XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

GUSTAVO NORONHA DE AVILA

MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO

TULIO LIMA VIANNA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

C929

Criminologias e política criminal [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Gustavo Noronha de Avila, Marilia Montenegro Pessoa De Mello, Tulio Lima Vianna – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-080-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Criminologia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com grande alegria e satisfação que apresentamos a coletânea de artigos discutidos no Grupo de Trabalho "Criminologias e Política Criminal", realizado durante o XXIV Congresso do CONPEDI, em Belo Horizonte.

Depois de dois anos de início de nossos trabalhos, podemos dizer que as discussões criminológicas têm ganhado cada vez mais espaço. Discutir as relações do crime com as liberdades, especialmente no que diz respeito às interdições realizadas pelo sistema penal, é agenda fundamental em uma sociedade cada vez mais marcada por controles.

Temos aqui um conjunto heterogêneo, mas bastante significativo, da produção criminológica nacional. Desde artigos vinculados às rearticulações dos realismo de esquerda com a segurança pública até aproximações com as perspectivas radicais/libertárias.

Em um espaço de discussão privilegiado e democrático, como é o CONPEDI, cremos ser fundamental o aprofundamento e a continuidade dessas discussões. Não seria possível alcançar esse objetivo sem a colaboração do Professor Nestor Eduardo Araruna Santiago e, especialmente, na edição ora apresentada, do Professor Álvaro Oxley da Rocha que, com maestria, auxiliou na coordenação dos trabalhos.

É com esse espírito efetivamente democrático, marcado pela solidariedade e pela seriedade acadêmica, que seguiremos em frente. Desejamos a todos ótima leitura.

Gustavo Noronha de Ávila

Marília Montenegro Pessoa de Mello

Túlio Vianna

O ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS E O TRATO DADO À CRIMINALIDADE NA CONTEMPORANEIDADE: DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA À CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

THE COPING OF VIOLENCE AND CRIME IN TRACT GIVEN TO CONTEMPORARY: PUBLIC SECURITY POLICIES TO THE CONSTRUCTION OF PUBLIC SECURITY POLICIES

Thiago Allisson Cardoso De Jesus

Resumo

O enfrentamento das violências e o trato dado à criminalidade na contemporaneidade: das políticas de segurança pública à construção das políticas públicas de segurança. Pressupondo a funcionalidade do conflito, analisa-se a relação Estado e Violência, considerando o monopólio legítimo da força, a função protetiva estatal e o complexo fenômeno da violência na sociedade. Investigam-se os delineamentos político-criminais a partir da concepção da violência como expressão da questão social. Por meio de uma historiografia, analisa-se o processo de construção das políticas públicas de segurança considerando o ambiente democrático, os compromissos constitucionais e os valores de proteção da pessoa humana, percorrendo o trato historicamente dado à segurança pública. Por fim, após dissertar sobre as influencias no redesenho das políticas criminais no Brasil, passa-se às considerações finais representativas do estudo presente.

Palavras-chave: Violências, Enfrentamento, Políticas públicas de segurança

Abstract/Resumen/Résumé

Addressing the violence and the treatment given to crime in contemporary society: public security policies to the construction of public security policies. Assuming the functionality of the conflict, analyzes the relationship between the State and Violence, considering the legitimate monopoly of force, state protective function and the complex phenomenon of violence in society. We are investigating the political and criminal designs from the design of violence as an expression of the social question. Through a historiography, analyzes the process of construction of public security policies considering the democratic environment, the constitutional obligations and the protection values of the human person, running the deal historically given to public safety. Finally, after lecture on the influences in the redesign of criminal policies in Brazil, passes to the representative final considerations of this study.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Violence, Coping, Security public policy

INTRODUÇÃO

O conflito, inerente à própria vida, é considerado um mecanismo que permite a evolução da espécie humana. Em linhas iniciais, é um acontecimento natural e constitui, segundo o IBMESC (2007), a fonte que alimenta a energia transformadora da sociedade, fomentando as mudanças necessárias para a sobrevivência.

