Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciência Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Direito

ISABELA DE ALMEIDA LEAL

REDE ACOLHE: UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA CRIMINAL À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS E PREVENÇÃO DE GRAVES VIOLÊNCIAS

Brasília
2018

ISABELA DE ALMEIDA LEAL

REDE ACOLHE: UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA CRIMINAL À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS E PREVENÇÃO DE GRAVES VIOLÊNCIAS

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

Orientadores: Professor Marcus Vinicius Reis Bastos e Professor Edson Ferreira

Brasília

2018

ISABELA DE ALMEIDA LEAL

REDE ACOLHE: UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA CRIMINAL À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS E PREVENÇÃO DE GRAVES VIOLÊNCIAS

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

Orientadores: Professor Marcus Vinicius Reis Bastos e Professor Edson Ferreira

Brasília, de 2018.

Banca Examinadora

Professor Marcus Vinícius Reis Bastos
Orientadora

Professor examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais por todo o empenho, por estarem comigo ao longo desta jornada e por confiarem incondicionalmente na minha capacidade de alcançar os meus objetivos. Pais amados, vocês são a minha fonte de inspiração diária e dedico este trabalho a vocês.

Agradeço aos professores Edson Ferreira e Marcus Vinicius pela orientação, confiança e disponibilidade em me ajudar sempre que precisei.

Agradeço também aos profissionais da Rede Acolhe e da Defensoria Pública do Estado do Ceará por todo apoio ao longo do estudo e pela confiança em compartilhar comigo a Rede.

Agradeço especialmente à Patrícia, grande amiga e responsável por me apresentar a Rede Acolhe, que foi a minha grande inspiração nesta reta final do curso.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao Rodrigo. Obrigada por estar ao meu lado, por todo apoio e paciência neste longo processo acadêmico. Te dedico.

“Londres era assolada pela criminalidade, um verdadeiro mundo pararelo de ladrões, bandidos, prostitutas, traficantes de drogas e trambiqueiros de todos os tipos; mas isso tudo acontecia entre os próprios proletas, não fazia a menor diferença”.

George Orwell.

RESUMO

O presente estudo consiste na análise no Programa “Rede Acolhe”, desenvolvido pela Defensoria Pública do Ceará, como uma alternativa de Política Pública Criminal à proteção de vítimas de graves violências. A Rede Acolhe foi estruturada como contrapartida a uma Política do Governo do Estado do Ceará denominada “Pacto do Ceará Pacífico”, no esforço ao enfrentamento da realidade criminal do Estado, no mesmo sentido em que foi articulado o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Com os aportes de escolas da Criminologia orientadas pela ideologia da reação social, as ações da Rede Acolhe reverberam efeitos sobre sistema penal e o fenômeno do controle. O programa atua em comunidades da Grande Fortaleza que possuem um índice elevado de Crimes Violentos Letais Intencionais, quais sejam homicídio doloso, tentado ou consumado, lesão corporal seguida de morte e latrocínio. Ao promover a assistência jurídica, assistencial e psicológica aos familiares das vítimas desses crimes e das vítimas que sofreram tentativa de homicídio, a Rede se constitui em porta de entrada para as Políticas de atenção integral e para os programas de proteção à violência. O recorte do presente estudo foi a contribuição do programa aos beneficiários da Rede devido à violência cometida contra adolescentes.

Palavras-chave: Política Criminal. Políticas Públicas. Criminologia Crítica. Defensoria Pública do Ceará. Rede Acolhe.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	**8**
1 A CRIMINOLOGIA E A REDE ACOLHE	**10**
2 POLÍTICA CRIMINAL	**16**
2.1 A Política Pública e a Política Criminal	**21**
2.3 Política Criminal e a Prevenção	**29**
2.4 Política criminal e a Vítima	**33**
3 ESTUDO DO CASO "REDE ACOLHE"	**36**
3.1 Contextualização	**36**
3.2 Diagnóstico	**38**
3.3 O Fluxo e a Metodologia da Rede Acolhe	**41**
3.4 Resultados da Rede Acolhe	**44**
CONCLUSÃO	**46**
REFERÊNCIAS	**49**

INTRODUÇÃO

Entrei na faculdade de Direito no Centro Universitário de Brasília em 2014, no mesmo ano em que comecei a cursar a faculdade de Serviço Social na Universidade de Brasília. As duas faculdades, por dois anos, foram complementares entre si e me proporcionaram uma ampla visão do contexto histórico, social e político do Brasil.

Talvez por ser filha de Assistente Social e por ter estudado Serviço Social por dois anos, eu sempre tive um olhar diferente dos meus colegas de sala de aula do que efetivamente é/seria o Direito. Importante dizer que isso também me trouxe algumas inseguranças ao longo do curso. Para mim, o Direito nunca se resumiu à norma, lei ou aos julgados. Em outras palavras, sempre entendi que o Direito é muito mais um fenômeno social, algo que está sempre em constante mutação, do que um dogma ou algo positivado. Assim, o Direito assume a postura de uma ciência que, por natureza, deve ser confrontada e complementada por outros saberes. A justiça, por sua vez, é uma abstração, um ideal, um valor que sempre deve ser perseguido, ainda mais quando se trabalha com e no Sistema de Justiça Criminal.

Dentro do vasto campo de trabalho do Direito, sempre me despertou o interesse no universo penal, inclusive, todos os meus estágios foram para ele direcionados. Por dois anos me dediquei ao núcleo de execução de medida socioeducativa da Defensoria Pública do Distrito Federal e por mais dois anos ao ofício criminal da Procuradoria Regional da República da 1ª Região.

Sempre muito interessada pelo Direito Penal, foi no oitavo semestre que conheci a área que me proporcionou a maior alegria e empolgação da faculdade: a Criminologia, uma ciência que proporciona um questionamento acerca da reação social dos cidadãos frente ao desvio e da construção política do sistema penal. Um campo de estudo zetético que se permite ser influenciado – e influenciar, outros, como, por exemplo, a economia, a sociologia, a filosofia e a antropologia.

Na mesma época em que estava cursando o Tópico Especial em Criminologia, conheci a Rede Acolhe através de uma grande amiga e Defensora Pública, a Patricia, uma das articuladoras da Rede Acolhe. Muito curiosa sobre a dinâmica do Programa, fui até Fortaleza

em janeiro de 2018 para efetivamente conhecer os profissionais e a estrutura da Rede Acolhe, bem como entender melhor as suas ações.

Em Fortaleza me deparei com um cenário de violência alarmante. Percebi que dinâmica social da violência gira em torno, principalmente, da presença de facções nas comunidades e na falta de confiança dos cidadãos as instituições policiais.

Ao mesmo tempo que percebi todo esse contexto, me deparei com instituições engajadas em trabalhar no enfrentamento ao fenômeno criminal. Conheci profissionais muito bem qualificados preocupados em reunir esforços para diagnosticar corretamente os problemas e as suas causas para traçar intervenções eficazes, entre eles os da defensoria pública, dos equipamentos da Política de Assistência Social, da Assembleia Legislativa do estado e do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência.

Depois de ter ido à campo, comecei a estruturar este trabalho e a própria disposição dos capítulos traduz muito bem como foi todo o processo.

O primeiro capítulo, "Criminologia e a Rede Acolhe", em resumo, é em uma breve revisão da literatura da Ciência da Criminologia, em que são abordados os dois grandes paradigmas que dividem os pensamentos e as diferentes leituras de algumas escolas, assim como as suas implicações na estruturação das Políticas Criminais e sua aplicação/interpretação no Sistema de Justiça.

O segundo capítulo, "política criminal", é dividido em quatro subtemas: A política pública e a política criminal, que explica o que é política pública e por que a política criminal é por ela englobada; a política criminal e a política de segurança pública; a política criminal e a prevenção; e, por fim, a política criminal e a vítima.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo de caso no programa "Rede Acolhe" e está dividido em três subtemas. Em síntese, o primeiro se refere à contextualização política e social do Estado do Ceará que influenciou a criação da Rede Acolhe e do Comitê Cearense de Prevenção de Homicídios na Adolescência; o segundo trata-se da apresentação das evidências e recomendações oriundas da pesquisa do Comitê Cearense de Prevenção de Homicídios na Adolescência; o terceiro é o desenho do fluxo de acolhimento e atendimento da Rede Acolhe, comportando todos os passos dos usuários desde o ingresso no programa; por fim, o quarto apresentará os resultados do estudo de caso.

1 A CRIMINOLOGIA E A REDE ACOLHE

A ciência da Criminologia é construída por dois grandes paradigmas: o paradigma etiológico e o da reação social[1]. Em cada um deles há uma vasta quantidade de escolas teóricas cuja evolução decorreu da história e das mudanças nos contextos sociais, econômicos e culturais das sociedades. Cada uma dessas escolas realiza diferentes leituras acerca do fenômeno criminal e, em consequência, fornece diferentes respostas ao seu enfrentamento.

Apesar de esses paradigmas terem surgido em momentos diferentes na evolução da vida social, isso não significa que as suas percepções sobre o fenômeno criminal sejam excludentes. Pelo contrário, ainda nos dias de hoje eles convivem entre si. Não houve eliminação ou sobreposição de paradigmas; houve, sim, acumulação de saberes. Zaffaroni explica essa coexistência ao distinguir o "criminologista sábio" do "criminologista ingênuo". Diz ele que "a particularidade da Criminologia é que a melhor aproximação à sua definição é aquela que substitui prelação lógica pela prioridade cronológica, pelo seu caminho no tempo".[2]

O primeiro paradigma, denominado de paradigma etiológico, fundamenta as teorias positivistas da Criminologia, a escola clássica e a escola positivista. Essas escolas fixaram o objeto de estudo nas causas que levam ao cometimento dos desvios e traçaram o recorte da abordagem científica no indivíduo infrator. Isso resultou na imputação de toda a culpa e responsabilidade sobre o ser desviante. [3]

A concepção de desvio para essas correntes ou é sinônimo de escolha [4]– escola clássica - ou é fruto de uma pré-disposição carregada pelo próprio indivíduo – escola positiva[5]. Aquele que se distancia da norma e comete um desvio se deixa seduzir por sua vontade ou por sua condição de infrator [6].

---

[1] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[2] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminologia e Politica Criminal.* Rio de Janeiro: GZ, 2010, p. 247.

[3] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[4] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[5] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[6] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

Partindo do pressuposto de que a norma é o plano de fundo da autoridade e da soberania do Estado, para os estudiosos orientados pelo paradigma etiológico, há uma quebra do Pacto Social e é exatamente isso que limita e impõe o enfrentamento do crime pela via repressiva, pela imputação da pena e eventual exclusão do desviante da sociedade[7]. Portanto, há uma certa legitimidade de que a sociedade se defenda desse risco por meio do Direito Penal. Alguns princípios se encarregam de melhor explicar a lógica por trás da leitura feita por estas Escolas. [8]

O princípio da legitimidade do Estado para reprimir a criminalidade através das suas instâncias de controle é o primeiro deles[9]. Aqui as instâncias de controle, como a penitenciária, a polícia, os juízes, a legislação, representam a vontade dos homens de bem da sociedade e, devem reprovar com veemência o comportamento desviante para que sejam reafirmados os valores sociais mais estimados. Há também a difusão do princípio do bem e do mal, que afirma que o delito por causar um dano à sociedade se constitui como um mal a ser combatido. [10]

O princípio da Prevenção, ou da finalidade, exprime o significado da punição, ampliando a função retributiva da pena para a preventiva. Isso implica dizer que quando a pena é abstratamente prevista pela norma há uma desmotivação para o cometimento da infração, já quando a pena é aplicada no caso concreto ela serve como uma retribuição ao desvio e como fator de ressocialização. [11]

Além dos princípios, a ideologia da Defesa Social traz racionalidade ao pensamento "positivista" da Criminologia, que foi fortemente influenciada pelo Iluminismo e pelo Positivismo Jurídico, assim como pelo princípio jusfilosófico utilitarista da maior felicidade para o maior número de pessoas, pelas ideias do contrato social e da divisão dos poderes.

