

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The statue is holding a long, thin object, possibly a scroll or a sword. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The sky is blue with some clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle floral pattern.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Política criminal: uma política pública relativa à matéria criminal

Criminal policy: a public policy related to criminal matter

Strauss Vidrich de Souza

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger

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 criminal: uma política pública relativa à matéria criminal*

Criminal policy: a public policy related to criminal matter

Strauss Vidrich de Souza**

Fernanda Carolina de Araujo Ifanger***

Resumo

Há várias consequências advindas de um trato desacertado do problema da criminalidade, entre elas o grande encarceramento e a aparentemente difícil percepção de que os seus números não projetam qualquer solução ao futuro. Deve-se considerar que os problemas identificados no sistema criminal remontam às escolhas feitas pelos atores políticos que nele atuam ou que o desenharam, de modo que a adequada orientação para a tomada de decisões e suas etapas consequentes pretende contribuir para a superação destes mesmos problemas. Os conceitos de política pública e política criminal têm, portanto, pontos de convergência, razão pela qual o presente trabalho os analisa a fim de proceder a uma abordagem daquela última como ramificação da primeira. No primeiro capítulo, estudam-se as políticas públicas; no segundo, a política criminal, seus conceitos e especialmente o seu horizonte e limites de atuação, munidos com um olhar crítico-criminológico. Finalmente, no último capítulo, traz-se um diálogo entre as duas matérias, a fim de estabelecer pontes de execução da política criminal segundo os critérios de governança das políticas públicas. As conclusões apontam que a elaboração de toda política criminal deve seguir critérios próprios de uma política pública de Estado e cujo objetivo deve ser a manutenção e a defesa de direitos fundamentais.

Palavras-chave: política criminal; política pública; direitos fundamentais.

Abstract

There are several consequences arising from a misguided treatment of the crime problem, among them the large incarceration and the apparently difficult perception that its numbers do not project any solution for the future. It should be considered that the problems identified in the criminal system go back to the choices made by the political actors who work in it or who designed it, so that adequate guidance for decision-making and its consequent stages aims to contribute to overcoming these same problems. The concepts of public policy and criminal policy therefore have points of convergence, which is why this work analyzes them in order to approach the latter as a branch of the former. In the first chapter, public policies are studied; in the second, the criminal policy, its concepts and especially its horizon and

* Recebido em 16/01/2023
Aprovado em 24/05/2023

** Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: strauss.vidrich@gmail.com

*** Professora do Programa de Mestrado em Direito da PUC-Campinas. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela PUC-Campinas. E-mail: fernanda.ifanger@puc-campinas.edu.br

limits of action, equipped with a critical-criminological look. Finally, in the last chapter, there is a dialogue between the two subjects, in order to establish bridges for the execution of criminal policy according to the governance criteria of public policies. The conclusions point out that the elaboration of all criminal policy must follow the criteria of a State public policy and whose objective must be the maintenance and defense of fundamental rights.

Keywords: criminal policy; public policy; fundamental rights.

1 Introdução

Vive-se, no Brasil, um período de grande encarceramento, já costurado e agravado ao longo dos anos. A elaboração de leis penais draconianas e a adoção de teses jurídicas que beiram o autoritarismo têm a sua parcela de contribuição nesse fenômeno, mas não andam só, considerando que são reflexo de uma política criminal que elege o cárcere e a supressão de direitos fundamentais como a alternativa fundamental para lidar com o problema da criminalidade.

Com frequência, se diz que determinada alteração legislativa foi uma escolha de política criminal do legislador, ou que uma dada inclinação jurisprudencial reflete a melhor política criminal relativa àquela matéria. A forma como o termo é empregado passa a ideia de que há uma estratégia articulada à sua consecução, contudo, seus critérios, análises e princípios norteadores raramente são expostos, assim como dificilmente são revistos caso se constate que a abordagem elencada não representa uma boa alternativa para lidar com o problema da criminalidade.

O estudo de soluções para atenuar essa problemática deve, necessariamente, passar pela análise, seleção, execução e avaliação das alternativas inseridas no debate público, o que, inevitavelmente, conduz a um estudo acerca da elaboração das políticas criminais e da contemporânea perspectiva que as compreende como própria ramificação das políticas públicas.

Nesse sentido, lançou-se o seguinte problema de pesquisa: é possível compatibilizar o estudo das políticas criminais com o das políticas públicas? Nesse caso, a primeira passaria a ser lida como ramificação da segunda, assim como passaria a ser engendrada segundo os mesmos critérios de governança inerentes às políticas públicas, dotadas de ações por vezes conjuntas para abarcar problemas comuns.

Desse modo, trata-se, no primeiro capítulo deste artigo, de uma visão geral acerca das políticas públicas, com destaque para os seus conceitos gerais, para a distinção entre políticas de governo e políticas de Estado, e, por fim, com uma abordagem acerca da perspectiva cíclica das políticas públicas, com especial destaque para os seus parâmetros de avaliação de resultados.

Considerando que esses mesmos critérios devem ser aproveitados quando se trata da questão criminal, o segundo capítulo trará noções gerais acerca da política criminal, também com suas variadas exposições de conceitos, seu horizonte de abordagem e seus limites, imbuídos em um olhar crítico-criminológico para, por fim, trazer distinções com relação às políticas essencialmente penais e aquelas que se confundem com as demais políticas sociais.

