

Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

ANA CLARA RAPOSO E LIMA

**A SEGURANÇA CIDADÃ COMO POLÍTICA CRIMINAL
ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: um estudo sobre o Programa
Nacional de Segurança Pública com Cidadania**

**Brasília
2010**

ANA CLARA RAPOSO E LIMA

**A SEGURANÇA CIDADÃ COMO POLÍTICA CRIMINAL
ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: um estudo sobre o Programa
Nacional de Segurança Pública com Cidadania**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina Zackseski

**Brasília
2010**

RESUMO

No presente trabalho procura-se compreender o conceito de segurança cidadã quando inserido no contexto da América Latina, levando-se em consideração a presença de forte influência da Política Criminal tradicional neste continente. Como exemplo desta discussão será estudado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) enquanto modelo atual de política pública local baseado na Política Criminal alternativa.

Palavras-chave: Criminologia Crítica. Política Criminal. Política Pública de Segurança.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO I – TENDÊNCIAS DA POLÍTICA CRIMINAL CONTEMPORÂNEA	8
1.1 O Paradigma Etiológico e a Criminologia Tradicional: desenvolvimento da Política Criminal Tradicional.....	8
1.2 Paradigma da Reação Social e a Criminologia Crítica: desenvolvimento da Política Criminal Alternativa.....	12
1.3 Nova Prevenção: modelo de política criminal alternativa	18
1.4 Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU).....	24
1.4.1 <i>Origem e desenvolvimento</i>	25
1.4.2 <i>Composição e organização</i>	26
1.4.3 <i>Princípios e recomendações</i>	27
CAPÍTULO II – O DESENVOLVIMENTO DA CRIMINOLOGIA NA AMÉRICA LATINA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA	29
2.1 Criminologia Tradicional como modelo legitimador do controle social na Americana Latina ...	29
2.2 A inserção do modelo de política criminal alternativa na América Latina.....	34
2.3 O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia (FLASUD)	35
2.3.1 <i>Origem e composição</i>	35
2.3.2 <i>Objetivos</i>	36
CAPÍTULO III – O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI) COMO UM MODELO DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA NO ÂMBITO LOCAL	38
3.1 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)	38
3.1.1 <i>Diretrizes</i>	38
3.1.2 <i>Participação dos entes federados</i>	39
3.1.3 <i>Ações estruturais</i>	39
3.1.4 <i>Ações locais</i>	41
3.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI): uma mudança de paradigma na política criminal?	42
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980 proliferam-se os debates sobre o tema da segurança urbana, dentre outros fatores, em razão do crescimento das taxas de criminalidade e do sentimento de insegurança nos centros urbanos, sobretudo no contexto dos delitos comuns que afetam diretamente a rotina da população (homicídios, roubos, furtos e delinquência juvenil) inserindo definitivamente este tema na agenda mundial.

Segundo informe do Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade (CIPC) de 1990 ao ano 2000 o número de atos violentos cometidos em centros urbanos de todo mundo aumentou de 6 para 8,8 incidentes por 100.000 habitantes. Atualmente, há uma tendência de estabilização dessas taxas de criminalidade comum, mas que continuam sendo expressivas principalmente quando se observa os países da África, América Latina e Caribe¹.

Em razão deste contexto dois discursos distintos foram levados em consideração para solucionar o problema da criminalidade e da violência. O primeiro deles baseado na Criminologia Tradicional, chamado de Eficientismo, que prima pelo emprego de medidas eminentemente repressivas para o “combate ao crime”, produzindo efeitos pontuais ou meramente simbólicos, (re)produzindo exclusão social². Já o segundo discurso é vinculado a Criminologia Crítica, chamado de Garantismo, que entende ser necessária a minimização do âmbito de atuação do Sistema Penal e, para isso, desenvolve formas não-penais de prevenção e controle da criminalidade promovendo a inclusão social através do desenvolvimento de políticas públicas democráticas que incentivem a participação da sociedade e sejam voltadas para a garantia dos direitos do cidadão caracterizando uma **segurança cidadã**³.

Do mesmo modo, na América Latina é reproduzido este debate em torno destas duas vertentes da Política Criminal em razão do crescimento das taxas de criminalidade desde a década de 1980, principalmente em relação aos crimes violentos (homicídio e roubos

¹ CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. Canadá: CIPC, 2008, p. 39-43.

² DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005, p. 94-96.

³ BARATTA, Alessandro. “O conceito de segurança na Europa”. Texto apresentado na disciplina Polícia e Direitos Humanos do curso de Mestrado em Criminologia, Direito penal e processo penal da Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 16 a 19 de julho de 2001, p. 3.

violentos)⁴, mas também em razão da influência política e econômica dos atores globais sobre os países em desenvolvimento, levando a definição da agenda regional no que concerne à segurança pública. Dessa forma, as ações aqui aplicadas refletem o debate travado na esfera mundial, por isso também se dividem entre medidas relacionadas ao Eficientismo, principalmente sob influência norte-americana, e medidas relacionadas ao Garantismo, notadamente sob influência europeia⁵.

Portanto, nos últimos vinte anos há uma tendência mundial de implementação de pesquisas, projetos, políticas públicas e fóruns vinculados a Política Criminal Garantista focados no desenvolvimento de medidas preventivas para diminuição da criminalidade urbana, no apoio aos governos municipais para detectarem e formularem medidas efetivas para problemas criminais específicos, na garantia de direitos aos cidadãos e na inclusão da sociedade civil no debate e formulação das políticas públicas, ou seja, predispostos a desenvolver uma verdadeira segurança cidadã⁶.

Dentro desta perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo compreender a inserção do conceito de segurança cidadã na América Latina a partir da década de 1980 levando em consideração o seu contexto histórico, social e econômico e, assim, definir suas características. Para tanto, partimos da ideia de que no contexto latino-americano subsiste forte influência da Política Criminal eficientista tanto nas esferas de decisão política quanto no senso comum e no meio acadêmico.

Utilizaremos como exemplo da inclusão desta Política Criminal alternativa na agenda regional o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido no Brasil, pois este Programa exprime a atual diretriz do governo federal para políticas de segurança pública nas três esferas de poder.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo serão descritas as linhas teóricas da Criminologia por meio da mudança do Paradigma Etiológico, no marco da Criminologia Tradicional, para o Paradigma da Reação Social em que se baseia a

⁴ CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Ob. Cit., 2008, p. 152-153.

⁵ ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 125-126.

⁶ CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). Ob. Cit., 2008, p. 39.

Criminologia Crítica e, paralelamente, serão delineadas as tendências da Política Criminal contemporânea relacionadas a cada um dos paradigmas. Após, serão analisados os principais conceitos e características do modelo da Nova Prevenção, tipo de Política Criminal alternativa vinculada à Criminologia Crítica.

No segundo capítulo analisaremos o desenvolvimento da Criminologia Tradicional no contexto latino-americano e as suas implicações para a implementação do modelo da segurança cidadã.

No terceiro capítulo estudaremos o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) como tipo de Política Criminal alternativa aplicada à esfera local que oficialmente se define com uma mudança de referencial no tocante à segurança pública no Brasil e que, portanto, objetiva a aplicação de práticas democráticas e cidadãs nesta seara.

CAPÍTULO I – TENDÊNCIAS DA POLÍTICA CRIMINAL CONTEMPORÂNEA

Neste capítulo, primeiramente, será demonstrado o desenvolvimento da Criminologia através da análise da mudança do Paradigma Etiológico para o Paradigma da Reação Social relacionando às Políticas Criminais adotadas por cada um dos enfoques teóricos. Após, será analisado o modelo da Nova Prevenção como tipo de Política Criminal baseada no paradigma da Criminologia Contemporânea, abordando suas características específicas e o seu desenvolvimento no continente europeu.

1.1 O Paradigma Etiológico e a Criminologia Tradicional: desenvolvimento da Política Criminal Tradicional

A Criminologia, como ramo autônomo da ciência, surge no contexto histórico da transformação do Estado liberal para o Estado intervencionista em que a noção de segurança pública está ligada ao conceito de segurança jurídica, pois “qualquer restrição estatal de liberdade pressupõe uma autorização jurídica, emanada de regras produzidas democraticamente. Na equação liberal, a liberdade só pode ser restringida em nome da liberdade”⁷.

Após a edição, em 1876, da emblemática obra “L’Uomo delinquente” de Cesare Lombroso, desenvolve-se a Criminologia Tradicional sob o prisma do Paradigma Etiológico. O crime, sob este enfoque, é definindo como fato dado, natural, inerente à sociedade; e aqueles que o cometem como seres determinados biológica, psicológica e socialmente à prática delituosa. Esta Criminologia preocupa-se com as causas da criminalidade, causas consideradas em si mesmas; ou seja, elementos autônomos de análise. A Criminologia, então, é uma ciência causal-explicativa. Nesse sentido, a causa do crime revela-se determinante para a compreensão da ciência criminológica.

De acordo com Enrico Ferri, principal representante da Escola Positiva italiana (que posteriormente se consolida na Criminologia Positivista enquanto ciência), o crime é determinado por três causas: (1) causas relacionadas ao criminoso em si; (2) causas concernentes às características físicas do criminoso (as quais demonstram a predisposição do indivíduo ao cometimento do delito e a sua anormalidade em face da sociedade normal,

⁷ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 74.

perspectiva vinculada à antropologia lombrosiana); e (3) causas relacionadas ao ambiente físico e social onde está inserido o criminoso⁸.

Sendo a causa do crime o delinquente determinado naturalmente a cometer delitos, o centro do objeto de estudo da Criminologia restringe-se ao criminoso, objetivando precipuamente a aplicação da pena para a defesa da sociedade frente àquele indivíduo perverso. Surge, conseqüentemente, a prevenção especial, dirigida especificamente ao criminoso e objetivando sua correção para que este possa conviver em sociedade – prevenção especial positiva – ou a sua neutralização para que o mesmo seja impossibilitado de cometer novos delitos – prevenção especial negativa – caracterizando um “combate contra a criminalidade (o ‘mal’) em defesa da sociedade (o ‘bem’) respaldado pela ciência”⁹.

O enfoque etiológico do delito permeia toda a história do Direito Penal moderno, pois surge juntamente com a consolidação da Ciência Penal na Europa, incorporando princípios desenvolvidos na Escola Clássica¹⁰ e acrescentando novas proposições, formando o que Alessandro Baratta denomina de Ideologia da Defesa Social¹¹, paradigma ideológico que legitima e justifica a atuação do Sistema Penal¹².

⁸ ANDRADE, Vera Regina de. *Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum*. Centro de ciências jurídicas: Florianópolis, 2007. Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Seq30Andrade-ParadigmaEPRSMPPCCSC.pdf> Acesso em: 12 maio 2009, p. 2.

⁹ Idem, ibidem.

¹⁰ Consiste nas teorias desenvolvidas no século XVIII até meados do século XIX, chamada também de fase pré-científica, no âmbito do Iluminismo, sobre o crime, o criminoso e a pena, utilizando o método racionalista. Subdivide-se em dois períodos, um filosófico tendo como principal representante Cesare Beccaria e um período jurídico, tendo como expoente Francesco Carrara. Surge em contraposição as penas arbitrárias e excessivas do Regime Absolutista, lutando por uma Justiça Penal humanitária e legalmente segura, por isso mesmo esta Escola foi denominada “garantista”. Estabelece o crime, objeto de seus estudos, como ente jurídico e abstrato, o criminoso como aquele que age livre e conscientemente (livre-arbítrio) para o cometimento de um delito (culpabilidade) e a responsabilidade penal daquele que comete o delito somente poderá ser auferida se houver esta determinação livre e consciente. A pena, para esta Escola, possui dupla função, primeiramente preventiva (Beccaria), surgindo a prevenção geral negativa que consiste na intimidação pela pena cominada em abstrato e a função retributiva (Carrara). (ANDRADE, Vera Regina de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 45-60)

¹¹ Alessandro Baratta reconstruiu o conteúdo a Ideologia da Defesa Social enunciando os seguintes princípios:

- a) Princípio de legitimidade: O Estado está legitimado a reprimir a criminalidade através das instâncias oficiais de controle social, pois é representa a sociedade.
- b) Princípio do bem e do mal: o crime é um dano para e o delinquente um ser disfuncional inserido em uma sociedade boa.
- c) Princípio de culpabilidade: o delito é a manifestação de uma atitude interior reprovável contrária as normas da sociedade.
- d) Princípio da finalidade ou da prevenção: a pena tem a dupla função de retribuir e prevenir o crime através de uma contramotivação adequada ao comportamento criminoso.
- e) Princípio da igualdade: o crime é cometido por uma minoria desviante e a lei penal é aplicada igualmente para todos aqueles que cometem delitos.

Dentro da perspectiva tradicional de criminologia o Direito Penal criminaliza determinadas condutas e o Sistema Penal seleciona dentre os indivíduos que cometeram estas mesmas condutas aqueles que sofrerão a punição promovendo a ressocialização destes indivíduos perturbadores da ordem social por meio do sistema prisional.

Tendo em vista esta seletividade de bens e pessoas é possível verificar a função não declarada que o Sistema Penal cumpre. Segundo Alessandro Nepomoceno Pinto esta função latente ocorre pois “enquanto o seu poder de repressão foca em uma espécie de criminalidade, deixando-a visível aos olhos de todos, por outro lado não reprime a maioria das condutas criminalizadas na lei, especialmente as perpetradas por camadas sociais imunes à repressão do sistema”¹³.

Sobre a seletividade do Sistema Penal Alessandro Barata afirma:

Há uma enorme disparidade entre o número de situações em que o sistema é chamado a intervir e aquelas em que este tem possibilidade de intervir e efetivamente intervém. O sistema de justiça penal está integralmente dedicado a administrar uma reduzidíssima porcentagem das infrações, seguramente inferior a 10%. Esta seletividade depende da própria estrutura do sistema, isto é, da discrepância entre os programas de ação previstos nas leis penais e as possibilidades reais de intervenção do sistema¹⁴.

