



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA-UEPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL

**POLÍTICA CRIMINAL:
FUNDAMENTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

CRISTIANO RODRIGO DE SOUZA BRITO

CAMPINA GRANDE - PB
2013

CRISTIANO RODRIGO DE SOUZA BRITO

**POLÍTICA CRIMINAL:
FUNDAMENTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

Monografia apresentada ao Curso de pós-graduação em DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Ms. Severiano Pedro do Nascimento Filho

CAMPINA GRANDE - PB

2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

B862p

Brito, Cristiano Rodrigo de Souza.

Política criminal [manuscrito]: fundamentos, tendências e desafios / Cristiano Rodrigo de Souza Brito. – 2014.

38 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Penal e Processual Penal) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

“Orientação: Prof. Me. Severiano Pedro do Nascimento Filho, Departamento de Direito Público”.

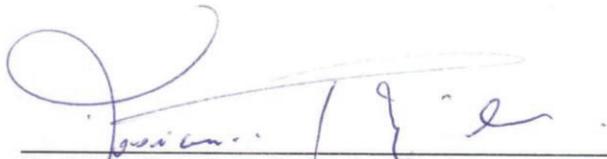
1. Direito penal. 2. Política criminal. 3. Segurança pública. I. Título.

21. ed. CDD 345

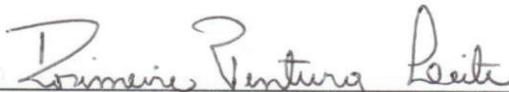
CRISTIANO RODRIGO DE SOUZA BRITO

**POLÍTICA CRIMINAL:
FUNDAMENTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS**

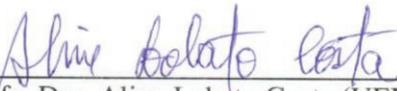
BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Severiano Pedro do Nascimento Filho (UEPB)
Orientador



Profa. Dra. Rosimeire Ventura Leite (UEPB)
Examinadora



Profa. Dra. Aline Lobato Costa (UEPB)
Examinadora

Monografia aprovada em: 13 de dezembro de 2013.

CAMPINA GRANDE – PB
2013

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo reconstituir uma breve revisão de literatura, a qual aspira a mostrar o conceito de política criminal, o movimento da lei e da ordem, assim como seus postulados, e a segurança pública. Conclui-se que o objetivo da política criminal não se exaure na infração penal, indo mais além, atuando na prevenção da criminalidade, ou seja, atua em todas as áreas – políticas, sociais, culturais, econômicas –, visando sempre a impedir a prática de crimes. Dentre as providências com vistas à prevenção da criminalidade, está a produção de leis, justas e humanas, adequadas à realidade social de cada tempo, já que cada época tem a criminalidade que os meios permitem. Desse modo, quem faz a política criminal acontecer é o legislador, tipificando crimes e estabelecendo as respectivas penas.

PALAVRAS-CHAVE: Política criminal. Segurança pública. Criminalização. Descriminalização. Lei e ordem.

ABSTRACT

This study aims to reconstruct a brief literature review, which aims to show the concept of criminal policy, the movement of law and order, and its principles, and public safety. It is concluded that the goal of crime policy does not end on offense, going further, taking action to prevent crime, or acts in all areas - political, social, cultural, economic - always seeking to prevent the commission of crimes . Among the measures for purposes of crime prevention, is the production of laws, just and humane, appropriate to the social reality of each time, as each time a crime has the means to allow. So, who does the criminal policy development is the legislature, criminalizing crimes and establishing their sentences.

KEYWORDS: Criminal policy. Public safety. Criminalization. Decriminalization. Law and order.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1 CONCEITO DE POLÍTICA CRIMINAL | 9 |
| 2 MOVIMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL | 13 |
| 2.1 NOVA DEFESA SOCIAL | 13 |
| 2.2 MOVIMENTO DA LEI E DA ORDEM..... | 14 |
| 2.3 NOVA CRIMINOLOGIA | 16 |
| 3 SEGURANÇA PÚBLICA | 19 |
| 4 MODELOS DE POLÍTICA CRIMINAL | 22 |
| 4.1 TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E A INADEQUAÇÃO DO MODELO LIBERAL..... | 22 |
| 4.2 O INTERVENCIONISMO ESTATAL NO DIREITO PENAL E POLÍTICA CRIMINAL | 23 |
| 4.3 INTERVENÇÃO ESTATAL MÍNIMA | 24 |
| 4.4 CRIMINALIZAÇÃO E DESCRIMINALIZAÇÃO | 26 |
| 5 HISTÓRIA DO DIREITO PENAL E A POLÍTICA CRIMINAL | 29 |
| 6 POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA | 31 |
| 7 NOVOS CAMINHOS PARA A POLÍTICA CRIMINAL | 33 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 35 |
| REFERÊNCIAS | 37 |

INTRODUÇÃO

Atualmente, a segurança pública, o aumento dos índices de violência, a ineficiência da proteção do Estado, a falência do sistema penal e a busca por meios mais eficazes de combate à criminalidade são questões analisadas, discutidas e geradoras de debates em nível internacional e mais especificamente no Estado brasileiro.

A violência tem sido fato cada vez mais presente no cotidiano das pessoas e instituições, tomando dimensões assustadoras e causando uma sensação crescente de temor e insegurança em todos.

A mídia, de forma cada vez mais rápida e abrangente, tem mostrado os flagrantes de crimes em tempo real e as consequências da violência, levando a sociedade a questionamentos e cobranças junto aos poderes constituídos para que o crime seja contido e os seus autores punidos.

Cada vez mais, em decorrência do aumento da violência que atinge as mais diversas classes sociais, o clamor geral exige por parte do Poder público medidas mais eficientes de controle ao crime. Neste contexto, cabe à Política criminal delinear caminhos a serem tomados dentro de cada realidade social, configurando e fomentando os meios jurídico-penais adequados para a resolução das sérias questões que se apresentam.

É a Política criminal encarregada de apontar os meios de se enfrentar o problema e, dependendo desta, o enfrentamento poderá ser mais benéfico ou mais prejudicial à sociedade. Surge assim o desafio de se encontrar um modelo criminal eficaz, que considere os problemas sociais sem afetar os direitos e garantias constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana.

A escolha deste tema está fundada na importância da questão em relação à aplicação de meios de combate à violência contemporânea, precipuamente no tocante à adoção de uma política criminal e de suas consequências jurídico-sociais.

As questões referentes ao crime, suas consequências e estratégias estatais de combate afetam diretamente a sociedade, com implicações em todas as áreas.

O tema é de grande relevância no escopo do Direito, já que o ordenamento jurídico-penal se fundamenta em diretrizes traçadas por uma política criminal, e esta, por sua vez, se forma a partir de variadas ideologias.

Desse modo, verifica-se que a adoção de uma determinada política criminal terá consequências mais ou menos graves no escopo social, dependendo da ideologia basilar que a sustenta, afetando diretamente os bens jurídicos individuais e coletivos.

Nesta pesquisa, foi aplicado o método descritivo-analítico, onde foram consultadas a Constituição Federal vigente e textos legislativos, onde também foi usada a técnica de pesquisa de levantamento bibliográfico com a observação sistemática em fontes secundárias, estudando-se a Política Criminal e os seus fundamentos, movimentos e modelos, demonstrando a sua extrema importância para a elaboração de um sistema jurídico-penal que propicie um combate legítimo, eficaz e justo à violência crescente.

O estudo proposto neste trabalho visa, assim, a examinar e compreender a Política criminal como ciência, analisar as suas vertentes e tendências atuais e ainda ponderar sobre os desafios a serem enfrentados.