Por fim, o último capítulo trará pontes de diálogo entre ambos os saberes para, na sequência, enumerar relevantes contribuições para a elaboração de políticas criminais estrategicamente orientadas segundo os critérios de governança das políticas públicas, caso em que significa, no limite, não a supressão ou o desrespeito de direitos fundamentais, mas a sua implementação e a sua manutenção.

2 Políticas públicas e seus critérios de governança

O estudo das políticas públicas tem ganhado importância desde o pós-guerra, especialmente diante da necessidade de estabelecimento de uma melhor governança pública, orientada por regras e modelos que regem a sua tomada de decisão, bem como a sua elaboração, implementação e avaliação.

Conforme Celina Souza, há diversos fatores que contribuíram para uma maior visibilidade desse campo, tais como a adoção de uma política de restrição de gastos, que destacou a importância das políticas econômicas e sociais; a mudança de visão do papel dos governos, que levou à mudança das políticas keynesianas do pós-guerra e deu destaque à relação entre receita e despesa; e, ainda, a necessidade de desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o progresso econômico e promover a inclusão social, especialmente no que se refere aos países em desenvolvimento¹.

Quando se fala em “política pública”, a designação de seu vocábulo tende a trazer uma multiplicidade de sentidos quando analisada na Língua Portuguesa, de modo que uma abordagem mais acurada, que evite a imprecisão decorrente da polissemia, pode ser atingida com o emprego de suas expressões correlatas na Língua Inglesa: *polity*, *politics* e *policy*.

A diferença entre essas denominações são explicadas por João Pedro Schmidt: a) o conceito de *polity* se refere à organização institucional do sistema político-administrativo, assim como à estrutura e ao funcionamento de seus poderes; b) a *politics* diz respeito ao que é chamado de “jogo político”, o que abarca as dinâmicas de disputa pelo poder no campo político e abrange os conflitos e acordos entre os seus variados atores; e c) por fim, o termo *policy* é utilizado quando se trata do conteúdo resultante da atuação concreta do Estado, cuja finalidade é a gestão das insuficiências e insatisfações públicas, assim como a análise dos resultados alcançados por meio dos processos político-institucionais². Desse modo, quando se fala em política pública, faz-se alusão a essa última acepção do termo (*public policy*).

Com efeito, a política pública não possui uma definição unívoca. Algumas das formas pelas quais é definida são: “política pública é tudo aquilo que os governos decidem ou não fazer” — Thomas Dye; “política pública é a soma das atividades dos governos [...] e que influenciam a vida dos cidadãos” — Brainard Guy Peters; “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público” — Yves Meny e Jean-Claude Toenig; “um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos ou dos meios necessários para alcançá-los” — William Jenkins; e “o curso de uma ação ou inação” — Hugh Hecl³.

Além disso, Celina Souza atribui caráter científico à política pública, caso em que afirma que se trata de um

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)⁴.

Maria Paula Dallari Bucci, por sua vez, indica que a política pública trata da “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁵. Além disso, a autora ainda sustenta que a relevância dessa tarefa se encontra, sobretudo, no fato de que as demandas levadas ao Estado precisam ser abordadas com

¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006. p. 20-21.

² SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018. p. 120-121.

³ SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018. p. 126-127.

⁴ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006. p. 26.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89–98, 1997. p. 91.

o adequado planejamento para que possam atuar sobre as estruturas reprodutoras da desigualdade social, especialmente aquela identificada em países emergentes⁶.

Diante de variadas definições acerca do que são as políticas públicas, Josué Mastrodi e Fernanda Ifanger sugerem que, como elas se referem às tomadas de decisões essencialmente governamentais, que têm a sociedade como destinatária, o debate acerca dos aspectos que as constituem adquire pouca relevância prática, considerando que o foco da análise deve estar em saber se elas são adequadas e suficientes para a consecução de seus objetivos — é dizer, o que importa é saber se as políticas públicas funcionam⁷.

As políticas públicas postas em prática podem ser distinguidas em políticas de governo e políticas de Estado, assim definidas por Maria Paula Dallari Bucci:

a política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há política cujo horizonte temporal é mediado em décadas — são as chamadas “políticas de Estado” —, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo”⁸.

Nada obstante, Bucci sustenta ser um equívoco utilizar o critério de suporte normativo a fim de alocar uma política pública em qualquer dessas classificações, considerando que até mesmo o critério constitucional implicaria o engessamento da mudança política.

A abordagem segundo a qual o exercício de uma política pública se prolonga no tempo levou à apresentação de modelos que buscam classificar especificamente as etapas que podem ser identificadas em seu ciclo de vida.

Muito embora essas etapas possam variar na literatura — caso em que particularmente pode ser dada mais ênfase a alguma delas em relação às demais —, elas podem ser estruturadas na seguinte sequência⁹: a) a identificação de um problema; b) a inclusão do problema na agenda política; c) a identificação de alternativas para a solução do problema; d) a seleção das opções de resposta ao problema; e) a execução dos planos de ação selecionados; e f) a avaliação dos resultados atingidos em relação aos efeitos esperados¹⁰.

A abordagem cíclica de uma política pública chama atenção para a própria definição da agenda política, caso em que cabe indagar as razões pelas quais os problemas sociais incorporados por ela foram priorizados em detrimento de outros. Conforme argumenta Celina Souza, não basta que haja um certo consenso sobre a necessidade de se tomar uma atitude com relação a um problema, pois ele somente será introduzido no

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23-24.