Nesta esteira, a perspectiva funcionalista do conflito ratifica o entendimento de que a configuração social não é composta somente por elementos convergentes; mas, também, por elementos de dissociação, como o ódio, a inveja, a vingança e a necessidade. É neste sentido que "os elementos negativos e duais possuem um papel inteiramente positivo nesse quadro mais abrangente, apesar da destruição que podem causar nas relações entre particulares" (SIMMEL, 1958 apud BARATTA, 2002, p. 126).

Entende-se hodiernamente que o conflito não é patológico nem manifesta a negação da sociedade. Outrossim, não existe a possibilidade de eliminá-lo ou neutralizá-lo; logo, o que importa é sua forma de administração, primordial para o desenvolvimento da sociedade[1]. Preocupa-se, então, com as formas pelas quais os conflitos se manifestam e como eles são controlados a fim de que prevenir situações de violência e, por conseguinte, vulnerabilização da convivência em sociedade, com a eclosão da criminalidade[2].

Confundindo-se com a história da humanidade e inserindo-se em um contexto socioeconômico e cultural, a violência pode ser compreendida como o oposto da ética e entendida como o

> [...] exercício da força física e da coação psíquica para obrigar alguém a fazer alguma coisa contrária a si, contrária a seus interesses e desejos, contrária a seu corpo e à sua consciência, causando-lhe danos profundos e irreparáveis como a morte, a loucura, a auto-agressão ou agressão aos outros. Quando uma cultura e uma sociedade definem o que entendem por mal, crime e vício circunscrevem aquilo que julgam violência contra um indivíduo ou contra o grupo.

---

[1] Nesta esteira, a obra de Lewis Coser citado por Baratta (2002, p.125) que reconhece o conflito como sustentáculo da coesão e estabilizador das estruturas sociais. Para este, o conflito é uma luta que incide sobre valores e sobre pretensões a status sociais escassos, sobre poder e sobre recursos, uma luta na qual os objetivos das partes em conflito são os de neutralizar-se, ferir-se ou eliminar-se reciprocamente.

[2] Na perspectiva da sociologia do conflito, traz-se à baila um trecho interessante de Sutherland transcrito na obra de Baratta pelo qual o crime "é parte de um processo de conflito, de que o direito e a pena são as outras partes. Este processo começa na comunidade, antes que o direito tenha existência, e continua na comunidade [...] Este processo parece que se desenvolve mais ou menos do seguinte modo: um certo grupo de pessoas percebe que um de seus próprios valores- vida, propriedade, beleza de paisagem, doutrina teológica é colocado em perigo pelo comportamento de outros. Se o grupo é politicamente influente, o valor importante e o perigo sério, os membros do grupo promovem a emanação de uma lei e, desse modo, ganham a cooperação do Estado no esforço de proteger o próprio valor. Aqueles que fazem parte do outro grupo não consideram tão altamente o valor que o direito foi chamado a proteger e fazem algo que anteriormente não era crime, mas que se tornou um crime com a colaboração do Estado. A pena é um novo grau no mesmo conflito" (SUTHERLAND, 1930 apud BARATTA, 2002, p. 127).

> Simultaneamente, erguem valores positivos- o bem e a virtude- como barreiras éticas contra a violência (CHAUI, 1999, p.236).

Analisar-se-á, pois, por meio de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, norteados pelas categorias da sociologia reflexiva, o atuar estatal na história, neste complexo campo relacional da contemporaneidade, para concretizar a finalidade de proteção assim como a permanência desse viés do Estado e seu redimensionamento permanente para intervenção na questão da segurança por meio das políticas por ele desenvolvidas.

2 A RELAÇÃO ESTADO E VIOLÊNCIA: O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA, A FUNÇÃO PROTETIVA ESTATAL E O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA NA SOCIEDADE

O Estado Moderno delineou-se no contexto de transição do feudalismo para o capitalismo, em um processo de construção de uma nova representação de poder e de superação dos moldes absolutistas, iniciado no século XV e acelerado no final do século XVIII[3], produto das transformações na economia, nas relações sociais, na cultura e no próprio Estado.