1 CONCEITO DE POLÍTICA CRIMINAL

Quando da vigência do direito canônico, não havia uma delimitação da esfera de atuação punitiva, as quais recaíam sobre as condutas consideradas como imorais ou como pecados, no escopo de uma gama de imprecisão e de subjetivismo. As penas eram incertas, fase esta que marcou um fato positivo na transição para o direito moderno: o de estabelecer a medida certa do Estado na detenção do *ius puniendi*. O direito canônico reagiu ao caráter individualista do direito penal germânico, que permitia ao particular a *vindita* e entregou ao Estado a função/direito de punir.

Contudo, o Estado atuava exacerbadamente, confundindo o *ius puniendi* com o exercício de poder e de preservação política do soberano. As punições, antes de representarem fins de limpeza criminal, significavam a vingança institucional e fixavam as regras do jogo do poder. Tal situação, que perdurou até a Revolução Francesa, sofreu grande oposição por parte do Iluminismo (FOUCAULT, 2007).

Cesare Beccaria, inspirado no ideário de Rousseau, que idealizava o Estado democrático, voltado para o bem comum, a crítica de Voltaire contra a Igreja e a proposta de Montesquieu de separação dos poderes¹, fez surgir a Escola Clássica e um direito penal considerado, agora, como ciência.

Além da reação contra as penas infamantes, torturas, suplícios e pena de morte, (FOUCAULT, 2007), buscou-se estabelecer os limites entre a Justiça Divina e a Justiça Humana. Não eram mais concebíveis atentados contra a liberdade dos cidadãos, por puro autoritarismo, num Estado em que se delineavam suas estruturas e funções segundo uma ordem normativa. Mas, naquela altura, ainda não se tinha preciso o conceito de crime.

Segundo Michel Foucault (2007, p. 46),

o castigo é também uma maneira de buscar uma vingança pessoal e pública, pois na lei a força físico-política do soberano está de certo modo presente: vemos pela própria definição da lei que ela tende não só a defender, mas também a vingar o desprezo de sua autoridade com a punição daqueles que vierem a violar suas defesas. E ainda, o suplício tem então uma função jurídico-política. É um cerimonial para reconstruir a soberania lesada por um instante. Ele a restaura manifestando-a em todo o seu brilho. A execução pública, por rápida e cotidiana que seja, se insere em toda a série dos grandes rituais do poder eclipsado e restaurado.

¹ Como hoje temos no Brasil.

Mesmo que as formas de proteção contra a criminalidade mudem, conforme as condições socioeconômicas, há um ponto comum a todas as classes sociais que protestam por uma pronta intervenção estatal na busca de um combate mais efetivo à violência e a afirmação de uma condição de segurança social prometida pela Constituição.

Sempre que se observa aumento na criminalidade além do suportável, ou, ao ocorrerem fatos alarmantes, as autoridades são chamadas a prestar esclarecimentos sobre certas atitudes tomadas pelos órgãos públicos, com o objetivo de contenção dos índices de violência. É nesse contexto que entra em cena a Política Criminal.

Zaffaroni (1999, p. 132) define nos seguintes termos o conceito de Política Criminal:

A Política Criminal é a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e caminhos já eleitos.

Além de deixar claro o duplo caráter da Política Criminal, a saber: ação, para efetivar a tutela dos bens jurídicos, e crítica, como forma de aprimoramento de tal tutela, Zaffaroni (1999) ainda prevê que qualquer forma de escolha implica repensar os valores essenciais tutelados pela Política Criminal e a forma, ou seja, os caminhos que estão sendo tomados para tal, os quais, contemporaneamente, parecem não estar sendo eficazes.

A Política Criminal busca promover o norteamento necessário aos legisladores para que o combate à criminalidade seja racional e com o emprego de meios adequados, e o faz através da crítica ao ordenamento jurídico em vigor e da busca por promover sua alteração e adequação às políticas recomendadas.

No entanto, a formulação de qualquer norma jurídica surge de uma decisão política, e a legislação penal, enquanto parte da legislação em geral, também é substrato de uma decisão política. Como consequência disso, o bem jurídico a ser tutelado pela norma penal tem, evidentemente, sua escolha determinada por fatores fundamentalmente políticos, conforme explica Juarez Tavarez a seguir:

A norma, portanto, deixaria de exprimir o tão propalado interesse geral, cuja simbolização aparece como justificativa do princípio representativo para

significar, muitas vezes, simples manifestação de interesses partidários, sem qualquer vínculo com a real necessidade da nação (TAVAREZ, 2000, p. 74).

Segundo Jaime Silena (2006), a Política Criminal é, assim, parte da política geral, e serve como objeto de barganha política e de legitimação do poder. Em outras palavras, não se trata de atender ao interesse geral, mas, sim, de interesses partidários².

Na visão de Mireille Demas-Marty, tendo por base um conceito de Feuerbach, a Política Criminal se define como sendo “O conjunto dos procedimentos crime, e se caracteriza como a teoria e prática das diferentes formas do controle social” (DEMAS-MARTY, 1992, p. 24).

Neste sentido, o Estado, através da Política Criminal, organiza, seleciona e estabelece determinadas políticas voltadas à criminalidade. Como combater o crime, como preveni-lo, como melhor ressocializar o condenado, como reinseri-lo no meio social são preocupações não apenas jurídicas, mas também políticas, que se adaptam às tendências do governo, tendo sempre como paradigma as normas constitucionais.

A política criminal representa, destarte, o conjunto de planos e programas destinados ao eficaz combate aos delitos que, como qualquer outra política pública, requer a alocação de recursos em todo o aparato do sistema penal, bem como o reforço nos mecanismos informais de controle do delito, como as escolas, comunidades, centros recreativos, dentre outros.

O professor Nilo Batista nos ensina que:

Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas ao Direito Penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se política criminal. Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judiciária) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal (BATISTA, 2004, p.34).

² Se bem se lembram, há alguns anos, por ocasião dos Jogos Panamericanos, no Rio de Janeiro, onde a intensa violência faz parte do cotidiano das pessoas, sequer foi anunciado um único ato de violência, ou de enfrentamento nos morros entre traficantes e polícia. Ou foi feito um acordo com os traficantes, ou o Comitê Olímpico e as autoridades cariocas calaram a imprensa. Isto também é política.

Assim sendo, o conceito principal de Política Criminal se relaciona com a política social abrangente, isto é, seu desenvolvimento conforma-se com o momento histórico (sócio/cultural/ econômico) em que uma sociedade se encontra num determinado tempo e com a resolução dos problemas que a assolam.

Destarte, dependendo do momento histórico e de tantos outros fatores, as políticas criminais podem se apresentar mais ou menos autoritárias, mais ou menos garantistas, de acordo com as tendências.

2 MOVIMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL

Os movimentos da Política Criminal são intervencionistas ou não intervencionistas, tendo como ponto divisor a intervenção ou não do Estado, gerando processos dialéticos que abrangem a oposição entre a criminalização e a descriminalização, a penalização e a despenalização, a prisionização cautelar e a despresionização cautelar, a institucionalização e a desinstitucionalização e ainda a diversificação.

Destacam-se as correntes abolicionistas e minimalistas (não-punitivistas) e as retribucionistas e prevencionistas (punitivistas).

Os principais movimentos atuais de Política Criminal são a Nova Defesa Social, o Movimento da Lei e da Ordem e a Nova Criminologia ou Política Criminal Alternativa (ARAÚJO JÚNIOR, 1991). Surge também o Garantismo Penal, gerando debates entre defensores e críticos.

Por tudo isso, são grandes os desafios da Política Criminal para fomentar um modelo jurídico que alcance a pacificação social, tendo em vista os embates entre as diversas vertentes.

2.1 NOVA DEFESA SOCIAL

De acordo com Silena (2006), esse movimento teve início em 1945, por Filippo Gramatica, de início com o nome de Defesa Social. Em 1954, com a publicação do livro *La Défense Sociale Nouvelle*, de Marc Ancel, recebeu o nome de *Nova Defesa Social*, cujas características fundamentais são: multidisciplinaridade, mutabilidade e universalidade.