Nesta linha, a Criminologia Tradicional funciona também como ciência justificadora desta ordem social posta, na medida em que não a questiona, baseando-se em dados oficiais criados por este Sistema Penal seletivo e não levando em conta os fatores sociais e econômicos que condicionam a atuação desta instância de controle social. Segundo Lola Aniyar de Castro, a Criminologia Tradicional nada mais é do que manutenção do controle social vigente. A aludida autora a define como “a organização sistemática de conhecimentos e técnicas, originais ou provenientes de ciências ou disciplinas diferentes,

f) Princípio do interesse social e do delito natural: as condutas definidas nos códigos penais representam a ofensa a interesses fundamentais para a sociedade. (BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p.42-43).

¹² “A ideologia da defesa social sintetiza, desta forma, o conjunto de representações sobre o crime, a pena e o Direito Penal construídas pelo saber oficial e, em especial, sobre as funções socialmente úteis atribuídas ao Direito Penal (proteger bens jurídicos lesados garantindo também uma penalidade igualmente aplicada para os seus infratores) e à pena (controlar a criminalidade em defesa da sociedade, mediante a prevenção geral (intimidação) e especial (ressocialização))” (ANDRADE, Vera Regina de. Ob. Cit., 1997, p.137)

¹³ PINTO, Alessandro Nepomoceno. O sistema penal: suas verdades e mentiras. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 182.

¹⁴ BARATTA, Alessandro. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. *Fascículos de Ciências Penais*, Porto Alegre, n. 2, abr./maio/jun. 1993, p. 49.

orientadas para o fortalecimento do controle social e para a manutenção, por essa via, do sistema ao qual serve”¹⁵.

Sustentada por esta perspectiva, desenvolve-se uma linha de Política Criminal relacionada ao Paradigma Etiológico, o Eficientismo Penal, que objetiva a prevenção de delitos por meio de mecanismos institucionais de controle social, a fim de que a aplicação das sanções repressivas impostas por este sistema sejam suficientemente exemplares para evitar a ocorrência de novos delitos. Esta linha de políticas de segurança aponta condutas criminalizadas partindo do Sistema Penal constituído e determina onde este sistema deverá ser reformado, indicando apenas modificações internas (de funcionamento), agindo, portanto, como “conselheira da sanção penal”¹⁶.

No final do século XX surge nos Estados Unidos o modelo da “Tolerância Zero” baseado nesta linha de Política Criminal sob o enfoque tradicional da Criminologia. Segundo Alessandro Baratta este modelo corresponde “à política como administração do *status quo* social”¹⁷, ou seja, baseada na eliminação dos grupos minoritários socialmente perigosos para a manutenção de grupos sociais dominantes. Para este autor o modelo eficientista é caracterizado pelo fomento da exclusão social, adoção de políticas tecnocráticas, centralista e autoritárias, legitimação da desigualdade, redução dos direitos fundamentais e privatização da segurança (disponível somente para a parcela da sociedade que tem condições de pagar por ela enquanto o restante da população sofre com a criminalidade) em que os cidadãos se colocam no papel de policiais por meio da vigilância da vizinhança¹⁸.

Também o Movimento de Lei e Ordem (*Law and Order*) representa bem este tipo de Política Criminal, visto que é utilizado como poderoso discurso político amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Alberto Silva Franco afirma que leis informadas por princípios eficientistas objetivam tranquilizar o cidadão e acalmar a opinião pública em relação ao problema da insegurança o que demonstra que leis deste tipo exercem

¹⁵ ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 55. Ainda, nesta mesma obra a autora define controle social como: “o conjunto de sistemas normativos (religião, ética, costumes, usos, terapêutica e direito – este último entendido em todos os seus ramos, na medida em que exercem esse controle reprodutor, mas especialmente no campo penal; em seus conteúdos como em seus não-conteúdos) cujos portadores, através de processos seletivos (estereotipia e criminalização) e estratégias de socialização (primária e secundária ou substitutiva), estabelecem uma rede de contenções que garantem a fidelidade (ou, no fracasso dela, a submissão) das massas aos valores do sistema de dominação; o que, por motivos inerentes aos potenciais tipos de conduta dissonante, se faz sobre destinatários sociais diferencialmente controlados segundo a classe a que pertencem” (p. 53-54).

¹⁶ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996, p. 35.

¹⁷ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 8.

¹⁸ Idem, p. 6-7.

unicamente uma função simbólica¹⁹, não atingindo sua finalidade oficialmente manifesta, a diminuição da criminalidade.

Ainda sob este ponto de vista, o Estado tem o dever, por intermédio do monopólio da força, de efetivar o “combate ao crime” e garantir à sociedade o convívio “harmônico”, extirpando-se dela aqueles que se mostram “perigosos” ou “inconvenientes”. Tal leitura nos remete forçosamente ao conceito de Estado formulado por Thomas Hobbes: “Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum”²⁰ (grifei).

Theodomiro Dias Neto explica a função legitimadora deste tipo de discurso penal:

O discurso da segurança pública cumpre hoje esse papel de legitimação da repressão estatal. Trata-se de discurso sustentando por símbolos mutantes – drogas, terrorismo, crime organizado, imigração ilegal – mas que invariavelmente enfatiza a necessidade de fortalecimento dos poderes repressivos do Estado como condição de coexistência social pacífica²¹.

Dessa forma, há a consolidação de uma Criminologia voltada para o criminoso e suas características, buscando nele a solução para a criminalidade, sem que haja um questionamento sobre o sistema econômico social no qual o fenômeno criminal está inserido. Do mesmo modo, desenvolve-se uma Política Criminal voltada ao “combate à criminalidade”, utilizada exclusivamente como meio de ajuste para o Sistema Penal continuar exercendo sua função legitimadora.

1.2 Paradigma da Reação Social e a Criminologia Crítica: desenvolvimento da Política Criminal Alternativa

Em contraposição à Criminologia Tradicional e ao Paradigma Etiológico está a Criminologia Crítica e o Paradigma da Reação Social baseados na Sociologia Criminal Contemporânea. O questionamento das Teorias Biopsicológicas tem início com o desenvolvimento da Teoria Estrutural-Funcionalista da Anomia e da Criminalidade de Emile Durkheim.

¹⁹ FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos: anotações sistemáticas à lei 8.072/90*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 83.

²⁰ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 131.

²¹ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 74.

Com a Teoria Estrutural-Funcionalista da Anomia e da Criminalidade criada por Durkheim tem início a inserção de teorias sociológicas no âmbito da Criminologia Contemporânea que leva em consideração a reação social através de uma visão macrossociológica do crime²². A Teoria da Anomia inovou ao descrever o delito como fenômeno normal e funcional. O delito é normal na medida em que ocorre em qualquer sociedade, pois surge da dinâmica normal da ordem social e é funcional no sentido de que este proporciona estabilidade e desenvolvimento de novas normas dentro de uma sociedade quando não ultrapassa limites razoáveis²³. Sendo assim, é questionada a anormalidade que as Teorias Biopsicológicas conferem ao delito (cometido por um pequeno grupo de indivíduos da sociedade) e ao delincente (indivíduos patologicamente determinados ao cometimento de delitos).

Posteriormente, nos Estados Unidos do início do século XX, surge a Escola de Chicago desenvolvendo a Teoria Ecológica que analisa o impacto do crescimento urbano no aumento da criminalidade em razão do crescimento demográfico acelerado daquela época. Esta teoria relaciona o incremento das taxas de criminalidade a degradação dos valores sociais mais elementares, como os valores familiares, devido o crescimento exagerado e desorganizado das cidades que aproximam sobremaneira as áreas comerciais e industriais (áreas criminógenas) das áreas residenciais. Apesar do evidente caráter “etiológico” esta Escola desloca a análise do crime como simples vontade do indivíduo de violar a norma penal.

A partir dos estudos da Escola de Chicago há o desenvolvimento de um importante aporte teórico da Sociologia Criminal Contemporânea, as teorias do interacionismo simbólico²⁴ e da etnometodologia²⁵, teorias sociológicas que estudam a realidade social, partindo da premissa de que as relações sociais são fruto das interações

²² ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 8. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2009. (Vol. 1), p. 269.

²³ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 59-68.

²⁴ “Segundo o interacionismo simbólico, a sociedade – ou seja, a realidade social – é constituída por uma infinidade de interações concretas entre indivíduos, aos quais um processo de tipificação confere um significado que se afasta das situações concretas e continua a estender-se através da linguagem” (Idem, p. 87). Ou seja, é indispensável para a análise da criminalidade a realidade social na qual está inserida, pois está em constante modificação em razão dos diversos significados atribuídos a determinadas condutas através da interação entre os indivíduos.

²⁵ “Também segundo a etnometodologia, a sociedade não é uma realidade que se possa conhecer sobre o plano objetivo, mas o produto de uma “construção social”, obtida graças a um processo de definição e de tipificação por parte de indivíduos e de grupos diversos. E, por conseqüência, segundo o interacionismo e a etnometodologia, estudar a realidade social (por exemplo, o desvio) significa, essencialmente, estudar estes processos, partindo dos que são aplicados a simples comportamentos e chegando até as construções mais complexas” (Idem, ibidem)

ocorridas entre os indivíduos produzindo a definição de significados das diversas situações concretas, sendo que estes significados são transmitidos a outros indivíduos e grupos sociais através da comunicação. Ou seja, a realidade social é um conjunto de significados de situações concretas determinados por grupos sociais.

Sob o enfoque destas duas teorias sociológicas se desenvolve o Labeling Approach determinando o delito como um conceito construído no âmbito das relações sociais e o delinquente como aquele que age de acordo com a conduta definida como delito por esta sociedade e que, por isso, é selecionado e etiquetado como tal, dentre todos aqueles indivíduos que cometeram a mesma conduta. Ou seja, o delito não é mais definido como natural e inerente a sociedade e o delinquente não é mais um ser determinado antropologicamente ao cometimento de crimes. Para a efetivação da definição e seleção dos indivíduos que serão etiquetados como criminosos concorrem processos de controle social formal (atores institucionais) e informal (atores da sociedade civil).

A partir dessa perspectiva tem início uma mudança de objeto de estudo da Criminologia, saindo da pessoa do criminoso e do ambiente em que este se encontra para a reação social do delito e para o Sistema Penal entendido como “um processo articulado e dinâmico de criminalização ao qual concorrem todas as agências do controle social, desde o Legislador (criminalização primária), passando pela Polícia e a Justiça (criminalização secundária) até o sistema penitenciário e os mecanismos de controle social informal”²⁶.

Nesse contexto teórico é superado o Paradigma Etiológico pelo Paradigma da Reação Social, baseado na teoria do Labeling Approach. Após esta mudança a criminalidade passou a constituir um produto do controle social que a define de acordo com a escolha dos bens penalmente protegidos e das condutas ofensivas a estes bens em razão de interesses sócio-econômicos, sendo atribuída a determinados indivíduos selecionados dentre aqueles que praticaram semelhante infração²⁷.

Alessandro Baratta define o objeto de estudo do Paradigma da Reação Social desta forma:

Esta direção de pesquisa parte da consideração de que não se pode compreender a criminalidade se não se estuda a ação do sistema penal, que a define e reage contra ela, começando pelas normas abstratas até a ação das

²⁶ ANDRADE, Vera Regina de. Ob. Cit., 2007, p. 4.

²⁷ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 161.

instâncias oficiais (polícia, juízes, instituições penitenciárias que as aplicam), e que, por isso, o status social de delinqüente pressupõe, necessariamente, o efeito da atividade das instâncias oficiais de controle social da delinqüência, enquanto não adquire este 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 “delinqüente”.²⁸

Com a Recepção Alemã do Labeling Approach e as Teorias Conflituais da Criminalidade há a consolidação do Paradigma da Reação Social e da Criminologia Crítica. O autor Fritz Sack, principal representante da Recepção Alemã do Labeling Approach, partiu do estudo da criminalidade latente, ou seja, aquela que não aparece nas estatísticas oficiais em razão da alta cifra negra que cercam alguns crimes, como os de colarinho branco, gerando um falso quadro de distribuição da criminalidade. Para Sack a aplicação do atributo criminal a determinados sujeitos (com as suas conseqüências jurídicas – responsabilidade penal – e sociais – estigmatização) é feita pelas instâncias oficiais em razão da utilização das meta-regras²⁹ baseadas nas relações sociais de produção e nas relações de poder construídas na sociedade e, apenas em um segundo momento, pelos tipos penais. Sendo assim, Sack concluiu que a criminalidade é uma realidade social construída e constitui um “bem negativo” igualmente aos bens positivos (patrimônio, renda e privilégio)³⁰.

Já as Teorias Conflituais da Criminalidade inserem uma perspectiva política do fenômeno criminal ao Paradigma da Reação Social, afirmando que a criminalidade, assim como o Direito Penal, possui natureza política e, por isso, os valores basilares do Direito Penal são definidos por aqueles indivíduos detentores do poder de definição dos delitos como tais³¹. A partir deste momento levam-se em consideração os interesses sociais, políticos e econômicos que pautam a atuação do Sistema Penal.

Dessa forma, sob o enfoque do Paradigma da Reação Social, consolida-se a Criminologia Crítica elaborando sua análise do problema criminal sob uma perspectiva macrossociológica. Esta linha da Criminologia considera as diferenças de poder e de

²⁸ Idem, p. 86.

