

O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional

Janaina Camelo Homerin

Secretária-Executiva da Rede Justiça Criminal. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - FGV-SP. Mestre em Direito Internacional Público e bacharel em Direito pela Universidade de Paris.

janaina.homerin@redejusticacriminal.org

Resumo

O presente artigo chama a atenção para a parcela de responsabilidade do poder legislativo no agravamento do colapso da realidade carcerária no Brasil. Iniciamos com um breve panorama da atuação do legislador em prol do endurecimento da lei penal que resulta na ampliação da porta de entrada para o sistema de justiça criminal. Em seguida, o artigo destaca algumas propostas de alteração legislativa que têm o potencial de desafogar o sistema. No entanto, aponta que fatores estruturantes moldam o funcionamento do sistema de justiça e influenciam a eficácia da legislação penal. O fio condutor dessa análise observa a interação entre os poderes legislativo e judiciário, marcada pela visão de que um bom processo penal é o que resulta em prisão. Conclui-se que mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para reverter a lógica encarceradora que conduziu à insustentabilidade da política criminal brasileira. Enfrentar a massificação do encarceramento exige a pactuação de uma política pública consistente que inclua, mas não se restrinja, à competência legislativa.

Palavras-Chave

Produção legislativa. Poder judiciário. Encarceramento em massa. Endurecimento penal. Responsabilidade.

No Brasil, a prisão é a regra e não a exceção, ou a ultima ratio, em desacordo tanto com a letra como com o espírito da legislação vigente¹. Desde o reestabelecimento do regime democrático, em 1988, inúmeras crises eclodiram nas unidades prisionais nos quatro cantos do país: Carandiru em São Paulo (1992), Urso Branco em Rondônia (2002), Pedrinhas no Maranhão (2013), Cascavel no Paraná (2014), Curado em Pernambuco (2015) e, nas primeiras semanas de 2017, Complexo Anísio Jobim no Amazonas e Penitenciária Agrícola de Monte Cristo em Roraima, para citar apenas as mais noticiadas. Analiticamente, não cabe tratar todos esses eventos como episódios desconexos ou como uma série de acidentes. A mera observação expõe um sistema convulsionado.

O uso predominante da pena de privação de liberdade como principal resposta ao cometimento de um crime denuncia a escolha por uma política que aposta no direito penal como mecanismo de resolução dos conflitos sociais.

Desde 2000, a população prisional mais do que dobrou no país², proporção mais de dez vezes superior ao crescimento experimentado pelo total da população. O Brasil mantém 306 pessoas presas por 100.000 habitantes, alcançando uma taxa de encarceramento mais de duas vezes acima da média mundial³. No entanto, 40% da população prisional, ou seja, 249.668 indivíduos, estão atrás das grades sem ter recebido uma sentença condenatória (DEPEN, 2016 p. 22). Liberar o contingente de presos provisórios do sistema penitenciário equivaleria, numericamente, a zerar o déficit de vagas⁴.

O Brasil se vê na contramão da trajetória de países que experimentaram políticas de endurecimento penal e estão voltando atrás, como os Estados Unidos⁵, dado seu fracasso para a melhoria dos índices de violência (MACKENZIE; WEISS, 2009) e seu impacto no agravamento das desigualdades sociorraciais. Enquanto a taxa de aprisionamento segue uma tendência de diminuição nos três países que mais encarceram no mundo – a saber, Estados Unidos, Rússia e

China –, no Brasil, que hoje ocupa a quarta posição desse ranking, seu crescimento é constante, cenário ao qual se soma o alarmante aumento do encarceramento feminino⁶. Perseverar na política de encarceramento, apesar de seu enorme custo social e econômico⁷, não resultou na melhoria dos indicadores de segurança pública, como atesta o severo aumento do número de homicídios, que passou de 31.989 em 1990 (WAISELFISZ, 2014) para 58.467 em 2015 (FBSP, 2016).

A orientação punitivista dos agentes de segurança e de justiça tem fomentado, a largos passos, o encarceramento em massa no Brasil. Apesar de ainda ser pouco (re)conhecido por uma parcela significativa da população, os dados comprovam que o fenômeno é incontestado e atinge de maneira desproporcional e sistemática jovens negros, de baixa escolaridade e de baixa renda. Do total de presos, 55% têm até 29 anos, cerca de 62% são negros e ao menos 45% estão presos por crimes sem violência, sendo 28% por tráfico e 13% por furto (DEPEN, 2016, p. 6, p. 34).

O funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro contribuiu fortemente, portanto, para o agravamento de vulnerabilidades de toda sorte, reforçando estigmas, reproduzindo desigualdades preexistentes e, em consequente paradoxo, alimentando o ciclo de violência. A massificação do encarceramento implica o desrespeito a preceitos constitucionais, como o acesso à justiça, o devido processo legal e a presunção de inocência, redundando em uma série de prisões ilegais e desnecessárias. A insistência deliberada nessa tendência, à revelia dos diagnósticos acumulados pela comunidade científica da área, oferece terreno fértil para futuras e mais violentas rebeliões.

Abordar com seriedade a “crise prisional” brasileira requer, na verdade, enfrentar suas causas estruturantes e multifatoriais, indo além da adoção de medidas de caráter paliativo ou imediatista. Nesse ponto, é importante frisar que há espaço para melhorias incrementais que tenham por objetivo desafogar o sistema carcerário. Mas qualquer medida, mesmo de curto prazo, só poderá surtir o efeito de aliviar a tensão no sistema prisional se encontrar o necessário respaldo do conjunto de atores envolvidos. Sem a articulação de esforços entre gestores públicos (União e estados), operadores do sistema de segurança e justiça (polícias, judiciário, Ministério Público e Defensoria) e poder legislativo, será muito difícil romper a lógica encarceradora que conduziu à insustentabilidade da política criminal brasileira.