Não se trata, contudo, de um corpo doutrinário estável. Exatamente por isso é que recebe a característica de mutabilidade, tendente à fixação de regras. É um movimento multidisciplinar, que abriga as mais diversas posições. Suas concepções se desvirtuam conforme a necessidade para acompanhar as aspirações sociais, estando acima das legislações nacionais. Seus postulados são (cf. JAIME, 2006):

- Constante exame crítico das instituições vigentes, com vistas à sua atualização e melhoria e, em sendo necessárias, sua reforma ou abolição;

- Visão multidisciplinar, vinculando-se a todos os ramos do saber humano que possam contribuir para uma completa visualização do fenômeno criminal;
- Instituição de um sistema de política criminal garantidor dos direitos humanos e promovedor dos valores essenciais da humanidade.

Além dessas premissas básicas, a Nova Defesa Social apregoa a proteção à vítima e aos grupos socialmente marginalizados. Repudia a pena de morte e o uso indiscriminado da pena privativa de liberdade (PPL). Defende a descriminalização dos delitos leves e a criminalização dos crimes contra a economia, contra os interesses difusos e criminalidade estatal (abuso de poder, corrupção etc.). Reconhece a falência da pena enquanto meio ressocializador.

De acordo com Araújo Júnior (1991, p.70), “A atividade socializadora consiste na colocação, à disposição do condenado, do maior número possível de condições que permitam a este, *voluntariamente*, não voltar a delinquir”.

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

2.2 MOVIMENTO DA LEI E DA ORDEM

Esse movimento imputa o aumento da criminalidade ao tratamento excessivamente brando conferido ao criminoso pela lei. A violência somente pode ser reprimida pelo endurecimento do sistema penal, com a edição de leis mais severas e imposição de penas privativas de liberdade mais longas e, até, pena de morte. Seus postulados são:

- a pena retoma o caráter de castigo e retribuição que apresentava no seu início histórico;
- crimes graves requerem punições severas (longa privação de liberdade ou morte), a serem cumpridas em estabelecimentos penais de segurança máxima, em regime especial de severidade;

- resposta imediata ao crime, com ampliação da prisão provisória;
- a execução da pena deve ficar a cargo, quase que exclusivamente, da autoridade penitenciária, restringindo-se o controle judicial.

Segundo Wavquant, citado por Silena (2006), essa Política Criminal está bem expressa no movimento novaiorquino "Tolerância Zero", cujas características principais eram a severidade da repressão na luta contra o crime e a perseguição consistente à pequena delinquência e aos comportamentos limites da civilidade, pois estes seriam os sinais anunciadores de algo bem maior.

De acordo com Araújo Junior (1991, p. 70),

nos últimos anos, especialmente a partir da guerra do Vietnã, o mundo vem assistindo a um progressivo aumento da criminalidade, embora, algumas vezes, apenas aparente. Tal fato e, especificamente, os crimes atrozes são apresentados pela mídia e por alguns políticos como um fenômeno terrificante, gerador de insegurança e conseqüente do tratamento benigno dispensado pela lei aos criminosos, que, por isso, não lhe têm respeito. Essa propaganda maciça de fatos assustadores provoca na população um verdadeiro estado de pânico, do qual se aproveitam movimentos políticos, geralmente autoritários, para se apresentarem como detentores da fórmula infalível contra a onda criminosa, que querem inculcar existir. O remédio milagroso outro não é senão a ideologia da repressão, fulcrada no velho regime punitivo-retributivo, que recebe, agora, o enganoso nome de Movimento de Lei e Ordem.

A Lei dos crimes hediondos (Lei 8.072/90) e suas sucessivas alterações (Leis 8.930/94, 9.677/98 e 9.695/98) representam, no Brasil, o marco inicial deste movimento, o qual recebeu quase que irrestrito acolhimento dos membros da sociedade.

Para os adeptos da Lei e Ordem, a missão do direito penal não consiste na proteção subsidiária e fragmentária a bens jurídicos, mas na manutenção da ordem vigente, reprimindo de maneira severa os comportamentos que possam afetar o *status quo*.

Neste sentido, Jakobs (2003) desenvolveu o direito penal do inimigo, no qual o direito seria meio de reforço da confiança social na norma jurídico-penal e não mais meio de tutela de bens jurídicos fundamentais, sustentando que a violação da norma penal compromete a estabilidade social. Para ele, aquele que se comporta como inimigo merece ser tratado como um verdadeiro inimigo pelo Estado. Segundo o autor, um indivíduo que não vive num estado de civilidade não pode receber as bênçãos do conceito de pessoa (JAKOBS, 2003, p.10).

Jakobs defende, assim, a criação de um direito penal do inimigo àqueles indivíduos considerados perigosos ao convívio social, pois são delinquentes contumazes, que praticam crimes reincidentemente e com habitualidade, ameaçando destruir a ordem jurídica do Estado.

O movimento de Lei e de Ordem transmite a ideia de que a sociedade é dividida entre os homens de bem e aqueles que não se enquadram ao meio social (inimigos da sociedade). Desse modo, para a obtenção da pacificação social e controle dos “inimigos”, o autor defende a utilização de leis severas, com aplicação de penas privativas de liberdade caracterizadas pela longevidade. Enfatiza-se o caráter repressor da solução, que é visto como única forma de diminuição da criminalidade.

A aludida severidade das penas serviria como consolo e sentimento de justiça às vítimas, acrescentando-se a neutralização e intimidação dos seres criminosos. Os crimes mais graves merecem ser respondidos à altura e o regime de rigor e dureza seria a resposta perfeita.

2.3 NOVA CRIMINOLOGIA

Esse movimento abriga diversas tendências: Criminologia Crítica, Criminologia Radical, Criminologia da Reação Social, Economia Política do Delito, num total repúdio à Criminologia Tradicional e à busca da construção de uma teoria materialista da criminalidade, ou seja, "de uma criminologia de inspiração marxista" (JAIME, 2006).

Sua difusão, assim como seu nome, se deve à obra conjunta de Taylor, Walton e Young, *The New Criminology* (1973). No Brasil, a referida obra foi abordada por Roberto Lyra Filho, em *Criminologia Dialética* (1972), como o posto de precursor da Nova Criminologia (JAIME, 2006). Seus postulados são:

- Abolição da pena privativa de liberdade, inútil como meio de repressão do delito e como forma de ressocialização do delinquente. A prisão funciona apenas enquanto caráter estigmatizante;
- A criminalidade deve ser considerada segundo a classe social de que provenha – proletária ou dominante, e a Política Criminal deve ser orientada nesse duplo sentido;
- A adoção de um processo de socialização alternativo, um projeto gradual e intenso de descriminalização, despenalização e desjudicialização,

transferindo do Estado para a comunidade o controle das condutas criminosas de natureza leve;

- Criminalização dos comportamentos que causem dano ou ameacem os interesses essenciais da comunidade: criminalidade ecológica, econômica, ofensas à qualidade de vida, à saúde pública, à segurança e higiene no trabalho e outras condutas assemelhadas;
- Intensa propaganda, visando a denúncia das desigualdades do sistema vigente e a obtenção do apoio popular aos métodos e à ideologia da Nova Criminologia.

Para Araújo Junior (1991, p.75),

ela [a Nova Criminologia] parte da ideia de sociedade de classes, entendendo que o sistema punitivo está organizado ideologicamente, ou seja, com o objetivo de proteger os conceitos e interesses que são próprios da classe dominante. Os instrumentos de controle social, por isso, estão dispostos opressivamente, de modo a manter dóceis os prestadores de força de trabalho, em benefício daqueles que detêm os meios de produção. O Direito Penal é, assim, elitista e seletivo, fazendo cair fragorosamente seu peso sobre as classes sociais mais débeis, evitando atuar sobre aquelas que detêm o poder de fazer as leis. O sistema destina-se a conservar a estrutura vertical de dominação e poder, que existe na sociedade, a um tempo desigual e provocadora de desigualdade.