²⁹ Sack desenvolveu o estudo sobre as regras e as meta-regras para explicar a criminalidade latente existente nas sociedades. Para o autor as regras constituem normas objetivas e gerais e as meta-regras normas de interpretação e de aplicação daquelas regras gerais. A meta-regra está ligada a estrutura social de uma sociedade e está baseada nas relações sociais de produção e de poder construídas na sociedade. Dessa forma, as *basic rules*, meta-regras ou regras de aplicação são produzidas pela interação dos sujeitos, constituindo “regras objetivas do sistema social” que conferem significados a fatos e situações e que “formam a substância de sentido de qualquer situação ou ação” (Idem, p. 105).

³⁰ Idem, p. 104-109.

³¹ Idem, p. 117-129.

interesses políticos, sociais e econômicos entre os grupos da sociedade, examina os sistemas de controle social formal e informal, desde as definições do senso comum, passando pelas definições legislativas e finalizando na aplicação do direito penal por meio das instâncias oficiais, para concluir que o Sistema Penal é repressivo e funciona de forma seletiva tanto em relação aos bens jurídicos escolhidos pelo legislador para sofrerem a tutela do Direito Penal (a chamada “criminalização primária”) quanto em relação às pessoas selecionadas dentre todas aquelas que cometeram a mesma conduta para sofrerem a atuação do Sistema Penal (a chamada “criminalização secundária”).

Portanto, para a Criminologia Crítica o Sistema Penal instituído para coibir a violência (discurso oficial) é, na verdade, reproduzidor desta mesma violência, na medida em que se utiliza da “violência institucional”³² para atingir sua finalidade oficial de controlar o problema criminal, o que demonstra a predisposição do Sistema Penal para violar os direitos fundamentais do homem em razão de sua forma de atuação.

Deste modo, à luz do Paradigma da Reação Social, busca-se desenvolver uma Política Criminal alternativa ao modelo eficientista que entende ser necessário minimizar o âmbito de atuação do Sistema Penal, além de procurar novas formas não-penais de prevenção e controle da criminalidade dentro da perspectiva do minimalismo penal.

De acordo com Maria Lucia Karam:

A lógica punitiva é incompatível com o caminho transformador, que não pode ser trilhado com a reprodução dos mecanismos que sustentam um sistema que, como o penal, se funda na dominação e na exclusão, não havendo como alcançar sociedades mais generosas e solidárias com a utilização de métodos idênticos aos que se quer superar³³.

Sob o enfoque garantista, é necessário o desenvolvimento do que Alessandro Baratta denomina de “política integral de proteção e satisfação dos direitos humanos e fundamentais”³⁴, referencial que procura promover a inclusão social e a igualdade

³² Alessandro Baratta afirma que a “violência institucional” é aquela realizada por um órgão do Estado, um governo, um exército ou a polícia. Afirma, ainda, que a violência institucional é apenas um tipo específico de violência dentro da “violência estrutural” que constitui “a repressão das necessidades reais e portanto dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social”. (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 47).

³³ KARAM, Maria Lúcia. Segurança pública e processo de democratização. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 3, n. 5/6, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1º e 2º semestres de 1998, p. 176.

³⁴ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 3. O propósito desta política integral é a busca pela efetivação dos Direitos Humanos levados em consideração na definição extralegal proposta por Alessandro Baratta. Para este autor os Direitos Humanos constituem a garantia efetiva das “necessidades reais” de um indivíduo, de um grupo ou de um povo, sendo que “necessidades reais” são as “potencialidades de existência e qualidade de

por meio de uma política democrática dirigida ao *empowerment* dos grupos sociais minoritários (como resultado e também condição de realização desta política pública), na qual o problema da segurança constitui somente uma parte de sua esfera de atuação e que, por isso, a Política Criminal e o Direito Penal são apenas elementos subsidiários³⁵.

Portanto, para Alessandro Baratta, este tipo de política pública constitui um “modelo alternativo legítimo”³⁶, pois está pautado na garantia efetiva das necessidades reais dos indivíduos, na aplicação do Direito Penal somente em última instância, na inclusão social por intermédio do desenvolvimento de políticas públicas democráticas que incentivem a participação da sociedade na solução do problema da insegurança urbana, caracterizando, assim, uma verdadeira **segurança cidadã** voltada para a garantia dos direitos do cidadão pelo cidadão.

Neste tipo de política pública, a cidadania é indissociável da segurança dos cidadãos, pois esta não pode ser garantida dentro do marco dos direitos humanos sem a presença de uma política social que promova a cidadania³⁷. Dessa forma, o sentido de cidadania aqui encontrado está na noção de direito a ter direitos (civis, políticos, sociais, culturais), a se determinar como sujeito social ativo participante da formulação da própria sociedade por meio de propostas de atuação no espaço que o rodeia³⁸. Portanto, a cidadania neste sentido constitui, na lição de Vera Regina de Andrade:

[...] a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global...), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e

vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social” (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 46-47).

³⁵ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 6-7.

³⁶ Idem, p. 3. Entretanto, Alessandro Baratta ressalta a necessidade de busca da efetivação do ideal Estado de Direito, ou seja, aquele que garanta minimamente as condições necessárias para a preservação da liberdade dos cidadãos. (apud NASPOLINI, Samyra H., Alessandro Nepomoceno. O sistema penal: suas verdades e mentiras. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 18).

³⁷ DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas públicas de segurança: no contexto de consolidação das instituições democráticas e das reformas econômicas neoliberais. In: *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1º semestre de 1997, p. 114.

³⁸ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 104-105.

necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigualmente tensionado pela regulação social³⁹

Sendo assim, uma política pública de segurança cidadã constitui uma política ampla que envolve vários setores (públicos e privados) para a promoção de medidas preventivas direcionadas a garantir a qualidade de vida e a dignidade humana dos cidadãos⁴⁰, principalmente daqueles menos favorecidos dentro da dinâmica social, de forma a proporcionar a estes mesmos cidadãos acesso às necessidades básicas inerentes ao pleno exercício da cidadania.

1.3 Nova Prevenção: modelo de política criminal alternativa

A Nova Prevenção constitui uma resistência ao Eficientismo Penal e à Criminologia Tradicional, determinando-se no sentido de produzir uma política integrada ampla de promoção dos direitos humanos fundamentais. No campo da segurança pública prima por medidas de prevenção aos delitos, promovendo a resolução dos conflitos sociais de forma pacífica, visando sempre à inclusão social e à tolerância entre indivíduos. Para tanto, se dirige ao Direito Penal somente em situações realmente necessárias; ou seja, este se torna instrumento subsidiário⁴¹, diferentemente de políticas baseadas na Criminologia Tradicional que priorizam a repressão.

Objetiva-se, portanto, um modelo de política pública pautado em tolerância e democracia que resulte em uma “segurança socialmente fundada.”⁴² Foca em situações de criminalidade urbana, principalmente em delitos que comprometem a dinâmica das cidades, como degradação física dos espaços públicos, furtos, vandalismo, barulhos, falta de iluminação, condutas chamadas de “incivildades” e “desordem”⁴³, que geram insegurança na população. O modelo da Nova Prevenção possui quatro conceitos-chave segundo Theodomiro Dias Neto.

O primeiro deles é a **interdisciplinaridade**, que consiste em analisar o problema da segurança sob vários aspectos (sociológico, histórico, político, econômico, antropológico, criminológico) e não somente do ponto de vista das políticas de segurança

³⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos de violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 77.

⁴⁰ ARRIAGADA, Irma; GODOY, Lorena. *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. Revista de la CEPAL, n. 70. Santiago do Chile, 2000, p. 108.

⁴¹ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 103.

⁴² Idem, p. 114.

⁴³ Idem, p. 113.

pública pautadas no Direito Penal, visto que tais políticas restringem sua ação ao momento pós-delito, atuando somente no nível sintomatológico, reagindo de forma repressiva sobre aqueles grupos etiquetados como perigosos, o que se mostra ineficaz para a finalidade precípua deste tipo de modelo de Política Criminal que é a prevenção da criminalidade⁴⁴.

Destarte, a proposta de ampliação dos meios de solução do problema, envolvendo demais disciplinas que geralmente não são levadas em consideração, reflete o modo como é visto o problema da insegurança. Ao se admitir a existência de outras formas de resolução do problema, admite-se também que este é causado por diversas razões que não simplesmente o cometimento livre e consciente de condutas tidas como delituosas. Ou seja, a responsabilidade pela conduta violadora da norma não é vista como única e exclusiva do indivíduo que a perpetrou, mas também influenciada por fatores diversos.

Assim, levam-se em consideração os problemas sociais que influenciam a insegurança urbana, tentando solucioná-los ao invés de focar um indivíduo ou grupo social determinado⁴⁵. Procura-se entender os problemas existentes na sociedade e encontrar formas de solucioná-los que, exatamente por extrapolarem a esfera penal, demandam soluções que igualmente extrapolem esta esfera da pena e, por isso, envolva demais disciplinas.

Ao compreender melhor os problemas geradores de insegurança por intermédio da cooperação de várias ciências, há maiores possibilidades de preveni-lo, evitando que todo e qualquer forma de problema social vire problema de segurança pública, pois se restringe à atuação penal àquelas condutas que realmente necessitam de resolução por meio da pena, enquanto os demais problemas são resolvidos por outras vias⁴⁶. Dessa forma, condutas que afetam o convívio social de ordem educacional ou mesmo de saúde não são levadas para a área penal, mas resolvidas com medidas adequadas à situação social vinculada às referidas condutas.

A **interagencialidade** é o segundo conceito-chave. Por ele entende-se que é necessário relativizar a função do sistema de justiça criminal como única forma de resolução dos conflitos sociais. A polícia, tida como principal responsável institucional pela resolução do problema de segurança, passa a interagir com outras agências e setores, públicos ou privados, para encaminhar aqueles casos que não são de sua estrita competência e que, por

⁴⁴ Idem, p. 105.

⁴⁵ Idem, p. 83.

⁴⁶ Idem, p. 75.

isso mesmo, poderiam ser solucionados de outras formas. A polícia passa a ser uma instituição necessária, mas não a única para a resolução dos conflitos sociais no âmbito da segurança⁴⁷.

Nesse sentido, surgem novas formas de prevenção direcionadas ao ambiente físico, ou seja, voltadas às características físicas do local que propiciam o cometimento de delitos ou aumentam o sentimento de insegurança da sociedade, chamadas “medidas de prevenção situacional”⁴⁸, ou políticas de prevenção direcionadas ao indivíduo, seja aquele que cometeu a conduta delituosa ou mesmo a vítima, políticas que possuem o objetivo de modificar possíveis causas sociais de delitos por intermédio de medidas que envolvem vários setores (educação, saúde, transporte, cultura) e a participação da sociedade para a realização de uma programa de desenvolvimento integral da comunidade, chamadas “medidas de prevenção social”⁴⁹.

As medidas de prevenção podem ainda ser classificadas de acordo com os seus objetivos, diminuição do cometimento de delitos, diminuição de riscos de vitimização e diminuição de situações problemáticas; ou, ainda, de acordo com a coletividade a que se destina a medida: aquelas dirigidas à população como um todo (chamada de prevenção primária); aquelas focadas em indivíduos ou grupos que tenham maiores possibilidade de serem vítimas ou ofensores (denominada de prevenção secundária); e aquelas direcionadas aos violadores das normas ou vítimas (prevenção terciária), sendo que do cruzamento destas medidas de prevenção resulta o “modelo de prevenção integrada” com nove níveis de prevenção que podem ser mais bem visualizados no quadro abaixo⁵⁰:

MODELO DE PREVENÇÃO INTEGRADA

	Ofensores	Vítimas	Situações
Primária	1	4	7
Secundária	2	5	8

⁴⁷ Idem, p. 114-115.

⁴⁸ GÁRCIA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 423.

⁴⁹ CHALOM, Maurice; LÉONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz; VÉZINA, Claude. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidade (CIPC); Ciudades más Seguras. Chile: SUR, 2001, p. 9.

⁵⁰ ZACKSESKI, Cristina. *A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005)*. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 51.

Terciária	3	6	9
-----------	---	---	---

Estes nove níveis de prevenção à criminalidade podem ser assim considerados: as medidas relacionadas à diminuição do cometimento de delitos são divididas entre aquelas de natureza primária (direcionadas a toda a sociedade com a finalidade de fortalecimento dos laços sociais no âmbito da família, escola e comunidade, objetivando a inclusão social), aquelas de natureza secundária (focando em possíveis grupos de risco com a finalidade de educar, prevenindo a ação destes grupos direcionada às práticas delituosas) e, ainda, aquelas de natureza terciária (direcionadas aos que já cometeram o delito para que não venham a cometê-lo novamente). As medidas relacionadas à diminuição de vitimização são divididas em primárias (práticas que levam em consideração toda a comunidade para evitar que indivíduos se tornem vítimas de delitos por meio de informação), em secundárias (práticas direcionadas especificamente a grupos vulneráveis ao delito, tais como mulheres, crianças e idosos, de forma que diminua a possibilidade de serem vítimas) e, finalmente, em terciárias (as quais objetivam o amparo às vítimas de delitos).

E as medidas direcionadas à diminuição de situações problemáticas (prevenção situacional) também são divididas em primárias (direcionadas a melhorias no ambiente que possam desestimular o cometimento de delitos e contribuir para a possível reação das vítimas), em secundárias (objetivam a melhoria de áreas com índices médios de criminalidade ou áreas em que a população se sinta mais insegura) e, por fim, em terciárias (medidas direcionadas à mudança física em áreas que realmente possuem altos índices de criminalidade, medidas estas com a finalidade de diminuir tais índices)⁵¹.

Assim, por meio da cooperação entre agências estatais ou não-estatais, se torna mais consistente a prevenção do delito, pois por intermédio de medidas direcionadas ao problema e capazes de realmente resolvê-los (por não levarem em conta somente a esfera penal de resolução de conflitos), aumentam as possibilidades de eficácia das medidas e de aceitação das mesmas pela comunidade.