---

[7] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.
[8] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.
[9] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.
[10] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.
[11] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

Tiveram como expoentes Cesare Beccaria, precursor da Escola Clássica, e Cesare Lombroso, precursor da Escola Positiva.[12]

Avançando, o denominado paradigma da reação social é fundamento para as escolas sociológicas da Criminologia, aquelas que constroem a leitura do fenômeno criminal compreendendo o contexto social, econômico e cultural em que o indivíduo desviante está imerso. [14]

Assim, essas teorias não consideram que o indivíduo toma as suas decisões isoladamente, reconhecendo que há determinados contextos e situações que funcionam como verdadeiros "gatilhos" do desvio, os chamados fatores criminógenos Dessa forma, há uma divisão da responsabilidade do desvio entre o indivíduo e o contexto social, o que não significa, de maneira alguma, isenção de responsabilidade ao desviante.

Há, então, no paradigma da reação social, uma ampliação da leitura. O crime deixa de ser um fato isolado e passa a ser compreendido como um fenômeno, o que possibilita o seu enfrentamento não somente pelos meios repressivos do Direito Penal, mas também através da neutralização dos fatores criminógenos que acontece, por exemplo, pela via das Políticas Públicas e, consequentemente, da Política Criminal. A Escola de Chicago, a Teoria da Anomia, a Teoria das Subculturas, a Teoria do *Labeling Aproach*, entre outras, são exemplos de correntes teóricas fundamentadas no praradigma da reação social.

Diante da breve revisão, a escolha da Criminologia Crítica como marco teórico deste estudo se justifica. São as teorias da Criminologia Crítica que proporcionam um questionamento acerca da reação social dos cidadãos frente ao desvio e da construção política do sistema penal, bem como procura aferir o desempenho prático do sistema penal e de sua ideologia. [15]

É nesse sentido que, como será abordado oportunamente, as Políticas Criminais fundamentadas pelo paradigma da reação social devem ser encaradas como Políticas Públicas, porquanto se prestam ao papel de transformação social ao atuarem sobre as variantes sociais

---

[12] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[14] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

[15] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

que induzem o cometimento do crime, os chamados fatores criminógenos. Dessa forma, possuem efeitos mais sólidos.

A depender da ideologia assumida pelo Estado, a Política Criminal será influenciada por um ou por outro Paradigma. A Política Criminal atual, assim como a Política de Segurança Pública, é orientada pelo modelo do paradigma etiológico e punitivista, com ações truculentas, policiamentos ostensivos sob o argumento de defesa da ordem em detrimento da defesa de direitos. A elaboração das ações de segurança pública parte do pressuposto de que a questão criminal é um problema isolado e perde de vista o contexto social, histórico e econômico que a envolve. Sendo assim, o Estado reduz o Sistema Penal ao Direito Penal e a Política Criminal à Política de Segurança Pública majoritariamente repressiva e ostensiva, encarando o "crime" enquanto episódio individual e a norma enquanto ordem natural [16], e não o todo do "fenômeno criminal".

Uma das Políticas Públicas que é correlacionada à Política Criminal é a Política de Segurança Pública. Ambas Políticas dizem respeito à forma como o Estado e os Governos administram e enfrentam o fenômeno da criminalidade e da violência[17]. No cenário atual, esta é moldada, única e exclusivamente, para exercer o papel repressivo ao desvio, pautada no paradigma punitivista e com discursos que abarcam pretensões que estão muito além do possível, como: a extinção do crime pela prisão, pela segregação, pelo policiamento ostensivo nas ruas, além de esconderem a ideologia que lhe faz plano de fundo - seletividade das punições, que são direcionadas a grupos e crimes específicos. [18]

É devido a essa leitura que essas políticas tendem a ser maniqueístas, dividindo a sociedade entre o "bom" e o "mau", o "vilão" e o "herói", sempre demonstrando seu olho atento aos direitos humanos das vítimas, do olho cego aos direitos humanos dos acusados. Além disso, as ações estruturadas são essencialmente repressivas, o que degrada e distorce a finalidade da Segurança Pública. [19]

Na tentativa de superar a problemática e ampliando o entendimento do que efetivamente é a Política Criminal, o presente trabalho consistiu na análise no Programa de

---

[16] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

[17] LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghinringhelli de. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-484

[18] ANDRADE, Vera Regina Pereira de, A mudança do paradigma repressivo em Segurança Pública: "reflexões criminológicas críticas em torno da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública". Dez. 2013. p. 05

[19] SZABÓ, Ilona e RISSO, Melina. Segurança Pública Para Virar o Jogo, Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 29.

Atenção Integral às Vítimas de Violência desenvolvido pela Defensoria do Ceará chamado Rede Acolhe. Antes de falar sobre a Rede Acolhe propriamente dita, é necessário discorrer sobre os conceitos que sustentam o programa.

"Rede" quer dizer entrelaçar, unir esforços, juntar partes autônomas para formar um todo unitário forte, persistente e resistente. No programa estudado, o conceito de "Rede" se refere a união de esforços entre as instituições e as políticas presentes nas comunidades que, quando isoladas, não conseguem obter resultados no âmbito do enfrentamento da questão social imposta, a criminalidade. Rede, aqui, quer dizer força.

Já o conceito sustentado pela palavra Acolhe" segue no sentido de promoção refúgio, proteção, cuidado, atenção e recepção. O Acolhimento é acompanhado de encaminhamento, sendo promovido às vítimas, seus familiares, diretos e indiretos, e todas as pessoas da comunidade que são, em qualquer medida, afetadas pela violência. Acolhe, aqui, quer dizer proteção.

É a força da Rede e a sensibilidade do Acolhimento que justificam a premissa que fundamenta este de que a Rede Acolhe, enquanto programa, é uma alternativa possível e eficaz de Política Criminal à proteção das vítimas e prevenção de graves violências. São esses conceitos que permitem o alcance da transformação social.

Estruturada por um órgão do Sistema de Justiça e em decorrência de uma Política do Estado nordestino denominada de "Pacto do Ceará Pacífico", cujo objetivo é a redução da violência através de Políticas interinstitucionais de Prevenção e de Segurança Pública, a Rede Acolhe é compreendida pelo presente estudo como uma alternativa de Política Criminal local à proteção de famílias de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais e vítimas de tentativa de homicídio.

A Rede promove assistência jurídica, psicológica e assistencial aos familiares de Crimes Letais Intencionais e às vítimas de tentativa de homicídio doloso em comunidade de Fortaleza[20]. Os denominados "Crimes Violentos Letais Intencionais" são: homicídio doloso, na forma, consumada e tentada, lesão corporal seguida de morte e latrocínio. Também é porta de

[20] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

entrada para os programas de proteção a violência, como o Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados (PPCAAM).[21]

O quadro profissional do programa é composto por profissionais das áreas do Serviço Social, da Psicologia, da Sociologia e do Direito[22], o que confere interdisciplinariedade no planejamento das ações e na análise dos casos [23]. As ações da Rede Acolhe seguem a perspectiva da redução dos danos causados pelo crime a família de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI's) e das vítimas de tentativa de homicídio, promovendo a cultura da paz e combatendo a cultura do medo nas comunidades em que atua.

A perspectiva de redução de danos deve ocupar um papel de destaque quando da articulação de Políticas Públicas, ainda mais em se tratando de Política Criminal orientada para vítimas de violência. O fundamento disso é que essa perspectiva compreende o enfrentamento da questão principal através das suas consequências. Trata-se do problema sem incidir diretamente na raiz. No âmbito do enfrentamento da violência, ainda mais quando se trata de violência na adolescência, a redução dos danos implica na quebra do ciclo vicioso, na perspectiva de que o grupo familiar e a rede afetiva não se tornem ainda mais vulneráveis a outras situações de violência.

[21]CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[22] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[23] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

2 POLÍTICA CRIMINAL

Por muito tempo a Política Criminal foi concebida como teoria e prática do Direito Penal. Essa política servia estritamente ao Direito Penal e, assim, as suas ações eram limitadas a ele. Conforme explica Delmás-Marty, filia-se a esse entendimento o autor Feuerbach, que entendia a Política Criminal como um conjunto de procedimentos repressivos organizados pelo Estado para reagir contra o crime [24]. Desse conceito extrai-se que essa Política integraria o Direito Penal e o Sistema Penal; que o legitimado a organizá-la seria exclusivamente o Estado; que as ações seriam necessariamente repressivas; e que o objeto de enfrentamento seria o fato crime, concebido como um fato isolado.

Contudo, a Política Criminal é entendida hoje como uma Ciência que deve ser compreendida em toda sua autonomia[25], sendo, portanto, dissociada das outras ciências que compõem o modelo da Ciência Penal, quais sejam a Criminologia, a Política Criminal e a Dogmática Jurídica Penal.[26] A Política Criminal se relaciona com as outras ciências, porém, possui objeto, método e finalidades que lhes são próprios.

Em síntese, nas palavras de Miriam Guindani, "a Criminologia forneceria o substrato analítico do fenômeno criminal (análise do crime/criminoso) aos operadores do Sistema Penal (polícias, ministério público, juízes, agentes e técnicos penitenciários); enquanto a Política Criminal se responsabilizaria por transformar as análises e orientações criminológicas em opções e estratégias concretas de controle da criminalidade; e por último, o Direito Penal encarregar-se-ia de converter em proposições jurídicas, gerais e obrigatórias, o saber criminológico aplicado pela política criminal". [27]

A Criminologia e a Política Criminal não se confundem. São ciências complementares e necessitam uma da outra para cumprirem seus objetivos. Enquanto a Criminologia estuda e interpreta a realidade social, a Política Criminal tem o poder de

---

[24] DELMÁS-MARTY, Mirelle. *Os grandes sistemas de política criminal.* Barueri: Manole, 2004.

[25] DELMÁS-MARTY, Mirelle. *Os grandes sistemas de política criminal.* Barueri: Manole, 2004.

[26] FERREIRA, Carolina Costa, *A política criminal no processo legislativo,* Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

[27] GUINDANI, Miriam. *Sistemas de Política Criminal no Brasil:* Retórica Garantista, Intervenções Simbólicas e controle social punitivo. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%202%20-%20sistemas%20politica%20criminal.pdf> Acesso em 07 maio.2018.

transformar essa realidade através de ações concretas orientadas pelas diretrizes da Criminologia, das mudanças sociais e das Políticas de Estado.[28]

Segundo Nilo Batista, a Política Criminal é o "conjunto de princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal" [29]. Para o autor, esse conjunto de princípios e recomendações é fruto dos constantes processos de mudança social, das conclusões dos estudos da Criminologia e das reações sociais ao que está institucionalizado e à realidade, sem nunca se perder ao controle dos objetivos do Estado em que se insere.

Também para Fernando Rocha, "a Criminologia é irrestritamente vinculada à realidade social, enquanto que a Política Criminal transcende essa realidade" [30]. Segundo o autor, são as descobertas proporcionadas pelos estudos empíricos da criminologia que fornecem o caminho necessário à estruturação de uma Política Criminal que se mostre eficaz no combate à criminalidade.