Nesse ambiente de progressiva diferenciação nas estruturas sociais e econômicas e de desencantamento do mundo[4], o Estado Moderno foi se consolidando como um centro detentor do monopólio da soberania jurídico-política[5] e da violência legítima[6].

Com o fito de substituir o poder dos indivíduos de fazer *justiça com as próprias mãos* foi necessário que o Estado, por meio de um processo de racionalização respaldado no Direito Positivo, trouxesse para si a incumbência de proteção dos indivíduos e assimilasse esta atribuição como uma função assecuratória para uma sadia convivência.

---

[3] Bonavides (2010b, p.35) indica que "ao termo da Idade Média e começo da primeira revolução iluminista que foi a Renascença, brilhante precursora da segunda revolução, a revolução da razão, ocorrida no século XVIII, o Estado Moderno já manifestava traços inconfundíveis de sua aparição cristalizada naquele conceito sumo e unificador- o de soberania, que ainda hoje é seu traço mais característico, sem embargo das relutâncias globalizadoras e neoliberais convergentes no sentido de expurgá-lo das teorias contemporâneas de poder".

[4] Amparado em Weber (1981), sublinha-se que este fenômeno de desencantamento refere-se a diferenciação entre as visões mágicas e mistificadas de mundo, peculiares a Idade Média, e o processo de laicização da cultura, iniciado no Iluminismo, que resultou na separação da ciência, da arte e da moral do elemento religioso.

[5] Considerada o fundamento do Estado Moderno, o "grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, impossível de constituir-se se lhe falecesse a sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa da autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção" (BONAVIDES, 2010b, p. 35)

[6] Weber (1981) e Bobbio (1984) coadunam que estas alterações na própria concepção de Estado resultaram na vulnerabilização dos núcleos de guerra e no poder fragmentado existente na Idade das Trevas.

À luz do entendimento de que a violência é instrumental por natureza e racional à medida que alcança o *fim* que deve justificá-la (ARENDT, 1994) e considerando que o conceito de violência para o Estado surge atrelado à impossibilidade do gozo absoluto da autonomia do indivíduo, passa-se à análise de algumas teorias que justificaram e pretenderam legitimar a atuação estatal em prol da manutenção do equilíbrio e da ordem entre os indivíduos.

Construindo uma concepção de dominação, Kant (1995) já indicava que o Estado consistia em uma unidade de multiplicidade de homens sob a égide de leis jurídicas. Enunciava que a relação íntima entre Estado e força institucionalizada se dava, legitimamente, quando o uso da violência é autorizada pelo Direito e esta autorização acabava por diferenciar a força coatora do Estado do simples uso de mecanismos violentos de imposição da vontade e de dominação[7].

Importante abordagem sobre a função protetiva do Estado é a construída com base no estado de natureza *hobbesiano*[8], pela qual os homens, gozando absolutamente de suas liberdades e faculdades, poderiam aspirar às mesmas coisas e possuir os mesmos desejos, gerando uma situação iminente de *conflito*.

Logo, a fim de prevenir uma situação de guerra de todos contra todos, Hobbes (1998) defendeu a necessidade de um Estado governado por um soberano, legitimado pela celebração de um contrato entre os homens, pelo qual as liberdades poderão ser sacrificadas a fim de que se promova segurança e conservação social[9]. O pensamento *hobbesiano* apregoa, pois, que "os pactos sem a espada não passam de palavras sem força para dar segurança a ninguém" (HOBBES,1998, p. 103) e nesta tônica, para que se edificasse um estado de sociedade, as liberdades seriam controladas e limitadas pelo Estado, o senhor absoluto da vida e dos comportamentos humanos.

---

[7] Em Kant (1995) percebe-se que o oposto da violência é o Direito e este legitima o uso daquela na medida em que se entende o Estado com a precípua função de manter a ordem vigente amparado em leis.

