



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade

Criminal (Public) Policy, Science of Criminal Law, and Criminologies: Contributions to a Constructive Relationship of Interdisciplinarity

Marcelo Buttelli Ramos

VOLUME 13 • Nº 1 • ABR • 2023

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA RELAÇÃO ENTRE O DIREITO PENAL, O DIREITO PROCESSUAL PENAL E A POLÍTICA CRIMINAL

Sumário

FUNDAMENTOS DO SISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	13
EDITORIAL	15
AS RELAÇÕES DE COMPLEMENTARIDADE ENTRE DIREITO PENAL, DIREITO PROCESSUAL PENAL E POLÍTICA CRIMINAL.....	19
Felipe da Costa De-Lorenzi, Guilherme Francisco Ceolin e Bruno Tadeu Buonicore	
FINALIDADES E FUNÇÕES DO PROCESSO PENAL.....	42
Cornelius Prittwitz	
O STATUS ONTOLÓGICO DOS ESTADOS MENTAIS	52
Carl-Friedrich Stuckenberg	
REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA PUNITIVO BRASILEIRO: PRISÃO, DIREITO À NÃO AUTOINCRIMINAÇÃO E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.....	67
Luís Roberto Barroso e Andre Luiz Silva Araujo	
DIREITO PENAL	85
A TENTATIVA NA OMISSÃO IMPRÓPRIA: UM ESBOÇO SOBRE A DELIMITAÇÃO ENTRE ATOS PREPARATÓRIOS E INÍCIO DA EXECUÇÃO.....	87
Guilherme Góes e Janice Santin	
TUTELA PENAL DO CLIMA: DA IMPORTÂNCIA DA TEORIA DO BEM JURÍDICO À AUTONOMIA DO EQUILÍBRIO CLIMÁTICO DIANTE DO BEM AMBIENTAL	110
Marcelo Bauer Pertille	
POR UMA DETRAÇÃO COMPENSATÓRIA ENQUANTO DISPOSITIVO DE UMA POLÍTICA CRIMINAL REDUTORA DE DANOS.....	130
Patricia Carlos Magno e Leonardo Furtado Carvalho	
DIREITO PROCESSUAL	159
DO PROCESSO-ROCCO AO PROCESSO-RISCO: O PARADIGMA NEGOCIAL TORNANDO DÉMODÉE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO PENAL BRASILEIRO	161
Rui Carlo Dissenha e Ana Paula Kosak	
UM SISTEMA DE INFORMANTES? NOTAS SOBRE O DIREITO AO CONFRONTO E O ESTÍMULO A UMA JUSTIÇA CRIMINAL UNDERGROUND	180
Ruiz Ritter e Ricardo Jacobsen Gloeckner	

A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 492, I, “E”, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL BRASILEIRO	213
Felipe Lazzari da Silveira	
A FUNÇÃO GARANTISTA PROCESSUAL DOS PRINCÍPIOS RESTAURATIVOS	231
Selma Pereira de Santana e Rubens Lira Barros Pacheco	
POLÍTICA CRIMINAL.....	270
POLÍTICA (PÚBLICA) CRIMINAL, CIÊNCIA DO DIREITO PENAL E CRIMINOLOGIAS: APORTES PARA UMA CONSTRUTIVA RELAÇÃO DE INTERDISCIPLINARIDADE	272
Marcelo Buttelli Ramos	
POLÍTICA CRIMINAL: UMA POLÍTICA PÚBLICA RELATIVA À MATÉRIA CRIMINAL.....	293
Strauss Vidrich de Souza e Fernanda Carolina de Araujo Ifanger	
MONITORAMENTO PRISIONAL NO BRASIL: EXPANSÃO INSTITUCIONAL EM TEMPOS DE AMBIGUIDADE NA POLÍTICA CRIMINAL.....	307
Guilherme Augusto Dornelles de Souza e Lígia Mori Madeira	
ABOLICIONISMO E HEGEMONIA NO CAMPO DE DISCURSIVIDADE DOS SABERES PENAIS	343
Lucas Villa e Bruno Amaral Machado	
OUTROS TEMAS	365
CLIMATE CHANGE AND BUSINESS DEVELOPMENT: A CRITICAL ANALYSIS OF WAYS TO ACHIEVE SUSTAINABLE DEVELOPMENT	367
Mona Mahecha e Monika Punia	
O PROGRAMA INOVAR AUTO E O ALCANCE DA IGUALDADE DE COMPETIÇÃO FRENTE ÀS CLÁUSULAS DA NAÇÃO MAIS FAVORITA E DO TRATAMENTO NACIONAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	385
Keite Wieira	
PROTEÇÃO DE DADOS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO: O QUE FAZER COM DADOS DE ALUNOS?.....	402
Fabrício Vasconcelos Gomes, Marcelo Castro Cunha Filho e Victor Nóbrega Luccas	
THE NON-AFFILIATES IN CHINA’S POLITICAL PARTY SYSTEM: HOW TO PLAY A ROLE?	422
Di Zhou	
THE CHINESE ‘SHARP EYES’ SYSTEM IN THE ERA OF HYPER SURVEILLANCE: BETWEEN STATE USE AND RISKS TO PRIVACY	440
Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	

Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade*

Criminal (Public) Policy, Science of Criminal Law, and Criminologies: Contributions to a Constructive Relationship of Interdisciplinarity

Marcelo Buttelli Ramos**

Resumo

O conceito de política criminal representa uma ideia cujo uso é tão recorrente quanto impreciso. Partindo dessa premissa, objetiva-se, por meio do presente artigo, compreender as potencialidades e limites desse conceito para servir como espaço de reflexão e articulação de achados empíricos e desenvolvimentos teóricos. Por meio da realização de uma ampla revisão bibliográfica, analisa-se, num primeiro momento, o processo de autonomização teórica do saber político-criminal em relação à ciência do direito penal. Na sequência, avalia-se uma das mais relevantes consequências desse processo: a diferenciação das noções de política criminal, política penal e política social. Considerando-se tais distinções, argumenta-se a favor da vocação mediadora da política criminal em relação às demais disciplinas que integram as ciências criminais. A exata compreensão dessa vocação depende, contudo, da superação do que se poderia chamar de uma relação de interdisciplinaridade expropriatória entre aquelas disciplinas e da compreensão dos riscos implicados na configuração de um saber político-criminal que se poderia chamar de dogmatizado. Conclui-se o artigo com a apresentação do conceito de política pública criminal, que condensa os principais avanços teóricos verificados na literatura especializada e que, paralelamente, busca superar o estado de incerteza estabelecido em torno do conceito de política criminal ao dedicar-se ao desenvolvimento de um modelo mais dinâmico e plural de ciência criminal, por meio do qual política criminal, criminologias e ciência do direito penal passam a se relacionar, harmonicamente, como partes interdependentes de um mesmo processo cíclico e contínuo de revisão, atualização e aprimoramento do ordenamento jurídico-penal.

Palavras-chave: política criminal; ciências criminais; interdisciplinaridade construtiva; interdisciplinaridade expropriatória; políticas públicas.

Abstract

The concept of criminal policy is frequently used, yet it represents an imprecise idea. Starting from this premise, this article aims to understand the

* Recebido em 13/01/2023
Aprovado em 05/04/2023

** Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (2012), grau de Especialista em Ciências Penais (2014), Mestre (2016) e Doutor (2022) em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É pesquisador associado ao Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC) e membro do Departamento de Estudos e Projetos Legislativos do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Atualmente, conduz pesquisas nas áreas da Política Criminal, Criminologia e Filosofia Política, com ênfase nos seguintes temas: modelos de política criminal, teorias da legislação, racionalidade legislativa e teorias da democracia. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7923-0604>. E-mail: mbuttelliramos@hotmail.com.

potential of this concept to serve as a space for reflection and articulation of empirical findings and theoretical developments. By conducting an extensive bibliographical review, the article analyzes, firstly, the process of autonomization of political-criminal knowledge regarding the criminal law science. Additionally, it emphasizes the need to overcome what could be called an expropriating interdisciplinary relationship between the disciplines of criminal sciences and advocates for a horizontal relationship based on the concept of constructive interdisciplinarity. The analysis advances through the differentiation between the notions of criminal policy, penal policy, and social policy to make explicit the transcendence of the first concept in relation to the other two. This differentiation aims to highlight the role of political-criminal knowledge in mediating the methodological and epistemological conflicts between criminal law science and criminological approaches. Furthermore, the paper points out the counterproductive nature of a dogmatized political-criminal knowledge. The article concludes by presenting the concept of public criminal policy, a key element for the development of a more dynamic and plural model of criminal science. This model can harmoniously integrate criminal policy, criminologies, and criminal law science as interdependent parts of the same cyclical and continuous process of reviewing, updating, and improving the penal legal system.

Keywords: criminal policy; criminal sciences; constructive interdisciplinarity; expropriatory interdisciplinarity; public policies.

1 Introdução

A noção de política criminal representa uma ideia cujo uso é tão recorrente quanto impreciso. A multiplicidade de definições existentes constitui fato incontroverso que prejudica a compreensão do papel que a noção pode vir a desempenhar na superação de outro conhecido e intrincado problema das ciências criminais no Brasil, a saber, a falta de um diálogo mais vertical e harmonioso entre a ciência do direito penal e as criminologias. A realização de um breve inventário conceitual ajuda a ilustrar (e elucidar) os contornos desse problema teórico.