⁷ MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 3-16, 2019. p. 6-7.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 310, p. 19.

⁹ Por outro lado, o modelo cíclico conta com críticas no sentido de que, por meio dele, seria apresentado um panorama artificial das políticas públicas, considerando que a prática diz respeito a procedimentos muito mais complexos e que não podem ser facilmente reduzidos e analisados a partir de etapas subsequentes. Ainda, a crítica sustenta que os estágios das políticas públicas não podem ser adequadamente sustentados no plano empírico, bem como não se pode determinar efetivamente quando ocorre o término de uma etapa e o início de outra, tendo em vista que permanecem entrelaçadas. Deve-se considerar, porém, que esses apontados são reconhecidos como válidos pelos próprios formuladores do modelo cíclico, que, ainda assim, favorecem as vantagens que advêm de sua aplicação, mesmo que ela se dê de maneira artificial, apesar de advertirem que ela deve ser procedida com cautela. PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Cidade do México: Flacso México, 2007. p. 113-114.

¹⁰ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Cidade do México: Flacso México, 2007. p. 111; SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018. p. 131; SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 29; SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008. p. 42.

debate público caso os atores que dele participam — sejam eles visíveis (políticos, grupos de pressão, sistema midiático etc.) ou invisíveis (lobistas, acadêmicos etc.) — o façam¹¹.

Além disso, uma política pública estrategicamente orientada tende a permanecer imune à adoção de alternativas dotadas de pouco ou nenhum impacto para a solução dos problemas introduzido na agenda política. É o que se verifica na etapa em que são selecionadas as possíveis respostas ao problema, que não devem permanecer sujeitas tão somente à mera vontade política, mas também contar com embasamento científico no sentido de que a alternativa escolhida é a melhor entre todas as possíveis.

Finalmente, merece especial destaque a etapa de avaliação presente no modelo cíclico, considerando que se trata do momento em que se deve fazer uma análise dos resultados obtidos com a política pública após a sua incidência sobre o problema inicialmente identificado¹². Conforme descreve João Pedro Schmidt, nesse ponto, os critérios utilizados para a avaliação de uma política pública são a sua: a) efetividade, que diz respeito à prática concreta da política pública segundo o planejamento desenhado; b) eficácia, aspecto que se refere ao efetivo alcance dos objetivos previamente estabelecidos quando da sua implementação; c) eficiência, caso em que se procede a uma análise comparativa entre os custos demandados com a implementação da política pública e os resultados alcançados; e d) legitimidade, critério que se diz respeito à aceitação da política pública pela sociedade¹³.

Nada obstante, não se deve ignorar que a etapa de avaliação da política pública permanece potencialmente sujeita à postura de quem procede à sua análise, é dizer, as inclinações subjetivas segundo as quais se entende que foram adequadamente alcançados os resultados esperados. Ainda assim, mesmo que não seja possível falar em um completo distanciamento de quem executa essa avaliação, é factível que se recorra a metodologias que lhe conservem certa objetividade, como ocorre em relação à análise sobre indicadores sociais e outros aspectos quantitativamente observáveis¹⁴.

Em circunstâncias ideais, uma vez constatado que a política pública não teve qualquer efetividade sobre o problema, criou um novo problema, ou, ainda, agravou o problema anteriormente existente, é imperativo que se revisem as estratégias inicialmente adotadas e que se proceda a uma reformulação radical dos critérios que levaram a sua adoção, tendo por objetivo que sejam obtidos melhores resultados.

3 Horizonte e limites do conceito de política criminal

Assim como a definição de um conceito de política pública constitui uma tarefa de difícil execução, o mesmo ocorre quando se trata da política criminal. A literatura carrega um amplo debate sobre a extensão teórica e prática das políticas criminais. A dificuldade em situá-lo é abordada por Alessandro Baratta:

a política criminal é, em primeiro lugar, um conceito complexo: enquanto a sua finalidade é unívoca, o seu instrumental é indeterminável porque só é definível em termos negativos, através de instrumentos penais, por um lado, e instrumentos não penais, por outro. [...] O instrumental não criminal dos meios utilizáveis para controlar as infrações delitivas e suas consequências resulta teoricamente indeterminado. [...] A riqueza e variabilidade do instrumental dependem do posicionamento teórico adotado¹⁵.

¹¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006. p. 29-30.

¹² SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008. p. 42-44.

¹³ SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018. p. 138.

¹⁴ SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018. p. 138.

¹⁵ BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: B de F Editorial, 2004. p. 152. No original: “política criminal es, en primer lugar, un concepto complejo: mientras su finalidad es unívoca, su instrumental resulta indeterminable porque es definible sólo en términos negativos, a través de instrumentos penales, de un lado, e instrumentos no penales, del otro. [...] El instrumental

Ainda assim, é importante perpassar as principais definições que circundam o termo, considerando-se que o sentido que lhe será atribuído terá influência sobre a perspectiva que se adota quando posta em prática.

Um conceito especialmente restritivo da política criminal é o apresentado por Franz Von Liszt, que a relaciona tão somente com o criminoso individualmente considerado e lhe atribui papel meramente recomendatório da atuação do direito penal – tais como de que forma e em que ocasião se deve punir. Desse modo, sua abordagem recai sobre as dimensões da criminalização, ao passo que as determinantes sociais que se relacionam com a prática delitiva reservam-se ao campo da política social¹⁶.

