

DIREITO PENAL MÍNIMO E POLÍTICAS DE SEGURANÇA MÁXIMA? O PAPEL DAS PESQUISAS PARA A EQUALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

*MINIMUM CRIMINAL LAW AND MAXIMUM SECURITY POLICIES?
THE ROLE OF THE RESEARCH AGENDA FOR DEMOCRATIC EQUALIZATION*

Deborah F C Gomes

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Especialista em Direito Constitucional. Graduada em Direito pela UFG. Pesquisadora com foco no campo da Segurança Pública, Políticas Públicas e Efetividade Constitucional.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1316075869457925>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4390-657X>

dfcgjus@gmail.com

Resumo: O presente artigo apresenta reflexões sobre as manifestações do poder punitivo, oferecendo considerações teóricas e metodológicas para o delineamento de formas de intervenção estatal alinhadas à principiologia democrática e focada na segurança dos direitos. Constatando haver dentro das políticas de segurança pública nichos de ações alinhados a um paradigma maximalista-repressivo, avaliam-se os desafios e dilemas para sua inserção harmônica dentro de um modelo de políticas públicas constitucionalmente adequado. Trata-se de artigo com apontamentos lastreados em pesquisa documental exploratória, que visa a ampliação das discussões sobre os desafios estruturais concernentes ao tema de forma a contribuir para o estabelecimento de uma nova agenda de pesquisa dentro das Ciências Criminais, que culmine em um real impacto social na contenção dos fenômenos do crime e da violência.

Palavras-chave: Poder Punitivo – Ciências Criminais – Políticas Públicas de Segurança.

Abstract: This article presents reflections on the manifestations of punitive power, offering theoretical and methodological reflections for the design of forms of state intervention aligned with the democratic principle focused on the security of rights. Noting that within the public security policies there are niches of actions aligned with a maximalist-repressive model, the challenges and dilemmas for their harmonious insertion within the constitutionally adequate model are evaluated. This is an article with notes backed by exploratory documentary research that aims to expand discussions on the structural challenges concerning the theme to contribute to the establishment of a new research agenda within the Criminal Sciences that culminates in a real social impact on containment of the phenomena of crime and violence.

Keywords: Punitive Power – Criminal Sciences – Public Security Policies.

1. Introdução

Direito penal mínimo e políticas de segurança máxima? De que forma a incoerência entre teoria e prática penal impacta o desenvolvimento social e institucional? Afinal, dentro da sociedade democrática se almeja punir/reprimir/combater o crime ou prevenir/reparar/corrigir os processos de criminalização? Sem dúvidas, tais nichos de reflexões congregam, em si, as ponderações essenciais sobre as manifestações do poder punitivo na sociedade contemporânea. Esta é, aliás, a grande questão-problema estruturante das reflexões sobre a atuação do Estado em matéria penal, especialmente em face ao modelo retórico de projetos e ações em segurança pública, visto nos últimos vinte anos, e marcado por movimentos ora de rompimento e ora de resgate do ideário de uma Política Criminal Humanista (VERAS, 2016).

Pensar sobre formas de alcançar a equalização democrática: essa é, portanto, a grande inquirição e inquietação que ronda os estudiosos das Ciências Criminais, ao passo que facilmente se constata não somente a disfuncionalidade da manifestação do poder punitivo, como formas de ação incoerente e inconsistente, sob a pretensa tarefa de efetivar formas de combate ao crime.

Partindo destas premissas, o presente trabalho busca lançar um novo olhar sobre a crise do Sistema de Justiça Criminal, a partir da estruturação de uma nova agenda de pesquisa que tensione

a questão de forma crítica, mas sobretudo propositiva, segundo premissas que possibilitem um amadurecimento teórico e metodológico com suporte em um programa de pesquisa empírica aplicada.

Assim sendo, partindo deste pano de fundo, no qual tem-se o Sistema de Justiça Criminal como manifestação da “contraface antidemocrática” (ANDRADE, 2013, p.342) das formas de ação estatal, busca-se no presente artigo elencar alguns apontamentos que contribuam com chaves cognitivas fundamentais para se contrapor ao dissonante incremento jurídico dado com o movimento constitucional-democrático no que se refere à segurança dos direitos.

Dentro deste recorte, é importante observar que, com a Carta Constitucional de 1988, experienciamos o início de um movimento de democratização no país que, contudo, não alcança de forma uniforme todas as searas e nichos de atuação estatal. Como resultado inevitável, observa-se o desconcerto da atuação estatal em seu núcleo de ações e práticas dentro do campo penal.