Há quem considere a política criminal como um conjunto de decisões políticas fundamentais, de caráter tecno-valorativo, tomadas a partir da esfera legislativa e que visam estabelecer as regras e os objetivos que regerão a atuação repressiva do Estado em face de condutas consideradas socialmente indesejadas.¹ Por outro lado, há aqueles que compreendem a disciplina como um campo de investigação particularmente interessado na crítica e aperfeiçoamento da legislação penal à luz de diretivas axiológicas concebidas com base na verificação científica das causas do crime e da eficácia das sanções penais no marco geral das estratégias adotadas pelo Estado em sua luta contra a criminalidade.²

Outras aproximações conceituais definem a disciplina como um conjunto de objetivos e procedimentos institucionais estruturados a partir de dois vértices fundamentais: prevenção e repressão da criminalidade,³ ou, ainda, como um conjunto de reflexões acerca das estratégias adotadas pelo Estado e pela sociedade civil com o fito de “garantir a coesão e a sobrevivência do corpo social, respondendo às demandas públicas pela segurança das pessoas e dos bens”.⁴

¹ MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006.

² “La política criminal es el conjunto sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena – según los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución”. VON LISZT, Franz. *Tratado de derecho penal*. Madrid: Reus, 1926. v. 1. p. 56.

³ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. O que é a política criminal, por que precisamos dela e como a podemos construir? *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, v. 14, p. 435-452, 2004.

⁴ DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 45.

Essas múltiplas acepções demonstram o quão intrincado pode ser operar com aquilo que Alessandro Baratta chamou, corretamente, de um *conceito problemático*:

[E]mbora a sua finalidade seja unívoca, o seu instrumental é indeterminável, porquanto definível somente em termos negativos. Por conseguinte, também é um conceito problemático, pois se abandonarmos modelos explicativos mais limitados, como o da criminologia administrativa, e adotarmos modelos mais amplos, como o proposto pela criminologia crítica, a riqueza e a variabilidade dos instrumentos de controle que emergem como objeto de análise e crítica inserem a política criminal num cenário de indeterminação teórica.⁵

A leitura proposta por Heinz Zipf reforça esse diagnóstico preliminar ao ressaltar, justamente, a complexidade da tarefa de delimitação do conceito de política criminal.

Elencando acepções idealizadas, por exemplo, por Feuerbach,⁶ Edmund Mezger⁷ e Hans-Heinrich Jescheck,⁸ Zipf propõe conceituar a noção de política criminal a partir da caracterização da sua relação com a dogmática jurídico-penal e com a criminologia. Nesse sentido, argumenta que a política criminal, em sua relação com saber jurídico-penal, poderia ser compreendida como uma espécie de *ciência da legislação*, já que se preocupa com a determinação dos princípios e dos marcos normativos de regência do sistema jurídico-penal.⁹ Já em sua relação com o saber criminológico, a política criminal poderia ser definida como uma *ciência quase-empírica* que toma para si o trabalho de valoração dos achados criminológicos como um passo prévio (e imprescindível) para a elaboração de projetos normativos baseados na promoção dos ideais de prevenção e repressão da criminalidade.¹⁰

A pluralidade de sentidos atribuídos à noção constitui, conforme antecipado, fato incontroverso, de modo que não chega a constituir exagero afirmar-se que a harmonização dessas múltiplas abordagens constitui um verdadeiro trabalho de Sísifo.¹¹

Seja como for, a primeira, e talvez mais óbvia, conclusão a ser extraída desse diagnóstico alude à urgência de se dispensar de um tratamento analítico mais rigoroso ao conceito de política criminal,¹² evidenciando-se, destarte, os seus principais traços característicos com o fito de verificar se ele de fato serve (ou pode servir) como um canal de comunicação entre as reflexões teóricas da dogmática jurídico-penal e os achados empíricos das criminologias, disciplinas que, apesar de compartilharem interesse pelo estudo do fenômeno

⁵ BARATTA, Alessandro. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. In: FAIRA, Julio Cesar (ed.). *Criminología y sistema penal*: compilación in memoriam de Alessandro Baratta. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2004. p. 152-153.

⁶ Política criminal como “sabedoria legislativa do Estado” aplicada às atividades de prevenção e repressão do delito. Cf. FEUERBACH, 1847, p. 40 *apud* ZIPF, Heinz. *Introducción a la política criminal*. Madrid: EDERSA, Editoriales de Derecho Unidas, 1979. p. 2.

⁷ Política criminal como “conjunto das medidas estatais destinadas à prevenção do delito e à luta contra o delito”. MEZGER, 1942, p. 234 *apud* ZIPF, Heinz. *Introducción a la política criminal*. Madrid: EDERSA, Editoriales de Derecho Unidas, 1979. p. 3.

⁸ Política criminal como campo doutrinário destinado ao estudo de “questões sobre como construir de modo mais adequado o Direito penal, a fim de que este possa corresponder à missão de proteger a sociedade”. JESCHECK, 1972, p. 13 *apud* ZIPF, Heinz. *Introducción a la política criminal*. Madrid: EDERSA, Editoriales de Derecho Unidas, 1979. p. 3.

⁹ Seguindo a mesma linha compreensiva Luiz Regis Prado, que assevera que a política criminal “está intimamente ligada à dogmática [jurídico-penal], visto que na interpretação e aplicação da lei penal interferem critérios de política criminal”. Cf. PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*: parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 27.

¹⁰ ZIPF, Heinz. *Introducción a la política criminal*. Madrid: EDERSA, Editoriales de Derecho Unidas, 1979. p. 13-17.

¹¹ Conta-se que Sísifo, fundador e primeiro rei da cidade grega de Corinto, foi condenado pelos deuses, por conta das suas inúmeras transgressões, à inútil tarefa de fazer rolar até o cume de uma grande montanha uma pedra de mármore que, por conta do seu peso, retornaria, por toda a eternidade, à base daquela mesma montanha. O mito em questão alude, contemporaneamente, a toda a sorte de trabalho que, apesar de demandar grande esforço, é incapaz de produzir resultados úteis. Cf. CAMUS, Albert. *El mito de Sísifo*. Madri: Alianza Editorial, 1995. p. 157.

¹² O diagnóstico é compartilhado por Maurício Stegemann Dieter, para quem os estudos em matéria de política criminal constituem o “campo definível como primo pobre da Criminologia, porque nitidamente deficitário em termos de quantidade e qualidade de pesquisa científica”. DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial*: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013. p. 18.

criminal, parecem caminhar, no Brasil, por diversas e compreensivas razões,¹³ em direções distintas, quiçá opostas.¹⁴

A ativação desse canal privilegiado de comunicação exige, contudo, a realização de uma incursão crítica sobre a bibliografia especializada e, paralelamente, a condução de uma análise mais verticalizada acerca da própria definição de política criminal, um empreendimento teórico que iniciará pela análise da evolução histórica do conceito, passará pelo estabelecimento de um conjunto de diferenciações internas e culminará na proposta de um novo e integrador sentido.

2 A autonomização do saber político-criminal: da clausura positivista à abertura à interdisciplinaridade

Uma primeira e interessante leitura realizada a respeito do problema da definição do conceito de política criminal é apresentada por Manuel da Costa Andrade.¹⁵⁻¹⁶

Em trabalho dedicado à avaliação da Lei-Quadro de Política Criminal portuguesa, o autor define como um dos principais objetivos da sua investigação a problematização do diálogo, algo babélico, que se intenta estabelecer entre a política criminal e as coisas que ela costuma nomear.

Costa Andrade dá início à sua análise apresentando os dois grandes paradigmas teóricos que condicionaram e contextualizaram o processo de evolução da própria disciplina.

O primeiro paradigma, positivista, predominante entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, encontra nos escritos de Franz von Liszt a sua mais bem-acabada expressão.

De acordo com essa perspectiva teórica, a política criminal teria o seu horizonte de reflexão (sobre)determinado pela lei penal, de modo que “suas injunções estariam circunscritas à escolha e execução das reações criminais, numa estratégia de maximização da prevenção penal”.¹⁷

O que se colocaria em debate nesse cenário seriam, fundamentalmente, as “melhores formas de reagir contra o crime. Na certeza de que o crime era um dado: aquilo — e só aquilo — que a lei, soberana e definitivamente, definia como tal”.¹⁸ Tocaria, assim, ao saber político-criminal operar, no limite, como um instrumento de otimização dos processos de aplicação da lei penal.¹⁹

¹³ Alude-se, no ponto, às quatro diferenças apontadas por Marcelo Almeida Ruivo entre os saberes jurídico-penal e criminológico: objeto, metodologia, função primordial e suficiência da crítica. Cf. RUIVO, Marcelo Almeida. Quatro diferenças científicas fundamentais entre a criminologia e o direito penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 137, p. 323-345, nov. 2017.

¹⁴ Conclusão em questão ancora-se na compressão de que uma parte nada desprezível das investigações criminológicas conduzidas no Brasil, possivelmente em razão da hegemonia teórica da criminologia crítica, parece não estar disposta a operar a partir de certas pressuposições que sequer são colocadas em questão pelos adeptos da ciência jurídico-penal. É o que ocorre, por exemplo, com a criminologicamente controvertida legitimidade do ordenamento jurídico-penal para realizar, sozinho, as principais tarefas político-criminais que lhe foram designadas historicamente (v.g. prevenção e repressão da criminalidade).

¹⁵ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*. Coimbra: Editora Coimbra, 2009.

¹⁶ Como observa Thayara Castelo Branco, a Lei-Quadro de Política Criminal Portuguesa, concebida no ano de 2006 e reeditada até os dias de hoje “visou a vincular o Governo a apresentar ao Parlamento, de dois em dois anos, uma proposta de lei sobre política criminal (objetivos, prioridades e orientações), mediante audição prévia de várias entidades. À Assembleia da República restou a competência de aprovar as leis propostas e, depois, de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis ainda em vigor”. Cf. BRANCO, Thayara Castelo. A política criminal portuguesa: fundamentos gerais e alterações legislativas. *Cadernos UNDB*, v. 4, dez./jan. 2014. p. 12-13.