Por outro lado, a acepção de Liszt é declinada por Nilo Batista, que afirma que a política criminal se constitui pelos “princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação”¹⁷. Seu argumento nega à política criminal uma função acessória do direito penal e lhe atribui importância institucional, a influenciar na elaboração e no funcionamento dos mecanismos de controle social formal. Conforme exemplifica, a política criminal poderá ser política de segurança pública, quando relativa à instituição policial; política judiciária, quando relativa à instituição judicial; e política penitenciária, quando relativa à instituição prisional¹⁸.

Uma perspectiva semelhante é adotada por Maurício Zanoide de Moraes, para quem a política criminal constitui o:

conjunto de decisões técnicovalorativas sobre os instrumentos, regras, estratégias e objetivos do exercício institucionalizado do poder político estatal pelo uso da coerção penal em face de condutas indesejadas¹⁹.

Assim, a política criminal diz respeito às condutas que o Estado escolhe criminalizar (ou descriminalizar), bem como aos princípios que orientam essas escolhas.

Sem pretender esgotar o debate, Juarez Cirino dos Santos define a política criminal como “o programa do Estado para controlar a criminalidade”²⁰. Além disso, considerando que a legislação penal representa o núcleo de um programa de política criminal, o autor indica que, em uma investigação inversa, as estratégias político-criminais adotadas pelo ordenamento jurídico podem ser evidenciadas por meio das funções atribuídas à pena e à medida de segurança²¹.

Há, ainda, perspectivas político-criminais que vão além e conferem a ela relevância, também, no que diz respeito aos mecanismos de controle social informal. É o que se faz presente na abordagem de Sérgio Salomão Shecaira, que ora a identifica como uma política jurídico-penal, relacionada à atuação dos Poderes Legislativa e Judiciário; ora a aponta como uma política administrativo-estatal, operante quando, por exemplo, a administração pública decide instalar uma secretaria de segurança pública ou, inclusive, instalar postes de iluminação com vistas à diminuição da criminalidade noturna; ou, ainda, como uma espécie de política social, perceptível nos casos em que o poder público atua para combater segregações sociais e, consequentemente, obtém melhorias nos índices criminais²².

no penal de los medios utilizables para controlar las infracciones delictivas y sus consecuencias resulta teóricamente indeterminado. [...] La riqueza y la variabilidad del instrumental dependen de la posición teórica adoptada”.

¹⁶ VON LISZT, Franz. *Tratado de direito penal alemão*. Brasília: Senado Federal, 2006. v. 1. p. 112.

¹⁷ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 34.

¹⁸ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 34-39.

¹⁹ MORAES, Maurício Zanoide De. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 101, p. 403-430, 2006. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v101i0p403-430. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 413.

²⁰ SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, v. 7, n. 12, p. 53-58, 2002. Disponível em: http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/realidades_ilusoes_discurso_penal.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 53.

²¹ SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, v. 7, n. 12, p. 53-58, 2002. Disponível em: http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/realidades_ilusoes_discurso_penal.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 53-58.

²² SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 45-46.

Outro conceito ampliado de política criminal é apresentado por Mireille Delmas-Marty, que a define como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”²³. A autora intencionalmente retira da política criminal o foco de atuação repressiva e lhe atribui um funcionamento organizado coletivamente, com participação, inclusive, da sociedade civil — é dizer, não opera exclusivamente pela iniciativa estatal.

Essa abordagem é compartilhada por Louk Hulsman e Jacqueline Bernat de Celis, para quem a política criminal deve ser compreendida como parte integrantes de uma ampla política social, mas que ainda conserva certa autonomia e especificidade para tratar das instituições basilares do sistema de justiça penal, tais como as polícias, os tribunais e as prisões; determinar quais fatos e sob quais condições eles devem ser absorvidos e tratados pelo sistema criminal; e emitir recomendações acerca da reorganização social no que se refere às situações problemáticas que entrarem em seu radar²⁴.

Nada obstante, em razão de sua proposta com horizonte ampliado, Shecaira reconhece que a política criminal não possui método definido e conta com um instrumental indeterminado, considerando-se que sua abordagem metodológica tende a permanecer atrelada ao campo social sobre o qual incide. No mesmo sentido, Delmas-Marty identifica que sua definição implica reconhecer um objeto de estudo demasiadamente amplo, porém, sustenta que o campo de atuação da política criminal pode ser delineado com base em seus elementos invariantes: as definições do que se entende por infração e desvio²⁵; assim como o tipo de resposta à criminalidade que emana do corpo social, seja ele decorrente da atuação estatal ou da sociedade civil²⁶.

É conveniente notar que a presente exposição traz definições cada vez mais alargadas sobre a política criminal, de modo que não há uma concordância quanto ao que constitui a totalidade de seu sentido. Definí-la simplesmente com base no critério do controle social formal (instituições penais, legislação penal etc.) pode garantir segurança diante de uma abordagem demasiadamente abstrata e potencialmente imprecisa, contudo, lhe nega, também, um olhar útil no trato com problemas sociais cuja solução invariavelmente reflète resultados positivos no âmbito criminal.

