

POLÍTICA DE PREVENÇÃO CRIMINAL EM SÃO PAULO: REFLEXÕES SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA CIDADÃ

CRIMINAL PREVENTION POLICY IN SÃO PAULO: REFLECTIONS FROM THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE OF CITIZEN SECURITY

Humberto Barrionuevo Fabretti

MACKENZIE

Beatriz dos Santos Funcia

MACKENZIE

Resumo

A taxa de encarceramento do Brasil é uma das mais altas do mundo, sendo a reincidência uma das temáticas interligadas ao sistema prisional. Recentemente, a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo expediu Resolução que cria um sistema de monitoramento e prevenção à reiteração criminal paulista, sob o pretexto de trazer melhoria na segurança pública da população, além de prever a compilação de dados para elaboração de políticas públicas na área da segurança. O objetivo primordial da pesquisa é a análise da política de prevenção à reiteração criminal de egressos do sistema carcerário paulista, a partir da Resolução nº 021, de 11 de abril de 2023 expedida pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e do arcabouço teórico das políticas públicas aplicadas na área de segurança. Conclui-se que a proposta paulista de redução da reiteração criminal dos egressos do sistema prisional possui tônica excludente, distante de medidas que visem a garantia de direitos que deve guiar as políticas de segurança sob a ótica cidadã. A prevenção criminal almejada pela proposta, a partir do controle e vigilância de egressos e pessoas com histórico criminal, é inviável, a partir de apostas que tenham como norte a restrição de direitos e desrespeito à ordem democrática.

Palavras-chave

Sistema prisional. Reincidência. Vigilância. Políticas públicas. Prevenção. Cidadania.

Abstract

The incarceration rate in Brazil is one of the highest in the world, with recidivism being one of the themes linked to the prison system. Recently, the Secretariat of Public Security of São Paulo issued a Resolution that creates a system for monitoring and preventing criminal repetition in São Paulo, under the pretext of improving public safety for the population, in addition to providing for the compilation of data for the elaboration of public policies in the security area. The primary objective of the research is the analysis of the policy to prevent the criminal repetition of former prisoners from the São Paulo prison system, based on Resolution No. 021, of April 11, 2023 issued by the Secretariat of Public Security of the State of São Paulo and the theoretical framework of public policies applied in the security area. It is concluded that the São Paulo proposal to reduce the criminal repetition of former prisoners has an excluding tone, far from measures aimed at guaranteeing the rights that should guide security policies from a citizen perspective. The criminal prevention sought by the proposal, based on the control and surveillance of egresses and people with a criminal history, is unfeasible, based on bets that have as their guide the restriction of rights and disrespect for the democratic order.

Keywords

Prison system. Recidivism. Surveillance. Public policy. Prevention. Citizenship.

INTRODUÇÃO

A prisão é um tema central na crítica ao poder punitivo. Em seu estudo clássico sobre o nascimento das prisões, Foucault (2014) sinalizou o fracasso da instituição em seu propósito humanitário e ressocializador (FOUCAULT, 2014, p. 267). Os avanços teóricos no campo da economia política da punição denunciaram a estreita associação da prisão com a dinâmica econômica, suas funções latentes ou reais e buscaram deslegitimar essa técnica de punição, muito embora ainda se aposte em sua manutenção.¹

Atentando-se à realidade carcerária brasileira, dados de dezembro de 2020 do *World Prison Brief* apontam para a existência de 811.707 pessoas privadas de liberdade. Ainda, o estudo atestou que

¹ Para uma análise do marco da economia política da punição, seus principais expoentes e arcabouços teóricos que a conformam, conferir DAL SANTO (2022).

o Brasil possui uma das mais elevadas taxas de encarceramento do mundo, com 381 pessoas presas a cada 100.000 habitantes (WORLD PRISION BRIEF, 2021, p. 8). De acordo com informações divulgadas pelo Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), em dezembro de 2022 a população carcerária atingiu a marca de 832.295 mil pessoas presas, com taxa de encarceramento de 390 pessoas presas a cada 100.000 mil habitantes (BRASIL, 2022b). Os números espantam, quando comparado ao ano de 1995, quando a taxa de encarceramento no Brasil foi de 95,4 presos por 100 mil habitantes (SALLA, 2003, p. 426).

A composição do sistema permanece inalterada em relação ao já constatado: a população carcerária é composta majoritariamente de pessoas jovens negras – aqui contabilizadas as pessoas pretas e pardas. No ano de 2021, 67,5% da população carcerária era negra e 46,6% estava situada entre 18 e 29 anos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 403).

De antemão, é possível conceber que nenhum dos propósitos da pena de prisão se concretizam com essa manifestação de poder: a punição, em especial a de prisão, não restitui, repara ou detém lesões em curso (ZAFFARONI *et. al.*, 2003), muito menos efetiva os propósitos preventivos especiais positivos idealizados na execução penal.² Do mesmo modo, as políticas de incremento na repressão igualmente tiveram resultados infrutíferos, potencializando a seletividade e violência que conformam o sistema.

O cenário caótico no ambiente carcerário nacional foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como um “estado de

² Nos termos do primeiro artigo da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

coisas inconstitucional” (BRASIL, 2015), dada a violação contumaz de direitos e garantias mínimas à população inserida nesse contexto,³ cujas consequência ultrapassam os muros do sistema. O estudo propõe uma análise do projeto paulista para controle de pessoas com histórico criminal e dos egressos do sistema prisional, cuja criação de sistema

³ Como segundo alicerce do “punitivismo” – característica qualitativa –, Dal Santo (2019, p. 293) aponta para a característica do endurecimento da punição, com “suposta alteração da funcionalidade do cárcere, que deixaria de ser uma instituição majoritariamente disciplinar para se transformar em uma instituição fundamentalmente de controle e punição. Na prática, alega-se que essa mudança no cárcere implica na redução do ideal de reabilitação e na perda do investimento produtivo nos presos. Intenta-se promover uma incapacitação seletiva, efetiva e organizada para a máxima redução de custos possível: a prisão passa a funcionar como mero depósito, sendo destinada ao controle dos sujeitos definidos como mais perigosos, deixando de oferecer ao preso atividades potencialmente reabilitadoras (atividades “capacitantes”) e promovendo uma deterioração nas condições de vida prisional em todos os seus aspectos, implicando alterações, que vão, desde a intensificação da superlotação, até uma redução de qualidade no padrão alimentar destinado aos reclusos, por exemplo”. Interessante notar, contudo, que o autor faz uma ressalta quanto a aplicação desse aspecto qualitativo na realidade brasileira, pelas condições históricas da institucionalização do cárcere brasileiro: “a emergência do tipo de prisão-depósito – como elemento qualitativo –, notadamente marcado pela deterioração das condições de vida prisional, pelo abandono ou declínio do ideal de reabilitação e pela nova funcionalidade do cárcere primordialmente voltada ao controle e à neutralização dos presos, não pode ser definida como outro elemento basilar do giro punitivo brasileiro. As prisões brasileiras permanecem superlotadas, insalubres, com condições extremamente desumanas e com baixo percentual de presos envolvidos em atividades capacitantes devido às suas precárias estruturas desde sua origem. Por outro lado, ao invés de promovida, a efetivação dos objetivos de “controle” e “incapacitação” por meio do cárcere possivelmente foi, inclusive, prejudicada após a chegada do encarceramento em massa. Portanto, esse quadro geral indica que o sistema prisional brasileiro é, aparentemente, mais bem definido por condições desumanas para cada vez mais presos ao invés de necessariamente condições cada vez mais desumanas para os presos” (DAL SANTO, 2019, p. 303).