Por fim, Mirelle Delmas-Marty defende que a Política Criminal é o conjunto de procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno social [31]. É esse o entendimento que fundamenta o presente estudo. Através dessa definição, e ao contrário daquela abordada por Feuerbach, compreende-se que a legitimidade para organizar essa Política deve ser dividida entre o Estado e o corpo social; que as suas ações devem ser diversas e não somente repressivas; e que o objeto da Política Criminal é o fenômeno criminal e não o crime enquanto fato isolado. Sobre essa última análise, percebe-se a influência da vertente crítica da Criminologia.

A Criminologia crítica considera que o crime é um comportamento desviante e o analisa sob a perspectiva de cada uma das faces por ele englobada – o fato, o agente, a vítima e a norma-controle, sempre sem perder de vista o contexto social em que tudo se insere. Diferentemente disso, e numa análise muito limitada, está o ramo da Criminologia orientada pelo paradigma etiológico, que lança olhares limitados ao criminoso e impõe a culpabilidade dos comportamentos apenas sob a perspectiva individual. Segundo Fernando Rocha, "as questões levantadas pela Criminologia crítica fizeram realçar o fato de que as conclusões da

[28] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[29] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[30] ROCHA, Fernando A. N. Galvão da, *Política criminal.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
[31] DELMÁS-MARTY, Mirelle. *Os grandes sistemas de política criminal.* Barueri: Manole, 2004.

Criminologia orientada pelo paradigma etiológico não indicavam estratégias eficientes de combate à criminalidade". [32]

Assim, a Política Criminal embasada pela Criminologia aos moldes da ideologia da reação social compreende a pluralidade do comportamento social e sua mutabilidade constante. Entende que a sociedade é um organismo vivo e complexo, concluindo pela a necessidade do dinamismo Direito Penal, do Sistema Penal e da Política Criminal. É por isso que essa vertente é capaz de embasar alternativas reais e possíveis à aproximação das teorias de redução da criminalidade e da aplicação destas à realidade social. Um exemplo de alternativa possível é a Rede Acolhe, projeto analisado neste estudo.

O Direito Penal é uma construção social, produzido por agrupamentos humanos e pelas condições a que esse grupamento é submetido[33]. É um dos ramos do Direito direcionado a cumprir a missão política do Estado que o constrói. É essencialmente normativo, instrumentalizado pela norma penal em vigor num determinado país e em um determinado momento da história que materializa as finalidades ideológicas de repressão, retribuição, prevenção geral e manutenção da ordem [34].

Nilo Batista entende que o Direito Penal não é estático e não possui um fim em si mesmo. Ele é um fenômeno social e não um dado da realidade. Assim, deve acompanhar as mudanças sociais, de modo a atender aos seus anseios. Enquanto fenômeno, ou seja, algo que pressupõe uma dinâmica, o Direito se vale da argumentação, da linguagem e de elementos de convicção. É essa natureza ideológica que deve ser encarada e estudada pelos juristas, porquanto ela permite a compreensão e crítica dos objetivos do Estado e, assim, retira o véu da utopia e identifica o real objetivo dos discursos e das ações estatais. [35]

É nesse sentido que se faz extremamente necessário reconhecer a capacidade limitada do Direito Penal no enfrentamento ao fenômeno da criminalidade. O Direito Penal é apenas um dos meios. Como foi abordado, a ele cabe somente o exercício da função de ordenar e normatizar a reação da sociedade contra a criminalidade dentro de um sistema de Direito.

Dessa forma, o Direito Penal não pode ambiciosamente assumir o papel da Política Criminal. Não pode prosperar a ilusão de que é pelo caminho do Direito Penal que se alcançará

---

[32] ROCHA, Fernando A. N. Galvão da, *Política criminal.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
[33] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[34] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

[35] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

a transformação da realidade social no tocante à criminalidade. É preciso saber distinguir muito bem as ideologias difundidas pelas instituições que operam o Direito Penal, através do Sistema Penal, das ideologias a que essas instituições realmente servem.

O Sistema Penal, como abordado por Nilo Batista, compreende um conjunto de instituições que colocam em prática o Direito Penal, na medida em que estabelecem procedimentos de criação e aplicabilidade [36]. Esse Sistema pode ser visto sob duas óticas e a identificação delas implica no tipo de Política Criminal que será desenvolvida pelo Estado.

A primeira forma de compreender o Sistema Penal, diz respeito à visão tradicional e dogmática de que as instituições relacionadas ao Direito Penal se limitam as instituições policiais, ao Poder Judiciário e as Penitenciárias. Essa visão se fundamenta na crença de que o Direito Penal tem âmbito de incidência limitado ao contexto pós-cometimento do fato-crime, ou seja, depois que há a correspondência entre um crime já tipificado pelo código e uma ação no mundo fático[37].

Nilo Batista discorre que as instituições do Sistema Penal construído pela ótica tradicional são contraditórias, porquanto elas apresentam as ideologias de igualdade, justiça e comprometimento com a Dignidade da Pessoa Humana, quando na verdade essas instituições são seletivas, descomprometidas com a justiça e com a promoção da Dignidade Humana daqueles que estão sob a tutela desse sistema. Além disso, as penas previstas pelo Sistema tem natureza predominantemente repressiva, sendo impotentes ao alcance do objetivo ressocializador e de prevenção geral [38].

Nesse mesmo sentido, Zaffaroni explica que o Sistema Penal seleciona os grupos de pessoas a serem criminalizadas de acordo as suas características e sua posição na pirâmide econômica da sociedade, influenciando, assim, na manutenção da hegemonia de um grupo social em detrimento de outro [39].

Por outro lado, a segunda forma vislumbra que Sistema Penal compreende também os momentos anteriores à tipificação e posteriores ao cometimento do crime. Essa visão está intimamente relacionada com a crítica que a ciência da Criminologia faz em relação à falta de

---

[36] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[37] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[38] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[39] ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, Jose Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*: Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

correspondência entre o que está normatizado e a realidade social, ou seja, entre a ideologia declarada do sistema penal e as intervenções reais do sistema [40].

A manifestação do que é o Sistema Penal é ampliada a envolver a responsabilidade dos poderes Executivo e Legislativo e dos grupos de pressão, enquanto criadores do crime; das Instituições Policiais, do Poder Judiciário e as Penitenciárias, enquanto operadoras da norma; e, por fim, das Mídias Sociais e Agências de Reprodução Ideológica, devido ao potencial de difusão que elas possuem para falar do Direito Penal, do criminoso e do cumprimento da pena.

Esse exercício crítico permite concluir que, a depender do objetivo do Estado, o fundamento utilizado no momento da estruturação das ações das Políticas Criminais uma ou outra visão do Sistema Penal. Quando o objetivo do Estado é a gestão do crime em curto prazo, ele se apropria da visão positivista, etiológica e dogmática, concentrando esforços nos três subsistemas do Sistema Penal, quais sejam o da Polícia, o do Poder Judiciário e o das Penitenciárias[41].

Por outro lado, quando o objetivo do Estado é a estruturação de Políticas que, em longo prazo, irão proporcionar soluções estratégicas e duradouras para a redução da criminalidade, ele se apropria da segunda visão e elabora em ações que reverberam em todas as variantes sociais, concentrando esforços para que a sociedade atue em conjunto para a mudança da realidade[42].

Esse exame crítico é necessário ao estudioso do Direito - e de todos os ramos que lhes são conexos, porquanto permite a contraposição entre as ideologias exteriorizadas pelos discursos e a realidade, possibilitando a compreensão de todas as implicações e as consequências decorrentes, por exemplo, do exercício do Direito Penal e da organização do Sistema Penal.

Conclui-se, então, que cada uma das Ciências analisadas trabalha com finalidades bem delimitadas na mesma medida em que se complementam. Assim, devem ser sistematicamente compreendidas para que se atinja o completo enfrentamento do fenômeno criminal através de Políticas Criminais bem estruturadas. Assim, imperioso é analisar a natureza

---

[40] BARATTA, Alessandro. *Direitos humanos*: entre a violência estrutural e a violência penal. Saarbrucken: Universidade de Saarland, 1993.
[41] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
[42] BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

da Política Criminal e a sua relação com as outras Políticas do Estado que se direcionam e se relacionam com enfrentamento do fenômeno criminal.

2.1 A Política Pública e a Política Criminal

A vida em sociedade pressupõe que algumas questões que dizem respeito à esfera individual sejam enfrentadas de forma coletiva pelo Estado como consequência do pacto social[43]. Em certa medida, isso garante a coesão social e a divisão entre os indivíduos dos custos relacionados a áreas de interesse público como a Segurança, a Educação, a Mobilidade Social, a Economia, a Saúde e a Assistência. Além disso, essa disposição influi no desenvolvimento social.

Em determinados contextos, verifica-se que há situações de carência ou de excesso da presença do Estado na gerência das referidas áreas e isso implica em alguns problemas para o organismo social. São exemplos desses problemas: a proliferação de doenças, a defasagem no controle de natalidade, a evasão escolar, o aumento nos índices de analfabetismo, o aumento da população em situações de miserabilidade, problemas relacionados à infraestrutura e mobilidade urbana e o aumento da criminalidade e, por conseguinte, da cultura do medo em detrimento da cultura da paz e da segurança social.

Os referidos exemplos de problemas que surgem com o desenvolvimento da vida social se revelam públicos, porquanto dizem respeito a questões de interesses das esferas comuns entre todos os integrantes daquele organismo. No ciclo das políticas públicas o momento em que as instâncias de poder reconhecem um problema como público é chamado de definição de agenda. [44]

Diante da identificação de um problema público, os entes governamentais nas esferas Federal, Estadual e Municipal criam diretrizes voltadas para a resolução. Essas diretrizes são as chamadas de Políticas Públicas, que nascem como tentativas de intervenção qualificada do Poder Público em áreas de interesse comum para o enfrentamento de problemas de relevante interesse social [45].

---

[43] SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
[44] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[45] SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas, 2. ed. São Paulo: Cengage Learning editores, 2013.*

De acordo com Bucci, a Política Pública é o programa de ação governamental resultante de um conjunto de processos juridicamente regulados que, como um tipo ideal, expressa a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo necessário para a realização dos objetivos pretendidos [46].

Assim, pode-se afirmar que as Políticas Públicas são um conjunto de programas, ações e decisões que são tomadas no âmbito dos Governos Federal, Estadual ou Municipal, com a participação direta ou indireta de entes públicos e privados. Limitado ao lapso temporal correspondente. Esse conjunto de programas e ações trabalha com o objetivo de assegurar direitos de cidadania para a totalidade dos indivíduos que integram a sociedade ou para determinados segmentos. Ressalta-se que, ainda que as ações previstas pelas Políticas Públicas sejam direcionadas a determinados grupos, a qualidade dessas ações está diretamente relacionada com a promoção de qualidade de vida a todos os cidadãos.

Não há mais o monopólio do Poder Público para desempenhar a elaboração e implementação desses programas, ações e decisões. Hoje, não somente o Estado, mas também a sociedade e o mercado unem esforços na construção e prática das Políticas Públicas[47]. É claro que o papel político do Estado e dos Governos ocupa um local central no processo das Políticas Públicas [48]. Porém, no atual estágio atual da vida e do exercício democrático o diálogo com a sociedade mediante os canais destinados para isso é de suma importância para a eficiência da atuação administrativa [49]

As Políticas Públicas relacionam-se com o planejamento do setor público em promover as áreas da saúde, da educação, da segurança, da mobilidade social, da assistência, da economia, entre outras. Há duas leituras possíveis quanto às finalidades das Políticas Públicas. A primeira delas, diz respeito à finalidade política, porquanto planejamento da Política Pública no âmbito governamental envolve conflito de interesses e, consequentemente, escolhas são feitas e se revelam como prioridades estratégicas. Já a segunda diz respeito à

---

[46] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49

[47] PEREZ, Marcos Augusto. *A Participação da Sociedade na Formulação, decisão e execução das políticas públicas* (Org.) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

[48] BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e Políticas Públicas* (Org.) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

[49] PEREZ, Marcos Augusto. *A Participação da Sociedade na Formulação, decisão e execução das políticas públicas* (Org.) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

finalidade administrativa, no sentido de que a sua estruturação e boa gestão é fundamental para a realização das melhorias do meio social e promoção de qualidade de vida.