Por outro lado, conforme adverte Alessandro Baratta, a sobreposição do conceito de política criminal ao de política social tende a fazer surgir novos problemas e confundir designações inerentes à legítima atuação de qualquer dessas esferas²⁷.

Convém pensar no exemplo de Shecaira quando se refere à melhoria de iluminação na via pública com o fim de diminuir a criminalidade noturna. Cabe questionar se, nesse caso, se está a privilegiar o bem-estar dos moradores de uma dada região, que, então, poderão transitar em um ambiente agora iluminado, ou o foco se encontra na garantia da segurança pública, de modo que a melhoria da qualidade de vida é sua mera consequência. Caso a resposta se encontre na segunda alternativa, a via pública seria iluminada se crimes não fossem praticados nela?

Vale notar que, em relação a esse exemplo, os mesmos estratos sociais desfavorecidos com a parca iluminação pública são também aqueles mais atingidos com as políticas de combate à criminalidade. Diante

²³ DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri: Manole, 2004. p. 42.

²⁴ HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói: Luam Editora, 1993. p. 156-157.

²⁵ Nesse mesmo sentido, Hulsman e Celis afirmam que a eficiente discussão no que se refere à política criminal deve necessariamente partir da problematização dos conceitos de crime e criminosos. HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói: Luam Editora, 1993.

²⁶ Esse aspecto, porém, deve ser analisado de maneira igualmente crítica para uma adequada orientação da política criminal. Vale mencionar o estudo de Howard Becker, no sentido de que indivíduos tidos como diferentes, que cometem quaisquer transgressões, tendem a ser tratados com tolerância e reconhecimento por seus semelhantes, assim como tendem a ser punidos de maneira severa e serem vistos como “outsiders” em outros casos. O autor alerta para “a possibilidade de que a pessoa que faz o julgamento de desvio e o processo pelo qual se chega ao julgamento e à situação em que ele é feito possam todos estar intimamente envolvidos no fenômeno”. BECKER, Howard Saul. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 16.

²⁷ BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: B de F Editorial, 2004.

disso, a crítica de Alessandro Baratta sustenta que os sujeitos marginalizados, a quem são negados os direitos fundamentais, tendem a ser redescobertos pela política criminal não como sujeitos de direito, mas como objetos de designação com vistas à proteção de suas potenciais vítimas²⁸.

A avaliação de Baratta é fundamental e deve, necessariamente, chamar a uma nova reflexão sobre o que deve ser compreendido como política criminal, assim como qual seria a sua dimensão e o seu alcance. A crítica local, por sua vez, é feita por Juarez Cirino dos Santos, para quem

no Brasil e, de modo geral, nos países periféricos, a política criminal do Estado exclui políticas públicas de emprego, salário digno, escolarização, moradia, saúde e outras medidas complementares, como programas oficiais capazes de alterar ou reduzir as condições sociais adversas da população marginalizada do mercado de trabalho e dos direitos de cidadania, definíveis como determinações estruturais do crime e da criminalidade; por isso, o que deveria ser a política criminal do Estado existe, de fato, como simples política penal instituída pelo Código Penal e leis complementares – em última instância, a formulação legal do programa oficial de controle social do crime e da criminalidade: a definição de crimes, a aplicação de penas e a execução penal, como níveis sucessivos da política penal do Estado, representam a única resposta oficial para a questão criminal²⁹.

É certo, porém, que o alerta levantado pelos autores sobre o problema em se privilegiar a política criminal em detrimento de uma política social não deve implicar o abandono de uma atuação conjunta de ambas. Assim, suas perspectivas chamam a uma superação do conceito essencialmente punitivo inferido ao direito penal (política penal) e projeta a atuação estatal com um conjunto de ferramentas voltadas à gestão do problema criminal em harmonia com a questão social (política criminal).

Com efeito, esse impasse somente é superado com uma abordagem que dê autonomia ao aperfeiçoamento de direitos fundamentais abarcados pela noção ampliada de política criminal, de modo que não sejam abordados com uma perspectiva criminalizante³⁰ e tenham a sua relevância preservada³¹. É dizer, as políticas de transformação social não ficam reduzidas à esfera da política criminal, bem como também não são por ela ignoradas.

Desse modo, a política criminal passa a ser compreendida como detentora de um núcleo rígido, composto pelos saberes inerentes a uma política penal (direito penal material, processual penal e penitenciário), assim como possuidora de um horizonte que alcança temas não exclusivos do direito penal, caso em que perde sua primazia como resposta essencial a um dado problema, mas sem deixar de abrangê-lo e eventualmente apresentar propostas com relação a ele.

4 Uma política pública relativa à matéria criminal

A necessidade de se abordar a política criminal segundo os critérios de governança das políticas públicas já foi destacada pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária em relatório elaborado no ano de 2015, caso em que se afirmou que:

nos tempos atuais, a agenda legislativa aumenta paulatinamente as penas de crimes, seguindo pautas casuísticas, cujas urgências não guardam relação com parâmetros de eficácia ou efetividade exigidos por uma política Pública. O resultado tem sido o crescimento progressivo da população carcerária, sem

²⁸ BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: B de F Editorial, 2004. p. 158-160.

²⁹ SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal*: parte geral. 2. ed. Curitiba: Lúmen Juris, 2007. p. 453.