para armazenamento de dados relativos à prisão, antecedentes criminais e processos e procedimentos criminais tem como objetivos anunciados a prevenção e minoração dos efeitos da prática de novos crimes e a consolidação de dados que auxiliem na formulação de políticas públicas para melhoria da segurança da sociedade paulista

A Resolução nº 021, de 11 de abril de 2023, expedida pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP) tem como objetivo a prevenção criminal e, dessa forma, melhorar a segurança pública em São Paulo, a partir da criação de sistema alimentado com dados da pessoa egressa do sistema ou que detenha histórico criminal pelos órgãos da segurança pública, possibilitando a comunicação com o Tribunal de Justiça para envio de eventual descumprimento de decisão judicial.

A proposta da SSP aborda a reincidência como aspecto a ser tratado por políticas segurança, possibilitando uma “prevenção criminal” de novos crimes em São Paulo. A correlação entre sistema penitenciário e reincidência há tempos é indicado como campo profícuo de estudo (ADORNO; BORDINI, 1989, p. 70), mantendo sua atualidade. Entre os anos de 2010 e 2021, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) constatou o percentual de 42,5% dos egressos do sistema prisional retornam ao sistema (BRASIL, 2022, p. 34).

Um dos aspectos característicos do estudo da reincidência no Brasil é a inexistência de consenso conceitual nas pesquisas existentes sobre o tema.⁴ Além do termo “reiteração criminal”, outras cinco nomenclaturas são dadas para a reincidência:

1. Penitenciária: considera reincidente o indivíduo que cumpriu pena privativa de liberdade e retorna à prisão (independentemente de ser condenado ou não);
- 2.

⁴ Para visualização dos estudos até o ano de 2020, conferir BRASIL (2022).

Genérica ou policial: considera reincidente o indivíduo que cometeu mais de um crime, que foi registrado pela polícia ou pelo Judiciário; 3. Jurídica: considera reincidente o indivíduo que (i) teve condenação transitada em julgado (independente da natureza da pena) e que (ii) em até 5 anos do fim do cumprimento de sua pena tem uma nova condenação por crime ou contravenção; 4. Autorreportagem: considera reincidente o indivíduo que se identifica como reincidente ao responder a questionários e pesquisas. 5. Institucional: inclui diferentes definições específicas a medidas utilizadas para a administração prisional e para programas de apoio a egressos (comumente se baseia nas quatro definições anteriores) (BRASIL, 2022, p. 10-11)

Apesar dessa multiplicidade de termos, para os objetivos propostos no presente estudo, não há necessidade de que seja abordada uma conceituação específica, razão pela qual ao longo do texto é utilizado o termo “reincidência”. O fato de que essa multiplicidade de significados considerados pela reincidência dificulta a elaboração de dados periódicos sobre o tema, elemento importante para elaboração de políticas direcionadas ao fenômeno, é aspecto abordado no trabalho como uma das limitações da proposta paulista de prevenção criminal e minoração dos impactos de novos crimes, ao lado de outras considerações crítica na abordagem proposta pelo sistema.

Por tratar-se de medida recente, muitas dúvidas em torno da nova experiência paulista são suscitadas, como o próprio armazenamento, manuseio e proteção desses dados. O que chama a atenção, contudo, é que em um país em que 67,5% da população carcerária é negra, reflexo de um racismo estrutural que conforma o sistema penal brasileiro, qualquer espécie de prevenção enunciada pelo projeto cede espaço para os efeitos reais da medida: novas criminalizações de um mesmo grupo estigmatizado. Questiona-se,

portanto, com a presente pesquisa se é possível a prevenção criminal a partir da vigilância e do manuseio de dados sensíveis sobre o histórico criminal de uma pessoa, dentro da lógica excludente que orienta as políticas de segurança.

Em um primeiro momento, a situação carcerária no Brasil é analisada a partir dos dados existentes sobre o tema, demonstrando a opção política pelo encarceramento e recrudescimento dos órgãos e aparatos da segurança pública no Brasil. O protagonismo que São Paulo assume no tocante à população carcerária nacional reflete nos dados sobre a reincidência, motivação para a expedição de Resolução, cuja essência é a prevenção criminal. Alguns pontos da normativa serão abordados demonstrando que as bases que sustentam a proposta se filiam ao paradigma da ordem de interpretação da segurança, que não privilegia a garantia de direitos.

Além disso, as críticas e limitações da proposta paulista de prevenção ao crime são exploradas a partir da ruptura criminológica operada pelo *labeling approach*, que já na década de 1960 enunciava a construção social do sujeito criminalizado a partir de rótulo e estereótipos determinados pela sociedade e seus valores. Como último ponto a ser explorado, a proposta de levantar dados para formular políticas pública é limitada não apenas nesse aspecto da operacionalidade real do sistema, quanto à própria problemática de quais dados são utilizados e como são utilizados no sistema. A política pública é compreendida como um conjunto de estratégias “para fomentar o uso racional dos meios e recursos postos à disposição dos Poderes Públicos para desempenhar tarefas próprias do Estado Social e Democrático de Direito” (DUARTE, 2013, p. 18). Está, portanto, voltada à realização de direitos e não em sua negação, tal como ocorre com respostas estatais à complexa questão da segurança e, em especial, com propostas que desconsiderem a operacionalidade a partir de

critérios estereotipados que conformam os processos de criminalização no Brasil.

A proposta paulista de contenção e prevenção da criminalidade esbarra na restrição de direitos como tônica dessa política de segurança, cuja experiência brasileira demonstra que não apenas não se presta aos objetivos de ordem propostos, como aumenta a sensação de insegurança. A proposta da pesquisa é uma análise teórica e crítica desse novo sistema instituído pela Secretaria de Segurança Pública em São Paulo para prevenção criminal, a partir das singularidades do sistema prisional e dos alicerces interpretativos da segurança que respeite direitos da cidadania e seja compatível com os avanços democráticos.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE POLÍTICAS PRISIONAIS E REINCIDÊNCIA

Um dos grandes impasses da vida democrática brasileira é a sua compatibilização e assimilação pelas políticas de segurança e de justiça criminal (SALLA, 2003, p. 419). Os dados produzidos anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) demonstram o resultado letal das políticas de segurança. As pesquisas existentes sobre o encarceramento no país revelam a ineficiência estatal em lidar com a questão e com o agravamento desse quadro nos últimos anos, considerando o aumento exponencial de pessoas presas. Há uma ausência de políticas públicas efetivas e democráticas de segurança e de políticas voltadas à realidade prisional brasileira.⁵

