crime, a prisão é um instrumento ineficiente e que serve apenas para estigmatizar e rotular o condenado, que, ao sair da cadeia, encontra-se em uma situação muito pior do que quando entrou. Se antes era um desempregado, agora é um desempregado e ex-presidiário. Destarte, a prisão deve ser reservada para os crimes graves e os criminosos perigosos. Não deve ser banalizada.

³²JÚNIOR, Aury Lopes. *Violência urbana e tolerância zero: verdades e mentira*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5805>. Acesso em: 2 fev. 2016.

Assim sendo, cumpre aos brasileiros se debruçarem sobre a questão prisional e optar por uma via, dentre uma das três possíveis: I) expandir progressivamente as normas penais incriminadoras e as penas em vigor, aumentando as despesas com policiamento e encarceramento; II) manter o estado atual das coisas com políticas públicas e normas tendentes a adaptar a sociedade a um estado permanente de elevada violência, sem sua superação; III) diminuir o encarceramento, proliferando políticas sociais orientadas a combater as causas dos crimes e outras que prezem pela reinserção social do condenado. Notadamente, pelo que já foi debatido, percebe-se a formação de um quadro em que os fatos tendem a se impor. Ou seja, as condições do sistema prisional têm feito surgir uma tendência para que essa terceira via se materialize em confronto com a primeira.

6 Considerações finais

Analisando o fenômeno da hipertrofia do Direito Penal em associação com a precariedade do sistema prisional e o surgimento de novas normas e atores políticos que defendem uma política penitenciária diametralmente oposta ao ímpeto punitivo que move a expansão das normas penais incriminadoras e das penas a elas relacionadas, o presente trabalho expõe um cenário de inexistência de consenso a respeito dos rumos que devem ser seguidos pelas políticas criminal e penitenciária, apontando uma tendência de revisão das escolhas a serem feitas em relação à gestão carcerária.

Registre-se que esta obra não se propõe a sustentar que as leis penais não inibem os crimes. Certamente, há um nexo de causa e consequência entre ambas. O que se pode, contudo, defender é que, no atual momento histórico, as leis, por si sós, não obstaculizam os crimes eficazmente, razão pela qual ganha força no âmbito do governo e da sociedade civil uma vertente de política criminal e penitenciária fundamentada em uma sensatez pragmática, através da qual o impacto humanitário e econômico causado pela precariedade do sistema prisional interfere significativamente nos rumos a serem seguidos nesta área.

Essa linha de raciocínio pragmática tem como efeito, em última análise, a concretização princípio da dignidade humana e em outros direitos fundamentais, em vários aspectos, porém cabe ter em mente que são os fatos que estão se impondo. Não se deve olvidar que essa base

jurídica faz parte do ordenamento jurídico brasileiro há décadas, nunca se mostrando ser o suficiente para viabilizar mudanças significativas na realidade prisional do Brasil, motivo pelo qual este trabalho sustenta que os problemas de ordem material e econômica inerentes à administração penitenciária têm constituído o motor principal dessa nova forma de visualizar o setor prisional. Urge conferir sustentabilidade ao sistema prisional.

É oportuno sublinhar, ainda, que, conquanto não seja plausível prever como serão conduzidas as políticas criminal e penitenciária nos próximos anos, é possível perceber o surgimento de uma tendência de racionalização das políticas públicas e normas processuais pertinentes à execução penal. Algumas das novas regras do Processo Penal e as ações mais inovadoras da seara penitenciária seguem uma linha de pensamento segundo a qual não há como lograr êxito nas políticas de segurança pública assentadas no incremento da punição penal e na conseqüente construção de mais estabelecimentos prisionais.

Com efeito, cabe reconhecer que o enfrentamento da violência no Brasil, quando se faz guiado pela ótica de aumento sistemático das sanções penais e do conjunto de normas abarcadas pelo Direito Penal, tende a prolongar um ciclo vicioso que conjuga temor, demagogia e uma adaptação à atual conjuntura, obstaculizando ações reformadoras de longo prazo, mascarando o problema por intermédio de uma falsa sensação de reação ao quadro de perigo instalado no seio da sociedade. Deve-se compreender que encarar a insegurança pública com normas penais e com o mero aumento do tamanho dos órgãos de persecução penal não traz a lume o real problema criminal e penitenciário do País.