O presente artigo pretende apresentar um panorama da atuação legislativa no campo da justiça penal, no intuito de apontar o papel do poder legislativo na ampliação da porta de entrada para a prisão, que tem se mostrado refratário à redução do fluxo. Em seguida, o artigo destaca algumas propostas de modificação da lei com potencial para reduzir a pressão sobre a população carcerária no curto prazo. Por fim, o artigo aborda alguns fatores estruturantes que moldam o funcionamento do sistema de justiça penal e influenciam a eficácia da legislação penal. O argumento central é que mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para reverter a lógica encarceradora responsável pelo quadro de colapso do sistema prisional brasileiro. Para tal, é passada a hora de atribuir à política criminal e penitenciária os contornos de uma política de Estado, transpondo-a para um modelo de governança institucional que disponha

sobre a atuação convergente dos atores envolvidos em prol da melhoria dos indicadores de segurança e justiça. O fio condutor dessa análise observa a interação entre os poderes legislativo e judiciário, marcada pela filosofia de que um bom processo é o que resulta em sanção, por sua vez entendida como prisão.

1. A PORTA DE ENTRADA PARA O SISTEMA PRISIONAL E A (IR) RESPONSABILIDADE DO LEGISLATIVO

Propostas de reforma do sistema carcerário são periodicamente introduzidas no Congresso brasileiro, como atesta a instalação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) em menos de dez anos⁸. Ambas ensinaram a realização de dezenas de audiências, nas quais centenas de especialistas e operadores debateram as inúmeras deficiências do sistema. A motivação não é nova, conforme se depreende da justificativa de criação da primeira CPI, que cita um quadro de “[...] rebeliões, motins frequentes com destruição de unidades prisionais; (...) corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; superlotação; (...) organizações criminosas controlando a massa carcerária” (BRASIL, 2009, p. 41).

De igual maneira as conclusões se repetem, como uma declaração pública de ineficiência crônica do sistema prisional. Há quase dez anos, a primeira CPI do século 21 sobre o sistema carcerário foi taxativa ao relacionar parte da produção legislativa a “[...] uma concepção ideológica equivocada, segundo a qual a cadeia, e por tempo prolongado, por si só é suficiente para frear o aumento crescente da criminalidade” (BRASIL, 2009, p. 326) e ao alertar para o alto potencial danoso da “legislação do pânico”:

Esse festival de proposições legislativas decorre, quase sempre, de momentos de crise de segurança pública, e, via de regra, por pressão social face a violências, principalmente diante de fatos pontuais de grande repercussão na mídia nacional. (...) o legislador busca na repressão penal, expressa na criação de tipos novos de crimes e no endurecimento de penas, o caminho para reduzir as altas taxas de criminalidade violenta. (...) Essa “legislação do pânico”, como foi apelidada, sobrecarrega a justiça criminal brasileira, carente de estrutura humana, material e de tecnologia, e abarrotta os estabelecimentos penais, na sua esmagadora maioria de presos pobres. Com a sobrecarga de demanda, o Poder Judiciário, que tem o papel de fazer justiça, pratica injustiças, condenando por antecipação, antes que recebam pena definitiva, milhares de presos chamados de provisórios, dos quais muitos cumprem pena sem julgamento, em razão da morosidade da justiça. Faz-se assim injustiça em nome da justiça. (BRASIL, 2009, p. 326).

A observação da agenda parlamentar atual mostra que perdura a veia punitivista do poder legislativo. Segue com o vento em popa a propositura de normas que têm por objetivo expandir a legislação criminal, seja por meio da criação de novos tipos penais, seja pelo endurecimento das penas previstas. Um levantamento da atividade do Congresso Nacional, elaborado pelo Instituto Sou da Paz (2016), mostra que o legislador brasileiro aborda a temática da segurança pública eminentemente sob o prisma penal, em detrimento de uma abordagem com foco na prevenção à violência, na melhor integração das forças de segurança ou, menos ainda, na coordenação de políticas públicas multissetoriais distintas da justiça criminal. O

estudo mostra que em 2015, de um total de 4.262 projetos de lei (PL) introduzidos na Câmara dos Deputados, 695 guardavam relação direta com os temas de segurança pública e de justiça criminal. Desse universo, 134 visavam aumentar penas para crimes preexistentes, 131 criminalizar uma nova conduta e 112 endurecer as regras do processo penal.

Contudo, as justificativas apresentadas seguem não se preocupando em embasar-se em diagnósticos científicos ou parâmetros de efetividade, o que seria inadmissível em outras áreas, como no campo das políticas de saúde ou educação. São mais fruto de reações casuísticas, cujo apelo popular confere rapidez à tramitação, em que pese não haver correlação direta com melhorias nos indicadores de violência e segurança pública. O relatório do Instituto Sou da Paz chama a atenção para justificativas de baixa qualidade argumentativa, apoiadas no senso comum ou até mesmo em argumentos de cunho religioso, o que contribui fortemente para inflamar o debate legislativo. Outro ponto destacado pelo levantamento diz respeito ao significativo aumento do número de parlamentares, especialmente deputados, de trajetória profissional ligada às carreiras policiais e às forças armadas. Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2014, foram eleitos de 19 policiais, um bombeiro militar e dois militares da reserva, enquanto no pleito anterior, em 2010, o número não passava de 4 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016).

Diante desse cenário, o desafio consiste em superar o paradigma “da lei e da ordem” como elemento norteador da política de segurança e justiça. No plano normativo, isso se traduz na

adoção de mudanças legislativas orientadas a restringir a prevalência da pena de prisão. A curto prazo, o resultado esperado é desafogar o sistema carcerário, em particular, reduzindo o fluxo de entrada.

2. MUDANÇAS LEGISLATIVAS ORIENTADAS A REDUZIR O FLUXO DE ENTRADA DE PESSOAS NO SISTEMA PRISIONAL

Desde o início do ano, um conjunto de atores, dentre os quais especialistas da sociedade civil, operadores do sistema jurídico-penal e acadêmicos, apresentou um rol de alterações legislativas destinadas a reverter o fenômeno do encarceramento em massa: em janeiro, a organização não governamental Conectas Direitos Humanos divulgou uma lista de *10 Medidas para o sistema prisional*⁹; em março, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) lançou um conjunto de *Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário*¹⁰; e mais recentemente, em abril, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), em colaboração com a Pastoral Carcerária Nacional da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Juízes para a Democracia (AJD) e o Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação da Universidade de Brasília (CEDD/UnB), elaborou um *Caderno de propostas legislativas com 16 medidas contra o encarceramento em massa*¹¹. Em termos gerais, as propostas buscam reafirmar o caráter excepcional da pena de prisão, priorizando outras formas de resolução de conflitos. Todas as iniciativas convergem para conferir maior responsabilidade ao arcabouço normativo e afunilar a porta de entrada para as prisões brasileiras. Dentre as alterações propostas, elencamos as que apresentam maior potencial desencarcerador.