⁵ Salla (2003), em estudo sobre as políticas prisionais e sua incompatibilidade com os contornos democráticos, revela que as tentativas federais entre os anos de 1992 e 2001 foram ineficazes, com o surgimento de novos problemas e agravamento de outros já existentes e não resolvidos: “Parte-se da constatação de que há o surgimento de novos e graves problemas no sistema penitenciário, como a atuação do crime

No período compreendido entre 1989 e 2006, Campos (2014, p. 443-335) aponta que das 84 leis aprovadas envolvendo a temática de segurança pública e/ou leis penais, em âmbito federal, 19 (dezenove) delas foram leis mais punitivas – para o autor, leis que aumentaram a punição em relação à anterior –, 20 (vinte) criminalizaram novas condutas e 19 (dezenove) delas que envolvem, dentre outros temas, atuação reativa das organizações de segurança pública com novas atribuições, com ampliação de seus domínios de atuação e aumento na eficiência de sua ação reativa. Portanto, ao lado de leis que ampliaram direitos dos presos, observa-se um número considerável de legislações que apostam nas instituições responsáveis pela condução da segurança pública no país⁶ e no incremento punitivo.

A resposta brasileira ao complexo fenômeno do encarceramento é sistematicamente dada através de políticas que não acompanharam a evolução constitucional democrática e cidadã. Apostase, de modo reiterado, em uma maior repressão,⁷ a partir de

organizado², a eclosão frequente de rebeliões e o elevado número de mortes entre os presos, ao lado da manutenção dos problemas mais tradicionais como a superlotação, as precárias condições de habitabilidade, a deficiência dos programas de reinserção social do preso, a existência de inúmeros casos de tortura e maus tratos. A não superação de antigos déficits no sistema prisional do país e a emergência de novos problemas são indicadores de que as políticas públicas para o setor têm sido ineficazes” (SALLA, 2003, p. 421).

⁶ Nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública é tratada de forma exclusivamente policial, ao prever como organismos responsáveis pela manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

⁷ Campos (2014) realizou pesquisa das 84 leis aprovadas em segurança pública e justiça criminal entre os anos de 1989 e 2006, constatando uma coexistência entre leis que apostaram no recrudescimento penal (restrição de direitos) e leis que

uma abordagem policial da segurança, com preservação do direito de poucos em sacrifício de muitos e manutenção de uma ordem⁸ que se confunde e se reduz ao “combate” à criminalidade.

Não há dúvidas de que o Brasil vivencia um encarceramento em massa, fenômeno que atinge a América Latina como um todo (ANITUA, 2010, p. 74). Pesquisas revelam um aumento de 127% da

garantiram direitos aos presos (certa pretensão de expansão dos direitos), evidenciando um quadro complexo de respostas da política criminal na redemocratização do Brasil. Para o pesquisador, “Há de se pensar, num contexto de desigualdade de direitos e de exclusão cultural e institucional, em quais ‘tipos sociais’ são os objetos preferenciais das agências estatais de administração de justiça criminal que encontram diferentes (e desiguais) modalidades de aplicação da lei, em casos específicos, nas relações entre as instituições estatais e os autores de atos ilícitos; em especial, sobre as camadas mais pobres da população, subjetivadas por velhas e novas formas de incriminações que acionam não somente a burocracia estatal, mas os mais diferentes dispositivos de segurança nas práticas sociais da vida cotidiana” (CAMPOS, 2014, p. 340).

⁸ A problemática da ordem pública e o controle social como instrumento de sua preservação não é recente. Para Chalhoub (2017), em pesquisa realizada sobre os projetos de “modernização” urbana no Rio de Janeiro no final do Império e início da República, então Corte imperial, o autor constrói a noção de ordem a partir de sua correlação com o atraso a ser combatido em prol de um pretense progresso brasileiro, e a construção das “classes perigosas”: “a primeira invenção que permitiu pensar a organização das relações de trabalho em novos termos foi a ‘teoria’ da suspeição generalizada – que é, de fato, a essência da expressão ‘classes perigosas’. Já que não era mais possível manter a produção por meio da propriedade da própria pessoa do trabalhador, a ‘teoria’ da suspeição generalizada passou a fundamentar a invenção de uma estratégia de repressão contínua e fora dos limites da unidade produtiva. Se não era mais viável acorrentar o produtor ao local de trabalho, ainda restava amputar-lhe a possibilidade de não estar regularmente naquele lugar. Daí o porquê, em nosso século, de a questão da manutenção da ‘ordem’ ser percebida como algo pertencente à esfera do poder público e suas instituições específicas de controle – polícia, carteira de identidade, carteira de trabalho etc.” (CHALHOUB, 2017, p. 27-28).”

taxa de encarceramento no país entre os anos de 2001 e 2016 (STRANO, 2021, p. 236).⁹ Entre 2016 e 2020, o crescimento se deu em ritmo menos acelerado que em anos anteriores, mas a partir de 2021, a população carcerária retomou seu crescimento: a população prisional atingiu a marca de 820 mil pessoas presas em 2021 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 396).¹⁰

Em relação aos números carcerários, o estado de São Paulo sempre se destacou, constituindo um dos maiores sistemas penitenciários do Brasil e do mundo, além de possuir “trajetória de expansão das mais turbulentas” (GODOI, 2016, p. 3-4). Desse total de pessoas encarceradas, São Paulo assume protagonismo no cenário nacional. Utilizando dados do ano de 2012 sobre o sistema penitenciário de São Paulo, Godoi (2016) destaca que São Paulo concentrava cerca 35% dos presos do Brasil, com taxa de encarceramento 65,1% maior que a nacional. Informações penitenciárias de São Paulo de dezembro de 2021 confirmam essa posição de destaque: o parque penitenciário paulista contava com

⁹ Fator quantitativo do punitivismo, o termo “encarceramento em massa” designa a o crescimento nas taxas de encarceramento, sendo a origem atribuída à década de 1970 nos Estados Unidos, fenômeno que se expandiu para outras regiões do mundo (DAL SANTO, 2019, p. 293).

¹⁰ Todos esses dados corroboram com a “opção política” brasileira do encarceramento: “O encarceramento é uma opção política vinculada a questões econômicas, sociais, institucionais e culturais, e não simplesmente uma resposta espontânea ao crime. Essa opção tomada no Brasil é escancarada pelo fato de que os crimes que mais dão causa ao encarceramento são os patrimoniais e o tráfico de drogas, ao passo em que a taxa de “elucidação” de homicídios no Brasil está entre 5% e 8%, conforme apontado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2012)” (DAL SANTO, 2019, p. 296).

204.310 mil pessoas presas e uma população carcerária por 100.00 mil habitantes de 437,97 (BRASIL, 2021, s/p).¹¹

A aposta na pena de prisão como punição revelou ser ineficiente para solução da sensação de insegurança e diminuição da criminalidade, além de estar distante de suas funções declaradas, para as quais “a pena de prisão se justifica e se legitima em nome da retribuição, prevenção geral e da prevenção especial” (ANDRADE, 2012, p. 305). Ainda que o fato gerador das condições desumanas das prisões brasileiras não possa ser única e exclusivamente atribuído ao fenômeno do encarceramento em massa,¹² não se desconstituiu ou

¹¹ Nesse sentido, ainda pertinentes as conclusões de Godoi (2016, p. 3-4) sobre o sistema penitenciário paulista: “Se fosse um país, São Paulo estaria entre os dez que mais encarceram no mundo, em população absoluta e taxa de encarceramento. A população carcerária de São Paulo é maior que a de qualquer país da Europa ocidental”.