³⁰ Isso porque, reduzir a política criminal à ideia nuclear de política penal implica em uma compreensão e abordagem exclusivamente punitivas, que têm a pena como única alternativa possível no trato com a criminalidade. Essa perspectiva é abordada profundamente pela teoria da racionalidade penal moderna, conforme apresentada especialmente por Álvaro Pires. PIREZ, Álvaro Penna. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 68, p. 39–60, 2004.

³¹ BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, v. 2, n. 3, p. 57–69, 1997. p. 67-68.

qualquer impacto na melhoria dos indicadores de segurança pública. A política criminal e penitenciária precisa ser reconhecida como política pública e se adequar aos mais modernos instrumentos de governança em política pública³².

Apesar de o documento ter contado com constatações relevantes, com um especial alerta para o expansionismo penal presente na produção legislativa e para as consequências de um encarceramento estrutural, essas mesmas afirmações foram removidas pelo Plano que o sucedeu, datado do ano de 2019³³.

Essa mudança de postura ocorrida em um curto intervalo de tempo demonstra que a política criminal brasileira não possui desenho definido, de modo que as orientações nela verificadas permanecem sujeitas às inclinações do governo da ocasião — é dizer, possui traços de uma política de governo, e não de uma política de Estado.

Verdade seja dita, as insatisfações no trato com a criminalidade encontram morada em todos os públicos. Conforme enumera Maurício Zanoide de Moraes, há quem alegue que o sistema penal atua de maneira leniente com a criminalidade e que, por essa razão, não é capaz de contê-la; por outro lado, há quem defenda que o fracasso desse mesmo sistema decorre justamente de sua seletividade e dos excessos punitivos nele identificados³⁴.

O problema da legitimação do direito penal fica evidente sobretudo quando se percebe que o discurso oficial que sustenta a aplicação da pena não coincide com os resultados obtidos por essa mesma aplicação, o que, para Maurício Dieter,

coloca em xeque o discurso que autoriza a aplicação de penas em sociedades democráticas. E esse contraste não pode sequer ser atribuído à má implementação de uma política pública, pois as funções atribuídas à pena no Brasil sempre se caracterizaram como retórica, nunca constituindo um projeto real na política penitenciária implementada pelo Estado³⁵.

Assim, considerando que a política criminal carece de uma orientação estável acerca de como a criminalidade deve ser abordada, as respostas apresentadas pelos atores políticos (administradores, legisladores, juízes) tendem a ser determinadas a partir da perspectiva que cada um deles carrega com relação a esse tema.

Segundo Moraes, algumas das consequências advindas da ausência de uma adequada orientação da política criminal são: a) a manutenção da ideia de que as questões relativas à criminalidade devem ser abordadas tão somente com a intervenção penal; b) a submissão do direito penal à opinião pública, dado que carece de legitimidade própria e a busca nas pulsões públicas, o que repercute na edição excessiva de novas leis penais

³² BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpecp/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 6.

³³ Apesar de o Plano do ano de 2019 e seguintes considerar importante a execução de uma política criminal com base nos critérios de governança das políticas públicas, ele caracteriza um retrocesso em questões antes consagradas pelo plano anterior, caso em que, inclusive, o desautoriza ao fazer afirmações como “a justiça restaurativa e a mediação penal, não podem servir de desculpa para justificar simplificações ou ‘combate à cultura do encarceramento’” ou “o objetivo da sociedade, para diminuir os custos financeiros da criminalidade, passa a ser a otimização dos recursos finitos, o que se alcança por meio da dissuasão (aumento da probabilidade de detenção e a severidade da punição)”. BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)*. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpecp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 10-12. Diante disso, é possível afirmar que o Plano de 2019 normaliza o cárcere como resposta padrão e possivelmente exclusiva para a criminalidade, naturalizando também o crescimento acentuado na população prisional. Nesse ponto, Poggetto observa que “ao invés de promover ações que questionem minimamente a estrutura sociopolítica do crime e, com isso, promovam ao menos o desencarceramento e a integração da comunidade para a solução dos conflitos que estão inseridos, o plano passa a ser o aumento da capacidade do sistema para controlar e processar as condutas consideradas delitivas”. DAL POGGETTO, João Paulo Ghiralde. *Políticas públicas e sistema penitenciário: análise dos decretos de indulto desde a Constituição Federal de 1988*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021. p. 51.

³⁴ MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 101, p. 403–430, 2006. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v101i0p403-430. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 404-406.

³⁵ DIETER, Maurício Stegemann. O programa de política criminal brasileiro: funções declaradas e reais contribuições de Claus Offe para fundamentação da crítica criminológica à teoria jurídica das penas. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, p. 21-47, 2007. p. 30.

e na produção de atos decisórios de emergência ou imediatistas; e c) o recrudescimento das normais penas, que passam a contar com penas mais longas, assim como passam a tipificar novas condutas³⁶.

Diante disso, é inegável que o enfrentamento da problemática criminal deve ser acompanhado de um planejamento adequado às suas finalidades, com um amplo leque de opções e de aplicabilidade conjunta, com uma execução estável e livre de influências eleitoreiras e de pressões casuísticas. Deve, portanto, ser considerada uma política de Estado³⁷.