¹⁷ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 195.

¹⁸ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

¹⁹ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal: observações críticas sobre uma lei*

A hegemonia dessa leitura, no entanto, começou a ser gradualmente relativizada a partir da segunda metade do século passado, em virtude da popularização da abordagem sociológica do *interacionismo simbólico*,²⁰ que serviu como superfície de inscrição para uma série de reflexões acerca dos processos (primário e secundário) de criminalização que, por sua vez, deram ensejo à chamada *virada criminológica* (“criminological turn”) – processo caracterizado, em suma, (i) pela desontologização do conceito de crime, (ii) pela desmistificação de certos mitos derivados da etiologia positivista, e, finalmente, (iii) pela compreensão de que, por vezes, a intensificação dos processos de criminalização constitui, ela própria, uma variável criminógena relevante.²¹

O desenvolvimento desse paradigma teórico teria contribuído, decisivamente, para a explicitação da dimensão eminentemente conflitual da vida em sociedade, bem como para a reconfiguração das bases da relação de subordinação outrora estabelecida entre a dogmática jurídico-penal e a política criminal. Nesse contexto, a política criminal para a ser posicionada em um nível “de transcendência e de crítica” relativamente aos “juízos de dignidade penal e de carência de tutela penal” idealizados pela dogmática jurídico-penal. Assim sendo, a própria lei penal passa a ser representada como um problema eminentemente político-criminal.²²

O processo de autonomização do saber político-criminal, fez com que a disciplina passasse a se ocupar de “um largo espectro de áreas problemáticas, a começar pela definição dos próprios limites e fronteiras do direito penal”.²³ Dentre essas questões, destaca-se: a *expansão modernizadora do direito penal*²⁴ — consequência da proliferação de atos terroristas e da emergência de novas formas de criminalidade organizada (e.g. transnacional, global, econômica etc.) — e o dilema criado em face do “legado iluminista do *due process of law*”: “resistir sem transigências” às tendências expansionistas do direito penal ou “mostrar plasticidade e tolerância, aceitando soluções até há bem poucos anos esconjuradas como perversões irreconciliáveis com a imagem de ‘superioridade ética do Estado’”.²⁵ Esta é, a propósito, a tensão que se coloca, hodiernamente, entre duas cosmovisões processuais: de um lado, uma visão mais rígida, baseada na “reafirmação da legalidade processual”, impermeável aos crescentes apelos por simplificação e aceleração de ritos procedimentais;²⁶ de outro, uma visão mais flexível — em certa medida até mesmo entusiasta — em relação à soluções negociadas e “controladas pelo princípio da oportunidade”.²⁷

Costa Andrade pontua, outrossim, que o processo de autonomização do saber político-criminal fez com as reflexões da disciplina transcendessem o campo jurídico e alcançassem o “‘sistema social’, particularmente [os] subsistemas nucleares da economia e da solidariedade social”,²⁸ num movimento que hoje permite, inclusive, pensar a política criminal como uma espécie de *política pública aplicada*, i.e., como um campo de

que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

²⁰ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

²¹ Díez Ripollés, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 38.

²² ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

²³ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

²⁴ Referência útil para compreensão deste movimento político-criminal emergente a partir da segunda metade do século XX, pode ser encontrar em Díez Ripollés, que o trata como “uma ampliação da intervenção penal a âmbito socioeconômicos e de interesse comunitário até pouco tempo considerados alheios à política criminal”. Díez Ripollés, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 52.

²⁵ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 196.

²⁶ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 197.

²⁷ GIACOMOLLI, Nereu José; VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Justiça criminal negocial: crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de consenso no processo penal. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 20, n. 3, 2015. p. 1112.

²⁸ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 198.

investigação que reflete acerca da “modelagem institucional necessária à implementação de certas políticas [públicas]”.²⁹

Como adendo a essa última explicação, vale a pena destacar que essa tendência em torno da *complexificação da ideia mesma de política criminal*, também mereceu a atenção do criminólogo Louk Hulsman.

De acordo com o autor, considerar-se a política criminal apenas como parte de uma “política que diz respeito ao crime e aos criminosos” é uma forma bastante limitada de se lidar com os problemas que subjazem o crime enquanto fenômeno social. Ao partir da premissa de que a *política criminal* representa um *segmento de uma política pública social mais ampla* que dever ser, ao menos em sociedades democraticamente organizadas, dotada de feições inclusivistas, Hulsman propõe encará-la como uma espécie de *vigia de porteira*, a quem incumbiria, precipuamente, [1] o “*desenvolvimento* das organizações que formam a base material do sistema (p. ex. a polícia, os tribunais, as prisões etc.)”, [2] a *escolha* dos “tipos de eventos que poderiam ser tratados pelo sistema [de justiça criminal], sob que condições e de que maneira”, e, finalmente, [3] a apresentação de “recomendações sobre a reorganização social em outras áreas da sociedade em relação à situações problemáticas que tenham se tornado objeto de debate da política criminal”.³⁰

Parece emergir desse conjunto de ponderações uma concepção de política criminal mais consequente e madura, capaz de refletir criticamente sobre as suas próprias razões, hipóteses de trabalho e eficácia dos resultados alcançados pelo processo primário de criminalização que, ainda hoje, parece constituir uma espécie de ponto cego das ciências criminais.³¹

3 Política Criminal, Política Penal e Política Social: marcos conceituais distintos, porém interrelacionados

De acordo com Gálvez Puebla e De La Guardia Oriol,³² a potencialidade heurística do conceito de política criminal revela-se a partir de uma melhor delimitação do seu significado face às noções de *política social* e *política penal*.

Começando sua análise pela noção de *política social*, as autoras observam que a ideia expressa um conjunto bastante diverso de preocupações relacionadas à implementação e avaliação da qualidade dos serviços públicos oferecidos ou cuja execução é supervisionada pelo Estado.

A *política social* representa, nesse sentido, uma “ciência encarregada do estabelecimento das funções e do alcance de um Estado no exercício da atividade de governo relativamente à promoção dos meios adequados à consecução de determinados fins”.³³ Argumenta-se, assim, que poderá haver tantas políticas sociais quanto forem os fins almejados pelo Estado. O conteúdo da noção de *política social* é formado três espécies distintas, porém relacionadas, de políticas: as *políticas de desenvolvimento econômico*, as *políticas de bem-estar* e as *políticas de seguridade social*. Derivam dessas três ramificações políticas específicas, tais como as sanitárias, microeconômicas, educacionais, laborais etc., políticas sociais em sentido estrito, pensadas e implementadas visando o enfrentamento de problemas públicos específicos, caracterizados enquanto tal por conta do seu potencial de afetação da qualidade de vida de uma coletividade. Uma *política criminal* poderia ser encarada, destarte, tendo em vista o quadro geral das políticas sociais, como uma espécie de *política de seguridade pública*, já que

²⁹ MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). COUTINHO, Diogo R. *O direito nas políticas públicas: política pública como campo disciplinar*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; São Paulo: Ed. Unesp, 2013. p. 184.

³⁰ HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernart de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói: Luam, 1997. p. 156-157.

³¹ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 75.

³² GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016.

³³ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 132.

seu objetivo precípua seria “evitar o surgimento e o desenvolvimento de atividades delitivas, processos de marginalização, discriminação, desorganização social, entre outros fatores criminógenos”.³⁴ Efeito prático do atravessamento da noção de *política criminal* pelo conceito de *política social* (“lato sensu”) consiste no estabelecimento de um novo patamar axiológico mínimo a ser atendido por toda política que se pretende criminal: “a busca por uma sociedade mais justa para todos [...]”, não apenas por meio do fomento de estratégias de controle formal, mas também a partir do investimento em políticas de prevenção e enfrentamento da criminalidade que sejam capazes de dialogar com outras políticas sociais não estritamente punitivas.³⁵

A *política penal*, por sua vez, representa um segmento da própria política criminal cujo interesse consiste na compreensão, crítica e transformação das dinâmicas de funcionamento do sistema de justiça criminal,

desde os seus primeiros momentos, por meio da *conformação* do ordenamento jurídico-penal pelo legislador, passando pela *atuação* dos órgãos policiais e judiciais, até a *efetivação* das políticas penitenciárias e pós-penitenciárias destinadas aos sujeitos submetidos ao processo penal em seu sentido mais amplo.³⁶

Desse modo, o conceito de *política penal* refere-se à toda uma gama de reflexões e discussões estabelecidas em torno dos processos e critérios a serem observados pelos representantes do Estado por ocasião da instrumentalização das normas de direito penal.

Bem compreendidas, as distinções propostas por Gálvez Puebla e De La Guardia Oriol, representam um verdadeiro convite à ampliação dos contornos semânticos que conformam a noção de política criminal, que passa a ser entendida a partir de uma perspectiva mais ampla, *i.e.*, não estritamente jurídica, como um conjunto de estratégias e técnicas empregadas pelo Estado sob diferentes enfoques (v.g. jurídico, econômico, social, educacional etc.) “com o objetivo de prevenir e enfrentar o fenômeno delitivo, obstaculizando, controlando e mantendo dentro de limites minimamente toleráveis as taxas dos delitos cometidos numa determinada sociedade”.³⁷

A identificação dos contornos, das diferenças e dos pontos de apoio existentes entre os conceitos de *política social*, *política criminal* e *política penal* serve como ponto de partida para um outro exercício analítico bastante inovador, consistente no estabelecimento daquilo que se poderia chamar de uma *política pública criminal* (*vide* a seção 6 do presente artigo).

4 Interdisciplinaridade expropriatória ou construtiva?

O êxito da proposta defendida neste artigo coloca a necessidade de se esclarecer se a política criminal possui maturidade teórica suficiente quando comparada às demais disciplinas que integram as ciências criminais.