O terceiro conceito-chave é a **participação da sociedade civil** nos debates e decisões sobre o problema da segurança, nascendo “uma cultura de enfrentamento dos

⁵¹ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 120-124.

conflitos, capaz de viabilizar pactos de tolerância e convivência pacífica entre distintas concepções de liberdade e bem-estar em um mesmo espaço territorial”⁵².

Por este conceito se tem por finalidade a discussão pela sociedade do problema criminal em seus diversos aspectos, ao invés de simplesmente vincular uma quantidade indiscriminada de situações problemáticas a resposta repressiva e estigmatizante, do Sistema Penal. Objetiva-se a inclusão da sociedade na discussão sobre o problema criminal para que possam surgir soluções que atendam às necessidades de todos, em maior ou menor grau, desde que amplamente discutidas. Assim, a discussão de alternativas aos conflitos sociais proporciona maior aceitação das medidas realizadas naquela comunidade que deliberou sobre seus próprios problemas, garantindo-se maior aceitação também da polícia, a qual passa a funcionar como instituição que assegura a efetivação das medidas determinadas pela própria sociedade⁵³.

Nesse sentido, Theodomiro Dias Neto preleciona sobre a importância de uma gestão democrática dos conflitos sociais:

O potencial democrático desses chamados modelos de prevenção comunitária está no surgimento de uma conduta de enfrentamento político dos conflitos, capaz de viabilizar pactos de tolerância e convivência pacífica entre distintas concepções de liberdade e bem-estar em um mesmo espaço territorial. Quando essas tensões são canalizadas politicamente e as partes podem expor e negociar as suas pretensões, reconhecendo a legitimidade das pretensões adversárias, criam-se as condições para uma gestão pública, socialmente fundada, e não meramente estatal e repressiva, dos conflitos⁵⁴.

Nessa direção, os programas de integração entre sociedade e polícia constituem exemplos de inserção da participação da sociedade civil na discussão do problema da insegurança, pois partem da ideia segundo a qual a sociedade em parceria com a polícia pode e deve interferir no modo de atuação da organização policial para determinação dos problemas e fixação das soluções, tornando as medidas aplicadas mais eficazes e melhor compreendidas pela sociedade. Há, portanto, uma democratização da organização policial⁵⁵.

Para que possam ser programas de integração realmente democráticos a polícia deve estar preparada, caso contrário poderá ser criado um sistema de vigilância em que

⁵² Idem, p. 125.

⁵³ Idem, p. 126.

⁵⁴ Idem, p. 125-126.

⁵⁵ CHALOM, Maurice; LÉONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz; VÉZINA, Claude. Ob. Cit., 2001, p. 42.

os cidadãos se tornam policiais e não policiais em cidadãos⁵⁶ que é o esperado dentro de uma política pública integrada.

Dessa forma, a ideia de “policimento comunitário” pressupõe uma mudança de padrão por parte das instituições policiais em que deve ser enfatizada a ação preventiva de delitos por meio da integração entre sociedade e forças policiais e não a ação repressiva do encarceramento, pois “o isolamento da polícia daqueles a quem ela deve servir gera, com frequência, um sentido de perseguição, já que a polícia mantém pouco contato regular com os cidadãos comuns”⁵⁷.

O quarto e último conceito-chave descrito por Theodomiro Dias Neto é o da **descentralização**. O problema da segurança pública é complexo e pode ser mais bem visualizado na esfera local, pois é onde aparecem de forma mais clara os problemas causadores da insegurança. Por isso as políticas que cuidam deste problema devem ser discutidas também no âmbito municipal e particularizadas de acordo com as distinções econômicas, sociais, étnicas e culturais desta esfera, de tal forma que atenda às condições daquele espaço urbano⁵⁸. É necessário adequar o tipo de medidas a serem utilizadas de acordo com o local em que está sendo aplicada e para isso é necessário a realização de uma análise esmiuçada dos problemas desenvolvidos naquela localidade para que estas medidas possam efetivamente produzir resultados satisfatórios.

Neste sentido Maria Lúcia Karam afirma que:

No campo da criminalidade convencional, há de ser superada a visão limitada às ações individualizadas e o enfoque globalizante dado pelo sistema penal e pela mídia. Os problemas de insegurança são geralmente locais (determinados bairros de uma cidade, determinadas ruas de um bairro) e diferenciados. A análise dos riscos verdadeiros, circunscritos a seus limites reais, pode permitir soluções mais efetivas⁵⁹.

Tal ideia de descentralização de competências entre esferas internas do Estado e esferas externas surge em razão da demanda por maior governabilidade pelo Estado, devido o excessivo aparato estatal burocrático centralizador e a complexidade de uma sociedade democrática e pluralista que cada vez mais exige maior agilidade nas soluções de

⁵⁶ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 6-7.

⁵⁷ GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005, p. 189.

⁵⁸ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., p. 131-133.

⁵⁹ KARAM, Maria Lúcia. Ob. Cit., 1998, p. 177.

problemas⁶⁰. Assim, tanto a inserção da participação da sociedade civil na discussão sobre o problema criminal, quanto a incumbência de competências aos municípios, constituem formas de descentralização estatal que ampliam o debate sobre o tema e instigam o desenvolvimento de soluções distintas.

A sistemática da Nova Prevenção representa uma melhora significativa em relação às Políticas Criminais associadas à Criminologia Tradicional por criar novas formas não-penais de solução de conflitos baseadas em ações voltadas para a inclusão social e tolerância (e não para a exclusão e intolerância), além de estimular a participação da comunidade na criação dessas soluções, atendendo aos problemas que efetivamente as afetam e solucioná-los, também, de forma mais eficaz por se ter um controle maior sobre a real resposta de determinada medida no âmbito daquela sociedade.

Entretanto, demanda uma análise dos problemas sociais da comunidade para a aplicação dos diferentes níveis de prevenção e, assim, garantir uma efetiva resposta ao problema criminal, caso contrário torna-se uma política de erro e acertos que pode inclusive piorar o problema e levar a uma demanda por repressão por parte daquela comunidade. Por outro lado, este tipo de Política Criminal foi desenvolvido para a realidade europeia em que se tem um longo desenvolvimento histórico e social de tal forma que naqueles países já está sedimentado o modelo político democrático. Dessa forma, este tipo de política garantista terá um melhor desenvolvimento e resultado em comunidades com este desenvolvimento social democrático.

1.4 Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU)

O Fórum Europeu para a Segurança Urbana (FESU) é uma organização não-governamental, sediada em Paris, composta por 300 governos locais que formam a rede de cidade “*SécuCités*” com o objetivo de incentivar a criação e efetivação de políticas de prevenção da criminalidade, fortalecendo o papel das autoridades locais no âmbito das políticas nacionais, europeias e internacionais⁶¹.

⁶⁰ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 46-47.

⁶¹ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Paris, 2010. Disponível em <<http://www.fesu.org/index.php?id=159&L=5>>. Acesso em: 01 de abril de 2010.

1.4.1 Origem e desenvolvimento

O FESU desenvolve suas atividades desde 1987, ano em que foi criado pela iniciativa do então presidente da Câmara Municipal de Epinay-sur-Seine e do então prefeito de Barcelona, Pasqual Maragall, em parceria com o Conselho Europeu, após a realização, em Barcelona, do Segundo Colóquio Europeu sobre a Prevenção da Insegurança Urbana que objetivava a discussão do problema da segurança urbana nas cidades que participavam do encontro⁶².

Após o Colóquio e a criação do Fórum Europeu para a Segurança Urbana foram realizados diversos encontros entre os membros do FESU com a participação de países de outros continentes para o debate dos tipos de políticas que seriam aplicadas para a solução do problema da insegurança urbana. O Fórum desenvolve suas atividades através de conferências sendo que cinco desses encontros tiveram maior importância para a sua consolidação.

O primeiro deles foi a Conferência Europeia e Norte-Americana sobre a Segurança e a Prevenção da Criminalidade no Ambiente Urbano, convocada pelo Fórum de coletividades locais europeias para a segurança urbana e pela Conferência dos prefeitos dos Estados Unidos realizada na cidade de Montreal em 1989 priorizando temas relacionados ao sentimento de insegurança e a comportamentos “incivilizados” como a delinquência juvenil, crimes de rua e a crimes relacionados à toxicodependência⁶³. Neste encontro foi ressaltada a importância das comunidades locais na produção de políticas no âmbito internacional⁶⁴.

O segundo encontro foi a Segunda Conferência Internacional para a Segurança, as Drogas e a Prevenção da Delinquência no Ambiente Urbano realizada em 1991 na cidade de Paris que envolveu países da Ásia, África, Europa, Oceania e América Latina. Nesta Conferência foi destacada a necessidade de atuação dos municípios e das comunidades locais na produção de medidas para a prevenção da criminalidade. Na Conferência de Paris foi fundado o Centro Internacional de Prevenção da Criminalidade (CIPC) pelo Fórum Europeu para a Segurança Urbana, pela Federação Canadense das Municipalidades, pela

⁶² ZACKSESKI, Cristina. A reconstrução da trajetória do Fórum Europeu pela Segurança Urbana. UniCEUB: Brasília, 2004. Disponível em: < http://www.criminologiacritica.com.br/textos/A_RECONSTRUCAO.pdf >. Acesso em: 19 abril 2010, p. 1-2.

⁶³ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 4-5.

⁶⁴ ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 2004, p. 3-4.

Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos e pelo Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana⁶⁵.

O terceiro importante encontro foi realizado na cidade do Porto, em 1995, onde os participantes observaram a necessidade da realização de pesquisas nas cidades para monitoramento de informações sobre a segurança pública. A partir de então seriam criados observatórios locais para a reunião de informações advindas de órgãos oficiais (informações formais) e de informações coletadas por setores da sociedade civil (informações informais)⁶⁶.

O quarto encontro intitulado Conferência Europeia “Sicurezza e Democrazia 2001” foi realizado em Nápoles no ano de 2000 e contou com a participação dos membros do Fórum Europeu para Segurança Urbana. Nesta Conferência foi aprovado o Manifesto das Cidades “Seguridad y Democracia”⁶⁷ que sistematizou os princípios e recomendações adotados pelo FESU⁶⁸.

O quinto encontro foi a Conferência “Seguridad, Democracia e Ciudades” realizado na cidade de Zaragoza foi em 2006 reunindo diversos atores locais tais como autoridades políticas, polícia, juízes procuradores, trabalhadores, educadores e responsáveis pela saúde pública, mais de 220 cidades e cerca de 40 países⁶⁹. Nesta Conferência foi produzido e aprovado o Manifesto de Zaragoza⁷⁰ em que foram renovados os princípios e recomendações sistematizadas no Manifesto de Nápoles.

1.4.2 Composição e organização

O Fórum Europeu para a Segurança Urbana é formado pela rede de cidades europeias denominada “SécuCités” com cerca de 300 governos locais organizados em uma estrutura horizontal. A “SécuCités” tem como objetivo, além de inserir as administrações locais no centro da discussão sobre a insegurança urbana, “prestar uma assistência técnica na ativação das coordenações locais, na formação dos responsáveis por essas coordenações e para a realização de uma análise da situação da segurança urbana em cada cidade”⁷¹. Atualmente as cidades do FESU se reúnem uma vez por ano por meio de Assembléia Geral

⁶⁵ Idem, p. 4-5.

⁶⁶ Idem, p. 8.

⁶⁷ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. *Manifesto de Zaragoza*. Paris, 2006. Disponível em <<http://zaragoza2006.fesu.org/index.php?lang=es>> Acesso em 01 abril 2010.

⁶⁸ ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 2004, p. 11.

⁶⁹ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Ob. Cit., 2006.

⁷⁰ Idem, ibidem.

⁷¹ ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 2004, p. 20.

composta por todos os seus membros⁷², além de outras Conferências realizadas em cidades participantes ou não do Fórum, mas que com ele mantêm vínculo.

O FESU é dirigido por um Comitê Executivo composto por 21 autoridades locais eleitas em junho de 2009, presidido por Juan Alberto Belloch Julbe, Presidente da Câmara Municipal de Zaragoza, e por mais 6 Fóruns Nacionais – Fórum Belga (FBPSU), Fórum Espanhol (FEPSU), Fórum Francês (FFSU), Fórum Italiano (FISU), Fórum Português (FPPSU) e Fórum Luxemburguês (FLPSU).

1.4.3 Princípios e recomendações

O Fórum Europeu para a Segurança Urbana tem como finalidade discutir e propor alternativas ao problema da insegurança urbana, principalmente àqueles relacionados com a microcriminalidade urbana e condutas incivilizadas⁷³, por meio de uma política integrada, em que o sistema penal atua subsidiariamente a outras formas de controle social, de forma a consolidar as políticas de prevenção nos âmbitos local, nacional e internacional, sempre visando a implementação de políticas que promovam a inclusão social, o respeito aos direitos fundamentais, que discutam os problemas sociais através de uma visão multiagencial pautada no fortalecimento da comunidade através de uma gestão orientada de “baixo para cima”⁷⁴.

O FESU estabelece a segurança como um problema complexo, que envolve vários fatores, como a deficiência em educação, saúde, meio ambiente e processos de urbanização, os quais resultam do acesso desigual da população aos meios necessários e suficientes para uma vida digna e, conseqüentemente, do conflito de interesses gerados por tais desigualdades⁷⁵. Portanto, acredita que a solução para a insegurança encontra-se em outros meios que não o penal razão pela qual rechaça a ideia de resolução de conflitos unicamente por intermédio da ação policial.

⁷² Em 2010 a Assembléia Geral do FESU será realizada em 11 de maio, em Berlim, como parte do 15º Congresso Alemão para a Prevenção do Crime que tem como tema “Como as cidades podem conciliar segurança e direitos fundamentais?”. Também está planejada uma Assembléia Geral Extraordinária para formalizar mudanças no estatuto do que incluem aumento do número de membros do Comitê Executivo e mudança do nome do Fórum de “the European Forum for Urban Safety” para “the European Forum for Urban Security”. (FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Ob. Cit., 2010).