No campo jurídico, as Políticas Públicas também são costumeiramente divididas entre Políticas de Estado e de Governo[50]. As Políticas de Estado são amparadas pela Constituição Federal e transcendem os objetivos dos governos instalados. Elas objetivam, em última análise, a organização do Estado e fornecem os pilares mínimos a serem fundados pelas Políticas regionais ou locais de promoção dos Direitos Humanos. Já as Políticas de Governos são aquelas que estão vinculadas a estratégia um governo específico e são por ele planejadas. São ações pontuais e que promovem os Direitos Humanos, guiadas pelas diretrizes das Políticas de Estado [51].

Superada a conceituação, importa discorrer sobre as formas de operacionalização das Políticas Públicas, ou seja, os instrumentos. Posicionando essa análise no processo das políticas públicas fala-se no momento da formulação. É nessa etapa que os gestores públicos começam a desenvolver um conjunto de ideias que sejam politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas para o enfrentamento do problema público inserido na agenda.[52]

É também na etapa da formulação, apesar de não ser esse o propósito, que os gestores das políticas públicas realizam um diagnóstico do problema para conhecer as suas possíveis causas [53]. Saber sobre essas possíveis causas é extremamente importante para a escolha da política pública a ser implementada, bem como avaliar as chances das ideias em debate. Esse levantamento e debate das possíveis causas também contribui para o bom enquadramento dos problemas, o que implica em boas escolhas dos objetivos a serem perseguidos pela política e dos instrumentos a serem utilizados pelos gestores [54].

Em uma primeira análise, é normal reduzir os instrumentos de política pública à norma, mais especificamente, à Lei propriamente dita. Essa associação não está errada, apenas incompleta. Os instrumentos que servem à intervenção de entes governamentais, ou não

---

[50] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49

[51] FERREIRA, Carolina Costa, *A política criminal no processo legislativo*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

[52] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

[53] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

[54] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

governamentais, na tentativa de resolução do problema público, são muitos e, para efeitos teóricos, podem ser divididos em duas categorias[55]: instrumentos privados e instrumentos públicos.

Os instrumentos privados, como o próprio nome orienta, são ferramentas que não envolvem atividade direta do governo que implanta a política [56]. Parte do pressuposto de que a solução para o problema público nasce com os atores do grupo social de forma voluntária e com uma carga positiva de efetividade e eficiência na solução. São eles: o mercado, a família e as organizações sociais voluntárias[57].

Já os instrumentos públicos são ferramentas diretamente ligadas à atividade governamental [58]. O fundamento de existência dessas ferramentas é a soberania do Estado. Ao contrário dos instrumentos particulares, os instrumentos públicos são direcionados pelos gestores públicos para determinados tipos de atividades na busca de solucionar os problemas públicos. São eles: a informação, os incentivos e desincentivos econômicos, os regulamentos, as empresas estatais e a provisão direta[59].

Direcionando a discussão para o objeto de análise deste estudo, observa-se que o fenômeno da criminalidade, mais especificamente a criminalidade violenta representada neste estudo pelos Crimes Violentos Letais Intencionais, é um dos principais desafios da sociedade e do Estado e revela-se como um problema público, social e comunitário.

Por ser um fenômeno complexo, porquanto compreende muitas variantes, demanda ações e meios de enfrentamento também diversos e isso significa que o Direito Penal, que reproduz a filosofia retributiva e de prevenção geral, é apenas um desses meios [60]. A Política Criminal, assim como a Política de Segurança Pública e as Políticas Públicas, são outros exemplos de meios possíveis por incidirem em fatores transversais.

Portanto, é necessário ampliar o entendimento acerca da Política Criminal enquanto instrumento de transformação da realidade social no enfrentamento da questão criminal. E é por isso que essa política possui natureza de Política Pública de Estado, uma vez seu objeto é

---

[55] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[56] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[57] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[58] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[59] ENAP. XU, Xun. *Guia de políticas públicas*: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
[60] ANCEL, Marc. *A nova defesa social*: um movimento de política criminal humanista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

um problema público, comum a sociedade Brasileira: a criminalidade. Além disso, como será tratado a seguir, é um tipo de política que deve compartilhar o planejamento e a promoção das ações com diversos setores de diferentes áreas, não podendo ser limitada à questão da Segurança Pública e das Instituições Policiais.

Os meios de enfrentamento ao fenômeno criminal devem objetivar não apenas a proteção da sociedade, ordem pública, face aos criminosos. Em última análise, eles devem objetivar também a proteção dos indivíduos, direitos, que compõe a sociedade ao risco de tornarem-se criminosos e fazem isso neutralizando as variantes sociais, os fatores criminógenos que podem induzir a esse processo[61]. Como será abordado no segundo capítulo, é exatamente essa a linha de atuação da Rede Acolhe, na medida em que o Programa objetiva fortalecer as instituições da família de da comunidade visando diminuir os danos e o sofrimento causado pela violência.

Os problemas públicos identificados pela Defensoria Pública do Estado do Ceará foram o alto índice de homicídios na adolescência, sendo em 2016 o terceiro estado do Brasil com mais mortes na faixa etária de doze a dezoito anos, segundo o índice de homicídios na adolescência (IHA) [62], a ausência de uma articulação entre as Políticas estatais instaladas nas comunidades, como a Política de Saúde, de Assistência e de Educação. A capital, Fortaleza, é a quinta do Brasil em população e ocupa o alarmante primeiro lugar entre as capitais do Brasil que mais que mais perde jovens vítimas de homicídio [63].

Por trás desses alarmantes índices, identifica-se a ausência do Estado dentro das comunidades, além de políticas e equipamentos públicos degradados. Outra realidade cearense é a ascensão de grandes facções, que exercem um perigoso poder paralelo ao poder estatal. Tendo em vista a complexidade da violência no estado, o Governo do Ceará articulou o Pacto

---

[61] ANCEL, Marc. *A nova defesa social*: um movimento de política criminal humanista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

[62] A sigla IHA significa Índice de homicídios na adolescência, que fez parte do Programa de Redução da Violência Letal criado em 2007 por meio de uma ação conjunta entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Fundo das Nações Unidas e o Observatório de Favelas do Rio de Janeiro e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Esse índice é calculado a partir das informações do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística e do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde. Ele estima a mortalidade por homicídio na adolescência, mais especificamente na faixa etária dos doze aos dezoito anos, expressando a quantidade de adolescentes que não completará dezenove anos a cada grupo de mil adolescentes.

[63] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

do Ceará Pacífico na tentativa de integração das forças estatais e da sociedade para o enfrentamento dessa questão.

Seguindo a diretriz do Pacto do Ceará Pacífico, a Defensoria Pública do Ceará instrumentalizou a Rede Acolhe, um programa que atua em comunidades de Fortaleza. Com ações intersetoriais, promove ações referenciais de assistência jurídica, assistencial e psicossocial às famílias de vítimas de Crimes Letais Intencionais e a vítimas de tentativa de homicídio doloso, fortalecendo a rede de atenção integral, além de ser também porta de entrada aos programas de proteção à violência.

O recorte feito por este estudo diz respeito às ações da Rede em relação a casos de violência com adolescentes. Esse recorte parte do pressuposto de que muitas das vezes e crime é reflexo de outra violência que fora cometida pela própria vítima ou por alguma pessoa que lhe era próxima [64]. Compreende que essa morte é fruto de um contexto de violência estimulada pela presença das facções e que isso é, em certa medida, naturalizado pelas famílias[65]. Concluindo, portanto, que a linha entre o autor do crime e a vítima é muito tênue e, em determinados casos, esses sujeitos se confundem [66].

Nesse sentido, há uma grande possibilidade de que as ações promovidas pela Rede Acolhe não se limitem apenas à promoção de proteção e assistência das famílias de vítimas de Crimes Letais Intencionais e das vítimas de tentativa de homicídio doloso. Há outro objetivo nas ações da Rede, que é o de colher frutos de prevenção de novas violências e é exatamente nesse sentido que a Rede Acolhe se revela como uma alternativa à Política Criminal.

Por fim, importante esclarecer que a Rede Acolhe promove o empoderamento da comunidade imersa no contexto de violência em ações conjuntas com os atores sociais que atuam na região. Difunde-se a cultura da paz e das soluções pacíficas de conflitos. Por consequência, há também um combate à cultura do medo, o que estimula a sensação de segurança entre as pessoas que vivem nas comunidades abrangidas pela Rede.

---

[64] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[65] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[66] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

Assim, a Política Criminal também se relaciona com a Política de Segurança Pública, na medida em que a promoção de segurança não se limita ao policiamento nas ruas ou ao aumento das taxas de encarceramento, que por tantas vezes são difundidos como um aspecto positivo no enfrentamento da criminalidade por um determinado Governo, medidas que, por sua vez, garantem, tão somente, uma falsa sensação de segurança à população.

2.2 A Política Criminal e a Política de Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, define que "a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" [67], indicando, após, que cabe às Instituições Policiais a sua gestão e o seu exercício. Assim, o texto constitucional não expõe a definição de Segurança Pública e limita-se a indicar as instituições policiais e militares como atores que compõe o campo de atuação dessa política.

Além disso, o enunciado do referido artigo permite uma análise de que a segurança pública se limita à tutela da ordem pública em detrimento da tutela de direitos[68]. Sobre essa questão, Vera Regina Pereira de Andrade argumenta que o próprio enquadramento constitucional da segurança pública denota o germe da estrutural seletividade e arbitrariedade do controle penal nas ruas[69].

Segundo Ilona Szabó, o panorama do modelo de segurança adotado pelo Brasil é pouco eficiente, reativo e de alto custo[70]. Pouco inteligente porque nem sempre as ações das instituições indicadas são baseadas em dados concretos; reativo porque essas instituições têm como função primeira a ação depois do acontecimento do crime; e de alto custo porque prioriza o enfrentamento da questão criminal através do encarceramento, do aumento da rigidez das penas e das ações ostensivas.

---

[67] BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 17 set. 2018

[68] ANDRADE, Vera Regina Pereira de, *A mudança do paradigma repressivo em segurança pública*: reflexões criminológicas críticas em torno da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. Dez. 2013. Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>

[69] ANDRADE, Vera Regina Pereira de, *A mudança do paradigma repressivo em segurança pública*: reflexões criminológicas críticas em torno da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. Dez. 2013. Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>

[70] SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Nesse sentido, a crítica que se impõe é que, ao partir do pressuposto de que a gestão da Política de Segurança Pública deve ser centralizada nas instituições indicadas, precipuamente nas instituições que detém o poder de polícia e o poder legítimo do uso da força, o constituinte não levou em consideração a complexidade da realidade do objeto compreendido pela política, que demanda ações intersetoriais e interinstitucionais igualmente complexas [71].