2.1. Regulamentação das audiências de custódia por meio de lei federal

Existe no ordenamento jurídico brasileiro, até hoje, um vácuo normativo responsável por permitir que uma pessoa detida pela polícia permaneça presa semanas ou meses até a primeira audiência com o juiz¹². A introdução das audiências de custódia nesse ordenamento tornaria compulsória a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial, no prazo de 24 horas, na presença do Ministério Público e do/a advogado/a ou defensor/a público/a, permitindo assim a verificação da legalidade e necessidade da prisão cautelar. A audiência de custódia constitui uma importante garantia processual contra as detenções arbitrárias, de natureza a coibir a permanência indevida na prisão e, em consequência, a superlotação das unidades.

O atraso na positivação das audiências de custódia na legislação federal é uma grave violação dos compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional¹³. Em 2011, sob o impulso de organizações da sociedade civil comprometidas com a proteção dos direitos humanos, foi apresentado no Senado Federal um projeto de lei destinado a instituir as audiências de custódia no ordenamento jurídico federal e, assim, adequar a legislação brasileira à normativa internacional¹⁴. Após mais de cinco anos de tramitação, o PL foi aprovado pelo Senado e remetido à Câmara dos Deputados¹⁵, quando terminou apensado ao projeto de reforma do Código de Processo Penal (CPP). Naturalmente, a reforma de um corpo normativo da envergadura do CPP exige um amplo processo de consultas e debates legislativos, tornando ainda mais morosa a aprovação da proposta de alteração da norma legal que

institui as audiências de custódia. O projeto de reforma do CPP foi introduzido no Senado em 2009, sendo aprovado no ano seguinte¹⁶. Desde então, o projeto tramita na Câmara dos Deputados, em discussão numa comissão especial destinada a proferir um parecer sobre o texto proposto pelos senadores¹⁷. Dadas as emendas já apresentadas ao texto, o regimento impõe que ele volte para a primeira casa legislativa, o Senado, onde as mudanças sugeridas deputados serão analisadas. Em outras palavras, não se perfila em curto prazo a incorporação das audiências de custódia na legislação nacional.

Não obstante, em 2015, um importante passo foi dado com a adoção da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mais alta instância gerencial do judiciário, cuja função é controlar a atividade funcional, administrativa e financeira deste poder. A Resolução nº 213 determina a realização das audiências de custódia por todos os Tribunais de Justiça em até 90 dias, a partir de 1º de fevereiro de 2016, data em que a resolução entrou em vigor. O texto regulamenta o procedimento de apresentação de presos em flagrante ou por mandado de prisão à autoridade judicial competente, estabelecendo dois protocolos de atuação para os juízes: um sobre a aplicação de medidas cautelares alternativas e outro sobre os procedimentos para apuração de denúncias de tortura. A edição da resolução do CNJ tem por objetivo uniformizar os procedimentos de funcionamento das audiências em todas as comarcas brasileiras, inclusive aos finais de semana e feriados.

A iniciativa do CNJ, à época sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, encontrou forte respaldo da sociedade civil orga-

nizada pela adoção das audiências de custódia no Brasil¹⁸. Esperava-se que o reconhecimento da imprescindibilidade da audiência de custódia pelo mais alto escalão do judiciário impulsionasse a aprovação do texto do projeto de lei que visava adequar a legislação vigente. No entanto, o legislador parece se mostrar mais ágil em aprovar propostas que tenham por efeito endurecer o regime penal do que aliviá-lo. Em que pese a resolução representar um importante avanço do judiciário para assegurar as garantias fundamentais de toda pessoa presa, já tendo, inclusive, recebido o respaldo do Supremo Tribunal Federal (STF), permanece uma grave lacuna na legislação processual penal¹⁹.

2.2. Responsabilidade político-criminal

Na maioria das matérias sobre as quais se debruça o Congresso exige-se que os parlamentares contemplem uma análise de impacto da mudança legislativa em debate. Não seria admissível discutir projetos de reforma no campo trabalhista ou do sistema previdenciário sem um amplo debate público acerca do impacto das propostas. Contudo, a mesma lógica não opera no campo da política criminal. Não se observa o mesmo rigor argumentativo, em particular sob o viés do impacto orçamentário e da eficiência, de inovação legislativa que impliquem alterações estruturais da execução penal, como, por exemplo, a criação de novos tipos penais.

A política criminal deve, no entanto, ser abordada como qualquer outra política pública, cujo ciclo enseja uma etapa decisiva de avaliação de impacto. Internacionalmente, o estudo de impacto legislativo, inclusive na esfera penal, é praxe²⁰. No Brasil, ainda é tímida

a preocupação em replicar no campo das políticas de segurança e justiça a lógica que prevalece na administração pública, que resultou, inclusive, na aprovação da lei de responsabilidade fiscal. Principal defensor do conceito de “responsabilidade político-criminal”, Salo de Carvalho (2008) argumenta em favor de um Estudo de impacto político-criminal, o que vincularia a propositura de um projeto de lei à necessidade de investigação das consequências para o sistema de justiça criminal e à indicação da dotação orçamentária a ser mobilizada.