Conforme Shecaira e Corrêa Junior (2002, p. 144),

[...] defende-se a abolição da pena privativa de liberdade, sendo este o carro-chefe dos defensores desta Escola. Afirma-se que a prisão é inútil seja como instrumento de controle, seja como meio de promover a reinserção social; enquanto não houver a abolição do sistema penal, deve se descriminalizar, despenalizar, desjudicializar; paralelamente a essa redução da atividade punitiva do Estado, recomenda-se a criminalização de comportamentos que importem danos ao interesse das maiorias: criminalidade econômica, ecológica, crimes contra a saúde pública, segurança do trabalho etc.; todo este trabalho deverá ser feito com apoio maciço da propaganda, não só para denunciar as desigualdades do sistema, como também para obter apoio popular aos métodos e à ideologia da política criminal alternativa.

Este movimento destaca a divisão socioeconômica da sociedade em classes. Nesse contexto, considera o sistema punitivo como forma de proteção dos interesses e conceitos daqueles que compõe a classe dominante.

O Direito Penal seria seletivo e elitista, atuando somente em favor daqueles que compõem as classes consideradas nobres e, ao mesmo tempo, buscando manter pacíficos e dóceis, através de seu rigor, os componentes das outras classes.

Batista (2004, p. 25-26³), em sua obra, nos ensina:

Assim, o sistema penal é apresentado como *igualitário*, atingindo igualmente as pessoas em função de suas condutas, quando na verdade seu funcionamento é *seletivo*, atingindo apenas determinadas pessoas, integrantes de determinados grupos sociais, a pretexto de suas condutas.

Esses foram os pontos mais relevantes dos movimentos de Política Criminal atuais, cumprindo, a partir destes pontos, analisar o principal objetivo da Política Criminal efetiva, em prática em diversos Estados brasileiros: Segurança Pública.

³ Grifos do autor.

3 SEGURANÇA PÚBLICA

Grosso modo, a segurança pode ser analisada mediante diversos saberes, dependendo se entendida enquanto adjetivo ou substantivo e da forma como se é qualificada.

No dito Estado Moderno, a segurança pode ser externa ou interna, sendo que a primeira é relativa à segurança nacional, ou seja, defesa do território nacional, da soberania do Estado e das instituições políticas, em geral, contra ataques estrangeiros. A segunda, chamada de segurança interna, recebe também o nome de segurança pública e se relaciona à defesa dos bens jurídicos dos cidadãos contra agressões originárias da própria sociedade e de seus iguais.

Segurança Pública, por sua vez, é a manutenção da ordem pública interna do país, entendida por Diogo Moreira Neto (1991, p. 137) como "organização da convivência pública de uma sociedade". Por outro lado, entende-se por ordem pública “[...] uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir a curto prazo, a prática de crimes (SILVA, 2003, p. 753-754).

A segurança pública, desde o momento em que foi criada, à época de Getúlio Vargas, na década de 1930, está – ou parece estar – vinculada à ideia de repressão policial; por isso, está nas mãos da Polícia Militar (PM).

Se observado o texto constitucional, a segurança pública está no Título V, onde se insere a Defesa do Estado e das instituições Democráticas, que se divide em três capítulos. O primeiro aborda o Estado de Defesa e o Estado de Sítio. O segundo, as Forças Armadas, e no terceiro, sob o título "Da Segurança Pública", circunspeto do art. 144 e seus §§, encontram-se elencadas as atividades a serem desenvolvidas pelo Estado para a garantia da ordem pública.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Na Carta Magna tecem-se os pormenores sobre organização, função e remuneração de cada uma das polícias aqui elencadas. Daí se extrai que segurança pública é um serviço público que deve ser universalizado de maneira igual. Além de resultar dos princípios fundamentais constitucionais, é a compreensão extraída do fato de o *caput* do art. 144 afirmar que a segurança pública é “dever do Estado” e “direito de todos”.

A segurança pública é, portanto, uma atividade exercida pelo Estado através de seu aparelho policial e que fita a manutenção da ordem pública, a garantia da integridade pessoal e a preservação do patrimônio.

Para atingir tais fins, vale-se, tradicionalmente, de políticas repressivas. As instituições incumbidas da manutenção da segurança pública atuam buscando obstar, neutralizar ou reprimir quaisquer atos considerados antissociais, como instrumento para aqueles fins elencados.

O aparelho repressivo, ou instituição policial, encontra seu fundamento no aumento da criminalidade, na intensa insegurança e no medo de toda a coletividade. Como detentor privativo deste aparelho repressivo, a ordem política se legitima na consonância do combate aos "inimigos" do Estado e da sociedade.

De acordo com Ana Lúcia Sabadell (2003, p. 29),

atualmente, as políticas de segurança interna estão sendo dominadas por conceitos como “erradicação da violência”, “medo da criminalidade” e “luta contra o crime”. Nesse sentido, as políticas de segurança constituem uma política simbólica que tenta legitimar a repressão por parte do Estado, explorando a “insaciável necessidade de segurança” propalada pelos políticos e pela mídia.

A criminalidade se torna, assim, o objeto e principal foco de atenção da imprensa e dos órgãos políticos, olvidando-se questões fundamentais, como pobreza e ausência de investimentos sociais.

Segundo Silena (2003), há uma identificação entre "violência" e "criminalidade", de tal forma que ambas se confundem no ideário da população, em virtude de a utilização de um dos termos subentender à ocorrência do outro, ou seja, em havendo violência, fatalmente haverá a criminalidade. Ou ainda, geralmente considera-se que os referidos termos sejam sinônimos.

A tendência contemporânea é que se amplie o conceito de segurança pública para alcançar além do "direito à segurança" de todo cidadão, a efetivação dos direitos sociais,

culturais e econômicos. Daí advém a necessidade de dissociar as ideias de segurança pública e polícia, pois ambas atendem a conceitos diferenciados, não podendo, portanto, serem confundidas.

Só há que se falar em segurança social quando outros aspectos da vida humana também forem assegurados. Caso contrário, quaisquer outras medidas, especialmente de Política Criminal, estarão fadadas (como já estão) ao paliatismo. Conforme Baratta, citado por Leal (2003, p.39),

la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización. La seguridad de los ciudadanos corresponde a la necesidad de estar y de sentirse garantizados en el ejercicio de todos los propios derechos: derecho a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades: derecho a expresarse y a comunicarse, derecho a la calidad de la vida, así como el derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno⁴.

Segundo Silena (2006), a Política Social acaba se tornando, além de um requisito, uma parceira da Política Criminal, pois só é possível pensar em segurança pública quando se considerar duas realidades sociais distintas: os extremamente ricos e os extremamente pobres. O vazio que se fez entre esses dois segmentos transforma a segurança pública em conduta de repressão e de contenção da grande massa de excluídos.

Por fim, a Política Criminal tem buscado modos de atingir uma real segurança pública, ainda que associada à noção de repressão policial. A tendência modernista é a ampliação do conceito de segurança pública para abranger Políticas Sociais eficazes, de vez que não há como dissociar essas duas políticas: Social e Criminal.

³ A necessidade de segurança dos cidadãos não é somente uma necessidade de proteção da criminalidade e dos processos de criminalização. A segurança dos cidadãos corresponde à necessidade de estar e de sentir-se garantido no exercício dos próprios direitos: direito à vida, à liberdade, ao livre desenvolvimento da personalidade e das próprias capacidades: direito de expressar-se e de comunicar-se, direito à qualidade de vida, assim como direito de controlar e de fluir sobre as condições das quais depende, concretamente, a existência de cada um (Tradução livre do pesquisador).

