

POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL: CAMINHOS LEGAIS E DOCTRINÁRIOS PARA A AVALIAÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIA PENAL NO BRASIL

*CRIMINAL PUBLIC POLICY:
LEGAL AND DOCTRINAL DISCUSSIONS FOR LEGISLATIVE EVALUATION IN BRAZIL*

Chiavelli Facenda Falavigno

Doutora em Direito Penal (USP), Professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9833644727888072>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7264-2171>

chiavellifalavigno@gmail.com

Resumo: O presente trabalho discute a importância do estudo das ciências criminais em seu conjunto, salientando a necessidade de que se consolide uma área de pesquisa voltada à Política Legislativa Penal, que tem por pressuposto o uso de dados empíricos na discussão de criminalizações. Em um segundo momento, intersecciona-se dito conceito com o de política criminal, apontando os meios legais para que a avaliação legislativa penal comece a ser realizada no Brasil.

Palavras-chave: Política criminal; Racionalidade legislativa; Avaliação de impacto legislativo.

Abstract: This paper discusses the importance of studying criminal sciences as a whole, highlighting the need to consolidate a research area focused on Criminal Legislative Policy, which presupposes the use of empirical data in the discussion of criminalization. In a second moment, this concept is intersected with that of criminal policy, pointing out the legal means for the criminal legislative evaluation to begin to be carried out in Brazil.

Keywords: Criminal policy; Legislative rationality; Legislative impact assessment.

1. Introdução

Quem pesquisa e ensina na área das ciências criminais no Brasil há muito já não questiona a necessidade de uma análise interdisciplinar dos temas relacionados à violência. Ainda mais evidente é a urgência de se pensar as ciências criminais em seu conjunto, pois a dogmática penal, campo geralmente destacado nos currículos das faculdades de direito, é absolutamente insuficiente para que se compreenda o que ocorre (e o que deveria ocorrer) no trato da questão criminal no Brasil. E que se diga mais: a lógica de priorizar a dogmática penal se encontra, para dizer o mínimo, invertida, pois esta trabalha em cima de conceitos (e valores) já adotados pela lei penal posta. O processo de confecção dessas leis e seus efeitos na realidade são, a nosso ver, estes sim, merecedores de maior atenção.

2. Da política legislativa à política criminal

Nesse sentido, o campo de estudo e pesquisa da Política Legislativa Penal vem ganhando importância, seja no âmbito teórico, com a ideia das racionalidades legislativas, seja no campo prático, com a determinação das ferramentas que podem aproximar o longínquo conceito jurídico dos dados relativos ao cometimento de delitos e ao funcionamento (reação) das agências de punição. A Política Legislativa Penal é, portanto, uma área que visa, sobretudo, a incorporar dados

empíricos em matéria de criminalização. Deve-se destacar, ademais, que o próprio conceito de racionalidade legal passa pela ideia de que a confecção de leis não pode deixar de ter em conta a realidade – social e jurídica – na qual estas serão aplicadas.¹

Por não ser a lei a única medida possível de enfrentamento da violência, nem ser a Política Legislativa algo exclusivamente penal, pode-se dizer que esta última intersecciona, mas não se confunde, com uma área ainda mais conhecida no âmbito das ciências criminais, que é a política criminal.

3. Da política criminal à política pública (e sua avaliação)

Tendo em vista o limitado espaço deste trabalho, não serão discutidos aqui os diversos conceitos de política criminal.² Nosso ponto é: sabendo-se que a segurança pública é um problema coletivo, pode-se dizer que a política criminal é também uma política pública?

Diez Ripollés (2011, p.12:5) autor espanhol estudioso da racionalidade legislativa penal, afirma: “*La política criminal, como cualquier otro tipo de política pública, aspira a ser un agente de transformación social, si bien confinada a un segmento limitado del comportamiento social*!”. Naquele país, aliás, foi recentemente aprovada legislação que institucionaliza a avaliação de políticas públicas na Administração

Geral do Estado (Lei 27/2022). Segundo dita lei, entende-se por política pública

el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente. (ESPANHA, 2022, art. 2)

Em pesquisa também publicada na Espanha, **Demelsa Benito Sánchez** (2020) se propôs a relacionar os dados empíricos de cometimento de determinados delitos com as alterações legislativas propostas em cada setor, trabalhando com a perspectiva de encontrar alguma racionalidade em meio a discursos de populismo punitivo. Dentre muitas conclusões, uma delas foi a dificuldade de se obter esses dados, por sigilosos ou, sobretudo, inexistentes (diga-se, confiáveis).