⁷³ Microcriminalidade e condutas incivilizadas constituem infrações de menor porte que são capazes de gerar insegurança na vida cotidiana das grandes cidades. (ZACKSESKI, Cristina. Da prevenção penal à “nova prevenção”. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 177-178).

⁷⁴ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Ob. Cit., 2010.

⁷⁵ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Ob. Cit., 2006.

Ademais, o Fórum leva em consideração a segurança como um bem comum necessário para o desenvolvimento sustentável, inclusão social e acesso a outros bens comuns essenciais para a vida em sociedade; portanto, afirma a necessidade da persecução de políticas de prevenção da insegurança urbana, com o desempenho de atores econômicos e sociais, assim como a participação da comunidade, formando um sistema de justiça criminal integrado⁷⁶. Nesse sentido, em razão da complexidade do problema e da localização do mesmo – centros urbanos – prioriza o desenvolvimento de políticas que têm as autoridades locais como atores principais. Destarte, a criação da “SécuCités” demonstra o anseio do aludido Fórum em colocar as autoridades locais como centro criador de medidas preventivas.

⁷⁶ FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Ob. Cit., 2010.

CAPÍTULO II – O DESENVOLVIMENTO DA CRIMINOLOGIA NA AMÉRICA LATINA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA

Neste capítulo será demonstrada a influência da Criminologia e Política Criminal tradicionais na América Latina, sua influência até os dias de hoje e suas implicações para o desenvolvimento de uma Criminologia e Política Criminais contemporâneas latino-americanas.

2.1 Criminologia Tradicional como modelo legitimador do controle social na Americana-Latina

A ideologia punitiva de uma sociedade responde à ideologia dominante em um momento histórico determinado, subordinando-se às leis do mercado de trabalho, que implica a constatação de importantes transformações dessa ideologia em diferentes instâncias históricas e de acordo com as necessidades de cada sociedade⁷⁷.

Partindo desta premissa exposta por Rosa Del Olmo no seu livro *A América Latina e sua Criminologia* podemos afirmar que na América Latina o desenvolvimento do controle punitivo responde as necessidades sociais apresentadas em determinado momento histórico.

Os modelos punitivos aplicados na América Latina guardam estrita relação com os modelos desenvolvidos nos países centrais em razão da necessidade destes de legitimarem uma ordem a ser estabelecida nos países latino-americanos, pois “o tipo de disciplina necessária para que as relações sociais nos países periféricos se mantenham dentro do marco previsto pelas potências imperiais condiciona o tipo e a forma dos sistemas de controle”⁷⁸.

Dessa forma, a ciência positivista se adequava exatamente às necessidades de controle social dos países centrais sobre os países latino-americanos. Primeiramente era necessário amenizar os problemas sociais surgidos em razão da colonização através do controle social dos colonizados e escravizados. Em um segundo momento era preciso controlar as populações urbanas sobrevividas do recente processo de industrialização. E, posteriormente, seria necessário o controle social dos excluídos do sistema econômico

⁷⁷ DEL OLMO, Rosa. *A América Latina e sua criminologia*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 60.

⁷⁸ ANIYAR DE CASTRO, Lola. Ob. Cit., 2005, p. 33.

neoliberal⁷⁹. Assim, em diferentes momentos a ciência e a Criminologia Positivista foram utilizadas como forma de controle social sob formas distintas (seja através das teorias biológicas que fomentavam o racismo, seja através das teorias biopsicológicas que afirmavam a inferioridade da miscigenação de raças na América Latina).

De outra parte, estes sistemas de controle social legitimadores providos dos países centrais encontraram amplo terreno para serem aplicados na América Latina em razão das elites locais que de pronto adotaram tais sistemas para justificarem seu poder frente à sociedade local e, também, frente aos países centrais. Para Rosa Del Olmo esta adoção da ideologia dos países centrais pelas elites locais tem por finalidade legitimar a sua relação de classe dominante local com os países dominantes internacionais e, por outro lado, legitimar a sua própria posição de classe dominante no âmbito local⁸⁰.

Sob esta perspectiva, a adoção da ciência Positivista pelos países centrais (europeus primeiramente e norte-americanos em um momento posterior) ajustou-se às estruturas sociais da época assim como ao sistema político e econômico desenvolvido. Da mesma forma, esta ciência também é adotada na América Latina com estas finalidades específicas. Portanto, durante o período neocolonial, o positivismo científico, através das teorias biopsicológicas, justificou o controle social local afirmando que os problemas locais tinham como fundamento a limitação mental e inferioridade das raças que compunham as sociedades latino-americanas. Assim, negros e índios seriam os delinquentes natos, portanto, “o spencerismo (positivismo ou darwinismo social) foi a ideologia racista própria do neocolonialismo”⁸¹.

Portanto, a inserção da Criminologia Positivista ligada ao estudo do delincente para buscar soluções para a criminalidade possuiu um caráter de legitimação das discrepâncias sociais estabelecidas na América Latina, de justificação para a permanência de elites locais no poder e para estabelecer ordem em uma sociedade confusa e desorganizada após a decretação de independência dos países colonizadores.

Rosa Del Olmo descreve a função justificadora da inserção da ciência europeia na América Latina:

⁷⁹ DEL OLMO, Rosa. ob. Cit., 2004, p. 159-165.

⁸⁰ Idem, p. 162.

⁸¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2º semestre de 1997, p. 31.

Para as classes dominantes da América Latina, seria a melhor explicação para justificar o surgimento dos “resistentes” à “ordem”, cumprindo assim esta nova ciência uma importante função ideológica, precisamente porque estes países eram formados por diferentes grupos sociais. O fundamental nesse momento era enfatizar que os problemas locais não eram produto das contradições desse tipo de sociedade, nem gerados pelo próprio funcionamento das relações de produção no capitalismo. Para as classes dominantes, os problemas locais obedeciam mais às características individuais inerentes a esses “resistentes”.⁸²

Para Rosa Del Olmo o que também justifica a significativa influência da Criminologia Positivista na América Latina seria a “internacionalização de normas universais”⁸³ em razão da criação de instituições internacionais que fomentariam a difusão da ciência desenvolvida nos países centrais para os países periféricos consolidando-se, posteriormente, na “transnacionalização do controle punitivo”⁸⁴, pois “não era suficiente que cada organização difundisse internacionalmente seus princípios, sobretudo quando existia ideologicamente um denominador comum”⁸⁵. Sendo assim, em um segundo momento, na América Latina foram adotadas políticas de linha positivista influenciadas pelos Estados Unidos em razão da nova ordem econômica e política com a consolidação e desenvolvimento do capitalismo enquanto modelo econômico vigente e a forte influência norte-americana no cenário internacional.

Para Lola Aniyar de Castro as políticas aplicadas na América Latina resultam da imitação pelas instâncias oficiais das políticas aplicadas nos países centrais e que esta dependência científica gerada pela vinculação político-econômica aos países desenvolvidos, juntamente com a aplicação integral dos conhecimentos científicos gerados por estes grandes centros, proporcionou o desenvolvimento de uma Criminologia diferenciada nos centros acadêmicos, no sentido de que se desenvolveu uma ciência independente nas universidades de países de democracia formal, o que seria um início de uma verdadeira Criminologia Crítica do controle social na América Latina⁸⁶. Todavia, quando se trata de países com regime autoritário, o Direito Penal e a Criminologia, de forma auxiliar, possuem fundamentalmente uma função legitimadora da violência, função utilizada sob a forma da “doutrina de segurança nacional”⁸⁷, a qual, por se tratar de doutrina inerente ao

⁸² DEL OLMO, Rosa. Ob. Cit., 2004, p. 173.

⁸³ Idem, p. 72-73.

⁸⁴ Idem, p. 133-156.

⁸⁵ Idem, p. 134.

⁸⁶ ANIYAR DE CASTRO, Lola. Ob. Cit., 2005, p. 52-55.

⁸⁷ Idem, p. 75-77.

funcionamento do regime de exceção, dificulta o desenvolvimento (mesmo que restrito ao universo acadêmico) desta teoria criminológica crítica.

A adoção da Doutrina de Segurança Nacional pelos países da América Latina constitui momento histórico recente importante, pois demonstra a utilização de um modelo antidemocrático e militarizado de sistema punitivo intimamente ligado ao modelo criminal positivista sob forte influência norte-americana em razão do contexto histórico e político mundial da Guerra Fria que ainda permeia os discursos penais latino-americanos.

Esta ideologia importada dos Estados Unidos da América e largamente utilizada na América Latina durante os governos militares constitui a garantia da “segurança nacional” contra “inimigos” internos e externos ameaçadores da consecução dos “objetivos nacionais”. Percebe-se que se trata de uma ideologia maleável que pode ser utilizada para qualquer fim, pois tem como característica principal a indeterminação dos conceitos utilizados nas respectivas leis⁸⁸. Os “inimigos” podem ser de determinada raça, classe social, setor econômico, etnia ou partidários de uma ideologia, os “inimigos” serão aqueles determinados que assim o sejam por quem esteja no comando do “poder nacional” naquele momento histórico. A realização desta ideologia proporciona o aparelhamento do Estado para o “combate ao inimigo” através de um aparato militar repressivo que utiliza principalmente a violência e a tortura, pois o “inimigo interno” não é um cidadão com seus direitos e garantias legais, mas sim um inimigo nocivo que deve ser extirpado do convívio social em razão da sua periculosidade.

O discurso da Segurança Nacional quando surgiu, foi utilizado para legitimar o combate, literalmente, de opositores políticos do regime militar. Entretanto, mesmo com o fim das ditaduras militares e da modificação do momento histórico no qual não se comporta mais o combate a opositores políticos (seja pelo fim do dualismo político existente na época, seja pela agenda de garantia dos direitos humanos difundida mundialmente que oficialmente não tolera mais a violência por pertencimento a grupo político) este discurso continua a ser utilizado, porém com a modificação de quem sejam os “inimigos”.

Na década de 1980 a Doutrina de Segurança Nacional foi “atualizada” para abarcar as novas demandas sócio-econômicas, assim, passou-se a vincular os delitos comuns

⁸⁸ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*. Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000, p. 89.

aos delitos políticos na forma dos delitos de crime organizado (“narco-guerrilhas”) e do terrorismo⁸⁹. Atualmente os “inimigos” são as grandes massas urbanas excluídas dos benefícios do sistema econômico, ou seja, “o conceito de inimigo interno sobreviveria à ditadura, sendo recuperado em documentos militares, já em pleno processo de redemocratização, deslocado da criminalidade política para a criminalidade comum, para a compreensão da violência urbana”⁹⁰.

Por outro lado, a recepção do Paradigma da Reação Social pela América Latina proporcionou a verificação das discrepâncias entre o discurso oficial dos países centrais adotados por aqui e a realidade efetiva que se impunha, demonstrando a função legitimadora da Criminologia Tradicional e o embasamento para uma forma de desenvolver Criminologia Crítica dentro da perspectiva latino-americana⁹¹.

Conforme Eugenio Raúl Zaffaroni:

Com o aparecimento da criminologia da reação social na América Latina, manifestou-se – com maior evidência do que nos países centrais, em razão da violência operativa mais forte ou menos sutil de nossos sistemas penais marginais – a falsidade do discurso jurídico-penal. Por outro lado – e, talvez esta tenha sido sua contribuição mais importante – esta criminologia neutralizou por completo a ilusão do suposto defeito conjuntural, superável num nebuloso futuro⁹².

Como afirmamos anteriormente, o Direito Penal possui uma função simbólica em relação aos seus fins pretendidos, e a Criminologia Tradicional caracteriza-se por legitimar uma ordem social estabelecida. E assim não foi diferente com a aplicação dessas ciências na América Latina. Dessa forma, tanto o Direito Penal europeu aplicado à sociedade latino-americana quanto a Criminologia utilizada para o estudo da criminalidade, funcionaram como instrumentos legitimadores e justificadores de uma atuação repressiva e segregacionista, permanecendo até os dias atuais no imaginário da sociedade latino-americana.

⁸⁹ Idem, p. 99.

⁹⁰ BATISTA, Nilo. A violência do estado e os aparelhos policiais. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2º semestre de 1997, p. 151.

⁹¹ ANIYAR DE CASTRO, Lola. Ob. Cit., 2005, p. 105.

⁹² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996, p. 35. Para este autor o falso discurso penal latino-americano não resulta das características conjunturais dos sistemas penais da América Latina produzidos pelo subdesenvolvimento da área, mas sim pelas características estruturais dos sistemas penais (seletividade, reprodução da violência, criação de condições para maiores condutas lesivas, corrupção institucionalizada, concentração de poder, verticalização social e destruição das relações horizontais ou comunitárias) que não são passíveis de modificação sem a eliminação do próprio sistema penal (p. 14-15).

2.2 A inserção do modelo de política criminal alternativa na América Latina

Na América Latina ainda subsiste a influência do Paradigma Etiológico na concepção de políticas públicas de segurança urbana em razão do momento histórico ditatorial recente e de um processo de desenvolvimento social embrionário. Sendo assim, modelos de Política Criminal alternativos quando aplicados no contexto sócio-econômico latino-americano ganham feições distintas, principalmente se levado em consideração que os modelos penais aqui aplicados geralmente são importados dos grandes centros produtores de conhecimento e, portanto, quando transportados para a realidade da América Latina sofrem mudanças para se adaptar a ela.