Ricardo de Brito Freitas registra, em relação a essa questão, que a análise do estatuto teórico da política criminal pode ser realizada por meio da problematização de uma série de classificações e distinções cuja abordagem permite, em última instância, esclarecer os contornos dessa ainda incipiente discussão.³⁸

³⁴ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 133.

³⁵ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 133.

³⁶ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 134.

³⁷ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 131.

³⁸ FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822.

Freitas indaga, em primeiro lugar, se a política criminal é um *saber teórico* ou um *saber prático*. Há quem considere, como Santiago Mir Puig, a política criminal um saber eminentemente teórico.³⁹ Este entendimento é corroborado por aqueles que qualificam a política criminal como uma *ciência normativa* especificamente orientada à realização de reformas penais embasadas em um “conhecimento sistemático sobre o funcionamento de normas e institutos, efeitos e reações [do direito penal]”.⁴⁰ Contrapondo essa tendência, há aqueles que, como Mireille Delmas-Marty, qualificam a política criminal como *práxis*, vale dizer, como conjunto de práticas organizadas não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade diante de situações de crise relacionadas ao crime enquanto fenômeno social.⁴¹ Seja como for, entende-se que discussão estabelecida em torno dessa distinção parece partir de um falso problema, já que as dimensões teórica e prática costumam se influenciar reciprocamente, eis que “a teoria alimenta a prática que, retroagindo, a enriquece”.⁴² Além disso, vale lembrar que as teorias não existem apenas nos livros, sendo também partes ancilares dos “discursos que de fato informam instituições e relações sociais, essas operações que [...] são parte integral do fazer da vida política”.⁴³

Freitas observa, ainda, numa clara aproximação com as ideias analisadas no tópico anterior, que a política criminal, em razão da amplitude dos temas que comporta, poderia ser compreendida, em um sentido mais amplo, como uma *política social*, e, num sentido mais estrito, como *política penal*.

Situar a política criminal no patamar das políticas sociais implica, no entendimento do autor, “não apenas uma teorização acerca dos meios propriamente penais de controle do desvio [...], mas também a reflexão sobre a necessidade de execução de políticas mais amplas de intervenção social”.⁴⁴ De acordo com essa linha de entendimento, o saber político-criminal passaria a ter como um dos seus mais destacados objetivos sistematizar o conhecimento científico produzido acerca das causas da criminalidade e, na esteira dessas análises, propor *soluções integrais* (com o apoio de outras políticas sociais) em face do fenômeno criminal sem a necessidade de veicular apelos apriorísticos às soluções criminalizadoras comumente defendidas por legisladores e juristas.

Por outro lado, a *política criminal* entendida como *política penal* amoldar-se à compreensão defendida, entre outros, por Nilo Batista, que identifica a primeira como um saber particularmente interessado na elaboração de “recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados da sua aplicação”.⁴⁵

A despeito desses esclarecimentos, Freitas observa que o debate relativo à autonomia científica do saber político-criminal encontra-se em certa medida prejudicado por leituras que defendem, ainda hoje, a completa subordinação da disciplina ao saber jurídico-penal. Não sem razão, argumenta que não parece fazer muito sentido insistir-se, atualmente, em elevar-se a ciência do direito penal à posição de disciplina régia das ciências criminais. De fato, não se pode perder de vista a constatação, nem sempre levada em consideração em certos círculos de discussão, de que a influência dos aprimoradíssimos constructos teóricos concebidos

³⁹ Para o autor, a abordagem política criminal pode ser compreendida como “ramos do saber que tem por objetivo o estudo da política criminal efetivamente adotada seguida pelo Estado conjunto de princípios teóricos que haveriam de dotar de uma base racional a luta contra a criminalidade”. Cf. MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal: parte general*. Barcelona: Reppertor, 1988. p. 16.

⁴⁰ VASSALLI, Giuliano *apud* FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822. p. 807.

⁴¹ DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 43.

⁴² Essa leitura é endossada, dentre outros, por Silva Sánchez, que compreende a política criminal tanto como um “conjunto de princípios teóricos que haveriam de dotar de uma base racional a luta contra a criminalidade”, como “um conjunto de atividades empíricas ordenadas à proteção de indivíduos e da sociedade”. Cf. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *Política criminal y persona*. Buenos Aires: AD-HOC, 2000. p. 21.

⁴³ LACLAU, Ernesto. Introduction. In: LACLAU, Ernesto (ed.). *The making of political identities*. London: Verso, 1994. p. 2.

⁴⁴ FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822. p. 805.

⁴⁵ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 34.

e difundidos pela dogmática jurídico-penal pode ser bastante reduzida quando o que está efetivamente em questão são certos problemas político-criminais mais fundamentais, tais como aqueles que dizem respeito às questões do *quando e quanto punir*. A questão sobre *o que punir*, por exemplo, é tematizada apenas timidamente pela ciência do direito penal, que, dedica-se, prioritariamente, a compreender e aprimorar a racionalidade dos processos de interpretação e aplicação do direito penal (já criado).

Um contraponto interessante a esse tipo de leitura foi apresentado por Zaffaroni. No entendimento deste autor, a relação (a ser) estabelecida entre o direito penal e política criminal pode ser mais bem caracterizada como uma relação de *interdisciplinaridade construtiva* em oposição a uma relação de *interdisciplinaridade expropriatória* ou mesmo *subserviente*.⁴⁶

A tendência em se considerar que as disciplinas não estritamente jurídicas têm seu objeto de estudo definido (ou subministrado) pela ciência do direito penal passa, nesse cenário, a ter a sua validade questionada por uma concepção integradora de ciência criminal, que se caracteriza, justamente, pelo reconhecimento (e valorização) da relação de mútua dependência ou de *construtiva interdisciplinaridade*⁴⁷ que pode se estabelecer entre as suas disciplinas-matriz.⁴⁸

A defesa dessa concepção inspira, por exemplo, o surgimento de hipóteses de trabalho que atribuem à política criminal a função de “atuar como ponte entre a dogmática jurídico-penal e a criminologia”,⁴⁹ sobretudo na medida em que se reconhece que é por meio do aproveitamento das investigações empíricas conduzidas pelas criminologias, “que a política criminal pode propor as reformas necessárias ao aprimoramento do direito penal, permitindo-lhe concretizar suas missões específicas”.⁵⁰

A relação estabelecida entre os saberes político-criminal e criminológico costuma se desenvolver sob bases menos tensionadas. Argumenta-se em favor dessa relação que os objetos de estudo e finalidades dessas duas disciplinas são em certa medida coincidentes:

[...] elas [política criminal e criminologia] estariam interessadas no funcionamento do sistema penal, isto é, na maneira como opera o conjunto do aparato repressivo estatal (legislação, aparelho judiciário, aparelho carcerário etc.) Ambas teriam, ademais, idênticas pretensões reformistas e, por fim, a mesma essência axiológica.⁵¹

A despeito dessa “idêntica pretensão reformista” e da “mesma essência axiológica”, Costa Andrade e Figueiredo Dias pontuam ser válido continuar a distinguir as duas disciplinas, uma vez que a criminologia, diferentemente da política criminal, “estaria necessariamente vinculada a uma referência à realidade, como matriz decisiva de sua legitimidade de proposição ou reivindicação política”.⁵²

⁴⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinariedad constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 29, jan./mar., 2000. p. 248.

⁴⁷ De acordo com Zaffaroni, o conceito de *interdisciplinaridade construtiva* aponta, em síntese, para a necessidade do estabelecimento de “um diálogo inevitável entre saberes que se respeitam mutuamente” justamente por compreenderem que não podem se colocar em situação de diálogo sem partir de um horizonte [comum]. Cf. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinariedad constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 29, jan./mar., 2000. p. 249.

⁴⁸ A leitura proposta por Claus Roxin acerca da *relação colaborativa* estabelecida entre a política criminal e o direito penal é particularmente elucidativa: “O direito penal é muito mais a forma, através da qual as finalidades políticos-criminais podem ser transformadas para o modo de vigência jurídica”. Cf. ROXIN, Claus. Sobre a fundamentação político-criminal do sistema jurídico-penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 9, n. 35, p. 13-27, jul./set. 2001. p. 14.

⁴⁹ JESCHECK, Hans-Heinrich. *Tratado de derecho penal*: parte general. Granada: Comares, 1993. p. 37.

⁵⁰ FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio*: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822. p. 809.

⁵¹ FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio*: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822. p. 817.

⁵² DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 112.

Em linha com este argumento, entende-se, especialmente diante do déficit de *informações criminológicas* costumeiramente verificado no processo de tomada de *decisões político-criminais*,⁵³ que as duas disciplinas devem estabelecer entre si, à luz do conceito de *interdisciplinaridade construtiva*, uma *relação de orientação empírico-racional*:

[T]oda a política, também a política criminal para ser esclarecida e eficaz, pressupõe o conhecimento, o mais aproximado possível da realidade, dos fatos pertinentes e relevantes. Resumidamente, para ser minimamente consequente, a política criminal postula: o conhecimento da fenomenologia criminal (que crimes se cometem, como se cometem, com que frequência, como se distribuem no tempo e no espaço, dentro ou fora das fronteiras, por tipos ou grupos de agentes, como são financiados, que danosidade social e alarme provocam etc.); o conhecimento das representações coletivas sobre o crime (gravidade, medo etc.); o conhecimento da reação formal e informal ao crime (frequência e razões da denúncia e da não denúncia às instâncias formais, estereótipos e critérios de atuação das instâncias, meios disponíveis, comunicabilidade e sintonia ou conflitualidade entre instâncias etc.); o conhecimento do impacto e consequências do estigma e das reações (reincidência, “carreiras delinquentes”, reinserção social etc.).⁵⁴

Fora dessa dinâmica relacional, restam apenas planos de ação erráticos e perigosamente disfuncionais, cujo único mérito — e isso nos conta a história das políticas criminais ibero-americanas —⁵⁵ consiste na melhoria da visibilidade eleitoral de certos grupos de pressão e elites políticas.