Assim, uma vez assentado que a política criminal deve permanecer sujeita à contínua execução e avaliação segundo parâmetros pré-determinados, sua condução inevitavelmente deve ser acompanhada de planejamento estratégico e, em razão disso, ela deve ser concebida como uma política pública relativa à questão criminal. Nesse sentido é a análise de Carolina Costa Ferreira ao afirmar que,

para compreender a atuação dos movimentos político-criminais [...], além de considerar a política criminal mecanismo discursivo, social e político importante para definir os caminhos da criminalização primária e para determinar os limites de aplicação do poder punitivo, é fundamental partir da premissa de que a política criminal é política pública³⁸.

Compreendida nesses critérios de governança, é evidente que a política criminal deve dialogar com outras políticas públicas, considerando que a insuficiência de resultados positivos alcançados por outras políticas relacionadas a ela ou por ela afetadas significará, no limite, uma carência estatal em garantir o bem-estar social. A título de exemplo, caso o Estado adote uma postura centrada especialmente na erradicação da pobreza, toda as políticas por ele implementadas devem estar alinhadas e dialogar entre si de maneira a proporcionar a consecução deste objetivo; desse modo, uma vez verificado que a criminalização e a dificuldade de reinserção social do egresso do sistema penitenciário representam obstáculos para o pleno emprego, é inegável o diálogo, também, com a política criminal, e vice-versa.

A partir das conclusões continuamente alcançadas pela criminologia crítica, sabe-se que a pena, concebida como a principal resposta do sistema de justiça criminal, é, por um leque variado de razões, pouco eficaz para a prevenção da criminalidade ou, ainda, para que se alcance a fabular “reeducação” e/ou reinserção social³⁹. Ainda assim, a solução do problema da criminalidade é constantemente invocada a partir do agravamento da sanção penal, sem que se busque um diálogo com políticas alternativas e/ou suplementares.

Quando se recorre a uma análise da hodierna política criminal segundo os critérios de avaliação das políticas públicas, é possível perceber que, ao passo que o parâmetro relativo à sua legitimidade parece ser suficientemente preenchido — na medida em que a demanda por punição reflete, também, uma demanda popular —, uma análise a partir dos critérios de eficácia e eficiência deixam muito a desejar.

Essa mesma perspectiva é defendida por Rafael Strano, para quem

a política criminal formulada sem base em evidências e implementada sem previsão de análise dos respectivos efeitos em relação ao conflito que se pretende coibir torna-se uma política pública que contraria a essência do termo, pois aprofunda desenfreadamente as desigualdades sociais sem que seja acompanhada de qualquer mecanismo limitador em relação a esta consequência⁴⁰.

³⁶ MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 101, p. 403–430, 2006. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v101i0p403-430. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 421-423.

³⁷ CASTILHO, Carolina Assis. O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento. *Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico*, v. 5, n. 4, p. 347-360, 2019. p. 358.; MORAES, Maurício Zanoide De. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 101, p. 403–430, 2006. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v101i0p403-430. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>. Acesso em: 12 ago. 2021. p. 410.

³⁸ FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 29.

³⁹ BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: B de F Editorial, 2004. p. 160-161.

⁴⁰ STRANO, Rafael Folador. *Política pública criminal*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023. p. 196.

Não é necessária uma busca profunda para que esses dados saltem aos olhos. Em se tratando de eficácia, a evolução da população prisional, analisada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre os anos 2000 e 2019, subiu de 232.755 presos para o total de 755.274 presos, o que representa um crescimento total de 224%⁴¹ e caminha em direção oposta à integração social. No que se refere à eficiência, por ocasião de sua publicação, o Relatório do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 2015 indicou que o custo relativo à construção de uma vaga a mais no sistema prisional variava de R\$ 20.000,00 a R\$ 70.000,00 (valor não corrigido pela inflação para os dias atuais), montante que não incluía os gastos⁴² que envolveriam as remunerações dos agentes atuantes nos sistemas penitenciário e judicial⁴³.

É perceptível a existência de um descompasso entre o diagnóstico e o prognóstico na elaboração da política criminal. Ainda que abordada de maneira restrita ao seu núcleo duro de atuação (política penal), a partir de uma análise das decisões legislativas que circundam o tema, Eugenio Raúl Zaffaroni afirma que:

É função da ciência política especificar os efeitos das decisões legislativas e judiciais e, portanto, notificar o legislador e o juiz acerca das consequências reais que provoca o que o primeiro propõe e o que o segundo decide [...]. Cabe pensar que nos próximos anos serão mais os cientistas políticos que abordarão a política criminal, porque o certo é que até o presente predomina o velho conceito positivista da mesma porque eles não repararam seriamente nesse aspecto de sua própria disciplina, o qual só tendem a conceber como parte de um discurso com efeito eleitoral e de governabilidade, sem que se tenha produzido tampouco trabalhos importantes sobre engenharia institucional criminal neste campo⁴⁴.

Além disso, como defende Alessandro Baratta, a política criminal estrategicamente orientada deve ter como norte não a punição, mas a preservação de direitos fundamentais. O autor destaca que, ao se falar em política de segurança, os complementos dados ao seu sentido geralmente dizem respeito a “segurança nacional”, “segurança pública” e “segurança cidadã”, caso em que pervertem o seu significado, uma vez que sugerem uma prática securitária em contraste com outros sujeitos contra os quais a sociedade deve ser protegida⁴⁵.