Em razão da forte presença desta concepção tradicional da Criminologia na América Latina a aplicação de políticas públicas vinculadas à Criminologia Crítica ou não é assimilada na sua essência ou são alteradas para se adaptarem a realidade local, em razão da sua importação de países com estruturas sociais, econômicas e políticas distintas das encontradas na América Latina. Sendo assim, a tentativa de realização local de uma Política Criminal alternativa orientada para a proteção dos direitos humanos - segurança cidadã - apresenta caráter distinto do original, pois é aplicada visando a manutenção da ordem pública, em nome da qual encontramos frequentemente violações aos citados direitos.

A noção de segurança cidadã está estritamente ligada à garantia dos direitos humanos através de uma política democrática de inclusão social e só pode ser atingida se há um processo de acumulação histórica no campo social. Na história da América Latina não há tal desenvolvimento, pois esta é marcada pelo autoritarismo incompatível com políticas democráticas. Portanto, a concepção de segurança cidadã está voltada ao conceito de ordem pública, disciplina, controle social e estabilidade das relações de poder, vinculado primeiramente ao funcionamento do sistema⁹³.

Como dito anteriormente a influência da Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pelos Estados Unidos e aplicada na América Latina em um passado recente, que dividia a sociedade em “cidadãos” (respeitosos da ordem) e “inimigos internos” (indivíduos subversivos), típica divisão maniqueísta e estigmatizante da sociedade de influência etiológica, é incompatível com a aplicação de uma política que tem como objetivo principal a inclusão social. Com efeito, na concepção latino-americana de segurança cidadã o Estado

⁹³ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. La seguridad ciudadana em Latinoamerica. In. *Revista Del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*. Nº 21 – 22, Vol. XIII, 2º sem. 1989 – 1º sem. 1990, p. 15.

vale-se da repressão como principal meio para atingir manutenção da ordem⁹⁴, pois o inimigo da estabilidade da ordem pública deve ser eliminado, resolvendo-se, assim, os problemas sociais de forma violenta tal qual se observa no modelo do Eficientismo Penal.

Portanto, os sistemas penais latino-americanos ainda são marcados pela militarização e burocracia que dificulta, ou melhor, inviabiliza a aplicação de medidas preventivas democráticas voltadas para integração social e desenvolvimento humano. Por outro lado, ainda é recorrente no senso comum a ideia da sociedade dividida em cidadãos e inimigos/criminosos em que se mostra necessário medidas imediatistas de combate ao crime, o que dificulta a compreensão por parte da população das medidas preventivas da política pública integrada.

Com o objetivo de desenvolver estudos sobre a segurança cidadã na América Latina foi criado recentemente um fórum para tratar sobre o tema da segurança urbana inspirado nos moldes do Fórum Europeu para a Segurança Urbana (FESU) chamado de Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia.

2.3 O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia (FLASUD)

O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e a Democracia (FLASUD) é uma organização não governamental internacional composto por oito municípios latino-americanos com o objetivo de desenvolver pesquisas no âmbito da segurança urbana e dos direitos fundamentais com o fim precípuo de consolidar a democracia no âmbito local e global⁹⁵.

2.3.1 Origem e composição

O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia surge a partir da Conferência de Nápoles, realizada pelo Fórum Europeu para Segurança Urbana (FESU) no ano de 2000, quando o México, participando daquela Conferência, propõe uma reunião entre municípios latino-americanos para a deliberação de um fórum da América Latina que tratasse sobre o problema da segurança urbana nos moldes do FESU. A reunião de constituição do FLASUD realizou-se no México, em 2001, com a participação de municípios

⁹⁴ Idem, p. 19.

⁹⁵ FÓRUM LATINO-AMERICANO PARA A SEGURANÇA URBANA. Cidade do México, 2010. Disponível em <<http://www.flasud.org/flasud.html>>. Acesso em 29 abril 2010.

da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. E hoje o Fórum Latino-Americano é membro associado do Fórum Europeu para a Segurança Urbana⁹⁶.

O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia é composto por oito membros com direito a voto sendo três municípios do Brasil (Araraquara, Ribeirão Preto e Porto Alegre), dois municípios do México (Cidade do México e Apaseo el Grande - Guanajuato), dois municípios da Colômbia (Flandes e Chapinero) e um município da Argentina (El Rosario)⁹⁷. Possui um Conselho Diretor presidido por César Herrera Díaz representante do município de Flandes, Colômbia, que se reúne através de Assembléia Geral⁹⁸.

O FLASUD possui, ainda, uma rede de membros associados que não têm direito a voto, mas realizam atividades em parceria com o Fórum Latino-Americano, dentre eles estão o Fórum Europeu para a Segurança Urbana (FESU) e o Fórum Africano para a Segurança Urbana⁹⁹.

2.3.2 *Objetivos*

O Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia tem como objetivo estabelecer um vínculo entre as autoridades locais e regionais da América Latina e para tanto organiza e promove a realização de pesquisas através de formação de redes que promovam um intercâmbio de conhecimentos entre especialistas envolvendo temas relacionados a segurança urbana e direitos fundamentais¹⁰⁰.

O FLASUD não possui uma carta de recomendações própria como possui o Fórum Europeu para a Segurança Urbana (FESU) com o Manifesto de Zaragoza, entretanto por sua ligação com o FESU percebe-se que o Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia segue as recomendações elencadas pelo FESU na medida em que objetiva o desenvolvimento de estudos pautados na preservação dos direitos fundamentais. Ademais, o FLASUD inseriu em seu nome a palavra *democracia* diferentemente do FESU o que demonstra a preocupação de seus membros em debater o tema democracia na América

⁹⁶ Idem, ibidem.

⁹⁷ Idem, ibidem.

⁹⁸ Neste ano a Assembléia Geral do Fórum Latino-Americano será realizada no dia 10 de outubro em Buenos Aires, Argentina. (Idem, ibidem).

⁹⁹ Idem, ibidem.

¹⁰⁰ Idem, ibidem.

Latina, tendo em vista que os países latino-americanos possuem um processo de formação da democracia recente e embrionário.

Percebe-se, portanto, que o Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana e Democracia possui uma atuação sem grande expressão no contexto latino-americano no que diz respeito à produção de conhecimento acadêmico para basear o desenvolvimento de medidas preventivas adequadas à realidade da América Latina no campo da segurança urbana, diferentemente do FESU que é o principal propulsor do desenvolvimento da Política Criminal alternativa na Europa.

CAPÍTULO III – O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI) COMO O MODELO DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA NO ÂMBITO LOCAL

Neste capítulo trataremos dos principais eixos e abordagens do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) enquanto um exemplo de política pública vinculada a Política Criminal alternativa na América Latina.

3.1 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) é uma iniciativa do Ministério da Justiça para o controle da violência e da criminalidade no Brasil com o fim de melhorar a segurança pública no país, para tanto prevê a articulação entre políticas de segurança pública e políticas sociais, priorizando a utilização de medidas preventivas. O Programa é executado pelo Governo Federal através do Ministério da Justiça em cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios e prevê, ainda, a participação da comunidade¹⁰¹.

O PRONASCI foi instituído pela Medida Provisória nº 384 de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007, posteriormente alterada pela Lei nº 11.707 de 19 de junho de 2008, sendo que quatro Decretos regulamentam dispositivos daquela Lei e outras providências são regulamentadas por portarias do Ministério da Justiça¹⁰².

3.1.1 Diretrizes

O PRONASCI possui como diretiva a garantia dos direitos humanos e o incentivo da participação da comunidade para promover cultura de paz e a convivência pacífica entres os indivíduos. Para tanto propõe o emprego de ações de natureza variada que vão desde a criação e o fortalecimento das redes sociais e comunitárias, passando por programas que garantam a inclusão social de adolescentes e jovens, e programas de apoio a vítimas, até ações de valorização dos profissionais de segurança pública, de modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, de ressocialização de indivíduos que

¹⁰¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *O que é o Pronasci*. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

¹⁰² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Legislação*. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>. Acesso em: 30 abril 2010.

cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional e de medidas que intensifiquem e ampliem o enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial¹⁰³.

3.1.2 Participação dos entes federados

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é coordenado pelo Ministério da Justiça com a cooperação dos entes federados que deverão vincular-se voluntariamente ao Programa através de instrumento de cooperação federativa desde que cumpram condições determinadas em lei¹⁰⁴. Dessa forma, para aderir ao Programa o ente federado deverá, entre outras condições, criar o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) estadual ou municipal, apresentar plano diretor do sistema penitenciário, garantir a participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública e assegurar o comprometimento de efetivo policial para atuar nas ações de pacificação territorial. Atualmente, o PRONASCI possui convênio com 22 Estados da Federação e uma série de municípios.

O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) é um fórum deliberativo e executivo organizado horizontalmente com o objetivo de promover a integração dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal sem, contudo, diminuir a autonomia destes órgãos sendo, portanto, o centro de articulação das esferas federal, estadual e municipal¹⁰⁵.

3.1.3 Ações estruturais

As ações do PRONASCI são divididas em duas frentes: estruturais e locais¹⁰⁶. As ações estruturais são direcionadas principalmente às instituições policiais e demais instâncias de segurança pública e justiça, enquanto as ações locais são direcionadas aos focos determinados pela Lei nº 11.530/2007.

¹⁰³ BRASIL. *Lei Nº 11.530 de 24 de outubro de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 30 abril 2010.

¹⁰⁴ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁵ Sobre o GGI no nível municipal ver: RIBEIRO, Ludmila; CORTES, Vanessa de Amorim. *Guia prático para constituição e funcionamento de gabinete de gestão integrada municipal*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

¹⁰⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília: IPEA, 2009. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas Públicas*. v. 3. Brasília: IPEA, 2009, p. 762.

As ações estruturais são voltadas basicamente para a modernização e aperfeiçoamento das instituições de segurança pública e do sistema prisional e para a valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários¹⁰⁷.

Para a valorização dos profissionais de segurança é previsto o projeto Bolsa-Formação, instituído pela lei nº 11.530/2007, que objetiva a qualificação profissional dos policiais militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos através de cursos anuais oferecidos pelo Ministério da Justiça ou cursos de pós-graduação integrantes da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)¹⁰⁸ mediante pagamento de auxílio ao profissional que participar do projeto e, em contrapartida, o estado-membro se obriga a instituir programas de policiamento comunitário¹⁰⁹. É previsto também a criação da Escola Superior da Polícia Federal para a capacitação de profissionais tanto da polícia federal quanto de outras corporações, assim como, diversos projetos de capacitação de profissionais ligados diretamente a segurança pública. Além do oferecimento de linhas de crédito para a aquisição da casa própria pelos profissionais da segurança pública, implantação de rede de ensino a distância e capacitação em direitos humanos¹¹⁰.

A implementação da Força Nacional de Segurança Pública, existente desde 2004, constitui ação de modernização das instituições de segurança pública. A Força Nacional, vinculada ao Ministério da Justiça, é composta por profissionais de elite das polícias e do corpo de bombeiros dos estados e possui treinamento rigoroso para o enfrentamento de situações extremas e emergenciais¹¹¹ que não são especificadas. Já foi utilizada no Espírito Santo (2005), Mato Grosso do Sul (2006), Rio de Janeiro (2007-2008),

¹⁰⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Programa Nacional de Segurança com Cidadania: Caderno Pronasci*, 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2007, p. 7-18. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

¹⁰⁸ A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) é vinculada ao Ministério da Justiça e reúne diversas Instituições de Ensino Superior que possuem curso de pós-graduação na área de segurança pública a serem disponibilizados aos profissionais da segurança pública. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Formação e capacitação*. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CF814ITEMID4A3525E3C802496E84AD5B27C6649AE7PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010).

¹⁰⁹ BRASIL. Ob. Cit., 2007.

¹¹⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 11-14.

¹¹¹ Idem, p. 7-8.

Paraná (2008), Acre (2008), Maranhão (2008-2009), entorno do Distrito Federal (2008), Alagoas (2008-2009) e Rondônia (2009)¹¹².

Em relação à modernização do sistema prisional o PRONASCI prevê a criação de mais vagas nos presídios femininos e a construção de novos presídios visando o “público específico” de jovens entre 18 e 24 anos. Prevê, ainda, a utilização de armas não-letais para o combate a criminalidade com a devida capacitação dos profissionais para o seu uso e a unificação dos sistemas de inteligência policial para melhor investigação dos crimes¹¹³.

3.1.4 Ações locais

As ações locais são orientadas por quatro focos prioritários. O primeiro deles é o foco etário que abrange a população de adolescentes e jovens entre 15 e 24 anos. O segundo foco prioritário é o social compreendendo os adolescentes e jovens egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência. O terceiro foco é o territorial em que as atuações serão direcionadas para as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídio e de crimes violentos. E, por fim, o foco repressivo, privilegiando o combate ao crime¹¹⁴.

O PRONASCI delimitou sua atuação a regiões metropolitanas com maior incidência de homicídios e crimes violentos criando os chamados “territórios de paz” no qual são desenvolvidos os programas voltados para a comunidade. Nestas regiões serão implantados os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M) para a articulação entre as polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guardas municipais, secretarias de segurança pública, sociedade e os Conselhos Comunitários de Segurança Pública que constituem espaços para a sociedade discutir juntamente com a polícia as soluções para os problemas relacionados à segurança pública no âmbito de sua comunidade¹¹⁵. Atualmente, foram

¹¹² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Força Nacional*. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMID03426B267B9F433CAB4E27A723369D83PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

¹¹³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 8-13.

¹¹⁴ BRASIL. Ob. Cit., 2007.

¹¹⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 19.

implantados dez “territórios da paz” nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal¹¹⁶.

Em relação ao foco etário e social a Lei nº 11.530/2007 institui o projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Projeto) com objetivo de promover a inclusão social de jovens e adolescentes moradores de rua ou expostos à violência urbana e doméstica. O participante deste projeto recebe auxílio financeiro para assistir a cursos de formação cidadã através de práticas esportivas, culturais e educacionais e o projeto Mulheres da Paz cujo objetivo é cooptação de mulheres influentes na comunidade que mediante auxílio financeiro deverão agir como agente multiplicador da cidadania e dos direitos das mulheres¹¹⁷.