Daí a razão pela qual a *criminologias* não de ser consideradas, em sua relação com a *política criminal*, como uma espécie de *ciência de referência*, particularmente útil para a construção da sua *base material* de reflexão.

Não por outro motivo, chega-se à conclusão de que todo discurso digno de ser qualificado como político-criminal deve, se não quiser ser confundido como um mero gesto de proselitismo político-eleitoral, emergir de reflexões capazes de mobilizar, em três passos, conhecimentos jurídicos e criminológicos:⁵⁶ (i) sistematização de conhecimento empírico disponível acerca das causas individuais e sociais do comportamento desviante; (ii) transformação dessa informação empírica em projetos normativos de intervenção social que visam incidir sobre essas mesmas causas; (iii) implementação de ações práticas, porém normativamente orientadas, que podem ou não envolver a aplicação do direito penal.

5 Os riscos de uma política criminal dogmatizada

A explicitação dessas relações de construtiva interdisciplinaridade busca se firmar como uma espécie de convite à retomada do interesse acadêmico pela própria política criminal, enquanto disciplina teórica, já que ela costuma ser representada, por penalistas e criminólogos, indistintamente, como um domínio insindicalizável onde retórica dos discursos políticos se impõe-se, inexoravelmente, sobre a lógica dos discursos jurídicos.⁵⁷

⁵³ A propósito do tema, conferir: KAISER, Günther. La función de la criminología con respecto a la política legislativa penal. *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. Revista Eguzkilore, n. 6, 1992. p. 187.

⁵⁴ ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal*: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente. Coimbra: Editora Coimbra, 2009. p. 206.

⁵⁵ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo: una perspectiva comparada – 2000-2006*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2008.

⁵⁶ Essa dinâmica relacional também foi bem retratada por José de Faria Costa, para quem “[a] criminologia pode trazer, passando pelo ‘lugar’ (*topos*) da política criminal, contributos extremamente válidos para uma refundação ou correção do direito penal em termos de racionalidade penal. E é isto assim porque os dados da realidade não se subtraem a uma verificação empírica: quanto mais dados empíricos fizermos entrar no processo de formação do direito penal, tanto mais este será controlável e, eventualmente, modificável”. Cf. COSTA, José de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 68.

⁵⁷ Díez Ripollés observa que certos setores da doutrina jurídica entendem ser descabida a pretensão de avaliar criticamente aspectos substanciais das proposições legislativas (por exemplo, se um determinado PL veicula normas efetivamente capazes de solucionar um determinado problema social), uma vez que esses próprios aspectos seriam determinados por discussões que não se orientam segundo critérios científicos. A despeito dessa objeção, o autor sustenta que “a argumentação política pode e deve desenvolver plenamente suas razões e estratégias dentro, por exemplo, de uma racionalidade teleológica, a partir da qual interesses ou estratégias políticas devem ser confrontados com outros valores ou metas”. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *La racionalidad legislativa penal*:

Ademais, o gesto de aproximação proposto no tópico anterior é motivado pela necessidade de se contrapor o entendimento de que as decisões tomadas no curso do processo (político) de criação do direito penal somente poderiam ser controladas por meio de critérios baseados em princípios jurídicos do calibre da subsidiariedade, da ofensividade e da proporcionalidade.⁵⁸

Esse tipo de leitura retrata o que Juan Pablo Mañalich Raffo acertadamente chamou de *principalismo político-criminal*, uma concepção segundo a qual os parâmetros de orientação e legitimação das “decisões concernentes à definição, ao controle e à repressão dos comportamentos reputados socialmente intoleráveis” seriam essencialmente *pré-políticos*, posto que calcados em postulados universalmente válidos que seriam, por sua vez, baseados em “formulações ideologicamente assépticas em relação às quais os adeptos da técnica jurídica teriam um acesso epistemologicamente privilegiado”.⁵⁹

O principal equívoco implicado nesse tipo de entendimento, de acordo com o autor, baseia-se no simples fato de que nem mesmo os penalistas, malgrado o seu costumeiro rigor científico, são imunes às influências políticas e culturais que atravessam o contexto em que são desenvolvidas as suas teorizações.⁶⁰ Em linha com essa crítica, há quem considere que esses princípios gerais da dogmática jurídico-penal representam, no limite, *fórmulas vazias* ancoradas em critérios vagos e excessivamente abstratos de justificação do uso do poder punitivo estatal.⁶¹

A fim de ilustrar a pertinência e a atualidade da crítica proposta por Mañalich Raffo, convém recordar que a *capacidade reguladora do princípio da subsidiariedade* pode ser considerada uma *questão politicamente controversa*, especialmente diante do diagnóstico de que o imaginário dos atores políticos e jurídicos que tomam parte no processo primário de criminalização é pautado, às vezes, pela compreensão de que a tutela jurídico-penal, em que pese ser a mais intrusiva espécie de sanção de dispõe o Estado, deve ser mobilizada como um instrumento preferencial de censura e controle social.⁶²

Tais considerações dão azo ao entendimento de que os chamados *princípios jurídicos de política criminal*, muito embora possam ser considerados elementos estruturantes e, portanto, indispensáveis a todo e qualquer projeto político-criminal, não podem ser considerados, por si só, suficientes para a correção de certas disfuncionalidades verificadas no acompanhamento do funcionamento do sistema de justiça criminal, notadamente durante o processo primário de criminalização, um contexto que, infelizmente, em desconcertante contraposição ao que se verifica no processo de aplicação do direito penal — graças, em parte, ao já referido rigor científico da dogmática jurídico-penal — vem sendo relegado ao oportunismo político e à improvisação.⁶³ Merece destaque, no ponto, a advertência subscrita por Francisco Javier Laporta Sanmiguel:

[...] nós juristas estamos acostumados a centrar nossa atenção nas normas jurídicas já promulgadas, mas o problema que hoje nos interpela exige que façamos outras perguntas, dentre elas, sobre o estado

decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *La legislación en serio: estudios sobre derecho y jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p. 137.

⁵⁸ Nesse sentido, conferir: COSTA, José de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 67.

⁵⁹ MAÑALICH RAFFO, Juan Pablo. El principalismo político-criminal como fetiche. *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 29, 2018. p. 66.

⁶⁰ LARRAURI PIJOAN, Elena. La economía política del castigo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología: RECPC*, p. 11-16, 2019. p. 15. A mesma ressalva é veiculada por Thomas S. Kuhn ao ponderar sobre a inapelável suscetibilidade do cientista à realidade que o circunda: “não existem algoritmos neutros para a escolha de uma teoria”, tampouco existe uma “linguagem neutra utilizada por todos da mesma maneira”. Cf. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998. p. 246-247.

⁶¹ GÓMEZ LANZ, Javier. La filosofía del derecho penal como marco para la conexión entre la filosofía política y las disciplinas penales. *Revista para el análisis del derecho*. InDret, v. 3, 2018. p. 16.

⁶² A propósito, conferir: PIRES, Álvaro Penna *et al.* Análise das justificativas para a produção de normas penais. *Série Pensando o Direito*, São Paulo, n. 32, set. 2010. Disponível em: www.pensando.mj.gov.br; FRADE, Laura. *Quem mandamos para a prisão?: visões do parlamento sobre a criminalidade*. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.; CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, set./dez. 2014.

⁶³ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. Un modelo dinámico de legislación penal. In: DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (coord.). *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo: homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*. [S. l.]: Tecnos, 2002. p. 291-330. p. 292.

atual de organização, funcionamento e recursos do poder legislativo. [M]enciono isso para convidar aos juristas e politólogos que se perguntem se as Cortes Gerais de Justiça podem ser consideradas política, jurídica e tecnicamente o poder legislativo adequado à enigmática realidade do século XXI.⁶⁴

O foco aparentemente exacerbado dos penalistas no processo de aplicação do direito penal e o seu relativo afastamento de temas relacionados, por exemplo, à nomogênese jurídica, parece ser motivado por uma *concepção idealista de ciência penal*, segundo a qual as “decisões concernentes à definição, ao controle e à repressão dos comportamentos tidos por socialmente intoleráveis” seriam orientadas por “parâmetros de legitimação passíveis de serem identificados de maneira pré-política”.⁶⁵ Tal concepção culmina no que se poderia chamar de uma *política criminal dogmatizada*, que, ao sobrevalorizar a dimensão jurídica (e normativa) do processo de construção do direito penal, parece desconsiderar as dimensões histórica, contextual, contingente e conflitiva dos argumentos que tomam parte na arena política, local onde se desenrolam as primeiras etapas deste processo.

Somente uma concepção mais aberta de política criminal, informada, simultaneamente, pelos achados empíricos das criminologias e pelos desenvolvimentos teóricos da ciência penal, é capaz de tematizar a contento as já referidas *questões político-criminais fundamentais* (vide a seção 4 do presente artigo). Daí a importância de se insistir no estabelecimento de uma *relação de interdisciplinaridade construtiva* entre as disciplinas que integram as ciências criminais, reconhecendo-se, destarte, que todas elas, a despeito de suas particularidades epistemológicas e metodológicas, operam suas análises a partir de um mesmo princípio unificador: “prevenir a delinquência dentro de parâmetros socialmente aceitáveis”.⁶⁶

A rigor, esse argumento pode ser interpretado como mais um chamado à defesa da conhecida *ciência conjunta do direito penal*. Esse gesto, no entanto, cujo principal desafio está em descobrir qual(is) medida(s) viabilizará(ão) uma reaproximação coerente e funcional das disciplinas que integram as ciências criminais, não deve apenas focar, como se costuma sustentar, a “‘penetração axiológica’ do problema penal” por “valorações político-criminais”.⁶⁷ Ainda que isso seja obviamente importante, contentar-se com uma conclusão desse calibre implica retornar ao chamado *principalismo político-criminal*, afinal, a medida dos juízos valorativos de que falam os penalistas costuma ser dada por aqueles princípios jurídicos cuja capacidade de orientação dos discursos políticos durante o processo primário de criminalização é, no mínimo, questionável.