[8] Em Leviatã, para Hobbes (1998), o Estado soberano manifestava plenamente a concretização de uma sociedade civilizada e racional. Em um estado natural, ausente o jugo político do Estado, os homens viveriam em liberdade e igualdade segundo seus instintos e desejos. Destarte, somente o *Leviatã*, um poder acima das individualidades, garantiria segurança a todos. Logo, o egoísmo, a crueldade e a ambição, próprios de cada homem, gerariam uma luta sem fim, levando-os à destruição.

[9] Para o alcance desta finalidade, a segurança restringe o gozo absoluto das liberdades pelos indivíduos ao passo que o homem ganhava a certeza da conservação e de manutenção do *status quo*. Almeja-se, assim, superar o estado de natureza que, conforme assinala Bonavides (2010b, p. 39) era o "palco de uma guerra civil do gênero humano [...]. Era um estado de sangue, de desconfiança e ferócia contumaz, em que o medo, institucionalizado no instinto de sobrevivência, não deixava ainda antever o advento da consciência agregativa, suscetível de instituir um sistema de relações fundado no estabelecimento da ordem e da segurança".

A ausência de mecanismos externos de controle à ação humana, sem dúvidas, pode favorecer, em último estágio, uma situação de guerra já que não haveria um poder comum e soberano capaz de manter um ambiente de respeito a todos, mas vale considerar que os conflitos fazem parte da fisiologia[10] da vida social. Frisa-se que o conflito integra-se à vida e colabora na construção de uma consciência coletiva que se ampara nos valores e normas que informam e controlam a convivência. A noção de controle associa-se à própria função de proteção desenvolvida pelo Estado e se relaciona à preservação e resguardo da consciência social coletiva.

Neste sentido é o pensamento de Durkheim (2002) que considera um ato como criminoso somente quando este fere elementos e valores da consciência coletiva construída pela sociedade[11]. Ou seja, quando isso acontece, além de verificar a ocorrência de uma prática criminosa, constata-se que a violação às normas de referência rompeu, também, com os padrões sociais estabelecidos gerando uma situação de pouca coesão social[12].

Durkheim assevera, ainda, que o Estado deveria, por sua finalidade de proteção, garantir a organização moral da sociedade e incentivar os diversos grupos a fim de que estes concretizem os objetivos e anseios da coletividade afastando a possibilidade, portanto, de incrementos excessivos dos níveis de criminalidade e práticas violentas que representariam um possível *estado de anomia*[13].

Já à luz do paradigma desenvolvido por Weber (1974, p. 43-44), o Estado deveria ser entendido como um "instituto político de atividade contínua, quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente". Este tipo idealizado da realidade

---

[10] Discutindo este pensamento presente na obra de Durkheim, Baratta (2002, p. 60) aduz que "o delito faz parte, enquanto elemento funcional, da fisiologia e não da patologia da vida social. Somente as suas formas anormais, por exemplo, no caso do crescimento excessivo, podem ser consideradas como patológicas. Portanto, nos limites qualitativos e quantitativos da sua função psicossocial, o delito não é só 'um fenômeno inevitável, embora repugnante, devido a irredutível maldade humana', mas também 'uma parte integrante de toda sociedade sã'.

[11] Em consequência disso, pelas leituras de Baratta (2002, p. 62), Durkheim não via o delinquente como anti-social ou como um parasita inserido no corpo social. Corroborando com esta teoria, Baratta entende que Merton, outro autor funcionalista, indicou pela teoria da anomia que o desvio (a conduta criminosa) deve ser interpretada como um produto da estrutura social, normal tal qual os comportamentos praticados em conformidade com as normas que controlam e informam a convivência.

[12] Sobre isto, assevera que "não é preciso dizer que um ato fere a consciência comum porque é criminoso, mas que é criminoso porque fere a consciência comum. Não o reprovamos porque é um crime, mas é um crime porque reprovamos" (DURKHEIM, 2002, p. 41).