3.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI): uma mudança de paradigma na Política Criminal local?

Para se realizar a análise de um programa de política pública no Brasil que envolva segurança pública e cidadania é necessário tecer considerações sobre duas questões fundamentais: (1) o tipo de Política Criminal que permeia a estrutura desta política pública de segurança; e (2) o tipo de cidadania que temos no Brasil.

Inicialmente, percebemos que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) é desenvolvido com o objetivo de consolidar uma mudança de enfoque em relação ao enfrentamento da criminalidade, demonstrando seu alinhamento com a Política Criminal alternativa, conforme se verifica no texto abaixo:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado em 2007 pelo governo federal e aprovado por consenso nas duas casas do Congresso Nacional, ilustra essa mudança de referencial, explicita a mobilização de esforços na consolidação desse novo paradigma e impulsiona diversas boas práticas que vêm sendo construídas no Brasil ao longo da última década. O programa tem como marca fundamental o enfrentamento da criminalidade, da violência e da sensação de insegurança, numa junção de políticas de segurança com ações sociais¹¹⁸.

¹¹⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Territórios de paz*. Brasília, 2010e. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ0FE4DE4EITEMIDCD822EBC992F4940A2051F535AB4C161PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

¹¹⁷ BRASIL. Ob. Cit., 2007.

¹¹⁸ CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Texto-base*. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=154>. Acesso em: 30 abril 2010, p 13.

Portanto, o PRONASCI se apresenta oficialmente como um programa transformador na medida em que traz consigo uma nova forma de perceber e solucionar o problema da criminalidade e violência no país, pois inclui ações de natureza social na política pública de segurança.

Entretanto, ao verificar os eixos do Programa descritos no seu *Caderno de Apresentação* (doravante denominado CA) notamos a presença, principalmente, de ações estritamente repressivas e ligadas ao funcionamento do Sistema Penal, conforme trecho transcrito:

Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência¹¹⁹.

Dessa forma, das quatro ações acima nominadas, percebe-se, por ordem de prioridade, que justamente a quarta e última é aquela a sugerir (isoladamente) a existência de uma segurança cidadã. Resta claro que a transcrição não revela finalidade taxativa, na medida em que o texto faz referência aos principais eixos do PRONASCI, o que certamente indica a existência de outros eixos vinculados ao citado Programa. Entretanto, na sua lógica de prioridades, é emblemático que o CA privilegia ações (principalmente as duas primeiras) nitidamente antagônicas à ideia de segurança com cidadania. Na verdade, a experiência concreta do PRONASCI, como política pública, tem demonstrado que os objetivos do Programa acabam por revelar ajustes internos de funcionamento do próprio Sistema Penal, sem questioná-lo e, muito menos, modificá-lo.

Ao analisarmos os principais projetos do PRONASCI, constatamos a nítida diretiva de que criminalidade se resolve primeiramente e, sobretudo, com a polícia. Esta situação é contrária às premissas de uma política de segurança pautada na integral promoção dos direitos fundamentais, pois, como visto no primeiro capítulo, para este enfoque a efetivação de uma política pública voltada para a promoção de segurança com cidadania pressupõe a diminuição substancial do campo de atuação do Sistema Penal, da qual a polícia é a parte mais visível em razão da sua ação seletiva e estigmatizante na escolha de sua clientela.

¹¹⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 4.

O principal pilar do PRONASCI é o incentivo a adoção do policiamento comunitário representando uma mudança na forma de atuação policial. Do CA do Programa se extrai o conceito de policiamento comunitário para o Programa:

Trata-se de um conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população. Os policiais comunitários acompanharão sempre a mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população¹²⁰.

Dessa forma, pelo conceito transcrito, a polícia deveria passar a orientar-se por uma nova estratégia de abordagem primando pela interação com os cidadãos para que se possa estabelecer uma relação de confiança mútua.

Na prática, um dos principais modelos de gestão policial comunitária no âmbito do PRONASCI são as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), instaladas nas comunidades carentes da cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de “trazer paz” às regiões metropolitanas onde serão alojadas¹²¹. No site do Ministério da Justiça encontramos referência às UPPs como o modelo bem-sucedido de policiamento comunitário adotado pelo PRONASCI no que diz respeito à diminuição da violência¹²². Porém, a atuação policial nessas unidades é pautada na violência, autoritarismo e repressão, violando sistematicamente direitos humanos, ou seja, não há parceria alguma entre a comunidade e a polícia para a prevenção ao crime, o que se observa é uma atuação policial autoritária e violenta¹²³.

O informe Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo da Humam Rights Watch demonstra a violência da atuação policial no

¹²⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 16.

¹²¹ SECRETARIA DE SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO. UPP. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>. Acesso em: 05 maio 2010.

¹²² “Segunda fase do PAC destina R\$ 3,2 bi para segurança pública”. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Notícias*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B4E0605ED%2DA923%2D47D1%2D8313%2D91B5B639C26E%7D¶ms=itemID=%7BE8FE21FB%2D3CDA%2D4996%2DA218%2D8F6D0E9D5B6%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>>. Acesso em: 05 maio 2010.

¹²³ Notícias demonstram a atuação violenta da polícia nas comunidades, por exemplo, o relato de um jovem morador do morro Santa Marta: “(...) Um dos autores das denúncias foi o rapper Fiell, um jovem negro que gosta de se vestir com roupas largas e que passou a ser rotineiramente abordado na entrada de sua comunidade. ‘A primeira vez em que fui desrespeitado, tive uma arma apontada para o meu rosto por um policial’, disse o rapper ontem (18), em um evento para o lançamento oficial da Cartilha Popular do Santa Marta: Abordagem Policial” (“Cartilha Popular do Santa Marta: Abordagem Policial”. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/cartilha-popular-do-santa-marta-abordagem-policial/>>. Acesso em: 05 maio 2010).

Outro exemplo: “Abuso de autoridade em favela com UPP preocupa pesquisadores”. GLOBO.COM, Rio de Janeiro, 8 março 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/05/abuso-de-autoridade-em-favela-com-upp-preocupa-pesquisadores.html>>. Acesso em: 09 maio 2010.

Rio de Janeiro. De acordo com esta pesquisa, para cada policial morto em serviço a polícia do Rio de Janeiro matou 43,73 pessoas no ano de 2008, o que demonstra a desconfiança de que as mortes causadas pela polícia do Rio são falsamente atribuídas a confrontos policiais que na verdade não existiram¹²⁴.

Dessa forma, o policiamento comunitário incentivado pelo PRONASCI não passa de projetos de capacitação de policiais em direitos humanos e cidadania, mas que na prática não são aplicados, pois a atuação policial continua a ser violenta, militarizada e repressiva. Sendo assim, não há uma mudança de gestão nas instituições policiais que se faz essencial para a efetiva aplicação de uma política pública pautada no modelo preventivo alternativo.

Para o oferecimento de um serviço policial adequado, dentro do marco do Estado de Direito Democrático e no âmbito de uma política pública integrada, este deve apresentar as seguintes características: ser comunitário, no sentido de manter um diálogo com a sociedade civil; de caráter preventivo, para isto deve haver uma integração entre as agências do governo responsáveis por outras políticas públicas como a de saúde, educação, transporte, entre outras (interagencialidade); ser desburocratizado e transparente para garantir maior eficácia; e ser socializado na medida em que alcança toda a população¹²⁵, pois “qualquer proposta que leve em conta a consolidação dos direitos da cidadania deve partir da ‘desmilitarização da segurança pública’ e a sua incorporação à uma política mais ampla de conteúdo sócio-econômico”¹²⁶.

Por outro lado, o controle da atuação policial poderia proporcionar a diminuição da atuação violenta e autoritária das instituições policiais e a melhoria do serviço oferecido por estes a população o que, portanto, deveria ser um objetivo a ser atingindo no marco de uma Política Criminal alternativa. Porém, no âmbito do PRONASCI, os projetos de controle da corrupção e da violência policial se circunscrevem ao fortalecimento das

¹²⁴ HUMAN RIGHTS WATCH. *Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*. Dezembro, 2009. Disponível em: < <http://www.hrw.org/node/87056>>. Acesso em: 05 maio 2010, p. 44. Esta mesma pesquisa demonstra que em 2008 foram registrados 1.137 “autos de resistência” (termo utilizado nos inquéritos policiais para designar os casos de homicídios cometidos por policiais em possíveis episódios de resistência à prisão) no estado do Rio de Janeiro (p. 38).

Sobre a violência policial no Rio de Janeiro ver: RIBEIRO, Camila; DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra. *Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008)*. In: JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

¹²⁵ DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Ob. Cit., p. 114.

¹²⁶ Idem, *ibidem*.

ouvidorias enquanto órgãos de controle externo e das corregedorias enquanto órgãos de controle interno¹²⁷. Não há o questionamento das constantes violações de direitos humanos por parte das instituições policiais nem a adoção de medidas mais profundas que promovam o monitoramento efetivo das atividades policiais nas regiões onde serão desenvolvidos projetos relacionados ao PRONASCI.

Segundo o documento “Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”, produzido pelo IPEA, no tocante ao controle da violência policial:

O Pronasci não se propôs a alterar o quadro atual, no qual vigora uso excessivo da força letal como prática das polícias estaduais e em que se observam debilidades importantes nos mecanismos de controle interno e externo da ação policial. A omissão sobre controle da violência policial não passa despercebida, pois esta é contraditória com princípios gerais da segurança cidadã, que requer que segurança pública seja tratada como direito da cidadania¹²⁸.

Outra demonstração da atuação do PRONASCI contrária a noção de segurança com cidadania é o projeto de consolidação da Força de Segurança Nacional. Criada pelo Decreto Nº 5.289 de 29 de novembro de 2004, nos moldes da Forças de Paz da ONU¹²⁹, atua em situações emergenciais que ponham em risco a ordem pública de ente federado ou do país¹³⁰, entretanto não há a definição de quais sejam estas situações em que devem atuar. A Força Nacional já atuou em 18 “missões” a maioria delas com objetivo de “restabelecimento da ordem pública” ou “manutenção da ordem pública” nos estados em que atuaram¹³¹ o que demonstra a permanência de uma linha conservadora e tradicional de política criminal baseada na repressão direta e militarização da segurança pública sob o pretexto de “manutenção da ordem pública”.

Além do mais quando chamada a atuar, como, por exemplo, na missão que objetivava controlar rebeliões em presídios no estado do Maranhão (assolados pelas precárias condições em que se encontram e pela superlotação) no ano de 2008, a Força Nacional utiliza

¹²⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2007, p. 17-18.

¹²⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ob. Cit., p. 773.

¹²⁹ A Força de paz da ONU é uma corporação militar auxiliar multinacional destinada a manter ou restabelecer a paz em áreas de conflito armado tanto entre Estados como no âmbito interno de um determinado Estado atuando como um terceiro mediador. A Força de Paz somente será utilizada mediante a autorização de ambas as partes. FORÇA DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS. História da organização. Disponível em: <http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/un-history.html>. Acesso em: 05 maio 2010.

¹³⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ob. Cit., 2010a.

¹³¹ Idem, ibidem.

de violência sistemática e tortura para “restabelecer a ordem pública”. Diversas notícias foram vinculadas relatando denúncias de “tortura rotineira e sistemática” de presos nas unidades prisionais do estado do Maranhão¹³².

De outro modo, deve-se destacar a questão da nomenclatura utilizada pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Terminologias são reveladoras não apenas de aspectos lingüísticos de ações; mostram, muitas vezes, o mérito daquilo que se pretende realizar como ação de governo. Ao definir seus focos de atuação o PRONASCI estabeleceu, inclusive em termos de linguagem, o foco repressivo de combate ao crime organizado, termo totalmente incompatível com uma política que se diz cidadã, pois segundo Cristina Zackseski a expressão “combate ao crime” remete a uma noção de guerra que não é conciliável com uma agenda de paz no âmbito da segurança pública¹³³; ou seja, fortalece a lógica do enfrentamento.

Esta noção de guerra enraizada na política pública de segurança do país contribui para a visão do outro como “inimigo” (em outras palavras, a alteridade na sua percepção mais perversa: o outro como alvo); portanto, indivíduo perigoso, que deve ser exterminado por meio do aparato policial¹³⁴ reinventando aquela noção de “inimigo interno”, porém voltado para a criminalidade comum em que o perigoso é o excluído do sistema econômico e social atual¹³⁵. e, com isso, reproduz-se o discurso de endurecimento das penas, da violência e, ainda, a sensação de que a pena nunca é o bastante para aquele etiquetado como o indivíduo perturbador da ordem pública estabelecida.

Por último, com relação à gestão do PRONASCI percebem-se algumas falhas no tocante a forma de integração entre os governos federal, estadual e municipal. No tocante a inclusão dos municípios na resolução do problema da segurança pública, observa-se que a efetiva atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), no âmbito estadual, não foi estabelecida de forma clara pelo Programa, somente em relação aos GGI municipais foram definidas regras sobre a sua forma de atuação, composição dos gabinetes e objetivos. Porém, para que os GGI municipais cumpram seu papel de “promover uma maior articulação entre as

¹³² “Deputados recebem denúncias de tortura no Cadeião”, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, São Luis, 3 dez 2008. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/noticias.php?codigo1=14820>>. Acesso em: 05 maio 2010. “CNJ apura tortura de presos no Maranhão”. FOLHA ONLINE, São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u721625.shtml> >. Acesso em: 05 maio 2010.

¹³³ ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 2002, p. 123.

¹³⁴ KARAM, Maria Lúcia. Ob. Cit., 1998, p. 175.