Não basta à política criminal, portanto, advogar por uma maior sensibilidade da dogmática em relação a ponderações não estritamente jurídicas sobre o fenômeno criminal;⁶⁸ também se mostra necessário encará-la como uma espécie de superfície de inscrição de um conjunto inteiramente novo de desenvolvimentos teóricos relacionados ao processo de criação das normas jurídico-penais — retratado anteriormente como um importante ponto cego das ciências criminais. As balizas que orientarão tais desenvolvimentos podem ser encontradas, curiosamente, numa disciplina não-jurídica, a saber, na Teoria das Políticas Públicas.

⁶⁴ LAPORTA SANMIGUEL, Francisco Javier. Teoría y realidad de la legislación: una introducción general: la proliferación legislativa: un desafío para el estado de Derecho. In: SEMINARIO ORGANIZADO POR EL COLEGIO LIBRE DE EMÉRITOS EN LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS, 2004, Madrid. *Anais* [...]. Madrid: Thomson-Civitas, 2004. p. 81.

⁶⁵ MAÑALICH RAFFO, Juan Pablo. El principalismo político-criminal como fetiche. *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 29, 2018. p. 62.

⁶⁶ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 5.

⁶⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 35.

⁶⁸ ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 7.

6 Uma introdução ao conceito de *política pública criminal*

Encarar a política criminal de modo a explicitar as potencialidades diagnóstica e prognóstica de suas análises, permite aproximar a presente análise de uma discussão que, a despeito de suas amplas e inegáveis repercussões teóricas e práticas, ainda se encontra em estágio embrionário no Brasil e que se coloca, mais claramente, a partir do seguinte questionamento: pode a política criminal ser considerada uma política pública?⁶⁹⁻⁷⁰

O enfrentamento dessa questão deve ser pautado por um *duplo exercício analítico*, que envolve tanto a delimitação do conceito mesmo de política pública, como a demonstração da sua capacidade de enfrentamento das já referidas *questões político-criminais fundamentais*.

Desenvolvido a partir do campo da ciência política, o conceito de política pública condensa uma miríade de definições que, apesar de variarem em termos de extensão e complexidade, concordam em relação a determinados aspectos essenciais.

Howlett, Ramesh e Perl observam que a primeira e mais objetiva definição relacionada ao conceito foi formulada pelo cientista político Thomas R. Dye, para quem a ideia expressaria, no limite, “qualquer coisa que o governo decida fazer ou deixar de fazer”.⁷¹

Essa formulação, apesar da sua simplicidade, teria o mérito de destacar que o governo e suas agências são, em última instância, os verdadeiros protagonistas do processo de criação e reformulação de políticas públicas. Assim, ainda que se reconheça que a atuação de outros atores (*e.g.* mídia, eleitores, acadêmicos, cientistas, grupos de interesse ou de pressão, institucionalizados ou não etc.) pode ser considerada decisiva para moldar o conteúdo de uma determinada agenda política, a sua atuação somente é capaz de inspirar (mas não criar) uma política pública, que, nestes termos, pode ser entendida como uma decisão tomada invariavelmente por um agente ligado à burocracia estatal.

Uma segunda leitura foi proposta por Willian Jenkins, para quem a ideia de política pública refletiria um “conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator político ou por um grupo de atores relativamente à seleção de determinadas metas e dos seus respectivos meios de realização”.⁷² De acordo com Howlett, Ramesh e Perl, a noção delineada por Jenkins teria o mérito de encarar uma política pública não como uma decisão arbitrária, mas como resultado de um processo mais amplo, integrado por diversas de-

⁶⁹ O questionamento, a despeito do seu tímido desenvolvimento, não é novo, tendo sido explorado, no Brasil, com certo grau de pioneirismo, por Carolina Dzimidas Haber em sua tese de doutorado. Neste trabalho, Haber antecipa discussões interessantes, com destaque a possibilidade de se considerar o processo de produção de normas penais como uma espécie de política pública, na medida em que em seu curso seria necessário “esclarecer qual o problema que se quer evitar, os instrumentos à disposição para combatê-lo e os efeitos que o meio escolhido é capaz ocasionar”. Cf. HABER, Carolina Dzimidas. *A relação entre o direito e a política no processo legislativo penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 12.

⁷⁰ A questão vem sendo problematizada no cenário acadêmico nacional pelo menos desde o ano de 2017. O primeiro estudo de fôlego sobre o tema pode ser encontrado em: FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 35 e ss. Em 2018 é publicado um novo e igualmente denso trabalho sobre o tema: CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 36-53, 2018. Em linhas gerais, ambos os textos, até mesmo por partirem de referenciais teóricos bastante próximos, acenam com a possibilidade de retratar a política criminal como uma política pública. Nesse particular aspecto, o presente artigo, por concordar sem ressalvas com essa conclusão, pode ser considerado um desdobramento das reflexões e provocações originalmente lançadas pelos referidos autores. Não obstante, a presente pesquisa busca transcender aqueles textos ao demonstrar qual seria a consequência mais imediata decorrente do estreitamento da antevista relação entre o saber político-criminal e as teorias das políticas públicas, a saber, o estabelecimento das condições teóricas de possibilidade para a emergência daquilo que, logo na sequência, se intitulará uma *política legislativa penal racional*.

⁷¹ DYE, 1972, p. 2 *apud* HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 5.

⁷² JENKINS, 1978 *apud* HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 6.

cisões que seriam tomadas por indivíduos ou agências governamentais dotadas de diferentes atribuições (e, não raras vezes, de intenções).

Além dessa definição inicial, Jenkins enfatiza duas ideias particularmente interessantes. A *primeira* alude à necessidade de se levar em consideração, a partir de avaliações prognósticas, a capacidade dos tomadores de decisão (os chamados “policymakers”) para implementar suas próprias decisões, uma vez que a sua ação pode ser “limitada, por exemplo, pela falta de recursos financeiros, pessoais ou informacionais, bem como por tratados internacionais ou, ainda, por uma resistência doméstica apresentada em face de uma determinada opção”.⁷³ A *segunda* refere-se ao fato de que toda política pública se constitui como uma decisão que almeja realizar uma determinada meta ou objetivo.⁷⁴ Dita compreensão, em contraposição à definição formulada por Thomas R. Dye, justifica a importância de se tomar os objetivos declarados de uma política pública como uma espécie ponto de referência a ser considerado, prospectivamente, por ocasião da avaliação da adequação das metas estabelecidas em relação aos meios eleitos (avaliação de tipo “ex ante”),⁷⁵ e do grau de aptidão (ou inaptidão) desses mesmos meios relativamente à consecução dos objetivos declarados pelos tomadores de decisões (avaliação de tipo “ex post”).⁷⁶

A última definição avaliada por Howlett, Ramesh e Perl é extraída da obra de James Anderson, autor que descreve a política pública como um “curso de ação intencional adotado por um ator ou por um grupo de atores com vistas ao enfrentamento de um problema ou de uma questão que inspira preocupação”.⁷⁷ Tem-se aí uma definição extremamente profícua em relação aos objetivos deste artigo.

Howlett, Ramesh e Perl argumentam que, embora seja similar às definições propostas por Dye e Jenkins, o conceito defendido por Anderson se destaca na medida em que assenta o entendimento de que toda ação governamental está atrelada a uma “percepção, real ou não, acerca da existência de um problema ou preocupação que requer a adoção de providências”.⁷⁸ Tal compreensão, conforme antecipado, revela-se particularmente útil, notadamente quando se identifica, agora numa aproximação com os teóricos da chamada

⁷³ HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 7.

⁷⁴ De acordo com Vázquez e Delaplace, as políticas públicas passam a ser encaradas como objeto de um disciplina acadêmico-científica apenas em 1951, um ano após a eclosão da Guerra da Coreia, evento histórico que inaugura, nos planos geopolítico e ideológico, a Guerra Fria entre o capitalismo de livre mercado norte-americano e a economia soviética de controle dos meios de produção. Diante da rivalidade estabelecida entre essas duas cosmovisões, inaugurou-se entre os teóricos das políticas públicas o seguinte questionamento: “qual é o melhor e mais eficiente regime de governo? Para os analistas americanos era imperioso construir um enfoque de políticas públicas (PP) sustentado no desenvolvimento científico-causal e complementado pela imaginação criativa, a fim de se viabilizar a geração de PP novas e eficientes”. Dessa nota histórica se extrai a conclusão de que a disciplina em questão se caracteriza pela tendência de um enfrentamento pragmático de problemas públicos pela que exige dos representantes públicos/ autoridades governamentais a idealização e execução de programas de ação racionais, isto é, refletidos à luz de circunstâncias concretas. Cf. VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011. p. 36. O embate programático estabelecido entre esses dois modelos de organização social poderia ser representado, tendo em vista o marco da economia política atual, pela disputa estabelecida entre os projetos de bem-estar social e o neoliberal. Cf. Díez Ripollés, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 109.