Em 2016 foi apresentado na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 4.373, que “[...] estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena”. Ainda que seja necessário sopesar cuidadosamente os critérios de análise de uma avaliação de impacto dessa natureza (Quais devem ser os parâmetros de impacto orçamentário? Que estrutura/órgão está mais apto a desenvolver análises de impacto no campo da legislação penal? Referido estudo de impacto deve ou não ser vinculante?) é bem-vinda a iniciativa de introduzir no debate parlamentar o conceito de responsabilidade do legislador. Nesse sentido, o PL 4.373/2016 oferece a oportunidade concreta de engajar os deputados nessa discussão, que, até o momento, parecia muito distante das preocupações dos nossos parlamentares.

Ademais, o aprofundamento da discussão sobre responsabilidade político-criminal exige incluir no debate atores externos à esfera da justiça penal *stricto sensu*, na medida em que

se fundamenta na relação de intrínseca interdependência das políticas públicas no campo econômico-social.

2.3. Revisão da Lei de Drogas – seu papel no aumento da população prisional

O tráfico de drogas é o crime que mais condena pessoas à prisão (28%), seguido do crime de roubo (25%) (DEPEN, 2016). Em termos gerais, a política de drogas brasileira teve impactos negativos em toda a cadeia do sistema de justiça, resultando no desvio da atuação das polícias, na sobrecarga do judiciário e na superlotação das unidades prisionais. Se do ponto de vista institucional a política de drogas logrou congregiar os esforços da polícia, do judiciário, do legislador e de muitos gestores públicos, no plano da avaliação de impacto ela se revelou ineficiente para a redução do consumo e um retumbante fracasso no que se refere ao combate ao tráfico. Longe de alcançar os barões do tráfico, a política de drogas teve por efeito expandir consideravelmente a porta de entrada para o sistema penal, além de deixar um assombroso rastro de mortes.

Contudo, a ampliação do fluxo de entrada para o sistema criminal não é universal; pelo contrário, apresenta forte caráter seletivo, absorvendo prioritariamente pessoas pobres, negras e moradoras das periferias urbanas, apesar de portarem baixa quantidade de drogas²¹. Isso reforça, portanto, o viés já observado no perfil da população prisional.

No plano normativo, caberia uma mudança legislativa incremental com amplo potencial para estancar a afluência de novos ingressantes para o sistema prisional. Trata-se da alteração da

lei de drogas para proibir a decretação da prisão preventiva nos casos chamados de tráfico privilegiado – réus primários, com bons antecedentes e desvinculados de atividades ou organizações criminosas²². A alteração legislativa evitaria que uma massa de pequenos traficantes entrasse nas prisões, contribuindo para aliviar a superlotação e para inibir o recrutamento das facções criminosas. A proposta iria ao encontro do entendimento do Supremo Tribunal Federal, que já afastou a obrigatoriedade de imposição do regime de cumprimento de pena inicial fechado para crimes de tráfico de drogas²³.

Ainda no plano legislativo, uma outra alteração de natureza, não mais incremental senão mais bem conceitual, seria decisiva para reverter o potencial encarcerador da Lei de Drogas: a revogação dos artigos 28, 29 e 30, que tratam das penas aplicáveis ao usuário²⁶. Hoje, embora a legislação vigente não prescreva ao usuário de drogas a pena de prisão²⁷, a conduta é definida como crime e, em consequência, gera efeitos legais tais como a perda da primariedade e a impossibilidade de fazer jus a eventuais benefícios penais, pré-selecionando o usuário para ingressar no sistema carcerário.

2.4. Redução do encarceramento feminino

A população carcerária feminina segue uma curva contínua de crescimento desde o começo do século, tendo aumentado, como já mencionado, 503% entre 2000 e 2014, o que representa mais que o dobro do aumento experimentado pela população carcerária masculina, no mesmo período, que foi de 237%. O crescimento exponencial de mulheres presas é mais uma consequência da política de combate às drogas: 64% das delas foram condenadas

ou aguardam julgamento por tráfico de entorpecentes²⁸ (DEPEN, 2016), apesar da grande maioria ter sido pega com quantidades pequenas de drogas.

O fenômeno do encarceramento feminino gera um impacto ainda pior para a sobrevivência das famílias do que o masculino, na medida em que muitas dessas mulheres não têm com quem deixar filhos menores – na maioria dos casos elas são cuidadoras e/ou provedoras de crianças e idosos – e tendem a receber menos visitas dos parceiros com quem mantinham algum relacionamento antes da prisão. Em consequência, a manutenção do crescimento do encarceramento feminino implica a expansão das consequências da privação de liberdade para toda a família.

Nessa perspectiva, faz-se necessário rever a legislação de drogas à luz das especificidades de gênero²⁹. Em particular, conforme recomenda o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, urge

[...] aprimorar os critérios de criminalização secundária, visando melhoria das investigações criminais, especialmente nas diligências policiais realizadas em domicílios, que criminalizam mulheres por serem aquelas que em geral estavam presentes na residência, (...) e incluir nos inquéritos policiais a obrigação de coletar dados específicos para as mulheres, como gestação e maternidade (CNPCP, 2015, p.13).

Entende-se que a lei precisa ser alterada para introduzir hipóteses e modalidades de medidas cautelares diversas às da prisão, na fase de conhecimento do juiz, assim como possibilitar a substituição da pena de prisão por restritiva de direitos durante a fase de execução penal.

3. A EFICÁCIA DA LEI PENAL EM FACE A ELEMENTOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para enfrentar o problema das prisões do país. A eficácia da lei penal é tributária de características estruturais da sociedade brasileira, tal como a persistência do racismo e a vulnerabilidade dos mais pobres ao poder estatal. Esses elementos moldam o funcionamento do sistema de justiça e tendem a orientar a interpretação e a aplicação da legislação penal.

3.1. *Eficácia da lei versus accountability dos operadores: o caso da Lei das Medidas Cautelares*

O uso abusivo da prisão provisória perdura, assim, apesar da prescrição legal, revelando que o aprimoramento da lei não acarreta, por si só, redução da população carcerária. A taxa de 40% de presos provisórios indica que a decretação da prisão antes de sentença condenatória não incide de forma cautelar ou excepcional, conforme manda a lei, mas sim constitui um instrumento recorrente da política criminal. Vigente há seis anos, a chamada “Lei das Cautelares” – que determina a pena privativa de liberdade somente no caso da impossibilidade justificada de se aplicar alguma medida cautelar que garanta ao réu responder ao processo em liberdade – não teve o resultado esperado, qual seja, conter o crescimento da população carcerária³⁰.