¹² Como segundo alicerce do “punitivismo” – característica qualitativa –, Dal Santo (2019, p. 293) aponta para a característica do endurecimento da punição, com “suposta alteração da funcionalidade do cárcere, que deixaria de ser uma instituição majoritariamente disciplinar para se transformar em uma instituição fundamentalmente de controle e punição. Na prática, alega-se que essa mudança no cárcere implica na redução do ideal de reabilitação e na perda do investimento produtivo nos presos. Intenta-se promover uma incapacitação seletiva, efetiva e organizada para a máxima redução de custos possível: a prisão passa a funcionar como mero depósito, sendo destinada ao controle dos sujeitos definidos como mais perigosos, deixando de oferecer ao preso atividades potencialmente reabilitadoras (atividades “capacitantes”) e promovendo uma deterioração nas condições de vida prisional em todos os seus aspectos, implicando alterações, que vão, desde a intensificação da superlotação, até uma redução de qualidade no padrão alimentar destinado aos reclusos, por exemplo”. Interessante notar, contudo, que o autor faz uma ressalta quanto a aplicação desse aspecto qualitativo na realidade brasileira, pelas condições históricas da institucionalização do cárcere brasileiro: “a emergência do tipo de prisão-depósito – como elemento qualitativo –, notadamente marcado pela deterioração das condições de vida prisional, pelo abandono ou declínio do ideal de

desconsidera a ocorrência de violações sistemáticas a direitos no ambiente prisional a cada vez mais pessoas presas (DAL SANTO, 2019).

Essas violações sistemáticas que geram problemas de inúmeros fatores, dentre os quais destaca-se que “os institutos de detenção produzem efeitos contrários à reeducação e à reinserção do condenado, e favoráveis à sua estável inserção na população criminosa” (BARATTA, 2011, p. 183). A reincidência é estudada como decorrência do sistema prisional, sendo associada como um dos problemas crônicos do sistema penitenciário brasileiro. Para Salla (2003, p. 427), “todos os levantamentos parciais feitos pela polícia, pelo poder judiciário ou pelo sistema penitenciário apontam que elas estão sempre acima de 50%”, revelando a fragilidade da atribuição legal do sistema de reinserção da pessoa presa na sociedade.

Estudo sociológico pioneiro sobre a reincidência focou na análise dos sentenciados libertos da Penitenciária do Estado de São Paulo nos anos de 1974, 1975 e 1976, com análise de novo recolhimento prisional até 1985. A taxa de reincidência alcançada na pesquisa foi de 46,03% (ADORNO; BORDINI, 1989, p. 72), percentual que demonstrou, já na década de 1980, que, no complexo

reabilitação e pela nova funcionalidade do cárcere primordialmente voltada ao controle e à neutralização dos presos, não pode ser definida como outro elemento basilar do giro punitivo brasileiro. As prisões brasileiras permanecem superlotadas, insalubres, com condições extremamente desumanas e com baixo percentual de presos envolvidos em atividades capacitantes devido às suas precárias estruturas desde sua origem. Por outro lado, ao invés de promovida, a efetivação dos objetivos de “controle” e “incapacitação” por meio do cárcere possivelmente foi, inclusive, prejudicada após a chegada do encarceramento em massa. Portanto, esse quadro geral indica que o sistema prisional brasileiro é, aparentemente, mais bem definido por condições desumanas para cada vez mais presos ao invés de necessariamente condições cada vez mais desumanas para os presos” (DAL SANTO, 2019, p. 303).

funcionamento do trinômio polícia-justiça-prisão, o retorno ao sistema era aspecto notável.

No ano de 2022, estudo recente publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) buscou traçar critérios conceituais e indicadores específicos, buscando a consolidação de dados sobre reincidência e viabilidade de contagem periódica, tanto na análise de proporção de indivíduos que retornam ao sistema, quanto ao tempo em que os egressos reincidem¹³. O percentual de reincidência concluído pelo estudo foi de 42,5%, sendo que “dos que reincidem, quase 30% o fazem no primeiro mês” (BRASIL, 2022, p. 21). Os crimes mais comuns nos processos nos quais os presos são réus são, respectivamente, o tráfico de drogas, roubo e furto, totalizando 50%, seguidos das infrações de ameaça e lesão, que totalizam 16% (BRASIL, 2022, p. 18).

A pesquisa elaborada pelo DEPEN indica aproximação relevante entre os campos de estudos do sistema carcerário e reincidência que não pode ser desconsiderada, em especial ao trabalhar a reincidência em políticas públicas de segurança que tenham como objeto a contenção e prevenção da criminalidade. No próximo item, o tema é explorado a partir da proposta paulista de controle dos egressos

¹³ O documento faz ressalvas metodológicas, considerando que as bases utilizadas para elaboração do estudo são alimentadas pelos estados, de modo que, a depender da informação, há heterogeneidade nos compartilhamentos de tais dados. Nesse sentido, “esse relatório se baseia primordialmente em duas bases compartilhadas pelo Depen: (i) Base online extraída em maio de 2021, e (ii) Base estática extraída em janeiro de 2021. Alguns estados possuem informações apenas em uma ou outra base, e levamos em conta para a criação dos indicadores de reincidência todas as informações disponíveis. Para os estados com informações em ambas as bases, consideramos apenas aquelas provenientes da base com maior número de observações. Há bastante heterogeneidade nos dados compartilhados por cada estado com o Depen” (BRASIL, 2022, p. 38).

do sistema prisional, cuja regulamentação recente suscita dúvidas quanto à efetividade da medida para melhoria da segurança pública.

2. POLÍTICA DE CONTROLE E VIGILÂNCIA DOS EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: PROPOSTA PAULISTA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE

Em São Paulo, sobretudo considerando o protagonismo que o estado assume na população carcerária, a reincidência é tema que gera constantes debates sob a ótica da segurança pública. O estudo elaborado pelo DEPEN constatou que o estado detém uma das maiores taxas de reincidência do Brasil (BRASIL, 2022, p. 35). O estudo concluiu que a taxa de reincidência atinge o percentual de 46,8% em São Paulo.¹⁴

A busca de controle à reincidência foi uma questão levantada pelo governo paulista, ao associar a falta de meios adequados de monitoramento de pessoas condenadas – que cumprem pena em regime aberto ou egressas do sistema prisional pelo reconhecimento de direitos ou pela concessão de medidas alternativas à prisão – à reincidência de crimes, especialmente contra o patrimônio. Nesse sentido, a Secretária de Segurança Pública (SSP) expediu Resolução que cria o Sistema de Informações e Prevenção a Reiteração Criminal (SP RECRIM), com o objetivo de integrar, consolidar, monitorar, divulgar, avaliar e aperfeiçoar os dados e informações relativas ao problema da reincidência em São Paulo, bem como às políticas, serviços, programas e ações destinadas à mitigação do problema e

¹⁴ O documento faz alusão a algumas unidades penais paulistas, em específico. Chama a atenção a Penitenciária I Presidente Venceslau, na qual há índice de 74,9% de reincidentes em relação ao período avaliado, entre os anos de 2010 e 2021 (BRASIL, 2022, p. 30).

consequente aumento da prevenção criminal e melhoria da segurança pública da população paulista (SÃO PAULO, 2023, p. 6).