Portanto, as políticas criminal e penitenciária, quando não são planejadas juntamente com medidas relacionadas à educação, ao trabalho e à saúde estão fadadas ao insucesso ou a um pequeno avanço fundado em paliativos. A criminalidade e a insegurança devem ser superadas a partir do estabelecimento de políticas sociais focadas na melhoria das condições de vida da população, especialmente no que diz respeito aos setores mais vulneráveis, como os de baixa escolaridade, os desempregados, os viciados em drogas, aqueles com família desestruturada, entre outros grupos sociais mais expostos à marginalidade. Sem uma agenda norteada por esse raciocínio, é improvável que surjam melhorias significativas no sistema prisional que impliquem a materialização da Lei de Execução Penal.

Referências

ABREU, Sérgio França Adorno de; FISCHER, Rosa Maria. *Políticas penitenciárias, um fracasso?* Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000200012>. Acesso em: 14 jan. 2015.

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE ITAÚNA/MG. *Relação das APACS do Brasil*. Disponível em: <<http://www.giovaniemissione.it/gim/documenti/indirizzi%20apac.pdf>>. Acesso em: 28 jan 2015.

BARROCAL, André. Fracassa o plano para presídios. *Estadão*. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,fracassa-o-plano-para-presidios,1683463>>. Acesso em 12 jan. 2015.

_____. Se cadeia resolvesse, o Brasil seria exemplar. *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/838/se-cadeia-resolvesse-4312.html>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

BRAGA, Rômulo Rhemo Palitot; SILVA, Mazukyevicz Ramon S. N. *Segurança pública e direitos humanos: o que pode a educação na prisão?* Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/9075/6703>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2015.

_____. Poderá ter mais de 1 milhão de presos até 2022, diz Cardozo. *G1*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/cardozo-diz-que-sistema-prisional-brasileiro-e-muito-ruim.html>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Reincidência criminal no Brasil: relatório de pesquisa*. Disponível em: <<http://>

www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. *Levantamento nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN*, – Jun 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-doinfopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. *Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública*. Disponível em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

CHETTIAR, Inimai M.; FINKELMAN, Abigail. Jailhouse nation. *The economist*, Nova Iorque: The Economist Newspaper Limited, 2015: p. 11.20-26 jun. 2015.

_____. *If You Blinked, You Missed When Obama Made Criminal Justice Reform History*. Disponível em: <<http://www.brennancenter.org/analysis/if-you-blinked-you-missed-when-obama-made-criminal-justice-reform-history>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FIGUEIREDO, Isabel (Coord.). *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/torviolpolsist/RelILANUD.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

JÚNIOR, Aury Lopes. *Violência urbana e tolerância zero: Verdades e mentira*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5805>. Acesso em: 02 fev. 2015.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). *Anuário brasileiro de segurança pública 2015*. Disponível em: <http://www.mpma.mpf.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. _____. Disponível em: em: <<http://www.forumseguranca.org>>.

br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2015.

MASSON, Cleber Rogério. *Direito penal esquematizado*: parte geral. 4.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2011.

NÓBREGA, José Flóscolo da. *Introdução ao Direito*. 8. ed. rev. e atual. João Pessoa: Edições Linha d'Água, 2007.

POSNER, Richard A. *A economia da justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. *Ética*. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

SILVA, José Ribamar da. *Prisão*: ressocializar para não reincidir. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/monografia_joseribamar.pdf>. Acesso em: 12 jan 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Associação de Proteção e Assistência aos condenados: criação e implantação nos municípios. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/97/801/file/Conteudos/Forum_de_Modernizacao_e_Humanizacao_do_Sistema_Prisonal/Apresentacao_APAC.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Projeto Novos Rumos – Metodologia APAC. Disponível em: <<http://ftp.tjmg.jus.br/presidencia/projetonovosrumos/>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da Violência*: mortes matadas por arma de fogo. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