Um dos fatores que explica a baixa efetividade da Lei das Cautelares é de ordem operacional. Muitos juízes avaliam como precária ou deficiente a estrutura das medidas cautelares à disposição. De modo que impulsionar a efetividade da lei requer investir na instalação

e alocação de recursos para o adequado funcionamento das centrais de alternativas penais. Outro fator reside na limitada *accountability* dos magistrados. Ainda são frágeis as iniciativas voltadas à definição e formalização dos mecanismos de responsabilização do judiciário³¹. O Conselho Nacional de Justiça vem impulsionando esforços nessa direção, em particular ao promover a elaboração de dados de desempenho da justiça de forma sistemática e acessível. Contudo, a discussão acerca dos indicadores de desempenho dos agentes do sistema de justiça ainda enfrenta muita resistência.

O especialista internacional em justiça criminal e presidente da Open Society Foundations, Chris Stone (2011, p. 1), oferece uma análise sobre a resistência à adoção de indicadores de desempenho no campo da segurança pública e da justiça:

[...] the ranking of cities by their homicide rates, the discussion of low rates of criminal convictions, or the publication of surveys reporting rising fear of crime are not mere diagnostic exercises; they are efforts to shape in particular ways the priorities of police, prosecutors, judges, and the ministers. They are efforts to turn the legal and penal apparatus of the state to particular purposes.

A análise dos indicadores de segurança pública e de justiça demonstra, portanto, uma competição entre atores, estratégias e prioridades nos diferentes níveis de atuação. Muitas vezes, indicadores falhos não são tanto o resultado de deficiências técnicas, mas de resistência a elementos de controle. Na visão de Stone (2011, p. 2), essa competição é inevitável na medida em que: “The conflicting incentives, partial un-

derstandings, and ideological assumptions in the various sets of indicators compete not only with one another, but also with the values and ambitions of those doing the work”.

Existe uma variedade de atores passíveis de fazer uso de um conjunto de indicadores: gestores públicos de diferentes níveis hierárquicos, gestores de políticas setoriais *versus* gestores de atividades-meio ou conexas, organizações da sociedade civil, especialistas, organismos internacionais etc. Por exemplo, um mesmo indicador pode servir à Polícia Militar para avaliar suas companhias; às Secretarias de Segurança Pública para avaliar a atuação das polícias; à Secretaria Nacional de Segurança Pública para avaliar a execução do Fundo Nacional de Segurança Pública; à mídia sensacionalista para explorar o sentimento de insegurança; ou à sociedade civil organizada para cobrar respostas institucionais. De forma que indicadores podem ser interpretados por diferentes vieses, a depender das perspectivas de governança, ainda mais em contextos de falta de dados consistentes.

3.2. Opinião pública e endurecimento penal

Pesquisa recente conduzida no Rio de Janeiro mostra a inter-relação entre uma justiça pouco confiável e o endurecimento penal. Embora a confiança na justiça tenha alcançado a marca de 3,5 em uma escala de 0 a 10, 64% dos entrevistados consideram baixa ou muito baixa a chance de um criminoso ser punido por ela, não obstante a grande maioria defenda o endurecimento da legislação para combater o crime:

[...] 79% acreditam que o endurecimento penal reduziria a criminalidade e nada menos de 86% concordam (76%, totalmente) com a afirmati-

va de que adolescentes autores de crimes graves devem ser julgados como adultos, ou seja, de que deve ser reduzida a idade da responsabilização penal. Embora minoritária, é expressiva também a parcela dos cariocas que apoiam a introdução da pena de morte na legislação brasileira: 44,6% (LEMGRUBER, CANO, MUSUMECI, 2017, p. 18).

O estudo aponta que, a idealização popular para um sistema de justiça penal eficiente é essencialmente punitivo e não abarca perspectivas como prevenção, medidas alternativas à prisão ou justiça restaurativa.

As percepções sociais sobre segurança e justiça são permeadas pelo espectro da falência institucional dos órgãos responsáveis, alentando a sensação de insegurança e o sentimento de impunidade. Apenas a pena de prisão é considerada como uma “punição” válida, tendendo outras formas de responsabilização a ser associadas a privilégios, ainda que em estrito cumprimento dos parâmetros de direitos e garantias do devido processo legal.

A mídia exerce uma influência decisiva no processo de construção dessas percepções sociais que dão sustentação ao paradigma autoritário. Programas policiais desfrutam de ampla audiência³², por rádio e televisão, e jornais sensacionalistas compõem a chamada “editoria do medo”, valendo-se da violência como atrativo sem oferecer nenhum contraponto. Não obstante, a mídia tradicional e programas de entretenimento também podem contribuir para alimentar a ideologia do medo, reproduzindo narrativas estereotipadas que naturalizam a aversão a bandidos ou supostos

bandidos. Assim, alimenta-se o imaginário social com oposições binárias tais como cidadão de bem *versus* bandido ou aliados *versus* inimigos.

O que se destaca no discurso midiático como violência ou barbárie raramente contempla a violência vivida cotidianamente nas favelas, a violência policial, a violência do sistema carcerário. (...) Tampouco se discute o modo como a Justiça e o sistema prisional lidam com as pessoas que cometem crimes e quais as consequências disso para a sociedade. Nem de que maneiras se poderia prevenir a violência e reduzir o crime. Dessa forma, ao não se assumir como veículo para debates fundamentais, a mídia também contribui para alimentar a sensação de impunidade, de insegurança, de falência do Estado, de inoperância das instituições e de impotência dos cidadãos. O que, por sua vez, reforça a moral maniqueísta, o imaginário bélico e a demanda por “soluções” despóticas e truculentas. Cada vez mais o discurso midiático recorre à linguagem dos afetos, não da racionalidade — sendo medo, raiva, repulsa e ódio alguns eixos centrais (LEMGRUBER, CANO, MUSUMECI, 2017, p. 49-50).