4 MODELOS DE POLÍTICA CRIMINAL

Modelo liberal ou direito penal clássico é aquele que nasce com Cesare Beccaria, nos tempos do Iluminismo, com a adoção de uma tutela de direitos subjetivos contra as arbitrariedades do Estado, ou seja, impondo limites ao uso do *jus puniendi* com vistas à dignidade da pessoa humana. Este modelo de política criminal caracterizou-se pela: (a) fragmentariedade; (b) subsidiariedade e (c) intervenção mínima.

Em outras palavras, o direito penal só tutelaria bens que fossem penalmente relevantes, implicando que a privação da liberdade seria a última alternativa para a tutela dos bens e, conseqüentemente, para o controle social.

Assim o bem jurídico penalmente tutelado deveria ter contornos absolutamente definidos, até que penalmente relevante seria a conduta atentatória contra a ordem social e a moral pública.

Segundo Gomes, citado por Rocha (2005, p. 2),

unicamente a ofensa intolerável às liberdades asseguradas pelo contrato social é a que justifica a intervenção penal na liberdade humana (*rectius*: é a que pode ser considerada infração penal propriamente dita). Por outra parte, é absolutamente imprescindível que o poder estatal seja delimitado estritamente e que as múltiplas formas de sua ingerência na liberdade individual sejam delimitadas estritamente e claramente descritas na lei penal – *lex certa* ou princípio da taxatividade.

Este modelo, de cunho garantista e social, não consegue, entretanto, funcionar na atualidade, em face das transformações sociais em contribuição com as novas formas de exclusão social.

A partir da Segunda Guerra Mundial, verificou-se todo tipo de violação a tais princípios, fazendo surgir os defensores de alterações no sistema penal vigente à época, surgindo daí o direito liberal, que trata de crimes clássicos (furto, roubo, homicídio, fraude etc.), assegurando no processo penal todas as garantias mencionadas, mas admitindo, conforme o caso, a sanção mais gravosa, que é a privação de liberdade.

4.1 TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E A INADEQUAÇÃO DO MODELO LIBERAL

O modelo liberal foi útil ao controle social e à manutenção da ordem pública durante certo tempo. Contudo, o surgimento de novos riscos passou a exigir do Estado uma postura

mais firme em face de crimes inéditos. Nas décadas 1960 e 1970, um movimento de deslegitimação do direito penal e de crítica à resposta punitiva do Estado ganhou espaço.

Após a redemocratização, criou-se uma onda de expansão do Direito Penal, em virtude dos anseios da sociedade por mais segurança, sobretudo nos delitos de colarinho branco, tais como os econômicos, ambientais e políticos. Foi neste contexto que veio à tona a legislação processual penal contemporânea. Vem daí também a estrutura básica da Justiça, do Ministério Público, do sistema prisional e da Polícia Judiciária, que se organizaram para atender ao modelo então proposto.

4.2 O INTERVENCIONISMO ESTATAL NO DIREITO PENAL E POLÍTICA CRIMINAL

Uma questão relacionada à política criminal brasileira que também pleiteia um enfrentamento pelos doutrinadores brasileiros diz respeito ao descomedido intervencionismo do Estado na esfera penal, sem bases legais, que de fato legitimem tais procedimentos. Os efeitos dessas medidas podem ser catastróficos, levando o ordenamento jurídico a uma real crise institucional.

O que se observa no Brasil, por vezes, é uma atuação casuística da produção legislativa criminal, haja vista a multiplicação de projetos de leis penais sancionatórias à medida que determinados delitos produzem comoção social ou especial interesse de repressão, mesmo que essa comoção social seja apenas uma interpretação da mídia ou iniciada pela mídia.

Como propõe o princípio da intervenção mínima, o direito penal só deveria intervir subsidiariamente, ou seja, como *ultima ratio*, na defesa de bens jurídicos relevantes, a fim de limitar o poder do Estado ao mínimo necessário, como era a proposta iluminista ou liberal.

O fato é que se tem observado no Brasil uma inflação da legislação criminal, que expande seus domínios de atuação, além de flexibilizar direitos e garantias constitucionais dos cidadãos, acrescentando disposições mais rigorosas quanto à pena e ao processo.

Nesse sentido, acerca da expansão do direito penal,

[...] creación de nuevos bienes jurídico-penales, ampliación de los espacios de riesgos jurídico-penalmente relevantes, flexibilización de las reglas de imputación y relativización de los principios políticos criminales de garantía

no serían sino aspectos de esta tendencia general, a la que cabe referirse con el términos expansión. (SANCHEZ, 2001, p.20)⁵

4.3 INTERVENÇÃO ESTATAL MÍNIMA

No Brasil, há mais de uma década que os tribunais vêm relativizando os rigores das leis penais com soluções mais verossimilhantes devido ao advento da moderna política criminal. Cita-se como exemplo a fraude de pagamento com cheque sem fundos, conduta na qual é difícil a constatação do dolo do tipo ilícito do estelionato, desde que seja feito o pagamento ou ressarcimento dos prejuízos advindos para a vítima se efetivado antes do oferecimento da ação penal pública. Em outras palavras, a provisão de fundos numa segunda apresentação do cheque não tipifica o ilícito denominado de fraude.

Muitos dos delitos antes punidos até com pena de privação de liberdade nos Juizados Especiais passaram a constar como crimes de pequeno potencial ofensivo, podendo ser punidos os criminosos com doação de cestas básicas, trabalhos voluntários, entre outros, que não o recolhimento ao cárcere.

Mas o fato é que os Juizados Criminais, antes dos JeCrins (Juizados Criminais Especiais) continuavam assoberbados. Inúmeros processos aguardando o longo curso de instrução, muitos deles em vias de prescrição, preenchiam a pauta dos juízes e dos promotores de justiça. Crimes de bagatela e contravenção tramitavam a fase inquisitorial na polícia, após uma instrução demorada e, muitas vezes, falha.

Uma dupla instrução criminal, que mesmo desvestida do excesso de formalismo, fazia os processos arrastarem-se por longos meses ou até anos. Essa situação caótica da justiça brasileira encontrou, recentemente, uma promessa de remédio na Lei dos Juizados Especiais Criminais, a Lei nº 9.099/95.

A Lei dos Juizados Especiais Criminais é a tentativa de inserir o Estado na moderna concepção menos intervencionista, ou seja, através de normas de caráter processual e penal, a citada lei instrumentaliza a justiça para atingir esse fim. Ao mesmo tempo em que oferece um sistema de controle.

⁵ [...] criação de novos bens jurídicos-penais, ampliação dos espaços de riscos jurídicos penalmente relevantes, flexibilização das regras de imputação e relativização dos princípios políticos criminais de garantia não seriam senão aspectos desta tendência geral, à qual se cabe referir com o termo expansão (Tradução livre do pesquisador).

Por outro lado, a lei concebe uma atividade judicial mais célere e eficaz, na medida em que dispensa, nos casos de menor complexidade, denominados de “menor potencial ofensivo”, a fase de inquérito policial, remetendo o delinquente e a vítima à apresentação imediata ao juiz e ao representante do Ministério Público. Já nesse primeiro momento, pode ocorrer a transação civil entre ofendido e ofensor, significando a reparação de danos materiais ou morais.

Nos casos em que a persecução do crime dependa de representação do ofendido, a transação civil implica a extinção de punibilidade. Também na apresentação inicial, pode o representante do Ministério Público propor a pena não consistente em recolhimento à prisão, que, em sendo aceita pelo ofensor (acordo/conciliação), é de imediato executada.