Cada vez mais a elaboração e a prática da Segurança Pública devem sair do âmbito exclusivo de organizações estatais específicas para serem compartilhadas entre outras organizações – sejam elas estatais ou não estatais. Essa descentralização permite o alcance de uma boa gestão que, por sua vez, tem o condão de impactar positivamente em outras áreas, como na saúde, na qualidade de vida, na educação e no desenvolvimento social e econômico. Resulta também no acesso a outros bens simbólicos, como à qualidade de vida, e públicos, como à cultura [72].

Ao contrário disso, com uma má gestão ou gestão limitada a determinadas linhas de atuação, a população perde em qualidade de vida e a Segurança Pública perde espaço para o medo, para a violência, e para a desordem. Isso impacta também na Política Econômica do Estado, pois crescem os gastos de recursos financeiros destinados a esse setor [73].

Diante da constatação de que a promoção da Segurança Pública é aspecto crucial ao desenvolvimento social, porquanto é pressuposto para o alcance de bens e direitos[74], bem como de que é um setor que implica em grandes custos ao Estado e à sociedade, é necessária uma análise estrutural de forma a ampliar o entendimento do que seja a área de incidência da Política de Segurança Pública para que, assim, sejam propostas novas soluções de redução da criminalidade.

Destaca-se a necessidade de se superar as soluções tradicionais e imediatistas, aquelas que são posteriores ou paralelas ao cometimento do crime, como o policiamento

---

[71] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[72] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[73] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[74]IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

ostensivo ou o aprisionamento em massa. É hora de se pensar em soluções que sejam anteriores e que envolvam diversos setores da sociedade, não apenas as instituições clássicas ao mundo penal. São urgentes os instrumentos que efetivamente atuem no sentido da transformação social. Por isso, será deslocado o foco para as políticas preventivas de Segurança Pública.

2.3 Política Criminal e a Prevenção

A estruturação das Políticas de Prevenção pode ocorrer de duas formas. A primeira é relacionada com as teorias tradicionais da Criminologia. Como já abordado, as políticas orientadas pelo paradigma etiológico enfrentam a questão criminal sob a ótica do criminoso, partindo do pressuposto de que os crimes são fatos isolados de responsabilidade exclusiva daquele que o pratica. Assim, a prevenção pretendida pelas Políticas Criminais e de Segurança Pública orientada por este raciocínio pode ser alcançada através de ações repressivas, que reforçam a finalidade pedagógica das penas. Essas políticas atingem diretamente o delito.

A segunda forma tem fundamento nas teorias sociológicas e na teoria crítica da Criminologia. Essas, por sua vez, orientadas pelo paradigma da reação social, ampliam a análise do crime ao inserir o contexto social e os fatores que podem influenciar no desvio. Assim, a prevenção constante nas ações da Política Criminal e de Segurança Pública orientada por essa diretriz assume outros tipos de ações que serão analisadas a seguir.

Comumente, o conceito de prevenção é intimamente ligado a políticas ou programas de iniciativa estatal que objetivam melhorar a situação social e econômica dos cidadãos. Assim, por esse conceito, sempre que o Estado investe em políticas de cunho social está, necessariamente, investindo também em prevenção de crimes [75]. Acontece que essa definição não abarca todas as faces da prevenção, além de implicar em uma leitura errônea no sentido de degradar e relacionar diretamente a questão criminal ao contexto de carência social.

Por outro lado, para efeitos deste estudo é verdadeira a afirmação de que alguns nichos da sociedade estão mais expostos a determinados tipos de crimes e violências do que outros. São os segmentos esquecidos pelo Estado, em que as políticas não chegam, e que os

[75] Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência,* Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf> Acesso em 07 maio. 2018.

equipamentos públicos estão sucateados, de maneira a não conseguir comportar a modo e a tempo as suas próprias demandas.

São nesses nichos que, geralmente, encontram-se os maiores índices de alcoolismo ou de uso de drogas ilícitas; os maiores índices de gravidez precoce e de evasão escolar; a presença do desemprego ou do subemprego[76]. Enfim, setores da sociedade que concentram graves problemas públicos, revelando-se em fatores criminógenos escancarados e que precisam urgentemente de atenção.

Por oportuno, destaca-se que a expressão utilizada é "fatores criminógenos" e, não, "causas" ou "motivos" do cometimento do crime. Essa diferenciação é necessária na medida em que o conceito de prevenção que orientou este estudo compreende que as variantes sociais são históricas e que esse fato deve ser revisitado sempre que se for planejar alguma política de prevenção. Isso implica no entendimento de que essas variantes estão arraigadas no seio social e que a sua superação demanda ações em longo prazo e que atingem indiretamente o delito.

Porém, a questão criminal é uma realidade. Os crimes acontecem o tempo todo[77] e, apesar de parecer controverso, segundo Durkheim, quando estão na esfera de controle, eles fazem parte do equilíbrio funcional do corpo social [78].Em outras palavras, toda sociedade possui regras e também toda sociedade tem violações a essas regras. Inclusive, em se tratando de regras penais, os textos normativos ao criminalizarem as condutas também já preveem as sanções para eventuais descumprimentos.

Por isso, apesar deste estudo concordar que deve ser reconhecida a importância das instituições policiais na segurança pública[79], na medida em que são elas as legitimadas ao uso da força quando do acontecimento do crime e à investigação criminal, também compreende como equivocado o discurso de que essas instituições oferecem soluções ao avanço da criminalidade e da violência, uma vez que essas soluções demandam esforços com objetos diferentes daqueles perseguidos pela atuação tipicamente policial [80].

---

[76] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[77] ZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*, Rio de Janeiro: Zahar, 2018

[78] DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1990.

[79] SZABÓ, Ilona e RISSO, Melina. Segurança Pública Para Virar o Jogo, Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 48-68.

[80] Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência,* Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf> Acesso em 07 maio. 2018

Além disso, considerando o estágio atual da democracia e a perspectiva de que a segurança pública deve ser cada vez mais inclusiva, permeada por ações integradas, não há como conceber essa política como monopólio de instituições específicas como as instituições policiais e o sistema judiciário penal.[81]

Assim é urgente se pensar também em ações que possam enfrentar essas violações que fogem da lógica extremamente reativa centralizada na repressão e no poder punitivo do Estado. É preciso também que essas soluções sejam fundadas no respeito aos Direitos Humanos e Fundamentais [82].

Nesse sentido, este estudo entende que a prevenção a ser alcançada diz respeito a estratégias de identificação regionalizada dos agenciamentos que culminam em desvios e em violência. Assim, a partir desse diagnóstico e de suas orientações, os atores de gestão podem ser elaborar o modelo de Política de Segurança Pública local específica para reação às lesões mais recorrentes e, ao mesmo tempo, para a prevenção de outros desvios [83].

Paulo Pinto de Albuquerque defende essa mesma linha de políticas criminais preventivas regionalizadas. Diz ele que "a criação de uma política preventiva da criminalidade assenta em duas premissas: a seleção dos campos de intervenção, uma vez que os meios do Estado são escassos, e a necessidade de colaboração da sociedade civil na tarefa da prevenção criminal" [84].

Seguindo a premissa da importância de estudos regionalizados, GARCÍA-PABLOS DE MOLINA diz que "as pesquisas de vitimização permitem avaliar cientificamente a criminalidade real, sendo a técnica mais adequada para quantificá-la e identificar suas

---

[81] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[82] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[83] Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência,* Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf> Acesso em 07 maio. 2018.

[84] ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *O que é a política criminal:* porque precisamos dela e como a podemos construir. Disponível em <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/Docente%20-%20Palbu/o%20que%20%C3%A9%20a%20pol%C3%ADtica%20criminal.pdf> Acesso em 07 maio. 2018.

variáveis". Portanto, se tratam de um instrumento valioso para avaliar, de forma científica, a incidência da prática de crimes. [85]

Assim, as políticas de segurança pública devem ser elaboradas a partir das diretrizes propostas por um estudo anterior e regionalizado, o que possibilita que as ações sejam mais direcionadas. É exatamente isso que o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência fez ao elaborar em 2016 o Relatório Final "*Cada Vida Importa".* Como será oportunamente abordado, o Comitê reuniu evidências e recomendações para a prevenção de homicídios na adolescência, o que direcionou a reestruturação das ações das Políticas relacionadas ao Pacto do Ceará Pacífico.

Nessa reestruturação, devem também ser levados em conta os níveis primário, secundário e terciário da prevenção, porquanto cada nível carece de ações que lhes são próprias. O conjunto de ações com finalidades distintas e direcionadas a grupos distinguidos em cada nível, possibilita a prevenção plena do cometimento de crimes enquanto fenômeno.

A prevenção primária tem como objeto os grupos de pessoas em geral, com programas e ações sociais básicas que visam à redução das desigualdades. Comporta, então, ações preventivas mais amplas e intersetorializadas, que trabalham para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal como o direito ao trabalho digno, à saúde, à educação, à assistência, à cultura, ao lazer, segurança, entre outros, incidindo nas raízes da questão social [86].

A prevenção secundária tem como objeto os grupos de pessoas que estão expostas diretamente a fatores de risco ao estarem imersas em um contexto de vulnerabilidade social[87]. Comporta, assim, ações preventivas que primam pelo fortalecimento de valores morais da sociedade. São relacionadas à política de educação, de proteção e de assistência[88]. A fundamentação desse segundo nível de prevenção se aproxima dos ensinamentos da Teoria da Associação Diferencial construída por Edwin H. Sutherland.

---

[85] GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. *O que é Criminologia?*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
[86] LIMA, Jr José César Naves de. *Manual de criminologia*: elaborado com base nos editais de concursos públicos para ingresso em diversas carreiras jurídicas, 4. ed. Salvador: JusPODIUM, 2017.
[87] LIMA, Jr José César Naves de. *Manual de criminologia*: elaborado com base nos editais de concursos públicos para ingresso em diversas carreiras jurídicas, 4. ed. Salvador: JusPODIUM, 2017.
[88] LIMA, Jr José César Naves de. *Manual de criminologia*: elaborado com base nos editais de concursos públicos para ingresso em diversas carreiras jurídicas, 4. ed. Salvador: JusPODIUM, 2017.

Segundo essa teoria, o fator determinante para o cometimento do crime é a aprendizagem, porquanto os comportamentos humanos originam-se no meio social. É por meio das relações sociais que se ensina e que se aprende o crime e isso é ainda mais forte na adolescência. Nessa fase o indivíduo passa por constantes crises de identificação de seu lugar no mundo. São muito comuns os embates com os adultos responsáveis e com as regras impostas pela sociedade. Assim, as políticas que promovem a educação, a profissionalização e que reforçam a boa moral e a boa ética, trabalham na interrupção da aprendizagem daqueles jovens que estão em situação de vulnerabilidade [89].

Por fim, a prevenção terciária tem como foco o grupo de pessoas que já cometeram algum desvio, pessoas que, segundo a teoria do *Labelling Aproach*, já foram rotuladas pelo sistema penal [90]. As ações, então, devem ser direcionadas à reinserção e à ressocialização, com o objetivo de evitar que aconteça um novo desvio. Esse nível deve prever ações destinadas não somente às pessoas que retornarão à sociedade. Também devem se destinar a todos os outros indivíduos da sociedade, estimulando ações e práticas que auxiliem nesse retorno ao seio social, como, por exemplo, oportunizar o emprego.

Dessa forma, as Políticas Criminais preventivas devem abranger ações que trabalhem nos três níveis da prevenção para que o resultado seja o de transformação da realidade social. Como será abordado no segundo capítulo, as ações da Rede Acolhe atendem a essa expectativa ao prever ações destinadas à todas as pessoas que compõe a comunidade, aos que são identificados como grupos de risco e aos que já foram vítimas de violência. Para esse último grupo, as ações previstas primam pela repressão do sentimento de vingança, fortalecendo a confiança nas instituições legitimadas ao controle social – como o Poder Judiciário e Policial.