3.4. Seletividade como elemento estruturante do sistema penal

O grosso da população carcerária apresenta um perfil comum: pessoas de baixa renda e com baixa escolaridade, jovens, negras e moradoras das periferias, majoritariamente do sexo masculino³³. O diagnóstico formulado pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de 2015, parte da premissa de que “[...] o racismo é um eixo estruturante da política criminal brasileira, sendo uma prática que se atualiza, retroalimenta e que sustenta

privilégios consolidados” (BRASIL, 2015, p. 14). O racismo que estruturou o processo de formação social do Brasil ampara, até hoje, a preservação das estruturas de poder.

O ordenamento jurídico brasileiro, em particular o direito penal, tem favorecido a inclusão majoritária de negros e pobres nas prisões. Desde o processo de elaboração das leis até a atuação da polícia e dos operadores do sistema de justiça, observa-se que o direito penal corresponde mais à uma lógica de repressão e criminalização da pobreza do que a uma política voltada a reduzir as ocorrências criminais. As prisões brasileiras estão repletas de pessoas negras, de baixa renda e escolaridade, geralmente condenadas (quando não estão presas provisoriamente) por crimes cometidos sem violência. Na prática, os crimes de tráfico de drogas e roubo são responsáveis por mais da metade da população prisional. O combate ao racismo e a seletividade social constitui desafio primordial a ser enfrentado no bojo das práticas cotidianas do sistema de justiça criminal.

CONCLUSÃO

O presente artigo defende a mudança de foco da política criminal vigente. Para reverter a massificação do encarceramento é necessária a pactuação de uma política pública consistente, que inclua, mas não se restrinja, à competência legislativa. Não obstante, no curto prazo, desafogar o cenário de superlotação enseja a adoção de medidas legislativas que visem, em particular, revisar a lei de drogas, incentivar a aplicação das medidas cautelares diversas à prisão e introduzir no ordenamento jurídico federal as audiências de custódia, enquanto mecanismo fundamental de verificação da legali-

dade da prisão, do cumprimento das garantias processuais e da prática de abuso ou tortura. Cabe ao legislador assumir sua parcela de responsabilidade pelo caos do sistema carcerário. Amparado pela tendência de endurecimento penal do poder legislativo, o judiciário interpreta a lei pela lógica ultrapassada da “defesa da ordem social”, que promove o direito penal máximo e joga para o executivo – sobretudo para os governos estaduais – o peso de gerir o sistema prisional, mantendo os olhos fechados para a realidade carcerária e suas implicações para a política de segurança e justiça.

Os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos oferecem amplo respaldo para a inversão da política criminal persistente no Brasil. O governo nacional tem sido cada vez mais pressionado, no plano global, a adotar medidas concretas para enfrentar as violações sistemáticas de garantias fundamentais e padrões mínimos para o tratamento de pessoas privadas de liberdade. Em maio desse ano, o governo brasileiro passou pelo terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), principal mecanismo internacional de avaliação da situação de direitos humanos nos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Com o intuito de apresentar um contraponto ao relatório oficial do país (BRASIL, 2017), organizações de defesa dos direitos humanos submeteram mais de 50 relatórios independentes para chamar a atenção sobre recortes específicos. As organizações-membro da Rede Justiça Criminal compilaram um panorama do sistema prisional brasileiro apontando cinco medidas principais: a produção de informações qualitativas e quantitativas, sobretudo referentes à incidência de tortura e maus-tratos; as políticas de encarceramento massivo que afetam de ma-

neira sistemática e desproporcional a juventude pobre e negra das periferias; a discriminação de gênero no sistema prisional; as audiências de custódia; e a falta de aplicação de medidas alternativas à prisão. Foram mais de 240 recomendações apresentadas ao Brasil, sendo 33 exclusivamente sobre as condições do sistema prisional e de acesso à justiça. O governo brasileiro tinha até setembro deste ano³⁴, para apresentar resposta oficial acerca de quais recomendações serão acatadas³⁵.

No mês de fevereiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (2017) já havia tomado a decisão inédita de aglutinar quatro casos individualmente levados ao júri internacional, com base na constatação de que a distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários indicava se tratar de um fenômeno de maior extensão do que os casos trazidos ao conhecimento daquela Corte³⁶. A resolução da CIDH que cobra do governo federal resposta a 52 perguntas sobre a situação do sistema prisional do país, ressaltando dados específicos das unidades acompanhadas, e a indicação de medidas concretas adotadas em 11 áreas para evitar violações de direitos humanos nos presídios são um reconhecimento explícito de que as violações de direitos humanos nos presídios brasileiros são estruturais e sistemáticas.

Não obstante, como a pressão dos organismos internacionais recai prioritariamente sobre o poder executivo, judiciário e legisla-

tivo têm feito vistas grossas aos relatórios de visita e recomendações, mantendo-se alheios a uma perspectiva de corresponsabilidade sobre o caos do sistema prisional. Em linhas gerais, em que pese serem apresentadas propostas legislativas corajosas e aptas a impulsionar transformações no sistema penal brasileiro em prol de uma lógica desencarceradora, a tendência majoritária dificulta o avanço de tais propostas, quando não descaracteriza seu conteúdo ao ponto de tornar inócua sua aprovação. Da mesma forma, após ter editado a resolução que institucionaliza as audiências de custódia, o CNJ não tem demonstrado sustentar o esforço de impor freios ao judiciário na decretação de prisões ilegais e desnecessárias. Esforços esporádicos que não tenham respaldo em uma visão de política pública integrada não são capazes de reverter a lógica de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, senão que tendem a ser reduzidos a uma etapa adicional e meramente formal do processo penal. De forma que mudanças incrementais desconectadas de uma tomada de consciência sobre a responsabilidade compartilhada da atuação dos órgãos do legislativo e do judiciário não terão impacto na redução do fluxo de entrada para o sistema prisional. A manutenção do *status quo* na atuação do legislativo e do judiciário equivale, na prática, a negligenciarem sua parcela de responsabilidade para o caos do sistema carcerário.