Isso revela que a base que alicerça a nova medida paulista é a que reduz o espectro de interpretação da segurança à contenção da criminalidade, em especial, a de crimes contra o patrimônio. A experiência de políticas de segurança com viés restritivo de direitos demonstra que não há melhorias substanciais na área.¹⁵ Pelo contrário: políticas com tal viés fomentam a insegurança e o anseio social de que os órgãos policiais garantam o direito individual de cada um à segurança, sob o uso de quaisquer medidas, ainda que autoritárias, violentas e restritivas de direitos. O enfrentamento do fenômeno criminal e as políticas de segurança estão pautados no resguardo da ordem pública, sendo direcionadas aos que causam a o conflito e desordem, paradigma que se distancia da consolidação da cidadania e ampliação dos direitos fundamentais (FABRETTI, p. 129-130).

A tônica do SP RECRIM é a aposta em medidas de vigilância e controle exclusivamente pela polícia¹⁶ de pessoas com histórico

¹⁵ Essa constatação é comprovada não apenas com o aumento na população carcerária nacional, que ultrapassa os 830 mil presos, e o destaque de São Paulo nesse contexto. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulga pesquisas anuais sobre a taxa de letalidade policial no Brasil, que há anos faz milhares de vítimas, sejam da população civil, sejam os próprios policiais escalados para os confrontos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 59-91). Somente em 2021, 6.145 mil pessoas foram vítimas da letalidade policial, sendo que 84,1% desse total eram pessoas negras – aqui, contabilizadas as pessoas pretas e pardas – e 43,6% eram jovens entre 18 e 24 anos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 83-84), o que revela o estereótipo comum na população carcerária e população vítima das políticas de segurança fundadas na ordem pública. Não há exagero em concluir que o monitoramento realizado pelo SP RECRIM está invariavelmente moldado por esse mesmo perfil prioritário.

¹⁶ O preâmbulo da referida Resolução deixa claro o protagonismo da polícia nesse novo sistema e novo conjunto de medidas enunciado para prevenção criminal. O

criminal – e, portanto, já estigmatizadas –, a partir do manuseio de dados diversos sobre a prisão e vida privada das pessoas. O SP RECRIM consiste na reunião de informações sobre prisão, antecedentes criminais, processos e procedimentos investigatórios relacionados à pessoa, visando, com isso, minorar os impactos da prática de crimes, além da prevenção criminal. Com esse levantamento de informações diversas sobre o histórico criminal da pessoa, objetiva-se, ainda, melhor diagnóstico para formulação de políticas públicas que aprimorem a segurança pública em São Paulo.

Os objetivos da medida são a facilitação da comunicação pela polícia ao Poder Judiciário em caso de descumprimento das medidas impostas e a promoção de diagnóstico, para definição, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas e ações focadas no incremento da tecnologia e integração entre os diversos poderes e órgãos públicos, especialmente no que diz respeito ao aperfeiçoamento do acompanhamento e monitoramento do cumprimento das condições legais e judiciais impostas em penas e medidas cautelares diversas da prisão no Estado de São Paulo.

documento sinaliza que a melhoria da segurança paulista fica a cargo da polícia, de modo que essas novas funcionalidades podem “mais facilmente identificar, durante o regular desempenho de suas atribuições legais e constitucionais, eventuais hipóteses de descumprimento das condições legais e judiciais estabelecidas, por meio de penas ou medidas cautelares processuais ou pré-processuais diversas da privativa de liberdade e comunicá-las de modo direto, informatizado e eficiente ao órgão judicial competente” (SÃO PAULO, 2023, p. 6). Ademais, a própria composição do Núcleo Estratégico Interdisciplinar do Sistema SP RECRIM é majoritariamente policial: I. Administração Superior da Secretaria da Segurança Pública; II. Policial Civil do Estado de São Paulo; III. Policial Militar do Estado de São Paulo; IV. Superintendência de Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo, denotando a essência de segurança abordada pelo documento a partir do paradigma da manutenção da ordem pública (SÃO PAULO, 2023, p. 6).

A Resolução indica que, aos registros de prisões, indiciamentos e demais formas de esclarecimento de infrações penais no Estado, alguns outros dados serão agregados: aos antecedentes criminais da pessoa indicada como autora da infração penal registrada; à situação da pessoa indicada como autora da infração penal registrada perante o sistema de justiça criminal; ao número dos processos ou procedimentos pré-processuais correlatos aos fatos; ao número do procedimento de comunicação da situação identificada aos órgãos do Poder Judiciário competentes para apreciação dos fatos objeto da infração penal registrada; ao resultado do procedimento de comunicação; às políticas, programas e ações realizadas para prevenção da reiteração criminal no Estado e conseqüente aumento da prevenção criminal e melhoria da segurança pública da população paulista. É a partir desse conjunto de dados que se propõe a prevenção criminal e melhoria da segurança da sociedade paulista.

A polícia responsável pela abordagem – que se sustenta em critérios de questionável legalidade – alimenta um sistema informatizado com informações de antecedentes e situação prisional e penal de uma pessoa, sob a pretensa promessa de prevenção criminal. Trata-se do que Foucault (2014) cunhou de “sistema polícia-prisão-delinquência”:

(...) essa vigilância só pôde funcionar conjugada com a prisão. Porque esta facilita o controle dos indivíduos quando são libertados, porque permite o recrutamento dos indicadores e multiplica as denúncias mútuas, porque coloca os infratores em contato uns com os outros, ela precipita a organização de um meio delinquente fechado em si mesmo, mas que é fácil de controlar: e todos os efeitos de desinserção que acarreta (desemprego, proibição de permanência, residências forçadas, disponibilidades) abrem largamente a possibilidade de impor aos antigos detentos as tarefas que lhes são

determinadas. Prisão e polícia formam um dispositivo geminado; sozinhas elas realizam em todo o campo das ilegalidades a diferenciação, o isolamento e a utilização de uma delinquência. [...] A vigilância policial fornece à prisão os infratores que esta transforma em delinquentes, alvo e auxiliares dos controles policiais que regularmente mandam alguns deles de volta à prisão” (FOUCAULT, 2014, p. 276-277).