Isso porque, em um nível teórico e abstrato, tem-se estabelecido o compromisso formal de atuação das instituições em torno da efetivação de uma dogmática penal minimalista-garantista, enquanto, paralelamente, na práxis penal, se desenham políticas de segurança dentro do modelo maximalista, ampliando-se o espaço de

coerção e intervenção estatal punitiva e aparentemente legitimando a militarização dos espaços da vida cotidiana.

Partindo desta dualidade e conflituosidade dadas entre o ser e dever ser, e constatando um conjunto de ações assistemáticas e dissonantes ao projeto constitucional-democrático, representados claramente pelos projetos, dados e indicadores em segurança pública,¹ é importante repensar os efeitos sociais da manutenção de uma cultura punitiva, especialmente no tocante aos impedimentos de longo prazo para a construção de consensos mínimos para formulação de agenda pública coerente no tocante à atuação do Sistema de Justiça Criminal (ANDRADE, 2013).

2. Políticas de segurança máxima

O diagnóstico retrospectivo das ações em segurança no Brasil, sob o ponto de vista técnico, é ignominioso. Pautadas pelos vieses político-partidários, nota-se uma tendência de escolha de programas de atuação estatal muito mais voltados para a imediata aceitação popular-midiática do que propriamente para graus de obtenção de efetividade e eficiência, incorrendo, na maioria das vezes, no desenho de ações/projetos a partir de processos de negociação e barganha políticas.

Em um breve retrospecto, sem sistematicidade e continuidade, da Constituinte até o ano de 2018, é possível falar em cinco grandes projetos em matéria de segurança pública, todos marcados ainda por nichos de ações vagas e imprecisas, com foco prioritário no reforço e aumento da infraestrutura institucional, e com objetivos marcados pelo uso recorrente das terminologias bélicas como "guerra contra o crime", "combate ao criminoso", "luta", "eliminação", "cidadão de bem contra o criminoso", "combate à desordem social", entre outras (GOMES; MIRANDA, 2020).

Como resultado do parcial implemento de medidas sancionadoras, observa-se que com o modelo maximalista de ações em segurança pública, tem-se a também maximização da ineficiência estatal na gestão da segurança pública, ao passo que ao se avaliar os projetos e indicadores sociais, observa-se nitidamente o acirramento dos problemas penais e penitenciários.

Disto desborda a conclusão de que, com modelo do Estado Policial, não se consegue promover o direito fundamental à segurança pública (ROLIM, 2006; SAPORI, 2007; ANDRADE, 2015; SOUZA, 2015). À vista disto, torna-se essencial que se promova uma mudança dentro da cultura organizacional – associando gestão pública e cultura dos direitos humanos – para delinear sistematicamente os desafios estruturais da segurança pública, marcados pela conflituosidade teórica e pelas agendas ideológicas antagônicas.

Neste processo, demarca-se claramente um desafio paradigmático a ser enfrentado, que diz respeito à alteração dos parâmetros de atuação punitiva dentro da sociedade democrática e, com isso, à promoção da reestruturação de marcos regulatórios para a construção de políticas públicas de segurança. Isso porque, conforme ressaltado, esse é um campo no qual

[...] florescem muitos conflitos ideológicos, de gestão e de tratamento, bem como casuísmos, na aplicação, interpretação e operacionalização do objeto 'segurança pública', o que torna o sistema resultante 'anômico', ineficiente. Ainda, mesmo que haja proposta institucional "bem-intencionada" do sistema de governança, na tentativa ideal de unificação da estratégia, expressa no conteúdo dos documentos e nos discursos dos agentes dos órgãos de segurança pública, percebem-se fragilidades em sua efetividade operacional. Nessa perspectiva, **nota-se um berçário de pensar e agir contraditórios, idiossincráticos e iminentes aos sistemas** (FONSECA; PEREIRA; GONÇALVES, 2015, p.398, grifo nosso).

Na prática, para que seja possível concretizar esse megadesafio de transposição e equalização democrática, é fulcral uma apriorística verticalização na compreensão das disputas entre os paradigmas punitivistas e garantistas.

Ante a complexidade do crime como fenômeno social multifatorial, torna-se preciso ativar todas as interfaces de compreensão, dadas a partir de um modelo integrado e interdisciplinar das Ciências Criminais e, assim, interconectar pautas acadêmicas e institucionais com o objetivo de fortalecer as agendas de pesquisa no contexto das políticas públicas, construindo, sob um olhar de cooperação, boas pesquisas avaliativas, sedimentadas em sólidos referências teóricas e metodológicas aplicadas (DRAIBE 2001, p.25-29).