⁷⁵ A ideia de congruência, no ponto, confunde-se com o que Pierpaolo Cruz Bottini concebe como *proporcionalidade no plano abstrato*: “[n]o momento da criação do tipo penal, cabe ao legislador avaliar a importância do bem jurídico protegido, o desvalor social do comportamento, a intensidade da lesão ou do perigo, e apontar a pena cabível, que guarde relação de proporcionalidade com o crime e com as penas atribuídas a outros comportamentos previstos no ordenamento”. Cf.: BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O princípio da proporcionalidade na produção legislativa brasileira e seu controle judicial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 85, 2010. p. 470.

⁷⁶ HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 7.

⁷⁷ ANDERSON, 1984, p. 3 *apud* HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 7.

⁷⁸ HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 7.

teoria da legislação (*legística* ou *legisprudência*),⁷⁹ a etapa de caracterização do problema a ser equacionado pela Lei como um passo inicial e fundamental do que se poderia chamar de uma *política legislativa penal racional*.⁸⁰⁻⁸¹⁻⁸²

Compreende-se, portanto, a partir da integração das análises realizadas, que a noção de política pública reflete, essencialmente, um programa de ação idealizado e executado por autoridades públicas (ou investidas de poderes públicos) que buscam conceber soluções factíveis para questões específicas e concretas retratadas ou percebidas como problemas graves que afetam uma determinada coletividade.⁸³

Feitos esses registros, cumpre agora retomar a indagação inicialmente posta a fim de descobrir se a aproximação conceitual proposta se justifica, *i.e.*, se a política criminal (e a questão criminal) pode ser tematizada a partir do marco teórico das políticas públicas.

De acordo com José Luis Díez Ripollés, a política criminal, à semelhança do que se verifica, por exemplo, no caso das políticas econômicas, sanitárias, educacionais e habitacionais, “aspira ser um agente de transformação social”. Destarte, ainda que sua incidência possa ser limitada a um “segmento específico dos comportamentos sociais”,⁸⁴ a política criminal parece, de fato, se inserir “no conjunto das políticas públicas, especificamente no marco das políticas sociais”.⁸⁵

⁷⁹ De acordo com Ulrich Karpen, teoria da legislação, legística e legisprudência constituem sinônimas que designam um mesmo e único campo de estudos, que toma por objeto de análise os processos de elaboração, discussão, aprovação e revisão das leis, visando, com isso, o melhoramento das práticas legislativas. Cf. KARPEN, Ulrich. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 17, p. 141-185, 2013. No mesmo sentido, argumenta Soares: “Legisprudência, Legislação, Ciência da Legislação são também alguns outros vocábulos que designam o ramo do conhecimento jurídico sobre o qual são dirigidas as reflexões objeto deste artigo”. Cf. SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, 2007. p. 127.

⁸⁰ Zapatero Gómez observa que ao enunciar os objetivos que a Lei pretende realizar, o legislador deve evitar veicular afirmações e declarações genéricas ou grandiloquentes. Deve, ao invés disso, conceber tais objetivos lançando mão de visão pragmática (e operacional) sobre as situações-problemas com os quais se debruça. Nesse sentido, deve (o legislador), durante o processo legislativo, ser capaz de responder às seguintes questões: “onde estamos e onde queremos chegar? O que nos impede de realizar o objetivo idealizado? Quais ações precisam ser tomadas a fim de se atingir o objetivo idealizado? O que cada uma das partes implicadas no problema deve fazer para que se possa realizar o objetivo idealizado? Como coordenar múltiplos objetivos? O que poderia ser considerado um sucesso? É possível quantificar esse sucesso? Quais condições são requeridas para que se possa chegar a um bom resultado? E, finalmente, o que deve ser feito no caso de a política idealizada falhar?”. Cf. ZAPATERO GÓMEZ, Virgílio. *The art of legislation: legisprudence library*. Switzerland: Springer International Publishing, 2019. p. 54. No mesmo sentido: DELLEY, Jean Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 7, n. 12, 2004.

⁸¹ A preocupação para com a correta caracterização do problema que motiva o legislador a agir não pode ser considerada atual. Como recorda Zapatero Gómez, ao comentar o “Espírito da Leis” de Montesquieu, Condorcet já convidava o legislador a se questionar, em primeiro lugar, se “a questão deve mesmo ser decidida por uma lei?”. Cf. CONDORCET, 1877, p. 275 *apud* ZAPATERO GÓMEZ, Virgílio. *El club de los nomófilos*. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 3, jan./abr. 1998. p. 81.

⁸² Nesse sentido, Delley observa que a centralidade da etapa de definição do problema no curso do processo legislativo deve-se ao fato de ser este o momento propício para se “delimitar o campo da intervenção [legislativa] e [escolher] os meios a se empregar [diante dos fins estabelecidos]”. DELLEY, Jean Daniel. *Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico*. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 7, n. 12, 2004. p. 108.

⁸³ Uma das principais preocupações veiculadas pelas teorias das políticas públicas alude à compreensão do processo através do qual um problema social, geralmente setorizado, passa a ser considerado público e, destarte, merecedor da atenção governamental: “[t]udo começa com o surgimento de um problema, não de qualquer problema, mas de um considerado “público”. Esse elemento é essencial porque existem problemas que, embora afetem muitas pessoas (problema social), podem não ser considerados públicos. Por exemplo, o status subordinado das mulheres durante muito tempo não foi considerado um problema público, assim como a violência contra a mulher também não era considerada um problema público, mas um problema que deveria ser resolvido na esfera privada e no qual o Estado não deveria intervir. O que atualmente é considerado problema público, provavelmente antes não era e possivelmente depois não será, pois a formação da agenda pública é mutante. Quando um problema tem o status de público? Quando é recuperado por alguma das múltiplas instituições que integram o governo?”. Cf. VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011. p. 37.

⁸⁴ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 13, 2011. p. 5.

⁸⁵ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 13, 2011. p. 5. O mesmo entendimento é compartilhado por Claus Roxin, para quem a política criminal pode ser compreendida como um “componente da política social”, devendo ser interpretada, destarte, “no contexto do instrumentário geral dos mecanismos sócio-políticos de regulação”. Cf. ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de

Díez Ripollés corrobora essa percepção ao afirmar que o campo da política criminal abriga uma variedade bastante ampla de reflexões e programas de ação que visam à realização de uma mesma *meta fundamental*: “prevenir a delinquência dentro de parâmetros socialmente aceitáveis”.⁸⁶ A realização desse *objetivo geral* depende, contudo, da satisfação de outros *objetivos específicos*.

Por falar-se em *objetivos específicos*, cumpre lembrar que a intenção mais imediata dos teóricos das políticas públicas consiste em racionalizar a ação governamental com vistas à promoção do maior bem-estar público possível (objetivo mediato).⁸⁷ A correta identificação desses objetivos é importante na medida em que ajuda a colocar em perspectiva a necessidade de se avaliar o mérito de soluções baseadas no acionamento do sistema de justiça criminal diante de soluções inspiradas por outras políticas sociais que se mostram igualmente interessadas em prevenir a delinquência. Tais considerações estão, a propósito, em consonância com a leitura proposta por Gálvez Puebla e De La Guardia Oriol, no sentido de que “os mecanismos formalizados de combate à criminalidade não são efetivos por si só”, sendo necessário, ademais, implementar paralelamente “políticas que desde os âmbitos social e preventivo também tenham por foco a reação ao fenômeno da criminalidade”.⁸⁸

Destarte, pode-se afirmar que, ao menos em termos conceituais, toda *política criminal* pode ser considerada uma espécie de *política pública aplicada*, uma vez que o seu objetivo último é intervir sobre a realidade social de modo a resolver questões pontuais representadas ou efetivamente identificadas pela coletividade como problemáticas (p. ex. a redução da frequência de cometimento e gravidade dos comportamentos delitivos).

Nesse sentido, a aproximação entre esses dois conceitos, facilitada pela adoção de uma leitura renovada do conceito de política criminal — viabilizada ela própria pela assunção da noção de interdisciplinaridade construtiva como chave para a proposição de novos tipos de relação entre as disciplinas que integram as ciências criminais — representa um gesto bastante profícuo do ponto de vista científico, sobretudo na medida em que restabelece o debate acerca da importância da consolidação de um modelo não apenas integrado, mas também dinâmico de ciência criminal, pautado por investigações que sejam capazes articular, ao interpelar o multifacetado fenômeno da violência, investigações teóricas e empíricas aptas a conceber propostas efetivas para a racionalização de todas as etapas de funcionamento do sistema de justiça criminal (v.g. criação, aplicação e cumprimento das regras de comportamento e sanção previstas pelo direito penal) em um sentido consentâneo aos ideais de valorização e proteção dos direitos humanos.

7 Considerações finais

Por conta das reflexões veiculadas nos tópicos anteriores, assume-se o entendimento de que a política criminal, encarada sob o prisma da relação de construtiva interdisciplinaridade que pode ser estabelecida entre as disciplinas que integram as ciências criminais, representa um espaço privilegiado para a construção

Janeiro: Renovar, 2002. p. 92.

⁸⁶ Para Díez Ripollés, a noção de *prevenção* há de ser entendida como uma “significativa redução tanto da frequência de cometimento, quanto da gravidade dos comportamentos delitivos”; os *parâmetros socialmente aceitáveis* referidos pelo autor seriam determinados, por sua vez, pelo respeito aos “princípios do estado de direito e às garantias individuais dos cidadãos”. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 13, 2011. p. 5.

⁸⁷ Em Vázquez e Delaplace lê-se, a propósito do ponto, que a “a atuação estatal deve estar focada no bem-estar público, trata-se de uma ação pública realizada com recursos que também são públicos, porque tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental/institucional se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem-estar possível da forma mais eficiente”. Cf. VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011. p. 35.