Em terras brasileiras, **Rafael Strano** (2023, p. 83), em minucioso estudo sobre o tema, após analisar bibliografia de diversos países e diversas áreas afins, não conclui de outro modo: “Enquanto manifestação de poder, a política criminal é o Estado em ação em relação à questão criminal. Trata-se de uma política pública que, no Brasil, atinge em sua forma mais aguda aproximadamente 800 mil pessoas”.

Relacionando o conceito de política criminal com a política penal e a política social, conclui **Marcelo Buttelli Ramos** (2023, p. 287):

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).

Assim sendo, torna-se a política criminal um campo profícuo,

segundo o autor, para que se relacionem as construções teóricas da dogmática com os achados empíricos da Criminologia.

Voltando-se para o ordenamento jurídico pátrio, nota-se que a Emenda Constitucional 109/2021 impôs à Administração Pública a obrigação de avaliar as políticas públicas e, recentemente, o Decreto 11.558/2023 dispôs sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.³

Assim, ainda que se tenha dedicado outro trabalho à análise de projetos de lei mais específicos sobre o tema — como o famoso PL 4.373 (BRASIL, 2016) —, o que se nota é que hoje já se pode, sim, defender a implementação desse instrumento de legística que vai além das diretrizes do Decreto 9.191/2017, que é a avaliação dos efeitos prévios e posteriores das leis penais. E isso pode se dar por meio de instrumentos legislativos que embasam a avaliação de políticas públicas (FALAVIGNO; CALIXTO, 2022).

4. Considerações finais

Pode-se dizer, portanto, que o sistema jurídico brasileiro tem um arcabouço normativo, além de sólida construção doutrinária, que embasa a necessidade de avaliação legislativa em matéria penal, considerando-se que política criminal (como política pública de trato da criminalidade) se faz, em grande parte, por meio da legislação federal sobre o tema. A criminalização ou o aumento de penas, por força da legalidade, é o pontapé inicial na aplicação de dita política pelas demais agências que compõem o sistema repressivo do Estado. Quanto aos dados iniciais de comparação, para além das agências oficiais, pode-se contar com o trabalho de pesquisa oriundo do Direito e de outros campos, enfatizando-se a interdisciplinaridade da matéria.⁴

O que falta para a avaliação legislativa sair do papel ou do sumário dos livros acadêmicos e passar a fazer parte do processo de confecção e reforma das leis penais — e da estruturação da política pública criminal — no Brasil?

Notas

¹ “Así, una decisión legislativa que afecte a materias relativas al control social, y al control penal en particular, merecerá ser considerada racional si atiende a todos o la mayoría de los datos relevantes de la realidad social y jurídica sobre la que tal decisión pretende incidir.” (OLIVER-LALANA, 2019, p. 131).

² Sobre o tema, Marcelo Buttelli Ramos (2023, p. 273) afirma: “Há quem considere a política criminal como um conjunto de decisões políticas fundamentais, de caráter técnico-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. 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 diretrizes 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. 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, 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’”.

³ Acessar a página do CMAP em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>.

⁴ Por exemplo, o chamado Atlas da Violência. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>.

Referências

BENITO SÁNCHEZ, Demelsa. *Evidencia empírica y populismo punitivo: El diseño de la política criminal*. Barcelona: JM Bosch, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4373/2016 de 16 de fevereiro de 2016*. Estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077166>. Acesso em: 12 jul. 2023.

DIEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. n. 13-12, p. 12:12:36, 2011. Disponível em: <http://criminet.ugres/recpc/13/recpc13-12.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ESPANHA. *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*. Publicado em: BOE, n. 305, p.

178598-178619, 21 dez. 2022. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/20/27>. Acesso em: 6 jul. 2023.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda; CALIXTO, Glexandre de Souza. Política legislativa penal em debate: um estudo comparativo entre Brasil e Espanha. In: AMARAL, Augusto Jobim do; GUADAGNIN, Renata (Orgs.). *Conexões Internacionais: temas atuais em Direitos Humanos*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022. p. 95-114. <https://doi.org/10.36592/9786581106666-06>

OLIVER-LALANA, Daniel. *La legislación en serio: Estudios sobre derecho y jurisprudencia*. Valência: Tirant lo Blanch, 2019.

RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 271-291, 2023. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.8822>

STRANO, Rafael. *Política pública criminal*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

Autora convidada