O que o SP RECRIM não alcança é que seu funcionamento nos moldes estipulados na Resolução, ao invés de “prevenir” novas condutas, legitima novos processos de criminalização em face de um mesmo grupo já rotulado como criminoso, os “outros” que ameaçam a segurança da população e devem ser contidos, sob uma ordem pública excludente e limitadora de direitos. Considerar que o funcionamento do sistema penal a partir de qualidades atribuídas a determinados sujeitos remonta a estudos da década de 1960, no campo debates criminológicos. Trata-se da mudança de paradigma operada pelo *labeling approach*. Nesse sentido,

o *status* social de delinquente pressupõe, necessariamente, o efeito da atividade das instâncias oficiais de controle social da delinquência, enquanto não adquire esse *status* aquele que, apesar de ter realizado o mesmo comportamento punível, não é alcançado, todavia, pela ação daquelas instâncias. Portanto, este não é considerado e tratado pela sociedade como “delinquente”. Neste sentido, o *labeling approach* tem se ocupado principalmente com as reações das instâncias oficiais de controle social, considerada na sua função constitutiva da criminalidade (BARATTA, 2011, p. 86).

O enfoque é o sistema de controle social, dentro do qual policiais fazem parte, e o papel que assume na definição das regras sociais e nos rótulos a determinadas pessoas: “o desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante

é aquele que as pessoas rotulam como tal” (BECKER, 2019, p. 24). Políticas de segurança estruturadas sem considerar a realidade operada pelas instâncias de controle na sociedade insistem em medidas estigmatizantes, que negam direitos e se distanciam da democracia (FABRETTI, 2014, p. 82). Não há, portanto, qualquer viabilidade de prevenção à criminalidade, quando o que se produz é, nas palavras de Foucault (2014), a “delinquência” e o aumento da estigmatização e da exclusão.

No Brasil, a vigilância das pessoas que já detenham um marcador prisional é realizada pela polícia, protagonista no processo de criminalização secundária a partir de estereótipos bem definidos,¹⁷ comprovados não apenas com o aumento na população carcerária nacional, que ultrapassa os 830 mil presos, como nas pesquisas anuais divulgadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, sobre a taxa de letalidade policial no Brasil, que há anos faz milhares de vítimas, sejam da população civil, sejam os próprios policiais escalados para os

¹⁷ Para Zaffaroni et. al (2003) o estereótipo é o principal critério seletivo da criminalização. Nesse sentido, “A inevitável seletividade operacional da criminalização secundária e sua preferente orientação burocrática (sobre pessoas sem poder e por fatos grosseiros e até insignificantes) provocam uma distribuição seletiva em forma de epidemia, que atinge apenas aqueles que têm baixas defesas perante o poder punitivo, aqueles que se tornam mais vulneráveis à criminalização secundária porque: a) suas características pessoais se enquadram nos estereótipos criminais; b) sua educação só lhes permite realizar ações ilícitas toscas e, por conseguinte, de fácil detecção e c) porque a etiquetagem suscita a assunção do papel correspondente ao estereótipo, com o qual seu comportamento acaba correspondendo ao mesmo (a profecia que se autorrealiza). Em suma, as agências acabam selecionando aqueles que circulam pelos espaços públicos com o figurino social dos delinquentes, prestando-se à criminalização – mediante suas obras toscas – como seu inesgotável combustível” (ZAFFARONI et. al, 2003, p. 47).

confrontos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 59-91).

Somente em 2021, 6.145 mil pessoas foram vítimas da letalidade policial, sendo que 84,1% desse total eram pessoas negras – aqui, contabilizadas as pessoas pretas e pardas – e 43,6% eram jovens entre 18 e 24 anos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 83-84), o que revela o estereótipo comum na população carcerária e população vítima das políticas de segurança fundadas na ordem pública. Não há exagero em concluir que o monitoramento realizado pelo SP RECRIM está invariavelmente moldado para recair sobre esse mesmo perfil prioritário construído a partir da “imagem pública do delinquente” (ZAFFARONI et. al, 2003, p. 46).

As críticas à abordagem proposta pelo recém-lançado SP RECRIM não são apenas teóricas. O projeto paulista contradiz decisões jurisprudenciais recentes, que destacaram práticas discriminatórias nas ações policiais e buscaram deslegitimá-las. O alerta da decisão que considerou ilícita abordagens policiais justificadas por “fundada suspeita” a respeito do controle desproporcional que recai em determinados grupos, acentua um limite claro ao objetivo declarado do SP RECRIM de prevenção à criminalidade:

Em um país marcado por alta desigualdade social e racial, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos, como idade, cor da pele, gênero, classe social, local da residência, vestimentas etc. Sob essa perspectiva, a ausência de justificativas e de elementos seguros a legitimar a ação dos agentes públicos – diante da discricionariedade policial na identificação de suspeitos de práticas criminosas – pode fragilizar e tornar

irritos os direitos à intimidade, à privacidade e à liberdade (BRASIL, 2022c).

A suposta melhoria na segurança pública pretendida está orientada à exclusão, estigmatização e eliminação das “fontes de risco”, os sujeitos historicamente classificados como perigosos, suspeitos preferenciais¹⁸ e perturbadores da ordem almejada (FABRETTI, 2014). Mantem-se como eixo estruturante da medida paulista de vigilância da população com histórico criminal a equivocada ideia motriz de que há um direito individual à segurança a ser garantido pela polícia em detrimento de quem ameaça a ordem, ainda que isso implique na restrição de direitos.

A prevenção à criminalidade pautada nos registros de prisão, antecedentes criminais e situação da prisão fomenta a utilização de estigmas, o que legitima restrições de direitos. As respostas às questões de segurança pública, tal como a reincidência, devem estar orientadas pelo arcabouço democrático e cidadão, garantidoras de direitos.

¹⁸ Como nota histórica, ressalta-se que o controle social sob suspeitos preferenciais detém continuidade histórica no Brasil. Chalhoub (2017) pontua que a “teoria da suspeição preferencial” teve início no Brasil no final do século XIX, início do século XX, no contexto do final da abolição da escravidão e início da República, como forma de controle e repressão à ociosidade. Para o autor, “os pobres carregam vícios, os vícios produzem os malfeitores, os malfeitores são perigosos à sociedade; juntando os extremos da cadeia, temos a noção de que os pobres são, por definição, perigosos. [...] Assim é que a noção de que a pobreza de um indivíduo era fato suficiente para torná-lo um malfeitor em potencial teve enormes consequências para a história subsequente de nosso país. Este é, por exemplo, um dos fundamentos teóricos da estratégia de atuação da polícia nas grandes cidades brasileiras desde pelo menos as primeiras décadas do século XX. A polícia age a partir do pressuposto da suspeição generalizada, da premissa de que todo cidadão é suspeito de alguma coisa até prova em contrário e, é lógico, alguns cidadãos são mais suspeitos do que outros” (CHALHOUB, 2017, p. 26).

O SP RECRIM é uma proposta recente e suscita debates de diversas ordens. Contudo, encontra limitações claras nos campos teórico e prático, viabilizando uma maior estigmatização e uma agravada cultura do controle dos destinatários das políticas de segurança que, por sua vez, não usufruem desse direito. No próximo item é explorado o objetivo do SP RECRIM de promover diagnóstico para formulação de políticas pública frente à reincidência e alguns apontamentos críticos também quanto a esse ponto.

3. POLÍTICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CRÍTICAS E LIMITES DO SISTEMA PAULISTA

As experiências em políticas de segurança, aqui inseridas as políticas direcionadas ao sistema prisional, dissociadas de uma abordagem constitucional, que resguarde os avanços democráticos e respeite os direitos da cidadania, denotam o caráter autoritário, violento e letal na condução da segurança no país. Salla (2003, p. 420) aponta a redemocratização e seus alicerces não foram acompanhados pelas instituições policial e prisional, de modo que esse descompasso entre avanços na esfera do sistema político e as resistências na implementação de políticas na área de segurança tem como particularidade um cenário “marcado pelo crescimento da criminalidade e da violência urbana que, por sua vez, estimula a percepção e a demanda da população por uma presença mais intensa dos órgãos de repressão e controle”. Essa insegurança, por sua vez, sustenta práticas violentas e ilegais, em conjunto com as políticas de segurança que desrespeitam direitos humanos, em um ciclo que se retroalimenta e é, há tempos, observado no Brasil (FABRETTI, 2014, p. 68).

Se uma das propostas do sistema paulista de prevenção à reincidência é viabilizar um diagnóstico para auxílio no planejamento,

elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas de segurança, importa pensar sobre o conceito de política pública e os elementos que a compõe, para que se verifique o alcance e eficácia do SP RECRIM nesse sentido.

Para Bucci (2006), política pública pode ser conceituada como programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

A compreensão de política pública, portanto, está adstrita à concretização de direitos fundamentais, conformada por ações voltadas à realização de objetivos coletivos e obrigações juridicamente vinculantes. Duarte (2013, p. 20) pontua ainda a necessidade de que as políticas públicas sejam extensíveis a todos ou, ao menos, àqueles que fazem parte de um determinado grupo ou setor da sociedade que demandem um atendimento prioritário.

As políticas públicas dependem de um arranjo institucional complexo e a elaboração, implementação e avaliação constituem seus ciclos, a partir dos quais são identificados os problemas e demandas a serem priorizados, a alocação de recursos, participação da sociedade, os impactos e resultados almejados e avaliação dos resultados das políticas implementadas (DUARTE, 2013, p. 25). Dessa forma, as políticas públicas devem estar pautadas no diagnóstico preciso de um problema, na avaliação concreta os impactos almejados e no fim último de obtenção de objetivos coletivos e previstos.

Tal como é estruturada e interpretada a segurança pública no Brasil, prepondera um direito à segurança de fruição individual, que preconiza um processo de desumanização na classe perigosa e potencialmente suspeita, responsável pela desordem a ser combatida pelo tratamento policial dispensado à segurança no país (FABRETTI, 2014, p. 79). Essa classe perigosa a ser neutralizada com políticas de segurança destinada a poucos é construída socialmente e reproduzida pelas instâncias do controle social, como a polícia, cujos alvos do processo de criminalização não gozam dos objetivos declarados pelas políticas de segurança. Dessa forma, propostas de segurança que aficam suas bases nessa ótica de segurança, não constituem políticas públicas que concretizam direitos e se estendem a todos, posto estarem no extremo oposto: restringem direitos, são excludentes e se destinam à diminuta parcela da população que possui o pretense “direito à segurança”.

Situando o debate das políticas públicas em relação ao SP RECRIM, desdobra-se questão quanto ao manuseio do sistema com dados sobre a prisão e informações agregadas sobre antecedentes criminais, e a qualidade, critério e resguardo de tais dados. O regulamento do SP RECRIM não contém detalhamentos desse sistema e do cuidado com os dados e, como são informações utilizadas para fins de segurança pública, o marco da proteção de dados no Brasil não se aplica ao caso¹⁹. Princípio basilar no tratamento de dados sensíveis é o da não discriminação, “diante do uso de dados sensíveis potencialmente lesivo, em decorrência de sua capacidade discriminatória” (MULHOLLAND, 2018, p. 166), aspecto que dialoga

¹⁹ É o que preleciona o artigo 4º da Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados): “Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: [...] III - realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais”.

com o papel dos estereótipos nos processos de criminalização e no funcionamento das agências de controle social.²⁰

Dessa forma, os dados colhidos e registrados nos históricos criminais daqueles, como visto, já estigmatizados, não possuem proteção legal específica. Questões como acesso aos dados, exclusão ou inclusão de informações no sistema – e quais informações –, quais os critérios para utilização ou compartilhamento desses dados e cautela diante de dados classificados como sensíveis,²¹ não são respondidas pela Resolução, muito embora enalteçam a vigilância ininterrupta no âmbito do controle social dos sujeitos criminalizados.

²⁰ A respeito da exceção prevista na Lei Geral de Proteção de Dados ao tratamento de dados pessoais no âmbito da segurança pública e justiça criminal, Mulholland (2018, p. 163) pontua que “a LGPD faz remissão à necessidade de aprovação de legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, devendo ser respeitados o princípio do devido processo legal e os demais princípios previstos na LGPD. Espera-se que a legislação vindoura seja ainda mais rigorosa na proteção dos dados sensíveis das pessoas que a ela estarão sujeitas, considerando que o tratamento desses dados está relacionado em grande medida aos objetivos de proteção do próprio Estado e dos interesses públicos. Deve-se visar a um tratamento limitado desses dados, para evitar o seu eventual uso para propósitos que não atendam aos fundamentos republicanos do Estado Democrático de Direito”. O respeito à ordem democrática, que é sustentada pelo Estado de Direito, deve pautar as respostas estatais à segurança pública, assim como no tratamento desses dados, considerando que a vigilância proposta pelo SP RECRIM está invariavelmente baseada em critérios estereotipados e discriminatórios.

²¹ Sobre a definição de dados sensíveis e sua diferença para dados pessoais: “Para os fins da LGPD, dado pessoal é composto por informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável (artigo 5º, I) e dado pessoal sensível se refere à “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (art. 5º, II)” (MULHOLLAND, 2018, p. 165).

Essa mesma indefinição quanto ao manuseio dos dados reflete na viabilidade e confiabilidade desse diagnóstico pretendido para a elaboração de políticas públicas. Nota-se uma falta de rigor metodológico, considerando as balizas não definidas sobre os dados e a ausência de critérios precisos sobre a reiteração criminal, que o SP RECRIM busca minorar os efeitos. Essa falta de identificação clara dos problemas a serem contornados via políticas públicas pode impactar negativamente no processo de formulação, execução e avaliação das políticas, justamente pela falta de definição, com precisão, do que se pretende prevenir. Não é só: a manipulação de dados criminais pelos órgãos de segurança pública paulista sem a retidão necessária para tanto tem o condão de promover equivocado diagnóstico o que, por certo, impacta em todas as etapas das políticas públicas.

Pensar em políticas de segurança que resguardem os pilares da ordem democrática e sejam ampliativas na garantia de direitos implica abdicar de respostas simplistas a problemas complexos como a questão criminal e a reincidência, que são, em grande parte, respostas repressivas e violadoras de direitos. O objetivo de prevenção da reincidência do SP RECRIM através do registro de dados de antecedentes criminais desconsidera o funcionamento real das instâncias de controle a partir de estereótipos, o que ressoa nas políticas públicas baseadas e alimentadas pelas informações desse sistema. Ignorar que a operacionalidade do sistema está pautada em critérios discriminatórios que conformam a própria seletividade estrutural do sistema penal, de um lado, e de outro, investir em um sistema alimentado por dados prisionais e de antecedentes criminais dos sujeitos criminalizados, são opções questionáveis de efetivação dos fins almejados de prevenção à reincidência e de elaboração de políticas públicas a partir desse contexto.