2.4 Política criminal e a Vítima

Um aspecto fundamental no estudo da Política Criminal diz respeito à delimitação do sujeito a ser alcançado por suas ações. Em um primeiro momento, esse sujeito é o agente do desvio, aquele indivíduo que praticou a infração penal. Para ele, as ações previstas pela Política Criminal seguem no sentido de reprimir a conduta praticada, através de um processo judicial e

---

[89] IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

[90] BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

consequente aplicação de uma justa pena e, após o cumprimento dessa pena, como já abordado, deve haver a sua imersão em uma Política de reinserção no ceio social.

No segundo momento, de acordo com o alcance da Política Criminal analisado por este estudo, percebe-se que há também outro sujeito a ser contemplado pelas suas ações. Esse sujeito é a vítima, o polo passivo do desvio cometido. Aquele indivíduo que sofreu fisicamente ou psicologicamente com as ações praticadas pelo desviante.

Importante esclarecer que, quando se trata de Crimes Letais Intencionais, com exceção ao homicídio doloso tentado, as vítimas são fatais. Nesse sentido, os sujeitos perseguidos pela Política Criminal devem abarcar as vítimas indiretas da violência[91], ou seja, os integrantes da família da vítima e todos aqueles que sofreram com a perda, como por exemplo, a rede afetiva. Isso faz sentido na medida em que se compreende a dimensão do impacto do sofrimento experimentado pela família quando da perda do ente, ainda mais quando essa perda ocorreu de maneira violenta.

Muitas são as consequências sofridas pela família, elas vão desde ameaças de morte advindas dos autores dos crimes, transtornos mentais e redução da renda familiar, até a perda de benefícios sociais[92]. Essas consequências e o sofrimento se revelam ainda mais graves quando o ente perdido é um adolescente.

Importante observar que a Política Criminal, principalmente a que tem ações preventivas, deve objetivar, além da vítima direta, o alcance da família como um todo, enquanto vítimas indiretas, aquelas pessoas que são próximas.

Há duas vertentes que estudam a participação da vítima nos processos de enfrentamento ao fenômeno criminal. A primeira, diz respeito à consideração da vítima, de seus sentimentos e interesses, nos processos de criminalização (primário, secundário e terciário). Aqui, encontra-se, por exemplo, o papel da vítima no processo penal, através de uma justiça que tem enfoque na reparação dos danos; a possibilidade de a vítima assumir o polo ativo de

---

[91] FREITAS, Viviane de Andrade. *A vítima no contexto da criminologia contemporânea*: os reflexos da vitimologia na política criminal, na segurança pública e no sistema processual Penal. Âmbio Jurídico, Rio Grande, v. 19, n. 150, jul. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17407&revista_caderno=3>. Acesso em 12 maio 2018.

[92] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

algumas ações penais; assim como a consideração da visão da vítima projetada pelo legislador quando da tipificação dos crimes e das penas.

Essa última deve ser encarada com muita cautela, sob pena de degradar o processo legislativo a um instrumento de vingança, uma vez que sob o discurso de atender aos anseios das vítimas, de seus familiares e ao clamor público, o legislador pode prever exageradamente penas e medidas ineficazes à ressocialização do condenado. Sobre isso, vale ressaltar que essas justificativas são completamente antagônicas ao Estado Democrático de Direito. [93]

A segunda forma de se compreender a importância da vítima como sujeito passivo das ações da Política Criminal, é a forma defendida pelo presente estudo. Diz respeito ao cuidado necessário ao gestor da Política Criminal de compreender a dimensão do sofrimento experimentado pela vítima e por sua família.

Após o processo de vitimização pelo crime as pessoas afetadas passam a ter carências psicológicas, assistenciais e, por vezes, econômicas e o Estado não pode fechar os olhos a essa demanda. É natural também que após esse processo se instale um sentimento de vingança, injustiça e vontade de retribuição ao mal causado, que deve ser afastado através das medidas que objetivam suprir as referidas demandas, além de fortalecer a crença nas instituições legitimadas ao controle social.

O programa estudado trabalha com a prevenção de novas violências através de ações que promovem o acolhimento das famílias pelas Políticas Públicas de atenção integral. Como será abordado pelo próximo capítulo, a Rede Acolhe integra uma rede intersetorial que busca diminuir a revitimização e os danos causados pela violência, reduzindo as potenciais ocorrências de novos Crimes Letais Intencionais.

---

[93] FREITAS, Viviane de Andrade. *A vítima no contexto da criminologia contemporânea*: os reflexos da vitimologia na política criminal, na segurança pública e no sistema processual Penal. Âmbio Jurídico, Rio Grande, v. 19, n. 150, jul. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17407&revista_caderno=3>. Acesso em 12 maio 2018.

3 ESTUDO DO CASO “REDE ACOLHE”

Este terceiro capítulo é dedicado ao estudo de caso no Programa Rede Acolhe e está dividido em três subtemas. Em síntese, o primeiro se refere à contextualização política e social do Estado do Ceará que influenciou a criação da Rede Acolhe e do Comitê Cearense de Prevenção de Homicídios na Adolescência; o segundo trata-se da apresentação das evidências e recomendações oriundas da pesquisa do Comitê Cearense de Prevenção de Homicídios na Adolescência; o terceiro é o desenho do fluxo de acolhimento e atendimento da Rede Acolhe, comportando todos os passos dos usuários no programa desde o ingresso; por fim, o quarto apresentará os resultados do estudo de caso.

3.1 Contextualização

A Rede Acolhe é um Programa de Atenção Integral às Vítimas de Violência que é desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Ceará desde o ano de 2016[94]. O Programa funciona junto ao Núcleo de Atendimento aos Presos Provisórios e às Vítimas de Violência (NUAPP) e conta com uma equipe técnica multiprofissional, que reúne uma Defensora Pública, um coordenador técnico, uma Psicóloga, um Assistente Social, oito estagiários do curso de Psicologia e um estagiário do curso de Direito[95].

A Rede surgiu como contribuição ao Pacto do Ceará Pacífico[96], uma iniciativa articulada no ano de 2015 pelo Governo do Estado do Ceará com diretrizes para integralizar as políticas das áreas de Segurança Pública e Defesa Social, Justiça e Cidadania, Direitos Humanos, Educação, Saúde, Política sobre Drogas, Cultura, Esporte, Desenvolvimento

[94] Defensoria Pública do Estado do Ceará. *Guia metodológico da Rede Acolhe*, Fortaleza: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2018. [No prelo]

[95] Defensoria Pública do Estado do Ceará. *Guia metodológico da Rede Acolhe*, Fortaleza: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2018. [No prelo]

[96] Defensoria Pública do Estado do Ceará. *Guia metodológico da Rede Acolhe*, Fortaleza: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2018. [No prelo]

Urbano, Juventude e Meio Ambiente [97]. As ações do Pacto têm como meta a melhoria do contexto urbano como meio de enfrentamento da violência[98].

Por sua vez, o Pacto do Ceará Pacífico, foi uma iniciativa necessária e urgente face aos índices alarmantes de violência no Estado[99]. De acordo com o Mapa da Violência de 2014, o Ceará ocupa o segundo lugar no Brasil em assassinatos na população em geral [100]. Além disso, a dinâmica da violência no referido Estado é complexa, envolvendo a presença das chamadas facções nas comunidades, o que impõe medidas plúrimas.

A presença desses grupos nas comunidades altera a rotina das políticas instaladas e dos que ali vivem, principalmente a rotina dos adolescentes. Os conflitos territoriais violam o direito de ir e vir[101], consagrado pelo art. 5º, VC, da CF/88, o que, muitas das vezes, obriga os adolescentes à evasão escolar, força as famílias a mudarem de endereço e instala o medo da população em geral.

Apesar da situação tão alarmante, o Ceará foi um dos cinco Estados, juntamente com Goiás, Rio Grande de Sul, Roraima e São Paulo, que não responderam ao questionário enviado pelo Ministério da Justiça[102]. As quatro perguntas contidas no questionário eram: Se havia alguma política, programa ou ação voltada para a redução da criminalidade violenta; se havia alguma política de redução da criminalidade violenta sendo planejada e, se sim, quantas; se nos últimos quatro anos houve alguma política, programa ou ação por parte do Estado direcionada para a redução da criminalidade violenta. [103]

As respostas do questionário impactariam na construção do Diagnóstico dos Homicídios do Brasil, que tinha como objetivo fornecer dados para que o Ministério da Justiça em conjunto com os entes federados, articulassem as políticas nacionais de redução dos CVLI's.[104]

---

[97] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[98] Ceará Pacífico em ação: Matriz de acompanhamento. p. 5 Disponível em: file:///C:/Users/bela/Downloads/Pacto%20do%20Cear%C3%A1%20Pac%C3%ADfico.pdf

[99] Ceará Pacífico em ação: Matriz de acompanhamento. Disponível em: file:///C:/Users/bela/Downloads/Pacto%20do%20Cear%C3%A1%20Pac%C3%ADfico.pdf

[100] WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência*: Os jovens do Brasil. Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2014.

[101] O Comitê identificou que 38% dos jovens entre as famílias entrevistadas em Fortaleza tinham restrições de circulação pelo território devido a conflitos de grupos rivais. (Relatório. p. 303)

[102] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[103] BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Diagnóstico de Homicídios no Brasil*: Subsídios para o Pacto pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

[104] BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Diagnóstico de Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

No movimento de enfrentamento da violência no Estado cearense, em 23/02/2016, houve a composição do Comitê Cearense de Prevenção aos Homicídios na Adolescência pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, com apoio do Governo do Estado do Ceará e de coordenadoria do Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef). O Comitê se desenha como uma instância de estudo, debate, mobilização e projeção, congregando diversos atores e instituições no esforço conjunto pela vida[105].

Em 2016 o Comitê foi a campo e realizou uma vasta pesquisa junto às famílias de adolescentes que foram vítimas de homicídios no ano de 2015 para observar diversos aspectos, dentre eles, as demandas não atendidas pelo Estado após a violência[106]. Os 24 profissionais que integram a equipe observaram a fundo as trajetórias das vidas das famílias que sofreram a violência. Através de um questionário, contendo 139 perguntas, analisaram os aspectos individual, familiar, comunitária e institucional da vida interrompida. Ao final, foi elaborado o relatório "Cada Vida Importa" com doze evidências e recomendações para a prevenção de homicídios na adolescência, que será apresentado no próximo tópico.

3.2 Diagnóstico

As evidências identificadas e as recomendações reunidas no Relatório "Cada Vida Importa" de 2016 são: a vulnerabilidade de quem cuida. Foi constatado que a maioria das mães dos adolescentes mortos eram mulheres que conheceram a maternidade ainda na adolescência, portanto em situação muito peculiar de desenvolvimento. Para essa evidência, se recomenda apoio e proteção às vítimas de violência.

A segunda evidência é a falta de atendimento à rede de amigos e familiares dos adolescentes assassinados. Os familiares e amigos dos adolescentes mortos são vítimas em potencial da violência[107] e, por isso, necessitam de atendimento prioritário na rede de apoio. Portanto, para esta evidência se recomenda a ampliação da rede de programas e projetos sociais a adolescente vulnerável ao homicídio.

---

[105] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Relatório Cada Vida Importa. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

106 A pesquisa consistiu na consulta de 224 famílias de adolescentes assassinados em sete cidades cearenses diferentes: Fortaleza, Sobral, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Caucaia, Horizonte e Euzébio.