A lei expediu aos juizados especiais todos os crimes de menor potencial lesivo/ofensivo, tidos como tais aqueles em que a pena máxima não fosse superior a um ano de prisão, caso fosse julgada no juízo comum. Nesse elenco, incluíram-se as contravenções. Como medida de política criminal, condicionou a persecução das lesões leves, culposas ou dolosas, à representação do ofendido, cabendo a este a faculdade/prerrogativa de compor acordo civil, excludente de punibilidade, ou de dar autorização ao Ministério Público para a transação penal ou ajuizamento da ação.

A imediata execução da pena é medida profilática ou saneadora, pois, ao contrário dos morosos e quase sempre infrutíferos processos criminais, que desgastavam a imagem da justiça, a transação penal aceita pelo ofensor ou o procedimento sumaríssimo que termine em sua condenação levam à imediata execução da pena, ou seja, ao invés da pena de prisão, degradação da pessoa humana, deu-se ênfase às penas restritivas de direitos, de prestação de serviços à comunidade e de multa.

A finalidade é a de evitar o meio pernicioso das prisões para os criminosos não habituais e menos perigosos. A prisão ficou reservada aos casos graves, em que a retirada do delituoso do meio social é medida última e necessária.

O legislador, por outro lado, acautelou-se ao criar meios inibitórios para a criminalidade, isto é, a extinção de punibilidade através da transação civil não estimula ou premia o infrator, já que este gozará do benefício legal uma única vez, de modo que, se voltar a delinquir, sofrerá a persecução criminal.

O grande passo no direito penal brasileiro foi o sistema de menos intervenção, uma vez que exclui da atividade penal a perseguição de crimes de menor potencial ofensivo, resolvíveis na esfera da transação civil, tornando-se rápido e eficaz.

As instruções processuais mais demoradas restringiram-se aos casos em que se exige maior apreciação de provas. Contudo, há ainda timidez no terreno da descriminalização. Timidez esta que desaparece quando se entra na seara da criminalização.

4.4 CRIMINALIZAÇÃO E DESCRIMINALIZAÇÃO

As transformações dos valores éticos e sociais determinam, quase sempre, os processos de criminalização e de descriminalização, como também as modernas e mais intensas modalidades de crimes, não só inteligentes como violentos, obrigando a Ciência Penal a se adaptar às necessidades da época, compreendendo novos domínios e novos parâmetros entre lícito e o ilícito (FONSECA, 1998).

As novas formas de comportamento violento, motivadas pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, demandam novas formas de repressão criminal, ao passo que, em outras, sobretudo as que se referem aos crimes contra os costumes, exige-se a atenuação da função punitiva. Observa-se que o crime tem o seu tempo e o seu lugar. Daí a distinção entre criminalização e descriminalização, pois a criminalização ocorre quando um novo fato delituoso surge, obrigando a Ciência Penal a buscar novas formas de punição para contê-lo.

Há descriminalização, porém, quando algo que se pratica deixa de ser crime por ser um fato aceito pela e na sociedade, ou seja, que passa a ser compreendido como parte integrante do dia-a-dia das pessoas.

O fenômeno da descriminalização enquanto neologismo surgiu há mais de três décadas, tendo sido observado na Inglaterra, a partir das perseguições em matéria de bruxaria.

Descriminalização, grosso modo, significa abandonar a incriminação quanto a certos atos, de modo a fazer com que uma infração perca o seu caráter criminal. Exemplos disso são o porte de substância tóxica para consumo e os crimes de sedução, instituindo novas fronteiras entre o lícito e o ilícito sob o ponto de vista criminal.

Ocorre, entretanto, que essa descriminalização, por via de circunstâncias ou de desleixos legislativos, sofre sempre o retardo na sua aplicação, o mesmo acontecendo com a criminalização.

Ensina-nos Heleno Cláudio Fragoso (1991, p. 17) que:

Uma política criminal moderna orienta-se no sentido da descriminalização e da desjudicialização, ou seja, no sentido de contrair ao máximo o sistema punitivo do Estado, dele retirando todas as condutas antissociais que podem ser reprimidas e controladas sem o emprego de sanções criminais.

As sanções penais variam de acordo com os estágios de cada civilização. A dúvida perdura em saber se as sanções penais evoluem ou regridem com toda a sofisticação da época em termos científicos e tecnológicos.

Como exemplo, a não criminalização do incesto é justificada pela indigência, pela promiscuidade nas periferias urbanas, embora atualmente esse incesto seja tratado como “pedofilia”, um crime, aliás, inexistente, já que a pedofilia é uma doença e não um tipo penal. No adultério, a tendência discriminatória é bastante acentuada, até mesmo em países de bases eminentemente religiosas (FONSECA, 1998).

A inseminação artificial, também conhecida como reprodução *in vitro*, para muitos, peca por falta de dignidade penal. Movimentos internacionais sustentam a não incriminação do aborto, principalmente em países que precisam de controle demográfico por ser subdesenvolvidos.

A criminalização e a descriminalização devem ter por base precipuamente o sentimento jurídico do povo, pouco importando tratar-se do Direito Penal em si mesmo ou de contravenções penais, desde que se destinem a reprimir certas condutas que a sociedade não pode tolerar. No que se diz criminalização, a lei penal não deve alargar demasiadamente o seu campo de atuação, sem que se torne em fato criminógeno, com maior índice de marginalidade social (FONSECA, 1998).

No entanto, não é recomendável, no que se refere especificamente às drogas ilícitas, ter uma lei de tóxicos defasada e que não pune, quando o momento é de extrema gravidade. Infelizmente, é este o caso do Brasil.

Traficantes são presos com grandes quantidades de drogas e a lei específica não os trata com o mesmo rigor como trataria no caso de outros crimes. É um fator ao qual a lei penal não pode ficar insensível. Entre as várias condutas que podem ser descriminalizadas, figuram, sem dúvida, entre outras, as normas morais e sociais como a blasfêmia, o adultério, o aborto e a mendicidade.

Na parte especial do novo Código, estudam-se alterações profundas, modificando vários tipos penais, bem como descriminalizando fatos que hoje ainda constituem crimes previstos pelo Código de 1940, parte especial.

Aspecto hoje polêmico, por exemplo, é a introdução da eutanásia ou homicídio piedoso no direito positivo. A proteção à fauna e à flora apoia-se hoje em leis bastante esparsas, com critérios confusos e conflitantes, fugindo a uma conveniente técnica penal na

caracterização de ilícitos. Isto gera perplexidade na aplicação da lei e confere prazo a uma melhor criminalização.

Um outro fato digno de nota é referente à AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis no tocante à punibilidade legal. Acreditamos que as cominações de penas ao portador da moléstia que expôs alguém voluntariamente ao contágio não deva ser idêntica à prevista nos artigos 131 e 132 do atual Código Penal Brasileiro.

5 HISTÓRICO DO DIREITO PENAL E POLÍTICA CRIMINAL

Nos tempos primitivos, todos os fenômenos maléficos eram tidos como resultantes das divindades. Para aplacar a ira dos deuses, criaram-se séries de proibições (religiosas, sociais e políticas), conhecidas por “tabu”, que, se não fossem não obedecidas, acarretavam castigo. A infração totêmica ou a desobediência ao “tabu” levou a coletividade à punição do infrator para desagrar a entidade, gerando-se assim o que, modernamente, denominou-se crime e pena.

Na fase da vingança privada, ao ser cometido um crime, ocorria a reação da vítima, dos parentes e até do grupo social a que pertencia, que agiam sem proporção à ofensa, atingindo não só o ofensor, como também todo o seu grupo. Com a evolução social, para evitar a dizimação das tribos, surge o talião, que limita a reação à ofensa a um mal idêntico ao praticado.

A fase da vingança divina deve-se à influência decisiva da religião na vida dos povos antigos. O direito penal impregnou-se de sentidos místicos desde os seus primórdios, já que se devia reprimir o crime como satisfação aos deuses pela ofensa praticada no grupo social. O castigo ou oferenda, por delegação divina, era aplicado pelos sacerdotes, que infligiam penas desumanas.