¹³⁵ BATISTA, Nilo. Ob. Cit., 1997, p. 147.

diferentes forças de segurança – Polícia Civil, Militar e Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal, Secretaria de Segurança Pública – e a sociedade em geral”¹³⁶ é necessário a definição da atuação dos GGI estaduais, pois os estados são os detentores do comando das forças policiais, caso contrário permanece na mão do executivo estadual a forma de integração que será feita com os municípios¹³⁷.

Portanto, a análise dos princípios e das ações prioritárias que compõem o PRONASCI demonstra a distância entre o Programa e uma política pública que se proponha cidadã, alternativa ao modelo tradicional de Política Criminal, que promova os direitos humanos e a cidadania no seu sentido mais amplo, baseada no referencial teórico da Criminologia Crítica. A composição heterogênea do Programa que congrega ações de naturezas completamente distintas sugere “[...] que foi concebido muito mais como *política* do que como *programa*”¹³⁸ (grifos no original) para responder a crise na segurança pública do país. Sendo assim, a ênfase no ajuste do funcionamento do Sistema Penal, na manutenção da ordem interna e no combate a criminalidade (e a ausência de uma política de inclusão social e que compreenda a criminalidade como um problema não só de polícia) demonstram a influência de um modelo de Política Criminal tradicional, pautado na Criminologia Positivista.

De outra parte, o conceito de cidadania adotado neste trabalho pressupõe a participação do cidadão como sujeito ativo responsável pela realidade político-social consciente de seus direitos e deveres que, com as constantes tensões sociais pela luta e concretização destes leva ao aperfeiçoamento da democracia¹³⁹. Portanto, a democracia, e com ela a cidadania, necessitam de um processo de aprendizagem gradual que acompanhe a realidade social na qual são desenvolvidas.

No Brasil, temos um processo de aprendizagem democrática recente e embrionário, o que não possibilitou a consolidação da democracia¹⁴⁰, por isso, a cidadania aqui é ligada ao conceito de democracia representativa¹⁴¹, ou seja, somos cidadãos somente no momento de escolher nossos representantes e, algumas vezes, quando reclamamos os direitos

¹³⁶ RIBEIRO, Ludmila; CORTES, Vanessa de Amorim. Ob. Cit., 2009, p. 7.

¹³⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ob. Cit., 2009, p. 765-766.

¹³⁸ Idem, ibidem.

¹³⁹ ANDRADE, Vera Regina de. Ob. Cit., 2003, p. 77-78.

¹⁴⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 150-152.

¹⁴¹ ANDRADE, Vera Regina de. Ob. Cit., 2003, p. 78.

que conhecemos. Porém, para a aplicação de uma verdadeira política pública baseada no modelo alternativo de Política Criminal é necessário a noção de cidadania em que os cidadãos são possuidores de direitos, mas também de deveres que devem ser cumpridos (como se importar com a comunidade em que vive respeitando o espaço público e os vizinhos, participando da resolução dos problemas da comunidade).

Sendo assim, é necessário o fomento de uma política de pertencimento e, acima de tudo, de convivência entre as pessoas para que os problemas surgidos no interior da comunidade sejam resolvidos levando em consideração a opinião daqueles que são afetados por eles, surgindo, assim, uma verdadeira segurança cidadã. Contudo, a promoção de uma política pública que incentiva o conflito, o enfretamento, a exclusão do outro (o inimigo) da sociedade, como é o PRONASCI, não poderá promover a cidadania no seu sentido participativo e de inclusão da comunidade.

CONCLUSÃO

Ao findarmos este trabalho podemos concluir que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) é um arranjo político criado para dar respostas ao problema da segurança pública no Brasil envolvendo a aplicação de medidas de diversas naturezas mas que confluem para uma política pública repressiva. Dessa forma, trata-se de um Programa pautado, principalmente, no modelo de Política Criminal ligado ao Paradigma Etiológico demonstrando a forte influência deste Paradigma nas políticas públicas e no senso comum do país¹⁴².

Em outras palavras, o PRONASCI se utiliza de medidas estritamente repressivas, porém com a denominação de uma Política Criminal alternativa, dando a entender que ocorreriam mudanças significativas nas diretrizes da política pública de segurança do país. Entretanto, o que ocorre na prática é a “maquiagem” de uma política pública pautada na repressão por meio da indicação de utilização de medidas empregadas em uma política integral de proteção de direitos fundamentais.

Dessa forma, como visto no primeiro capítulo, uma política integral de proteção dos direitos fundamentais baseia-se fundamentalmente na compreensão de que o fenômeno criminal está inserido em um contexto sócio-econômico e que, portanto, deve ser tratado por meio de uma política ampla, envolvendo diversas áreas e atores para que se aplique uma política voltada para os problemas reais relacionados à segurança e, assim, possa controlar com maior eficácia o problema da criminalidade. Merece destaque a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) como base para o desenvolvimento de uma “Política de Estado para os Direitos Humanos”¹⁴³, ou seja, os direitos humanos como pressuposto para toda e qualquer política desenvolvida no âmbito do Estado brasileiro sempre visando a consolidação da democracia e com ela da cidadania.

Assim, diferentemente das medidas repressivas, intolerantes e excludentes utilizadas por uma Política Criminal baseada na Criminologia Tradicional em que aquela é apenas um componente de ajuste do Sistema Penal fortalecido e cada vez mais utilizado, uma Política Criminal baseada na Criminologia Crítica utiliza medidas pautadas na inclusão dos

¹⁴² ANDRADE, Vera Regina de. Ob. Cit., 2007, p. 2.

¹⁴³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília: SEDH/PR, 2010, p 19. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2010.

indivíduos na formulação das medidas a serem utilizadas na sua realidade para o controle do problema da violência.

Ademais, por estar inserida no âmbito do Estado de Direito Democrático esta política integral deve sempre visar à proteção dos direitos fundamentais do cidadão e a sua inclusão na formulação das políticas públicas aplicadas a sua realidade, ou seja, o indivíduo tem o direito de se determinar como sujeito social ativo¹⁴⁴. Assim, neste contexto, a aplicação desta política integral de proteção dos direitos fundamentais do cidadão constitui o “modelo alternativo legítimo”¹⁴⁵.

Entretanto, este “modelo alternativo legítimo” quando inserido no contexto da América Latina sofre mudanças substanciais em razão de uma mentalidade, tanto na esfera político quanto no senso comum, ainda baseada nas linhas teóricas do positivismo criminológico. Assim, a noção de segurança cidadã quando aplicada entre nós é substituída pelo conceito de ordem pública no sentido de que é utilizada somente para manutenção da ordem, da disciplina, do controle social do Estado sobre os cidadãos e para promoção de ajustes no Sistema Penal com a finalidade de manter o seu funcionamento perfeito, sendo que utiliza para tanto medidas estritamente repressivas¹⁴⁶.

Portanto, na América Latina a segurança cidadã converte-se em modelo legitimador do Sistema Penal já existente o que pode ser evidenciado com o exemplo concreto do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) no Brasil.

¹⁴⁴ DAGNINO, Evelina. Ob. Cit., 2004, p. 104-105.

¹⁴⁵ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2001, p. 3.

¹⁴⁶ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Ob. Cit., 1989, p.15.

REFERÊNCIAS

“Abuso de autoridade em favela com UPP preocupa pesquisadores”. GLOBO.COM, Rio de Janeiro, 8 março 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/05/abuso-de-autoridade-em-favela-com-upp-preocupa-pesquisadores.html>>. Acesso em: 09 maio 2010.

ANDRADE, Vera Regina de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. *Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum*. Centro de ciências jurídicas: Florianópolis, 2007. Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Seq30Andrade-ParadigmaEPRSMPPCCSC.pdf> Acesso em: 12 maio 2009.

_____. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos de violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ARRIAGADA, Irma; GODOY, Lorena. *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. Revista de la CEPAL, n. 70. Santiago do Chile, 2000, p. 108-131.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, São Luis, 2008. Disponível em:< <http://www.al.ma.gov.br/noticias.php?codigo1=14820>>. Acesso em:05 maio 2010

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. *Fascículos de Ciências Penais*, Porto Alegre, n. 2, abr./maio/jun. 1993, p. 44-61.

_____. “O conceito de segurança na Europa”. Texto apresentado na disciplina Polícia e Direitos Humanos do curso de Mestrado em Criminologia, Direito penal e processo penal da Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 16 a 19 de julho de 2001.

BATISTA, Nilo. A violência do estado e os aparelhos policiais. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p. 145-154.

_____. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

BRASIL. *Lei Nº 11.530 de 24 de outubro de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 30 abril 2010.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. La seguridad ciudadana em Latinoamerica. In: *Revista Del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*. Nº 21 – 22, Vol. XIII, 2º sem. 1989 – 1º sem. 1990, p. 11-24.

CARRANZA, Elías. Políticas públicas em materia de seguridad de los habitantes ante el delito em América Latina. In: *Nueva Sociedad*, n. 191, maio/jun, 2004, p. 52-64.

“Cartilha Popular do Santa Marta: Abordagem Policial”. Rio de Janeiro, 19 de março de 2010. Disponível em: < <http://global.org.br/programas/cartilha-popular-do-santa-marta-abordagem-policial/>>. Acesso em: 05 maio 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC). *Informe Internacional sobre la prevencion de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Canadá: CIPC, 2008.

CHALOM, Maurice; LÉONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz; VÉZINA, Claude. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidade (CIPC); Ciudades más Seguras. Chile: SUR, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Texto-base*. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=154>. Acesso em: 30 abril 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DEL OLMO, Rosa. *A América Latina e sua criminologia*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

“Deputados recebem denúncias de tortura no Cadeião”, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, São Luis, 03 dez 2008. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/noticias.php?codigo1=14820>>. Acesso em: 05 maio 2010.

“CNJ apura tortura de presos no Maranhão”. FOLHA ONLINE, São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u721625.shtml> >. Acesso em: 05 maio 2010.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Pulo: RT, 2005.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas públicas de segurança: no contexto de consolidação das instituições democráticas e das reformas econômicas neoliberais. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1º semestre de 1997, p. 103-120.

FORÇA DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS. *História da organização*. Disponível em: < http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/un-history.html>. Acesso em: 05 maio 2010.

FÓRUM EUROPEU PARA A SEGURANÇA URBANA. Paris, 2010. Disponível em <<http://www.fesu.org/index.php?id=159&L=5>>. Acesso em: 01 de abril de 2010.

_____. *Manifesto de Zaragoza*. Paris, 2006. Disponível em <<http://zaragoza2006.fesu.org/index.php?lang=es>> Acesso em 01 abril 2010.

FÓRUM LATINO-AMERICANO PARA A SEGURANÇA URBANA. Cidade do México, 2010. Disponível em <<http://www.flasud.org/flasud.html>>. Acesso em 29 abril 2010.

FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos: anotações sistemáticas à lei 8.072/90*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

GÁRCIA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HASSEMER, Winfried. Segurança pública no estado de direito. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Vol. 2. Fascículo 5. São Paulo: RT, 1994, p. 55-69.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

HUMAN RIGHTS WATCH. Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. Dezembro, 2009. Disponível em: < <http://www.hrw.org/node/87056>>. Acesso em: 05 maio 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília: IPEA, 2009. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas Públicas*. v. 3. Brasília: IPEA, 2009.

JUSTIÇA GLOBAL. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < <http://global.org.br/programas/cartilha-popular-do-santa-marta-abordagem-policial/>>. Acesso em: 05 maio 2010

KARAM, Maria Lúcia. Segurança pública e processo de democratização. In. *Discursos Sediciosos*, ano 3, n. 5/6, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998, p. 169-178.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Força Nacional*. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMID03426B267B9F433CAB4E27A723369D83PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

_____. *Formação e capacitação*. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID4A3525E3C802496E84AD5B27C6649AE7PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

_____. *Legislação*. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>. Acesso em: 30 abril 2010.

_____. *O que é o Pronasci*. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

_____. *Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2010.

_____. *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania: Caderno Pronasci*, 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

_____. *Territórios de paz*. Brasília, 2010e. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ0FE4DE4EITEMIDCD822EBC992F4940A2051F535AB4C161PTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 abril 2010.

NASPOLINI, Samyra H , Alessandro Nepomoceno. O sistema penal: suas verdades e mentiras. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 15-31.

PINTO, Alessandro Nepomoceno. O sistema penal: suas verdades e mentiras. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 181-194.

RIBEIRO, Camila; DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008). In: JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

RIBEIRO, Ludmila; CORTES, Vanessa de Amorim. *Guia prático para constituição e funcionamento de gabinete de gestão integrada municipal*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*. Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *A Criminologia Radical*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SECRETARIA DE SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO. UPP. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>. Acesso em: 05 maio 2010.

“Segunda fase do PAC destina R\$ 3,2 bi para segurança pública”. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Notícias*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B4E0605ED%2DA923%2D47D1%2D8313%2D91B5B639C26E%7D¶ms=itemID=%7BE8FE21FB%2D3CDA%2D4996%2DA218%2D8F6D0E9D5B6%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>>. Acesso em: 05 maio 2010.

ZACKSESKI, Cristina. *A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005)*. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

_____. *A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana*. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 123-132.

_____. *A reconstrução da trajetória do Fórum Europeu pela Segurança Urbana*. UniCEUB: Brasília, 2004. Disponível em: < [http://www.criminologiacritica.com.br/textos/A_RECONSTRUCAO .pdf](http://www.criminologiacritica.com.br/textos/A_RECONSTRUCAO.pdf) >. Acesso em: 19 abril 2010.

_____. Da prevenção penal à “nova prevenção”. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 167-192.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

_____. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. In. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 2, n. 4, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2º semestre de 1997, p. 25-36.

_____; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 8. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2009. (Vol. 1).