Para gerar reais efeitos concretos e efetivos, torna-se essencial partir da premissa acerca desse necessário refinamento analítico para melhor dimensionar e compreender o acirramento dos episódios de violência e criminalidade e, simultaneamente, enfrentar o processo de "erosão da autoridade do Estado quanto à gestão dos aparatos de segurança pública" (ROLIM, 2006, p.83).

Na busca por mudanças paradigmáticas efetivas e não apenas formais, deve consolidar-se a perspectiva de que não podem os estudos e pesquisas com espectro na implementação e avaliação de políticas públicas se basearem tão somente em perspectivas qualitativas ou quantitativas, mas sim em metodologias interdisciplinares e multiformes, com fito de que não se espelhem tão apenas na "reificação de indicadores" (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p.08).

A conjugação dos dados advindos do Sistema de Justiça Criminal² traz como resultado central as explícitas críticas a esse legalizado, mas ilegítimo monopólio do uso da força e da violência, ainda foco central da existência do Estado (DIAS, 2010). Com isso, aprofundam-se os processos de estigmatização, desclassificação e criminalização das classes sociais componentes da parcela de subcidadãos.

Para uma verticalização analítica de dados, a Criminologia Crítica traz consigo importantes apontamentos dentro do paradigma da reação social, com fulcro no interacionismo simbólico no que se refere à explicitação da seletividade do controle sociopenal, das problemáticas relativa às estatísticas criminais oficiais e ao uso de pesquisas etiológicas, algo nem sempre transposto de forma concreta no eixo de reflexões institucionais.

Sendo assim, buscando novos influxos, é preciso alargar a aplicabilidade dos paradigmas de análise criminológica preocupados com a desconstrução do discurso penal – apenas teoricamente isonômico, imparcial, garantista e minimalista –, a partir da melhor contextualização com a realidade social e institucional, considerando que a crise do Sistema de Justiça Criminal é também uma "crise de operacionabilidade" (VERAS, 2016, p.91).

3. Políticas Públicas para Segurança de Direitos

Fruto do contrassenso democrático, toda literatura especializada aponta no sentido de não ser apenas preciso reestruturar o Sistema Penal, mas propriamente reformar o seu modelo de atuação para que não haja tão apenas o deslocamento de complexos problemas sociais da criminalidade de rua para o Sistema Prisional.

Esse movimento repressivo, acirrado apesar do processo de democratização, portanto, tão apenas exalta a perda de legitimidade estatal, dada tanto pela falácia do discurso penal tradicional fundado no irracionalismo retributivista quanto na moderna hipocrisia preventivista (BATISTA, 1990).

Assim sendo, pesquisas no campo interdisciplinar das políticas públicas de segurança demonstram o megadesafio da promoção da equalização democrática, já que se tem neste contexto complexos processos de disfuncionalização no desenho e no exercício do poder que vão, desde o autoritarismo legal ao oportunismo político, culminando em um modelo societário organicamente e institucionalmente violento.

Em síntese, contrapondo tais premissas a questão relativa às opções políticas referendadas pelo governo brasileiro em matéria de Política Criminal, reconhece-se que

[...] as abordagens teóricas da área de planejamento, implementação

e avaliação de políticas públicas têm se preocupado cada vez mais intensamente com a organicidade e o alinhamento da atuação governamental, a fim de maximizar a capacidade de resposta pública frente a problemas complexos, variados e urgentes, típicos dos contextos sociais atuais (FIGUEIREDO; BATITUCCI, 2014, p.04-05).

Destarte, frente ao maximalismo punitivo é crucial maximizar tão apenas a capacidade de resposta estatal técnica e ética. Por isso, uma avaliação quanto aos processos de desenho e implementação revela-se essencial para a compreensão, dentro do ciclo das políticas públicas, do grau de (in)eficácia tanto dos processos políticos como institucionais dentro da busca pela contenção dos efeitos do crime.

Com isso, ao se investigar ações em matéria de políticas públicas de segurança, deve-se privilegiar estudos com foco na identificação dos “fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos” (DRAIBE, 2001, p.30).

E falar em resultados na seara da segurança dos direitos induz a considerar a perspectiva de paulatina superação de “déficits de coesão social” (PNUD, 2016, p.13) e de “déficits de implementação” de direitos (FREY, 2018). Assim sendo, em um primeiro movimento, torna-se recomendável o desenvolvimento de pesquisas voltadas à análise da eficácia, ao passo que

[...] a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz — atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade — aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação (DRAIBE, 2001, p.35).