107 Segundo a pesquisa do Comitê, em Fortaleza, 64% dos adolescentes mortos tiveram amigos assassinados.

A terceira evidência é a de que há territórios que são mais vulneráveis aos homicídios. Os casos de homicídios pesquisados se concentram nos territórios urbanos segregados, que apresentam infraestrutura e serviços precários. Assim, que se recomenda a qualificação urbana desses territórios.

A quarta evidência é o abandono escolar. A evasão escolar pelo adolescente o coloca em situação de vulnerabilidade. É importante compreender o motivo dessa evasão, pois a escola tem um papel fundamental, considerando que são espaços de desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social. Se recomenda, então, a busca ativa para inclusão de adolescentes no sistema escolar.

A experimentação precoce de drogas é a quinta evidência. A relação dos jovens com as drogas envolve questões como a necessidade de autoafirmação, pressão dos colegas, conquista de espaço e desejo de fuga da realidade[108]. Os dados trazidos pelo relatório descontroem o senso comum que trata a violência e o uso das drogas como uma relação de causa e consequência. A violência relacionada às drogas está muito mais atrelada ao crime organizado do que aos efeitos psicoativos do uso. O psiquiatra Rafael Baquit, pesquisador do Comitê, afirma que "a violência relacionada às drogas está, antes de mais nada, ligada a uma política de proibição"[109]. Se recomenda a prevenção à experimentação precoce de drogas e apoio às famílias.

Importante ressalvar que as estratégias de prevenção recomendadas pelo Comitê fogem às abordagens convencionais, denominadas abordagens universais, como a clássica "diga não às drogas". Elas causam o efeito reverso do pretendido, transformando-se em abordagens de desinformação, que não proporcionam ao jovem conteúdo suficiente de convencimento de que as substâncias são prejudiciais. Então, as ações preventivas devem ser no sentido de evitar ou, até mesmo, retardar o uso. A perspectiva não deve ser de combate e, sim, de proteção.

A sexta evidência se refere à vida comunitária conflituosa. O contexto social dos territórios que concentram os maiores índices de homicídios na adolescência é permeado por conflitos. A presença das denominadas "facções" contribui para tanto. Além disso, percebe-se que os conflitos são, por vezes, por motivos banais e, iniciados por desentendimentos pontuais,

---

[108]CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Relatório Cada Vida Importa. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

109CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Relatório Cada Vida Importa. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

levam à confrontos violentos e ameaças. Assim, através da compreensão da dinâmica de formação desses conflitos e dos grupos rivais, se recomenda a mediação de conflitos interpessoais e a proteção a ameaçados.

A sétima evidência é a insuficiência do atendimento socioeducativo, que não tem logrado êxito na ressocialização dos jovens. Segundo o relatório produzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em 2014, o Ceará era o Estado com a terceira maior superlotação nas Unidades de Internação do Brasil[110]. Além do cumprimento da medida conturbado, os jovens ainda passam por dificuldades de reinserção após o retorno à sociedade. Para essa evidência, se recomenda o atendimento integral no sistema de medidas socioeducativas.

A oitava evidência é a falta de oportunidade trabalho formal aos adolescentes. Ainda que não seja o ideal, a realidade encontrada é a de que o adolescente é uma das fontes de renda da casa. Porém, a maioria dos trabalhos oferecidos aos jovens não seguem as diretrizes expostas na Lei do Aprendiz (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000). Essa experiência desprotegida do trabalho, somada a evasão escolar, deixa os jovens ainda mais em situação de vulnerabilidade. Assim, o comitê recomenda oportunidades de trabalho com renda.

A nona evidência é a interação violenta com a polícia. A interação entre a polícia e a comunidade não é harmoniosa. Segundo os dados do Comitê, em Fortaleza, 73% dos adolescentes mortos já foram vítimas de violência policial. As famílias explicam que há nas abordagens policiais uma estigmatização de adolescentes negros e pobres. Jovens denunciaram à equipe do Comitê que a repressão policial impõe para a comunidade um toque de recolher. Para essa evidência, a recomendação construída foi a formação qualificada de policiais na abordagem ao adolescente. É preciso acabar com a violência estatal materializada na abordagem policial, construindo uma abordagem adequada de policiais.

A décima evidência diz respeito à violência armada. Além das drogas, outro indicador transversal[111] presente no Ceará é a grande circulação de armas de fogo. Se recomenda um maior controle de armas de fogo e munições. Essas recomendações são dirigidas ao Governo do Ceará, às Prefeituras e ao Tribunal de Justiça.

---

[110] BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF

[111] Fatores ou indicadores transversais são aqueles que tem a capacidade de causar homicídios ou potencializar a concretização.

A décima primeira evidência é a cultura da violência em programas midiáticos policiais. A espetacularização da violência, a banalização da vida, criminalização de jovens negros e pobres e o desrespeito de direitos fundamentais proporcionados por estes programas, contribuem para uma abordagem superficial de um problema tão complexo como a questão da criminalidade. Além disso, contribuem para a difusão de uma cultura punitivista. Nesse caso, se recomenda a conscientização da mídia para que não violem direitos.

Por fim, a décima segunda evidência é a sensação de injustiça, advinda da massiva ausência de resposta estatal. Geralmente, após o fato, as famílias não fazem o acompanhamento policial e judicial de responsabilização dos envolvidos. Para essa evidência, se recomenda a responsabilização dos homicídios, através de procedimentos detalhados e contínuos de investigação, elucidação e julgamento.

Como foi tratado no capítulo anterior[112], as referidas evidências documentadas e as consequentes recomendações orientam a estruturação das Políticas Públicas de Prevenção articuladas pelo Pacto do Ceará Pacífico, porquanto elas nascem de uma pesquisa local e direcionada ao conhecimento da realidade social das comunidades em que os índices de violência são mais alarmantes. Isso significa dizer que o resultado do estudo funciona como um verdadeiro diagnóstico da violência, possibilitando que a atuação do Estado seja mais qualificada e direcionada para as demandas encontradas no seio social.

A seguir será apresentado o fluxo de acolhimento e atendimento oferecido pelo Programa Rede Acolhe e, após, os resultados do presente estudo.

3.3 O Fluxo e a Metodologia da Rede Acolhe

As possibilidades de acesso dos usuários ao Programa são três: por demanda espontânea, por encaminhamentos internos da Defensoria Pública ou por encaminhamento da rede de serviços comunitária e socioassistencial[113], bem como pelas organizações da sociedade civil organizada[114].

A demanda espontânea acontece quando o assistido, diante de uma necessidade imediata, procura a sede do serviço ou se aproxima dos profissionais durante uma atuação no

---

[112] Vide Item 2.3

[113] Política Nacional de Assistência Social - PNAS, seus equipamentos - CRAS, CREAS - e serviços, Unidades da Atenção Primária à Saúde - UAPS, Política Municipal e Estadual de Educação, Políticas Públicas de atendimento à juventude e Conselhos Tutelares. Outra possibilidade é o encaminhamento pelo Comitê de Prevenção de Homicídios na Adolescência.

[114] ONGs e Associações de Moradores.

território. Nesse caso, há o relato do próprio assistido acerca da situação de violência vivida ou da ameaça de violência e das suas demandas objetivas e subjetivas.

Quando o acesso acontece por meio de encaminhamentos, seja por parte da própria Defensoria Pública ou por parte da rede de serviços comunitária e socioassistencial e organizações da sociedade civil organizada, a demanda é recebida pelo Programa via e-mail. Os encaminhamentos comportam uma exposição fática da realidade com informações pertinentes do caso a ser analisado, além das demandas esperadas da intervenção da Rede Acolhe para que haja a avaliação da equipe técnica acerca da atuação.

O próximo passo do fluxo de acolhimento e atendimento, após a entrada do assistido, é a construção da Matriz Intersetorial, uma ferramenta da metodologia da Rede Acolhe. Através dessa ferramenta, e a partir do que foi relatado pelo assistido, quando da demanda espontânea, ou pelos profissionais, quando do encaminhamento, a equipe técnica realiza uma projeção das ações cabíveis ao caso analisado.

Analisa-se, neste primeiro momento as primeiras possibilidades de apoio da Rede, contemplando as possibilidades de encaminhamento para os diversos Núcleos da Defensoria Pública, bem como para a rede de proteção básica e especializada da Assistência Social, Políticas de Educação, Saúde, dentre outras.

É também no momento da construção da Matriz Intersetorial que a equipe emite os denominados “sinais de alerta”. Isso acontece quando é possível identificar alguns integrantes da família que são mais vulneráveis por possuírem uma grande potencialidade em ser vítima de violência ou reprodutor dela. Também quando é vislumbrada alguma situação de ameaça de violência que demanda o acionamento da rede de programas de proteção para vítimas de ameaça, como, por exemplo, o PPCAM. Por essa lógica a leitura preventiva das ações da Rede Acolhe fica nítida, porquanto os “sinais de alerta” funcionam como um diagnóstico da incidência dos fatores criminógenos no caso concreto e a Matriz Intersetorial fornece as diretrizes para o enfrentamento desses fatores.

O passo seguinte do fluxo de acolhimento e atendimento é a visita social de caráter domiciliar e territorial. Nessa etapa a equipe técnica se dirige ao território em que a família mora para coletar maiores detalhes sobre o caso e a realidade social. Quando o assistido for a própria vítima de tentativa de homicídio, a visita social acontece em outros moldes. Nesse caso, a abordagem é feita em algum ponto de apoio que seja referência no território ou, até mesmo, em algum equipamento que já esteja realizando o atendimento ao assistido.

Durante a visita é aplicado um instrumental com diversas perguntas que visam compreender as condições sociais e psicológicas das pessoas. As perguntas do instrumental abordam muitas questões, dentre elas como é a composição da rede familiar e da rede afetiva, se houve acompanhamento midiático do fato, como está a situação de saúde da família, se há acompanhamento jurídico do processo e, em caso negativo, se há a vontade desse acompanhamento.

Quando o acionamento da Rede Acolhe ocorre por meio de encaminhamento dos equipamentos das Políticas de Assistência Social e de Saúde, a visita social acontece em conjunto. Essa medida pactuada, além de cumprir a finalidade de potencializar os atendimentos, haja vista que estarão presentes os profissionais da Rede Acolhe e os profissionais que trabalham nos equipamentos e conhecem a fundo a realidade e as demandas do território, também evita a exposição da família por mais de uma visita. Nesse sentido, tende a ser minorado o grau de revitimização da família.

A visita social é um diferencial na metodologia da Rede Acolhe. É por meio da visita que a equipe se aproxima das demandas de maneira rápida e qualificada. Em muitos casos o tempo de chegada dos Programas de Proteção aos assistidos é crucial para garantir o acesso aos meios necessários de amparo e proteção.

Depois de realizada a visita social e com o instrumental preenchido, a equipe passa para a fase de análise sistemática dos casos. Para isso, realiza periodicamente reuniões territoriais da Matriz Intersetorial. Os técnicos da Rede Acolhe se juntam aos equipamentos das Políticas nos territórios. Também realizam reuniões periódicas internamente, com a equipe técnica e com os defensores públicos do NUAPP.

Nas reuniões territoriais da Matriz Intersetorial são discutidos conjuntamente os casos e as demandas identificadas. Também são traçadas as diretrizes das ações a serem empreendidas. Em relação aos casos que já tenham sido repassados aos equipamentos, essa reunião é o momento em que a Rede Acolhe pode acompanhar os resultados para avaliar as metas traçadas pela Matriz.