[13] Considerando que este é um conceito trabalhado por diversos autores, em Durkheim (2002) refere-se à fragilização, inefetividade e desmoronamento das normas vigentes em uma determinada sociedade e contexto histórico. Na questão aqui trabalhada, indica que os conflitos não puderam ser absorvidos, controlados e gerenciados pelo corpo social.

apoiou-se na máxima de que o Estado é a única fonte do direito de exercer a coação e que, por isso, outras pessoas e instituições só podem se apossar de tal direito se o Estado assim permitir. Assim, por esse viés, o Estado é concebido como uma

> [..] comunidade humana que dentro dos limites de determinado território reivindica o monopólio do uso legítimo da violência. É, com efeito, próprio de nossa época não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser em casos em que o Estado tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do 'direito' à violência (WEBER, 1974, p. 56).

O Estado Moderno caracterizou-se pela concentração do poder, amparando-se no processo de racionalização da convivência e no entendimento de que a coação legítima é o meio pelo qual o Estado se mantém forte diante de todos. Todavia, esse atuar deve se pautar na legitimidade, colocando o Estado sob a égide de leis que limitam a sua atuação e o justifique[14]. É a superação, pois, do Estado de poder ilimitado, arbitrário e imprevisível pelo Estado Constitucional da separação dos poderes, dos direitos fundamentais e da democracia participativa[15].

De fato, salienta-se que hodiernamente o gozo legítimo do poder deve ser elemento essencial dos governos democráticos e que nenhuma gestão se sustenta com uma atuação baseada exclusivamente na utilização de mecanismos violentos. Nesta senda, por considerar que *a primeira lição da civilização foi a da obediência*[16], as próprias palavras poder, vigor, força, autoridade e violência construíram um vocabulário pertinente e adequado para expressar os meios em função dos quais o homem domina legitimamente o homem (ARENDT, 1994).

Destarte, entende-se que a relação entre Estado e a violência é íntima e considerada necessária para a manutenção do próprio conceito de Estado que por meio de seus órgãos e agentes personificam o monopólio pautado nos fins legítimos de sua atuação[17].

---

[14] Bonavides (2010b, p. 43) refletindo este novo paradigma de Estado indica que "a premissa capital do Estado Moderno é a conversão do Estado absoluto em Estado Constitucional; o poder já não é de pessoas, mas de leis. São as leis, e não as personalidades, que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda energia no texto dos Códigos e das Constituições".

[15] Entende-se que não há propriamente ruptura no tempo no que concerne ao teor dessas três formas que o Estado Constitucional ostentou até a contemporaneidade, mas aperfeiçoamento, enriquecimento, acréscimo e, ainda nas palavras de Bonavides (2010b, p. 43), metamorfose.

[16] De acordo com Stuart Mill (1942, p. 59) e sua máxima desenvolvida em obra peculiar.

[17] Para este autor, "se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de "Estado" seria eliminado e emergiria uma situação que poderia ser designada como anarquia, no sentido específico da palavra. Claro, a força certamente não é o único nem é o meio normal do Estado-ninguém está dizendo isso- mas a força é um meio específico do Estado. Hoje a relação entre o Estado e a violência é especialmente íntima (DREIFUSS, 1993, p.86).

Esta tensa relação é analisada por Arendt (1994, p. 42) que invoca atenção para as práticas e atuações por parte do Estado, afirmando que:

> [...] devemos sempre lembrar que a violência não depende de números ou opiniões, mas de implementos [...] Aqueles que se opõem à violência como mero poder rapidamente descobrirão que não são confrontados por homens, mas pelos artefatos humanos, cuja desumanidade e eficácia destrutiva aumentam na proporção da distância que separa os oponentes. A violência sempre pode destruir o poder; do cano de uma arma emerge o comando mais efetivo, resultando na mais perfeita e instantânea obediência.

Neste diapasão, sublinha-se a análise acerca da desconcentração do monopólio do poder pelo Estado que passa a ser utilizado, paralelamente, por pequenos grupos, de maneira irracional e em desconformidade com a legitimidade alcançada pelos *fins* da prática, consequência das transformações no âmbito do processo de socialização e de governabilidade[18].