Políticas públicas de segurança devem estar pautadas pelo marco da “segurança cidadã”, para o qual a segurança e suas questões devem ser trabalhadas pela lógica democrática de garantia de direitos, desestimulando medidas que sejam informadas pela violência, práticas ilegais e promotoras de desigualdade. A essência do SP RECRIM firmada na Resolução indica a constante necessidade de revisitar a segurança pública e suas políticas correlatas, como a prisional, e relembrar da interpretação constitucional, cidadã e democrática do tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública permanece como um dos principais desafios na democracia brasileira, sobretudo sua urgente compatibilização com a cidadania. Mesmo com avanços indiscutíveis na esfera dos direitos no período da redemocratização, o alicerce da segurança pública permaneceu distante das bases cidadãs consolidadas pela Constituição Federal de 1988.

O sistema prisional está inserido nas pautas de segurança, sobretudo pelo tratamento dispensado à complexa questão criminal no Brasil, que apostam em repressão, controle e vigilância a um número cada vez maior de pessoas. É uníssono que o Brasil vivencia o fenômeno do encarceramento em massa. Em 2022, a população carcerária do país ultrapassou a marca 830 mil pessoas. Para além da composição da população carcerária e das condições sabidamente degradantes das prisões brasileiras, a reincidência desponta como tema afeto do sistema penitenciário.

Pesquisa recente desenvolvida pelo DEPEN demonstrou que 30% dos egressos voltam ao sistema dentro de um mês. Em São Paulo, a taxa de reincidência é de 46,8% e essa questão foi pontuada como decorrência da ausência de monitoramento de pessoas que contenham

histórico criminal. Por essa razão, a SSP expediu Resolução, com a criação de sistema de prevenção à reiteração criminal, com foco na prevenção à criminalidade, melhoria da segurança e diagnóstico para formulação de políticas de segurança. O sistema é alimentado pela atividade policial, que, junto ao registro da prisão de determinada pessoa, acrescenta diversos outros dados, como antecedentes, situação da prisão, ocorrência, dentre outros, possibilitando, ainda, que a polícia comunique diretamente o Poder Judiciário do descumprimento da medida.

O SP RECRIM almeja a prevenção de novos delitos a partir do controle e vigilância estatais àqueles que já possuem um registro criminal e estão em liberdade ou cumprindo pena em regime aberto, além de pretender firmar diagnóstico da reincidência a partir desses dados para auxiliar a elaboração e implementação de políticas públicas na área da segurança paulista.

As críticas tecidas à recente proposta paulista de contenção da criminalidade se deram, de um lado, pela abordagem restritiva de direitos da Resolução firmada pela SSP e, de outro, pela construção criminológica do *labeling approach*, que, desde os anos 1960, destaca o papel dos processos de criminalização e do sistema de controle na rotulação de pessoas tidas como desviante ou, nos termos trabalhados no presente artigo, perigosas e suspeitas preferenciais. Não há garantia de direitos em uma política baseada em dados sobre o histórico criminal de uma pessoa, que é potencialmente o alvo dessa vigilância estatal após primeiro contato com o sistema prisional.

O que se defende é que não há viabilidade na prevenção criminal nos termos propostos pelo SP RECRIM. A Resolução deixa lacunas quanto à utilização, compartilhamento e qualidade dos dados a serem inseridos nesse sistema e trabalhados pelos órgãos de fiscalização ostensiva. A própria jurisprudência brasileira caminha no

sentido de enaltecer os critérios discriminatórios, sobretudo raciais, nas abordagens policiais, aspecto não trabalhado pela Resolução.

A vigilância dos que já detém a marca do sistema penal revelam o trinômio prisão-polícia-delinquência, enaltecendo a expressividade que os estereótipos assumem nos processos de criminalização. A reincidência, nesse sentido, deve ser compreendida como um aspecto das políticas prisionais e de segurança que detém causas variadas. Medidas estatais que visem minorar os efeitos da reincidência paulista unicamente com dados sobre o histórico criminal, situação da prisão e antecedentes criminais não detém a identificação clara e precisa do problema e da demanda a ser trabalhada pelas políticas públicas.

Por fim, a finalidade garantidora de direitos das políticas públicas não condiz com a interpretação que predomina sobre a segurança pública que, para a manutenção da ordem pública, viola de direitos. A criminalidade não será prevenida a partir de lógicas excludentes, pois políticas com tal viés fomentam a insegurança, reforçam o medo e dividem a sociedade entre os que esperam o resguardo de seu direito individual à segurança e aqueles objetos das políticas de segurança, excluídos, por consequência, da ordem democrática e cidadã.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana Blumer. **Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo: 1974-1985**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 3, n. 9, p. 70-94, 1989. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/228-rbcs-09>. Acesso em 4 mai. 2023.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da desilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ANITUA, Gabriel Ignacio. América Latina como instituição de sequestro. In BATISTA, Vera Malaguti; ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 67-84.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 6ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECKER, Howard. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução de Maria Luiza X. A. Borges. 2ª ed. ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Reincidência criminal no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf/view>. Acesso em 3 mai. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. SISDEPEN: Estatísticas Penitenciárias (São Paulo)**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/SP>. Acesso em 27 mai. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. SISDEPEN: Estatísticas Penitenciárias Nacionais**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/brasil>. Acesso em 27 mai. 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Recurso em Habeas Corpus nº 158580**. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Brasília, 25 de abril de 2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Brasília, 09 de setembro de 2015.

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. 1-50.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 15, p. 315-347, 2014.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa, prisão-depósito e os limites das teorias sobre giro punitivo na realidade periférica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 151, p. 291-315, 2019.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Economia política da pena: contribuições, dilemas e desafios. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 1684-1705, set. 2022. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/52261>. Acesso em 23 maio 2023.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível

em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

GODOI, Rafael. Penar em São Paulo: sofrimento e mobilização na prisão contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, p. 1-18, 2016.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados (Lei 13.709/18). **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set./dez. 2018.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira – o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 419-435.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. **Resolução SSP nº 021, de 11 de abril de 2023**. [Institui o Sistema de Informações e Prevenção a Reiteração Criminal, SP RECRIM, e autoriza a instalação, no âmbito do Centro Integrado de Comando e Controle, de Comitês de formulação de políticas públicas integradas para a resolução de problemas criminais específicos, identificados pelo Sistema]. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo – Seção 1, p. 6-7, 2023.

STRANO, Rafael Folador. Desigualdade e encarceramento no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 176, p. 233-254, 2021.

WORLD PRISION BRIEF. **World prison population lists**. Thirteenth edition. Institute for Crime and Justice Policy Research. Londres, 2021. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/research-publications/intro>. Acesso em 4 mai. 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**: primeiro volume. Rio de Janeiro: Revan, 2003.