Com a maior organização social, atingiu-se a fase da vingança pública. No sentido de se dar maior estabilidade ao Estado, visou-se à segurança do príncipe ou soberano através da aplicação da pena, severa e cruel.

É no decorrer do período humanitário que se inicia o período humanitário do direito penal, movimento que pregou a reforma das leis e da administração da justiça penal no fim do século XVII, aí percebe o homem a crítica do problema penal como sendo de natureza jurídico-filosófica.

Em 1764, Cesar Bonesana, Marquês de Beccaria, filósofo imbuído dos princípios pregados por Rousseau e Montesquieu, fez publicar, em Milão, a obra *Dos delitos e das penas*, livro que se tornou o símbolo da reação liberal.

Beccaria, através de suas ideias fundamentais, influenciou autores como Francesco Carrara, dando início à denominada Escola Clássica. Nesta, o Direito Penal é alçado a ciência jurídica e a pena é tutela jurídica, sendo proteção aos bens jurídicos tutelados .

Em seguida, surge a Escola Positiva, com César Lombroso (movimento criminológico), cujo estudo baseia-se na concepção de que o crime é fenômeno biológico, fruto da personalidade, e o criminoso é visto como um ser primitivo, selvagem. Na Escola Positiva, surge ainda Henrique Ferri (Sociologia Criminal), mais abrangente, já que atribuía a

causa do crime na coletividade a alguns fatores antropológicos, sociais e físicos. Surgem, posteriormente, as chamadas escolas ecléticas, destacando-se dentre elas a Terceira Escola e a Escola Alemã, que buscavam conciliar as ideias clássicas e positivistas, iniciando o positivismo jurídico com foco no estudo puro da lei.

Assim, conforme nos ensina o mestre Mirabete (2004, p. 42),

hoje, como reação ao positivismo jurídico, em que se pregava a redução do Direito ao estudo da lei vigente, os penalistas passaram a preocupar-se com a pessoa do condenado em uma perspectiva mais humanista, instituindo-se a doutrina da Nova Defesa Social. Para esta, a sociedade apenas é defendida à medida que se proporciona a adaptação do condenado ao convívio social.

Já o Garantismo penal foi criado por Luigi Ferrajoli, traduzindo-se no que há de mais contemporâneo no mundo filosófico do Direito Penal. Visa a preservar e afirmar os direitos e as liberdades do acusado, bem como impor sanções para aqueles que não observam as normas legais, protegendo também a sociedade.

Bianchini (1995, p. 29), citando Ferrajoli, afirma que o Garantismo

consiste na tutela dos direitos fundamentais: os quais – da vida à liberdade pessoal, das liberdades civis e políticas às expectativas sociais de subsistência, dos direitos individuais aos coletivos – representam os valores, os bens e os interesses, materiais e pré-políticos, que fundam e justificam a existência daqueles “artifícios” – como os chamou HOBBS – que são o direito e o estado, cujo desfrute por parte de todos constitui a base substancial da democracia.

O Garantismo Penal é uma nova Escola penal que situa suas teorias entre o Abolicionismo Penal e o Estado Liberal. A meta principal desta escola é compatibilizar o direito criminal aos princípios guardados pela constituição, assegurando os direitos e garantias tanto da sociedade quanto daqueles que praticaram algum delito. Define também como meta a diminuição do poder do Estado perante o indivíduo, evitando o abuso do “*jus puniendi*” e injustiças, além de almejar um Estado Constitucional e um direito penal mínimo.

Verifica-se que o Direito Penal não pode ser concebido como uma ciência estática, já que a sociedade está em permanente movimento de mudanças sociais, culturais e econômicas. O Direito Penal deve acompanhar essas mudanças, estando em constante mutação, e é na busca pela humanização e maior eficiência que surge a Política Criminal, visando a análise dos variados sistemas penais para uma melhor adequação, eficiência e redução de danos provocados na sociedade.

6 POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA

Segurança Pública pode ser compreendida, além dos conceitos já mencionados neste trabalho, como o conjunto de ações policiais, para garantir a observância dos preceitos da lei penal, visando a garantia da ordem pública, que por sua vez representa o conjunto de normas que regulam as relações sociais, com vistas ao alcance da paz social plena.

A política de segurança pública, é assim, o corpo de doutrinas indispensáveis para garantia da segurança e da ordem pública, não devendo haver confusão com a política de emprego da polícia, já que esta é determinada por fatores de técnica policial.

Política Criminal, além do que a forma como a sociedade reage ao fenômeno criminal, é a ciência de selecionar os bens que devem ser plenamente tutelados penalmente e de apontar os caminhos tornar efetiva tal tutela. Tem como objetivo fazer uma análise crítica do direito penal positivo para adequá-lo a certos ideais de justiça advindos da evolução do Estado de Direito formal para Estado de Direito material, de forma que as normas penais expressem um modelo de política criminal.

Destarte, se faz mister a compreensão de que qualquer política de segurança deve, logicamente, estar inserida dentro de um contexto maior de política criminal que, Brasil de hoje, por força constitucional, está implicada com o garantismo penal e com a percepção minimalista do direito penal.

É justamente essa política criminal, fundada em valores proveniente do Estado Democrático de Direito, que dá validade às normas penais. Cabe a ela o papel de orientar o sistema penal no exercício de suas atribuições e legitimar sua atuação no caso concreto.

Por outro lado, considerando ser a própria norma jurídica uma decisão política, podemos tomar o princípio da legalidade como um pressuposto inerente à atividade do legislador e do aplicador da lei, pois funciona como uma “norma-chave” do sistema constitucional penal.

A partir daí, denota-se a importância do princípio da legalidade como norma fundamental do nosso sistema, sobre a qual deverá ser edificada a política criminal, sob pena de produzir atos ilegítimos.

A partir do sistema positivado, calcado no princípio da legalidade, somente ao Congresso Nacional é atribuído o poder legiferante em matéria penal. Ou seja, é mediante a propositura de leis ordinárias que o legislador estabelece as premissas orientadoras do sistema penal, sem olvidar que tem o dever de obedecer estritamente o procedimento legal, bem como analisar se os seus valores substanciais condizem com a ordem constitucional.

Diante desse quadro, não podem os operadores do direito agir de outra forma senão de acordo com o direito constitucional, núcleo jurídico, ponto de partida fundamental, que estabelece os critérios de validade das normas jurídicas.

Entretanto, ocorre que, muitas vezes, diante do clamor público por mais segurança, bem como da forte influência exercida pelos meios de comunicação na divulgação da violência, o legislador, no exercício do poder legiferante, acaba elaborando normas jurídicas que afrontam o próprio espírito da Carta Constitucional, e, em decorrência, comprometem e quebram a unidade funcional do nosso ordenamento jurídico.

Ao Estado cumpre o dever de implementar um modelo penal, até o presente momento não encontrado, que corresponda aos anseios da sociedade, restituindo a segurança pública e o bem estar social, mantendo, sobretudo, a integridade dos preceitos constitucionais, garantidores da ordem democrática.

7 NOVOS CAMINHOS PARA A POLÍTICA CRIMINAL

Os índices de violência noticiados pelos meios de comunicação indicam que a criminalidade urbana atingiu níveis alarmantes (ZAFFARONI et al., 2003). Entretanto, sobrexiste grande preocupação com o grau de sensacionalismo conferido a determinados fatos, assemelhando a mensagem jornalística à publicitária, ou seja, aquilo que era para ser uma triste notícia de interesse público passa a ser uma propaganda do crime.

A desgraça da miséria humana, fomentada pelo crescimento cada vez maior da população marginalizada, torna-se um *show*, além de ser rentável para os meios de comunicação, que repassam ao imaginário popular sensações de insegurança e de fascínio pelo crime⁶.