1. A Constituição Federal consagra o princípio da presunção de inocência em seu art. 5º, inc. LVII: “[...] ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1988).
2. Crescimento de 167,32% (DEPEN 2016, p. 18).
3. De acordo com o último relatório do World Prison Brief, publicado em 2017, a taxa de encarceramento mundial é de 144 pessoas por 100.000 habitantes. Disponível em: <http://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf>.
4. Faltam 250.318 vagas no sistema penitenciário brasileiro (DEPEN, 2016, p. 16).
5. Dados oficiais do Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice, indicam uma diminuição da população prisional no plano federal. Em 2013, eram 1.574.700 pessoas presas, número reduzido para 1.526.800 ao final de 2015, atingindo a menor população carcerária desde 2005. Em 2014 e 2015, 20.600 pessoas deixaram de ser incluídas em prisões norte-americanas. Parte disso é resultado de um compromisso assumido pelo governo federal em 2015 para reduzir o número de presos por crimes não violentos relacionados às drogas, e de leis e políticas promulgadas pelos Estados com o objetivo de diminuir a população prisional. Disponível em: <<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p15.pdf>>.
6. Entre 2000 e 2014 o número de mulheres encarceradas aumentou em 503%. O cálculo é do Informativo da Rede Justiça Criminal, edição nº 9, de setembro de 2016. A taxa de crescimento foi calculada a partir da informação do Infopen Mulheres, com dados de junho de 2014, corrigida pelo último Infopen disponível, referente a dados coletados em dezembro de 2014. Observa-se que este último relatório do Infopen, lançado em junho de 2016, indica ter havido um erro na coleta do total de mulheres encarceradas. O cálculo da Rede Justiça Criminal corrige o dado sobre o aumento da população carcerária feminina entre 2000 e 2014, que não foi de 567%, mas de 503%. Disponível em: <<http://redejusticacriminal.org/pt/publication/boletim-no-9-discriminacao-de-genero-no-sistema-penal/>>.
7. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária estimava, no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, publicado em 2015, que o custo de construção para cada vaga no sistema prisional variava entre 20 mil e 70 mil reais (CNPCC, 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>>.
8. A CPI, criada em 22 de agosto de 2007, teve por objetivo “[...] investigar a real situação do sistema carcerário brasileiro, aprofundar o estudo sobre as causas e consequências dos problemas existentes, verificar o cumprimento ou não do sistema jurídico nacional e internacional relacionado aos direitos dos encarcerados; apurar a veracidade das inúmeras denúncias e, principalmente, apontar soluções e alternativas capazes de humanizar o sistema prisional do país, contribuindo com a segurança da sociedade”. Seu relatório final foi divulgado em 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. A segunda CPI foi criada em 4 de março de 2015, “[...] para investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com ênfase nas crescentes e constantes rebeliões de presos, na superlotação dos presídios, nas péssimas condições físicas das instalações e nos altos custos financeiros de manutenção destes estabelecimentos”. Seu relatório final foi divulgado em 5 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1598917>>.
9. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/10%20Medidas_Diagramado_PEQ_vfinal_.pdf>.
10. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Encarceramento-2.pdf>>.
11. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/2017/16MEDIDAS_Caderno.pdf>.
12. A pesquisa “Presos provisórios, danos permanentes”, do Instituto Sou da Paz, identificou que em média uma pessoa presa na cidade do Rio de Janeiro passa sete meses na prisão antes da primeira audiência com o juiz. Disponível em: <<http://danospermanentes.org/index.html>>.
13. O Brasil é signatário da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (conhecida como Pacto de San José de Costa Rica), internalizada no ordenamento jurídico nacional mediante a assinatura do decreto nº 678, em 6 de novembro de 1992.
14. PLS nº 554/2011, do Senado Federal.
15. Distribuído como PL nº 6620/2016, na Câmara dos Deputados.
16. PLS nº 156/2009.
17. Distribuído como PL nº 8045/2010, na Câmara dos Deputados.
18. Especialmente, o CNJ contou com o apoio do Instituto de Defesa do Direito de Defesa e da Rede Justiça Criminal.
19. Em setembro de 2015, o STF validou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que pede providências para a crise prisional do país, a fim de determinar aos juizes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão. A ADPF constituiu um mecanismo de controle de constitucionalidade para as normas editadas antes da Constituição de 1988, cujo objetivo é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público (União, Estados, Distrito Federal e municípios).
20. Vide a iniciativa da União Europeia, “Legislar melhor”, que tem por objetivo elaborar e avaliar a legislação e as políticas continentais de forma transparente e bem fundamentada, tendo em conta as observações dos cidadãos e das partes interessadas, para assegurar que a regulamentação específica se limita ao necessário para atingir os objetivos com custos mínimos. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_pt>.
21. Segundo pesquisa do Instituto Sou da Paz (2012), 89,19% dos presos em flagrante com maconha portavam de 1,1 g a 1 kg do produto.

Desses, 14,02% estavam com até 10 g. Com cocaína, foram 25,06% pegos com até 10 g e 67,17% de 10,1 a 100 g. Com crack, 15,18% estavam com até 10 pedras, enquanto 66,19% partavam entre 11 e 100 pedras.