Por consequência,

[...] quando estamos medindo a eficácia das instituições de segurança pública, somos capazes de verificar se a intervenção de alguma política ou programa alcançou as metas estabelecidas ou cumpriu os objetivos pré-determinados em termos do trabalho executado. [...] Seguindo uma lógica de análise centrada na causa e efeito das ações, nossa avaliação da eficácia estaria centrada,

portanto, na quantificação do remédio aplicado sobre a causa (DURANTE; BORGES, 2011, p.69).

Contudo, deve-se superar tanto as avaliações mecanizadas como as utópicas. Desta forma, associado a todo esse nodal de perspectivas, é preciso considerar nesse processo avaliativo um natural distanciamento entre práticas de planejamento e execução. Com efeito, é essencial superar modelos de avaliação ingênuos, já que caso mensuradas as ações tais como idealizadas em um plano teórico, toda e qualquer política pública sempre apontaria para o fracasso dos programas ao passo que naturalmente “a implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p.46).

Sob um espectro pragmático, visando melhor avaliar causas e efeitos, é preciso redimensionar a premissa de que toda e qualquer política pública é feita pelos agentes encarregados legalmente por sua implementação. É imperioso, à vista disso, investigar as denominadas “cadeias de interação” (ARRETCHE, 2001, p.47) dentro do aparato burocrático estatal e seu grau de deferência ao projeto democrático, notadamente em face à elevada margem de discricionariedade que esses detêm e aos mecanismos frágeis de responsabilização institucional por desvios e omissões na condução dos programas de ação.

Neste contexto, pensar em políticas públicas para a segurança de direitos, como imperativo prático para equalização democrática, implica considerar os desafios estruturais dentro do tema: o primeiro, relativo ao esforço teórico em se reavaliar os contornos da Dogmática Penal por um viés crítico e desmistificador, principalmente no sentido de explorar a existência de um direito de punir; e o segundo, de ordem metodológica, relativo à essencialidade dos indicadores e ao processo de estruturação de dados para uma *accountability de resultados*.

Por conseguinte, na busca por políticas para a segurança de direitos, ressalta-se a necessidade de estudos que estabeleçam a preocupação com a qualidade de prestação do serviço público em matéria penal, o que se dá com maior integração informacional; com aprendizagem organizacional; com a responsabilização institucional pelas ações ineficazes; pelo alinhamento das ações operacionais às programáticas e pela capacitação do capital humano dentro das diretrizes da Segurança Cidadã.

Notas

¹ Vide: Atlas da Violência (2021); Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020); Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028).

² Vide: Plano Nacional Segurança Pública (BRASIL, 2018); Anuário da Segurança Pública (FBSP, 2020) e Atlas da Violência (FBSP, 2021).

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 10 Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. *Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A Ilusão de Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC/SP, 2001. p. 43-56.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Apresentação*. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC/SP, 2001. p. 5-12.

BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

DIAS, Lúcia Lemos. A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Serviço Social. Recife: UFPE, 2010.

DRAIBE, Sônia Maria. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: *Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC/SP, 2001.

DURANTE, Marcelo; BORGES, Dorian. Avaliação de desempenho em Segurança Pública. *Segurança, Justiça e Cidadania*, Brasília, DF, ano 3, n. 5, 2011.

FIGUEIREDO, Amanda Mátar; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Modelo de gestão em rede nas políticas públicas de segurança: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. In: 38º Encontro Anual da Anpocsm, de 27 a 31 de outubro

de 2014, Caxambu. *Anais... Caxambu*, Minas Gerais, 2014.

FONSECA, Jeferson A.; PEREIRA, Luciano Z.; GONÇALVES, Carlos A. Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 49, v. 2, p. 395-422, mar./abr. 2015.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à Prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista IPEA - Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOMES, Deborah F C; MIRANDA, Bartira Macedo de. (Cons)ciência em segurança pública: por políticas públicas de segurança em prol da defesa do estado democrático. *Anais... I Encontro Virtual do CONPEDI, Criminologias e Política Criminal*, 2020, p.235 – 255.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – BRASIL. *Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã*. 2.ed. Brasília, DF: PNUD, Conviva, 2016.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOUZA, Robson Sávio Reis. *Quem comanda a Segurança Pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública*. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2015.

VERAS, Ryanna Pala. *Política Criminal e Criminologia Humanista*. 2016. Dissertação (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

Recebido em: 02.08.2021 - Aprovado em: 08.09.2021 - Versão final: 30.03.2022