Outra importante finalidade da reunião territorial da Matriz Intersetorial é o repasse de informações da realidade dos equipamentos instalados no território. Reunidas essas informações, que muitas das vezes são de sucateamento físico dos equipamentos, ausência de mão de obra qualificada para as ações, ausência de materiais de trabalho, a Defensoria Pública

do Estado do Ceará poderá repassar essa realidade para os órgãos de gestão e de tomada de decisão

3.4 Resultados da Rede Acolhe

Na perspectiva da redução dos danos causados aos familiares das vítimas pela violência, como ameaças de morte advindas dos autores dos crimes, transtornos mentais e redução da renda familiar e de benefícios sociais, o objetivo da Defensoria Pública do Estado do Ceará materializado no Programa Rede Acolhe é o de promover uma prática coordenada e integralizada com outros órgãos do Estado, juntamente com as organizações da sociedade civil organizada, no esforço em garantir o acesso de direitos às vítimas de violência e oportunizar o acesso ao sistema de justiça, assim como aos serviços assistenciais.

A promoção de direitos aos familiares das vítimas dos CVLI's e às vítimas de tentativa de homicídio, aliada ao empoderamento da comunidade e ao fortalecimento dos laços afetivos no âmbito das famílias reverbera em uma outra finalidade da Rede Acolhe [116]a de prevenção de novos tipos de violência. A compreensão de que a violência é cíclica é um fator fundamental para o alcance de tal finalidade[117].

O fato de que a violência, mesmo que em diversos formatos, é um fenômeno que está presente na vida dos adolescentes mortos desde o seu nascimento, ou até mesmo antes dele, foi um dos temas identificados pelos pesquisadores do Comitê durante o estudo em campo. A realidade da trajetória da vida dos adolescentes assassinados revela que a violência sempre foi algo muito comum, seja ela em forma de ameaças[118], ou em agressões exageradas e abusivas dos pais com o objetivo de correção ou, até mesmo, em assassinatos anteriores de membros da família.

A influência dessa constância para a vida dos adolescentes é alarmante, uma vez a família é a primeira instituição social em que a pessoa entra em contato ao nascer. É no seio familiar que acontecem os aprendizados de sociabilidade e a construção da subjetividade do ser

---

[116] Defensoria Pública do Estado do Ceará. *Guia metodológico da Rede Acolhe*, Fortaleza: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2018. [No prelo]

[117] CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

[118] O Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência identificou que 37% dos jovens assassinatos já haviam sofrido tentativa de morte.

[119]. A família é a base e é também a referência. Por isso, é importante que seja um espaço convivência saudável, capaz de propiciar à criança e ao adolescente diálogo, orientação, afeto, proteção e respeito. Ao contrário disso, quando a família se revela um ambiente hostil e permeado por conflitos, maus comportamentos e abusos por parte dos responsáveis, as crianças e adolescentes associam essa dinâmica de convívio e perpetuam essas práticas em seus cotidianos.

Diante de todo o exposto, a Rede Acolhe nasce como uma política ofertada pelo Sistema de Justiça e voltada para a rede familiar e afetiva das vítimas dos CVLI's e às vítimas de tentativa de homicídio. As ações da Rede, que foram destrinchadas no tópico anterior, fortalecem o sistema de atenção comunitário na perspectiva de redução dos danos causados pela violência e prevenção de novas formas de violência.

[119]CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

CONCLUSÃO

Este estudo verificou o pressuposto de que o programa Rede Acolhe é parte da política criminal do Estado do Ceará, que foi formulado e implementado pela Defensoria Pública do Estado para cumprir as diretrizes do "Pacto do Ceará Pacífico" e utilizando os fundamentos teóricos da ideologia da reação social, o objetivo foi aferir até que ponto a Rede Acolhe assume efetivamente o papel de instrumento de transformação social no âmbito de algumas comunidades da grande Fortaleza.

Articulada por um órgão autônomo do Poder Judiciário, a Rede Acolhe se consolida como uma política duradoura, que não fica "a mercê" das idas e vindas dos governos. As suas ações e objetivos abarcam todas as circunstâncias políticas, culturais, sociais e econômicas que cercam o fenômeno criminal, os chamados fatores criminógenos ou transversais à violência.

O trabalho em rede entre os profissionais da Defensoria Pública e dos profissionais dos equipamentos de políticas públicas instalados nas comunidades possibilita o intercâmbio de informações e a delimitação de competências, o que permite que seja feito um diagnóstico qualificado da situação da vida dos beneficiários da Rede Acolhe e que sejam traçadas as estratégias mais assertivas aos casos.

A formulação da Rede Acolhe, dos seus objetivos e, principalmente das suas ações é coerente com o contexto da sociedade e com as possibilidades de concretização. Um indicativo disso é que as suas ações traduzem algumas das recomendações oriundas do estudo do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, como: o apoio e proteção às vítimas de violência quando os profissionais da Rede encaminham as famílias para os programas de proteção; a busca ativa de adolescentes no retorno à escola, quando os profissionais da Rede notam que os adolescentes da família beneficiária estão fora da escola e aciona a Política de Educação; ao encaminhamento aos centros de atendimento aos usuários de drogas, quando os profissionais da Rede identificam algum tipo de vício ou mero uso de drogas entre os integrantes da família beneficiária

Portanto, a Rede Acolhe se revela como política de enfrentamento do fenômeno criminal tanto na perspectiva de redução de danos quanto na perspectiva da prevenção, porquanto compreende que para os Crimes Violentos Letais Intencionais, principalmente aqueles que têm como vítimas adolescentes e que ocorrem nas periferias, a linha entre agente e

vítima é muito tênue. Um exemplo disso é a constatação do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência de que pelo menos 37% das vítimas de homicídio no ano de 2015 já tinham sofrido tentativa de morte. Também foi constatado pelo trabalho do Comitê que a banalização do evento morte na vida de adolescentes implica na naturalização pelos adolescentes deste evento que resulta em uma dinâmica de matar ou morrer.

Assim, ao fornecer os suportes os sociais necessários o programa enfrenta os fatores transversais à violência, revelando o seu potencial de prevenção de novas formas de violência, atuando, assim, como Política de transformação da realidade social.

Dessa forma, concluo que enquanto instrumento de transformação social, ao fortalecer as instituições sociais, como a família, a escola e a comunidade, os resultados das Políticas Públicas encaminhadas pela Rede Acolhe tendem a ter efeitos mais sólidos e efetivos no seio social das comunidades de Fortaleza.

Alguns achados importantes que foram identificados ao longo do estudo. As avaliações dos resultados das ações da Rede Acolhe em conjunto com as outras instituições acontecem apenas no momento da reunião da Matriz Intersetorial. Isso significa que os gargalos do processo muitas vezes não são identificados, ou quando muito são considerados apenas na avaliação da atuação nos casos concretos, ou no final do processo de atendimento. Esta situação pode comprometer a tempestividade da intervenção ou dos ajustes necessários no planejamento do atendimento.

Existem ferramentas de análise capazes de enfrentar este desafio e apoiar o planejamento, um deles que considero potente e apresento como proposta é o fluxograma analisador.

O fluxograma analisador é uma ferramenta de análise utilizada pelos gestores da política de saúde que consiste no mapeamento, pelos atores do programa, de todos os processos do trabalho desenvolvidos pela equipe. Essa ferramenta permite o conhecimento de todo o fluxo das ações, desde a entrada do beneficiário, perpassando o atendimento feito pelas políticas encaminhadas até a sua saída, permite que seja feita a análise de cada etapa e identificar dentre outras coisas, se a equipe tem o alinhamento conceitual e técnico do trabalho que desenvolve, se todos conhecem e estão apropriados dos fluxos, se existem gargalos e permite a propositura de soluções e inovações.

O objetivo da aplicação dessa ferramenta na Rede Acolhe é que os próprios profissionais do programa, ao mapearem as etapas do fluxo desde a visita social, com a aplicação do instrumental, a reunião da Matriz intersetorial e até a saída da família, consigam identificar as eventuais falhas do processo, assim como os pontos positivos. A partir dessa análise os atores envolvidos podem, conjuntamente, elaborar as propostas de aprimoramento do fluxo.

Outro ponto importante diz respeito à divulgação dos trabalhos da Rede Acolhe. Ainda não há nenhuma plataforma específica disponível para informar aos cidadãos da existência do programa, das suas competências e dos resultados. A única forma de acessar alguns conteúdos da Rede Acolhe é através do site da Defensoria Pública do Estado do Ceará.

O Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, por exemplo, possui um site em que disponibiliza os relatórios anuais e informa sobre as atividades realizadas. Isso possibilita que a população, as entidades e organizações sociais se organizem para participar dos processos e das discussões a respeito das questões sociais envolvidas e afetadas pelas ações do Comitê.

Dessa forma, proponho a criação de uma plataforma da Rede Acolhe para fornecer maior visibilidade e publicidade às ações do programa, possibilitando que a população saiba não somente de sua existência, mas também de seus resultados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *O que é a política criminal:* porque precisamos dela e como a podemos construir. Disponível em <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/Docente%20-%20Palbu/o%20que%20%C3%A9%20a%20pol%C3%ADtica%20criminal.pdf> Acesso em 07 maio. 2018.

ANCEL, Marc. *A nova defesa social*: um movimento de política criminal humanista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de, *A mudança do paradigma repressivo em segurança pública*: reflexões criminológicas críticas em torno da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. Dez. 2013. Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>

BARATTA, Alessandro, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal; 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BARATTA, Alessandro. *Direitos humanos*: entre a violência estrutural e a violência penal. Saarbrucken: Universidade de Saarland, 1993.

BATISTA, Nilo, *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, 2013. Disponível em http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf Acesso em 07 maio. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Diagnóstico de Homicídios no Brasil*: Subsídios para o Pacto pela Redução de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 17 set. 2018.

CEARÁ. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório Cada Vida Importa*. Relatório Final. Fortaleza: 2016.

DELMÁS-MARTY, Mirelle. *Os grandes sistemas de política criminal.* Barueri: Manole, 2004.

Defensoria Pública do Estado do Ceará. *Guia metodológico da Rede Acolhe*, Fortaleza: Defensoria Pública do Estado do Ceará, 2018. [No prelo]

DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1990.

FERREIRA, Carolina Costa, *A política criminal no processo legislativo,* Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FOUCAULT, Michel, *vigiar e punir:* nascimento da prisão. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

FREITAS, Viviane de Andrade. *A vítima no contexto da criminologia contemporânea*: os reflexos da vitimologia na política criminal, na segurança pública e no sistema processual Penal. Âmbio Jurídico, Rio Grande, v. 19, n. 150, jul. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17407&revista_caderno=3>. Acesso em 12 maio 2018.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. *O que é criminologia?.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GUINDANI, Miriam. *Sistemas de Política Criminal no Brasil:* Retórica Garantista, Intervenções Simbólicas e controle social punitivo. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%202%20-%20sistemas%20politica%20criminal.pdf> Acesso em 07 maio.2018.

IPEA. *Estado, instituições e democracia:* república, Brasília: IPEA, disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf> acesso em 07 maio. 2018.

LIMA, Jr José César Naves de. *Manual de criminologia*: elaborado com base nos editais de concursos públicos para ingresso em diversas carreiras jurídicas, 4. ed. Salvador: JusPODIUM, 2017.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito,* São Paulo: Editora Brasiliense, 1999

Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência*, Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf> Acesso em 07 maio. 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Participação da Sociedade na Formulação, decisão e execução das políticas públicas* (Org.) *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

ROCHA, Fernando A. N. Galvão da, *Política criminal.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cengage Lerarning editores, 2013.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminologia e política criminal.* Rio de Janeiro: GZ, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, Jose Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*: Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

WACQUANT, Loic, *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência*: Os jovens do Brasil. Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2014.