22. Na mesma linha, segundo pesquisa que analisou processos criminais no Distrito Federal (DF) e Rio de Janeiro (RJ), 14,8% foram pegos com até 10 g de maconha no DF (83,5% com até 1 kg); enquanto, no RJ, esse percentual cai para 7,9% (81,5% com até 1 kg). Com cocaína, 23,7% com até 10 g no DF (76,3% com até 1 kg); 35,1% no RJ (89,4% com até 1 kg) (BOITEUX, 2009, apud LEMGRUBER, BOITEUX, 2014).
23. Dentre as propostas legislativas formuladas pelo IDDD para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penal, consta a alteração da atual Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) para introduzir o seguinte artigo: “Não será admitida a decretação da prisão preventiva se os elementos contidos nos autos do inquérito policial ou do processo penal indicarem a possibilidade de aplicação da causa de diminuição de pena prevista no § 4º do art. 33 desta Lei, demonstrado que o indiciado ou acusado não é reincidente, não tem maus antecedentes e nem se dedica a atividades criminosas ou pertencente a organização criminosa”.
26. A constitucionalidade do artigo 28 da Lei 11.343/2006 está sendo questionada perante o STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, em que três ministros já se posicionaram pela sua inconstitucionalidade, em maior ou menor grau.
27. As penas previstas são advertência, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a programa ou curso educativo. Em caso de descumprimento, o juiz pode aplicar multa.
28. No caso dos homens, o tráfico é responsável por 28% das condenações à pena de prisão.
29. Lei 11.343/2006 que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.
30. Lei 12.403/2011.
31. Por exemplo, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária propõe que seja adotada uma inovação legislativa que introduza um prazo para o julgamento dos recursos pelos tribunais nos processos de presos provisórios e que seja estipulada correspondente sanção jurídica quando o referido prazo for descumprido.
32. A pesquisa identificou que mais da metade (53%) das pessoas ouvidas assiste costumeiramente a cenas de violência em programas de televisão, citando com mais frequência as Cidade Alerta, Balanço Geral e telejornais da Globo e da Record.
33. De acordo com o Infopen, oito em cada dez pessoas presas estudaram, no máximo, até o ensino fundamental.
34. A resposta governamental não havia sido apresentada até o fechamento deste artigo.
35. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU_2017%20-%20Direitos%20Humanos%20e%20Justi%C3%A7a%20Criminal%20\(ing\)_docx\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU_2017%20-%20Direitos%20Humanos%20e%20Justi%C3%A7a%20Criminal%20(ing)_docx(1).pdf)>.
36. Complexo do Curado (PE), Complexo de Pedrinhas (MA), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ) e Unidade de Interação Socioeducativa (ES).

Referências Bibliográficas

- BOITEUX, Luciana et al. **Tráfico de drogas e Constituição**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos/Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito) Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/01Pensando_Direito3.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.
- BRASIL. Congresso Nacional. **CPI sistema carcerário**. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** Ministério da Justiça, 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: 22 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Terceiro Relatório Nacional do Estado Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/programas/pdf/3o-relatorio-rpu-cdh/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- CARVALHO, Salo de. Em defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 16, n. 193, p. 8, 2008.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Medidas provisórias a respeito do Brasil**. Assuntos da unidade de internação socioeducativa, do Complexo Penitenciário do Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. San José, Costa Rica, 2017. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucao_Carceles_Brasil.pdf>. Acesso em: 20 ago.2017
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIA NACIONAL – DEPEN. **Levantamento de informações penitenciárias InfoPen – Dezembro 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º Anuário de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **Prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2012.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **O papel do legislativo na segurança pública**. Análise da atuação do Congresso Nacional em 2015. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2016.
- LEMGRUBER, Julita; CANO, Ignacio; MUSUMECI, Leonarda. **Olho por olho?** O que pensam os cariocas sobre “bandido bom é bandido morto”. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.
- LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio et al (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 357-362.
- MACKENZIE, Doris; WEISS, Douglas. Other countries have successfully reduced incarceration Rates without increasing crime: We can do it! **Victims & Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice**, [s.l.], v. 4, n. 4, p. 420-426, 2009.
- REDE JUSTIÇA CRIMINAL. **Informativo**, [s.l.], n. 9, set. 2016.
- STONE, Christopher. **Problems of power in the design of indicators of safety and justice in the Global South**. Indicators in Development: Safety and Justice Series, Program in Criminal Justice Policy and Management. Boston: Harvard Kennedy School, 2011. Disponível em: <<http://ksghauser.harvard.edu/index.php/content/download/67426/1242514/version/1/file/Indicators-ProblemsOfPower.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência**: os jovens do Brasil. Brasília: Ed. Flacso Brasil, 2014.

O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional

Janaina Camelo Homerin

Resumen

El papel de una legislación penal más responsable en la reducción del flujo de entrada en el sistema penitenciario

El presente artículo llama la atención sobre la parte de responsabilidad del poder legislativo en el agravamiento del colapso de la realidad carcelaria en Brasil. Se inició con un breve panorama de la actuación del legislador en favor del endurecimiento de la ley penal que resulta en la ampliación de la puerta de entrada al sistema de justicia penal. A continuación, el artículo destaca algunas propuestas de modificación legislativa que tienen el potencial de desafiar el sistema. Sin embargo, señala que factores estructurantes moldean el funcionamiento del sistema de justicia e influyen la eficacia de la legislación penal. El hilo conductor de este análisis observa la interacción entre los poderes legislativo y judicial, marcada por la visión de que un buen proceso penal es el que resulta en prisión. Se concluye que los cambios legislativos son necesarios, pero insuficientes para revertir la lógica encarceladora que condujo a la insostenibilidad de la política criminal brasileña. Enfrentar la masificación del encarcelamiento exige la pactación de una política pública consistente que incluya, pero no se restrinja, a la competencia legislativa.

Palabras clave: Producción legislativa. Poder Judicial. Encarcelamiento en masa. Endurecimiento penal. Responsabilidad.

Abstract

The role of more responsible criminal law in reducing the inflow of people into the prison system

This article draws attention to the share of responsibility of the legislature in aggravating the collapse of prison reality in Brazil. We begin with a brief overview of the work of the legislator in favor of the hardening of the criminal law that results in the widening of the gateway to the criminal justice system. The article then highlights some legislative amendment proposals that have the potential to unburden the system. However, it points out that structuring factors shape the functioning of the justice system and influence the effectiveness of criminal law. The guiding thread of this analysis looks at the interaction between the legislative and judicial powers, marked by the view that a good criminal procedure is what results in arrest. We conclude that legislative changes are necessary, but insufficient to reverse the incarcerating logic that led to the unsustainability of Brazilian criminal policy. Facing the mass incarceration requires the agreement of a consistent public policy that includes, but is not limited to, legislative competence.

Keywords: Legislative production. Judicial power. Mass imprisonment. Criminal hardening. Responsibility.

Data de recebimento: 31/07/17

Data de aprovação: 14/08/17