Ao final, essa perspectiva tende a trair, de maneira seletiva, os conceitos de coletivo e individual, de modo a estabelecer a proteção apenas de indivíduos pertencentes aos estratos sociais mais favorecidos. É por esse motivo que, para Baratta, a segurança em um Estado democrático de direito deve fazer referência a uma segurança de direitos fundamentais, com um abandono de seu viés primariamente criminalizador⁴⁶.

Além disso, cabe pontuar que uma política pública fundamentada na defesa de direitos fundamentais, definidos constitucionalmente e, por consequência, próprios de uma política de Estado, certamente resulta na superação do impasse quanto ao engessamento de políticas públicas e certamente a fixa como uma política de Estado de constante implementação e manutenção, uma vez que direitos fundamentais são inegociáveis.

⁴¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* 2020. São Paulo: FBSP, 2020. p. 292.

⁴² Nesse ponto, conforme lembra Hulsman, “quando se introduzem novas medidas legislativas, deve-se geralmente indicar os meios que serão utilizados para financiá-las. [...] O único setor em que essa exigência não se aplica é o penal”. HULSMAN, Louk. *Descriminalização. Revista de Direito Penal*, n. 9, 1973. p. 13.

⁴³ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppc/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 6-7.

⁴⁴ No original: “Es función de la ciencia política precisar los efectos de las decisiones legislativas y judiciales y, por ende, notificar al dogmático y al juez acerca de las consecuencias reales que provoca lo que el primero propone y lo que el segundo decide [...] Cabe pensar que en los próximos años serán más los politólogos que se aproximen a la política criminal, porque lo cierto es que hasta el presente predomina el viejo concepto positivista de la misma porque éstos no han reparado seriamente en este aspecto de su propia disciplina, a la que sólo tienden a concebir como parte de un discurso con efecto electoral y de gobernabilidad, sin que se hayan producido tampoco trabajos importantes sobre ingeniería institucional criminal desde este campo”. ZAFFARONI, 2000 *apud* FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 31-32.

⁴⁵ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 155-158.

⁴⁶ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 155-158.

A elaboração de políticas criminais, segundo os critérios de governança das políticas públicas, se trata, portanto, de uma mudança de perspectiva significativa. Essa abordagem, adotada de maneira rigorosa e consciente, representa, no limite, a elaboração de políticas criminais para além da mera retórica política e que tendem a operar de maneira mais eficaz e com resultados também voltados para a promoção do bem-estar social.

5 Considerações finais

Ao final, chama-se atenção, especialmente, aos parâmetros que orientam uma melhor formulação de leis penais e proporcionam uma adequada reflexão acerca dos decisionismos da ceara criminal. Ainda assim, para além disso, destaca-se que a política criminal não se esgota quando se fala em penalização, considerando-se que o problema da criminalidade pode ser abordado em diversas frentes a de maneira estratégica para a consecução de resultados positivos.

Os incontáveis desrespeitos às garantias penais e as diversas inclinações ao autoritarismo, observáveis na prática hodierna, tornam evidente que a política criminal precisa ter como ponto de partida a proteção de direitos fundamentais. Deve-se ter em mente que, apenas após a manutenção do mínimo necessário à existência de um Estado de direito, se pode pretender falar em responsabilização penal.

A abordagem das políticas criminais segundo políticas públicas relativas à matéria criminal — sujeitas, portanto, aos critérios de governança das políticas públicas e executadas em harmonia às demais atividades governamentais — tende a trazer uma nova perspectiva ao seu estudo. A escolha desse modo de procedimento aponta para a possibilidade de reformulação das políticas criminais, amparadas em dados empíricos e com um olhar sobre critérios como a sua eficiência e eficácia, sujeita especialmente às reformulações cujas consequências devem visar à defesa de direitos fundamentais.

Referências

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- BARATTA, Alessandro. *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: B de F Editorial, 2004.
- BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, v. 2, n. 3, p. 57–69, 1997.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BECKER, Howard Saul. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)*. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- BÜCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89–98, 1997.
- CASTILHO, Carolina Assis. O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento. *Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico*, v. 5, n. 4, p. 347-360, 2019.
- DAL POGGETTO, João Paulo Ghiraldelli. *Políticas públicas e sistema penitenciário: análise dos decretos de indulto desde a Constituição Federal de 1988*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.
- DELMAS-MARTY, Mirelle. *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri: Manole, 2004.
- DIETER, Maurício Stegemann. O programa de política criminal brasileiro: funções declaradas e reais contribuições de Claus Offe para fundamentação da crítica criminológica à teoria jurídica das penas. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, p. 21-47, 2007.
- FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: FBSP, 2020.
- HULSMAN, Louk. Descriminalização. *Revista de Direito Penal*, n. 9, 1973.
- HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói: Luam Editora, 1993.
- MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 3–16, 2019.
- MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 101, p. 403–430, 2006. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v101i0p403-430. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introduccion a la teoria y la practica del analisis de politicas publicas*. Cidade do México: Flacso México, 2007.
- PIRES, Álvaro Penna. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 68, p. 39–60, 2004.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 2. ed. Curitiba: Lúmen Juris, 2007.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, v. 7, n. 12, p. 53–58, 2002. Disponível em: http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/realidades_ilusoes_discurso_penal.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.
- SCHMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018.
- SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.
- STRANO, Rafael Folador. *Política pública criminal*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- VON LISZT, Franz. *Tratado de direito penal alemão*. Brasília: Senado Federal, 2006. v. 1.

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.