⁸⁸ GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOI, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 150.

de verdadeiras soluções de compromisso entre os desenvolvimentos teóricos da ciência penal e os achados empíricos descobertos pelas criminologias.

Trata-se, em outras palavras, de um campo de investigação vocacionado tanto à sistematização de achados empíricos relacionados ao fenômeno da violência e ao funcionamento do sistema de justiça criminal, como ao planejamento e implementação de projetos normativos de intervenção baseados no enfrentamento de duas problemáticas específicas: prevenir e reprimir a prática de comportamentos qualificados como criminosos. Um conceito deste calibre possui ao menos três méritos.

Em *primeiro lugar*, evidencia as qualidades diagnósticas, prognósticas e programáticas das reflexões (de tipo “ex ante”) realizadas desde o campo da política criminal, consagrando, deste modo, a noção de *impacto legislativo*⁸⁹ como um instrumento imprescindível de racionalização dos processos de produção e aplicação de normas penais.

Em *segundo lugar*, demonstra a necessidade de se ancorar os debates político-criminais em dados empíricos obtidos com base em análises que consideram o real funcionamento de todas as instâncias que compõem o sistema de justiça criminal. Destaca-se a importância de se encarar a política criminal como um espaço próprio para a construção de verdadeiras *soluções de compromisso* entre as leituras empírico-descritivas propostas pelas criminologias e as reflexões de cunho dogmático-prescritivas preconizadas pela ciência do direito penal,⁹⁰ contrapondo-se, assim, com uma boa (e necessária) dose de realismo, um conjunto de abordagens que, a despeito de qualquer consideração crítica a respeito dos resultados efetivamente produzidos pelo sistema de justiça criminal, elevam certas funções historicamente atribuídas à pena à qualidade de fundamentos últimos (e suficientes) de legitimação da intervenção penal.⁹¹

Em *terceiro lugar*, evidencia a necessidade de aprofundamento das discussões que colocam em cena a importância da avaliação (“ex post”) dos resultados alcançados por meio da implementação dos cursos de ação idealizados pelo legislador, os quais, por sua vez, também estão a merecer maior atenção por parte das disciplinas que integram as ciências criminais. Ressalta-se, desse modo, a necessidade de se pensar em um *modelo dinâmico* (em contraposição a um modelo *estático*) de *ciência criminal*, capaz de refletir, ao longo do tempo, preferencialmente a partir de raciocínios retrodutivos,⁹² acerca do acerto dos diagnósticos e das soluções concebidas por suas disciplinas.

⁸⁹ Para um maior aprofundamento no tema, conferir: VIEIRA, Eduardo S. S. *et al. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

⁹⁰ Nesse sentido, concorda-se com Gálvez Puebla e De La Guardia Oriol quando, ao identificarem nos estudos em matéria de política criminal uma *postura conceitual integradora*, argumentam que “as análises de política criminal partem de temas que comportam diversas arestas deixadas pelo saber criminológico e pela ciência penal”. Cf. GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016. p. 127.

⁹¹ De acordo com ZAFFARONI, não se pode desconsiderar que o conceito de política criminal usualmente considerado alude, genericamente, às estratégias de defesa social preventivas ou repressivas estabelecidas “a partir de verdades que não passam de meras afirmações apriorísticas, como aquelas que se encerram nas chamadas ‘teorias da pena’”. Cf. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinariedad constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 29, jan./mar., 2000. p. 248-249.

⁹² A noção de *raciocínio retrodutivo* refere-se a um tipo de abordagem epistemológica que busca integrar dos conceitos popperianos de “contexto de descoberta” (v.g. concepção de uma hipótese) e “contexto de justificação” (v.g. exame de validade da hipótese concebida) num único modelo explicativo, de feições dinâmica e circular, que convida o intérprete do fenômeno a revisitar e reformular os termos de suas hipóteses testadas e não confirmadas em vez de simplesmente descartá-las. Cf. GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. *Logics of critical explanation in social and political theory*. London: Routledge, 2007. p. 33. A noção de *raciocínio retrodutivo* revela-se ancilar dentro da proposta deste artigo na medida em que estimula o desenvolvimento de um novo tipo sensibilidade reformista em relação à legislação penal, a qual é guindada à qualidade de objeto de constante questionamento acerca da sua real capacidade para produzir, em detrimento de outras políticas sociais também baseadas na intervenção estatal sobre a esfera dos direitos individuais, efeitos positivos no tocante ao apaziguamento dos conflitos sociais.

Tem-se aí o ponto de partida para novos estudos sensíveis à possibilidade de se conduzir análises a partir de marcos teóricos mais arejados e capazes de compreender e lidar com o fato de que a política criminal é mais uma — e não a única — política pública aplicável à questão criminal.

Referências

- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. O que é a política criminal, por que precisamos dela e como a podemos construir? *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, v. 14, p. 435-452, 2004.
- ANDRADE, Manuel da Costa. *Bruscamente no verão passado, a reforma do Código de Processo Penal: observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*. Coimbra: Editora Coimbra, 2009.
- BARATTA, Alessandro. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistêmica. In: FAIRA, Julio Cesar (ed.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam de Alessandro Baratta*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2004.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O princípio da proporcionalidade na produção legislativa brasileira e seu controle judicial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 85, 2010.
- BRANCO, Thayara Castelo. A política criminal portuguesa: fundamentos gerais e alterações legislativas. *Cadernos UNDB*, v. 4, dez./jan. 2014.
- CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 36-53, 2018.
- CAMUS, Albert. *El mito de Sísifo*. Madri: Alianza Editorial, 1995.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, set./dez. 2014.
- COSTA, José de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). COUTINHO, Diogo R. *O direito nas políticas públicas: política pública como campo disciplinar*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; São Paulo: Ed. Unesp, 2013.
- DELLEY, Jean Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 7, n. 12, 2004.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. São Paulo: Manole, 2004.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, v. 13, 2011.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo: una perspectiva comparada – 2000-2006*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2008.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La racionalidad legislativa penal: decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *La legislación en serio: estudios sobre derecho y jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. Un modelo dinámico de legislación penal. In: DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (coord.). *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo: homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*. [S. l.]: Tecnos, 2002. p. 291-330.
- FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.
- FRADE, Laura. *Quem mandamos para a prisão? Visões do parlamento sobre a criminalidade*. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.
- FREITAS, Ricardo de Brito A. P. O estatuto teórico da política criminal. In: EL HIRECHE, Gamil Föppel. *Novos desafios do direito penal no terceiro milênio: estudos em homenagem ao prof. Fernando Santana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 801-822.
- GÁLVEZ PUEBLA, Iracema; DE LA GUARDIA ORIOL, María Carla. La política criminal y sus campos de actuación: la experiencia cubana. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 41, p. 125-154, 2016.
- GIACOMOLLI, Nereu José; VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Justiça criminal negocial: crítica à fragilização da jurisdição penal em um cenário de expansão dos espaços de consenso no processo penal. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 20, n. 3, 2015.
- GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. *Logics of critical explanation in social and political theory*. London: Routledge, 2007.
- GÓMEZ LANZ, Javier. La filosofía del derecho penal como marco para la conexión entre la filosofía política y las disciplinas penales. *Revista para el análisis del derecho: InDret*, v. 3, 2018.
- HABER, Carolina Dzimidas. *A relação entre o direito e a política no processo legislativo penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- HOWLETT, Michael *et al.* *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernart de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói: Luam, 1997.
- JESCHECK, Hans-Heinrich. *Tratado de derecho penal: parte general*. Granada: Comares, 1993.
- KAISER, Günther. La función de la criminología con respecto a la política legislativa penal. *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. Revista Eguzkilore, n. 6, 1992.
- KARPEN, Ulrich. Comparative law: perspectives of legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 17, p. 141-185, 2013.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.
- LACLAU, Ernesto. Introduction. In: LACLAU, Ernesto (ed.). *The making of political identities*. London: Verso, 1994.

- LAPORTA SANMIGUEL, Francisco Javier. Teoría y realidad de la legislación: una introducción general: la proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho. In: SEMINARIO ORGANIZADO POR EL COLEGIO LIBRE DE EMÉRITOS EN LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS, 2004, Madrid. *Anais [...]*. Madrid: Thomson-Civitas, 2004.
- LARRAURI PIJOAN, Elena. La economía política del castigo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*: RECPC, p. 11-16, 2019.
- VON LISZT, Franz. *Tratado de derecho penal*. Madrid: Reus, 1926. v. 1.
- MAÑALICH RAFFO, Juan Pablo. El principialismo político-criminal como fetiche. *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 29, 2018.
- MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal*: parte general. Barcelona: Reppertor, 1988.
- MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006.
- PIRES, Álvaro Penna *et al.* Análise das justificativas para a produção de normas penais. *Série Pensando o Direito*, São Paulo, n. 32, set. 2010.
- PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*: parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- ROXIN, Claus. Sobre a fundamentação político-criminal do sistema jurídico-penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 9, n. 35, p. 13-27, jul./set. 2001.
- RUIVO, Marcelo Almeida. Quatro diferenças científicas fundamentais entre a criminologia e o direito penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 137, p. 323-345, nov. 2017.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *Política criminal y persona*. Buenos Aires: AD-HOC, 2000.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, 2007.
- VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011.
- VIEIRA, Eduardo S. S. *et al.* *Avaliação de impacto legislativo*: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinarietà constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 29, jan./mar., 2000.
- ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio. El club de los nomófilos. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 3, jan./abr. 1998.
- ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio. *The art of legislation*: legisprudence library. Switzerland: Springer International Publishing, 2019.
- ZIPF, Heinz. *Introducción a la política criminal*. Madrid: EDERSA, Editoriales de Derecho Unidas, 1979.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.