Num terreno com tanta fertilidade, não é nada complexo compreender o fortalecimento dos discursos políticos que se escoram na necessidade de se combater a criminalidade de maneira mais incisiva, propondo uma verdadeira guerra civil.

Os problemas da política econômica, a carência de programas sociais efetivos (em relação à sua eficácia) e o descaso com a educação⁷.

Como referido por Zaffaroni et al. (2003, p. 45),

As reivindicações contra a impunidade dos homicidas, dos estupradores, dos ladrões, dos meninos de rua e dos usuários de drogas não se resolvem nunca com a respectiva punição de fato, mas sim com urgentes medidas punitivas que atenuam as reclamações.

Para Andrei Zenkner Schmidt (2001, p.153), “a urgência é uma necessidade de o Estado atuar rapidamente, e tal necessidade é incompatível com o direito penal, pois a definição legal de um crime sempre estará sujeita à característica da relevância, e não da urgência”.

⁶ Exemplo disso é quantidade de programas de televisão que exploram fatos envolvendo a desgraça humana e que, ao mesmo tempo, fazem propagandas comerciais.

⁷ Fato que pode ser observado pelos salários dos professores. Nos editais de concursos públicos, qualquer atividade ligada à educação tem o salário mais baixo que qualquer outro cargo. Isso ocorre nas três esferas: Federal, estadual e municipal. E ainda se diz que “ressocialização” se faz com educação, e que o combate à criminalidade se faz com educação. É no mínimo uma afirmação paradoxal, considerando-se a desvalorização do professor, que se processa através do salário oferecido.

Em decorrência da maior intervenção do Estado na esfera penal, é que o referido autor assevera que “o venerável princípio da subsidiariedade (*ultima ratio*) do Direito Penal é simplesmente cancelado, para dar lugar ao Direito Penal visto como *solatio ratio* ou *prima ratio* na solução social dos conflitos” (SCHMIDT , 2001, p. 340-341).

Diante dessa urgência é que os discursos de “Lei e de Ordem”, de “Tolerância Zero” e de “Esquerda Punitiva” ganham guarida no ordenamento jurídico. Na proposta de defesa social, o sistema penal se orienta “no sentido de resguardar a incolumidade da sociedade, sacrificando o infrator em prol de um bem maior “(CARVALHO, 2003, p. 97).

Trata-se de uma forma ou um modelo de autoritarismo imiscuído nas legislações penais por força da generalização de insegurança e de medo, cujos principais divulgadores são os veículos de informação de massa, como o rádio, a televisão, o jornal e revistas.

Daí porque se poderia dizer que a construção legislativa tende a convergir para um único e mesmo propósito: punir mais, com maior eficiência, mais rigor e maior exemplaridade, mesmo que com isso se estabeleça o autoritarismo e se cometam as mais graves injustiças, desde que apareçam na mídia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de um direito penal adequado segundo seu contexto histórico-social passa, antes de tudo, pela definição da atividade estatal, já que, ao longo de uma trajetória histórica, dá-se a constante evolução do jogo político, de modo que o Estado vai assumindo novos papéis socialmente exigidos. As modernas sociedades tornam-se cada vez mais complacentes em relação a condutas antes vistas como prejudiciais, conferindo novos contornos e dimensões ao crime.

O direito penal deve estar intimamente associado a outras ciências humanas. A criminologia, especialmente, traduz as dimensões da fenomenologia do crime, revelando as áreas de consenso e de maior conflito. Assim sendo, é ela importante auxiliar do direito penal, pois é ela que coleta e ressignifica as novas exigências sociais, percebe seus valores mais críticos, mais significativos, também aqueles que já não figuram no rol de prioridades.

Com o acesso constante a esses dados (necessidades sociais e novas modalidades de crime), pode-se determinar a política criminal mais adequada a uma determinada época. A Política Criminal tendente para os valores mais representativos da coletividade, que dita, antes de tudo, a retirada da intervenção penal das áreas relativas à moral.

A Política Criminal deve encontrar outros meios mais eficazes e menos gravosos para corrigir os desvios prejudiciais à sociedade. Assim, quando a sanção não se apresentar, na ordem de subsidiariedade, como medida idônea e adequada, a descriminalização deverá impor-se.

Torna-se fundamental também destacar que as teorias utilizadas para legitimar a intervenção estatal começam a dar sinais de desgaste, já que a falta de enfrentamento aos graves problemas sociais resulta em crescimento dos conflitos de interesses e da criminalidade.

A Política Criminal precisa concentrar-se no combate à violência por meio de ações que desenvolvam os aspectos econômicos, sociais e políticos. É necessário, desse modo, investir em políticas públicas de médio e de longo prazo, com implementação de reformas de caráter social, medidas socioeducativas, distribuição de renda, ampliação do exercício da cidadania na seara civil, social, econômica e cultural.

Portanto, somente a adoção de uma Política Criminal justa pode combater a criminalidade de forma efetiva e enérgica sem mascarar a realidade. Por isso, só em uma sociedade em que as relações sociais e interpessoais estejam equilibradas é que se chegará à pacificação social.

Existe uma imensa dificuldade, hodiernamente, para a realização de uma reforma no sistema penal, já que existem ideologias políticas e filosóficas, e ainda o costume em conectar a idéia de punição somente às penas restritivas de liberdade, pois ao contrário se tem a sensação de impunidade.

Há de se encontrar um modelo penal realmente eficaz na prevenção e na repressão à criminalidade, sem que isto implique desrespeitar direitos e garantias individuais dos cidadãos, considerando, acima de tudo, a degradante desigualdade econômica vivida pela sociedade e o aumento desenfreado nos índices de violência nas grandes cidades.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello (Org.). Os grandes movimentos de Política Criminal de nosso tempo: aspectos. In: **Sistema penal para o terceiro milênio**, Rio de Janeiro: Revan, 1991.
- BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.
- BIANCHINI, Alice. **Os grandes movimentos de política criminal na atualidade: movimento de lei e ordem, minimalismo penal e abolicionismo**. Material da 2ª aula da Disciplina Política Criminal, ministrada no Curso de Especialização TeveVirtual em Ciências Penais-UNISUL-REDE LFG-IPAN. 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto; Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Cáspedes. 41. ed. , atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. 368 p. (Saraiva de legislação).
- CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.
- DELMAS-MARTY, Meirelle. **Modelos e movimentos de política criminal**. Tradução de Edmundo de Oliveira. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FONSECA, Paulo Alberto Barreto da. **Criminalização, descriminalização, neo-criminalização e hipercriminalização**. Bahia: Revista Ângulos, da Fac.de Direito da UFBA, n.19, 1998.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: a história da violência nas prisões**. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal: a nova parte geral**. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1991, p. 17.
- GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos de; coordenação de Luiz Flávio Gomes. **Direito penal – parte geral**. – São Paulo : RT, 2007.
- JAKOBS, Günther. **Teoria e prática da intervenção**. Barueri, SP: Manole, 2003.
- LEAL, César Barros. Delinquência Urbana e Segurança Pública. In: LEAL, César Barros, PIEDADE Jr., Heitor (coord.), **A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.39.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de informação legislativa**, Brasília, jan-mar 1991, v. 28, nº109, p. 137-148.

SABADELL, Ana Lúcia. O conceito ampliado de segurança pública e as mulheres no debate alemão. In: LEAL, César Barros; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Coords.). **A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 29-39.

SANCHEZ, José Maria Silva. **La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales**. Madrid: Civitas, 2001.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. **O princípio da legalidade penal no Estado democrático de direito**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2001.

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

SILENA, Jaime. Breves reflexões sobre a política criminal. Jus Navegandi, Teresina, ano 10, n. 1155. 30 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8860>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVAREZ, Juarez. **Teoria do injusto penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 2. ed. São Paulo: RT, 1999.

ZAFFARONI, Raul Eugênio et al. **Direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.