Logo, em que pese a presença de um Estado que monopoliza o direito à força e a utiliza com a finalidade de controle das relações sociais, substituindo o desejo de vingança e limitando o gozo das liberdades, a violência é um fenômeno multifacetado, presente em todo tecido social, que se manifesta de diversas maneiras e acarreta diferentes consequências sobre os mais variados sujeitos.

Em conformidade com o CIIIP (2002, p. 22), entende-se que se uma sociedade realiza movimentos mais em direção à violência do que da paz, certamente, há um realidade de vulnerabilização de bens jurídicos e da ordem política assim como de erosão dos valores precípuos para a convivência e harmonia social.

Neste sentido, a violência passa a ser abordada pela literatura sob diversas perspectivas. Interessante esforço de compreensão da violência é o que alia realização e potencialidade. Para Galtung (1996), a violência se faz presente quando os indivíduos são persuadidos de tal modo que suas realizações efetivas, somáticas e mentais ficam aquém de suas realizações potenciais.

Também elaborada por Galtung (1996), uma outra tipologia é a que distingue as violências a partir de duas grandes categorias de paz: a *paz positiva* e a *paz negativa*. A paz negativa está relacionada com a ausência de violência direta e pessoal; e a positiva refere-se a inexistência de violência estrutural e indireta. Utilizando esta tipologia, o CIIIP apregoa:

---

[18] Segundo Wierviorka (1997, p.19), essas transformações remodelam, inclusive, a forma de atuar do Estado que pela intervenção de seus agentes, pode praticar ou encobrir uma violência ilegítima, contrária a seu discurso oficial, como acontece em países democráticos onde existem a tortura, os abusos policiais ou militares de todo gênero, ou ainda a delegação do uso da força a atores privados que a exercem em proveito de seus próprios interesses conforme podemos depreender do avanço dos serviços privados de segurança na atual conjuntura mundial e, em especial, no Brasil

> [...] esta conceituação representa um grande avanço nos estudos sobre a Paz. Com base nisso, é possível compreender que a paz não significa apenas a ausência de guerra, mas também a ausência de outros tipos de violência que limitam ou impedem uma relação de proximidade entre realidade e potencialidade. A violência estrutural ocorre quando por motivos alheios a nossa vontade não somos o que poderíamos ser ou não temos o que deveríamos ter (2002, p. 25).

A violência direta é a manifestada pelo ataque aos bens jurídicos, goza de visibilidade e é passível de um controle imediato. Pode ser exercida pela sociedade coletivamente ou por grupos específicos de maneira ativa e declarada e sua repressão é viável por mecanismos repressivos. Também seria direta e visível a violência praticada pelas instituições estatais legitimadas para o uso da força quando estas, segundo o CIIIP (2002), de maneira abstrata priorizam a cultura da repressão e investem no crescimento das tecnologias de destruição e em processos armamentistas.

Já a violência estrutural, entretanto, é oculta, pouco reconhecida e discutida pela sociedade, contempla alguns interesses e influencia a atuação do Estado, inclusive, no que tange a própria atividade de controle.

Essa se dá, portanto, dentro das estruturas sociais quando há repartição desigual de poder e, consequentemente, possibilidades diferentes de vida e desenvolvimento humano[19]. O CIIIP refletindo Galtung (2002) indica que por esta violência percebe-se que além dos recursos distribuídos desigualmente, são também desigualmente repartidos o poder de decisão sobre a distribuição dos recursos[20]. Em sentido amplo, a fórmula geral que está por trás da violência estrutural é a desigualdade (CIIIP, 2002, p. 34).

Assim, a violência estrutural[21], como tipologia ainda pouco estudada, indica que a violência não pode ser entendida apenas em sede de comportamento agressivo; mas como fenômeno que decorre das relações desiguais em sociedade[22].

---

[19] Para Baratta (1993, p. 4-5), violência estrutural é "a repressão das necessidades reais e, portanto, dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social [...] potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos, dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social".

[20] Esta desigualdade, todavia, não é necessariamente anormal. Conforme Baratta (2002, p. 63), "dentro de certo limites quantitativos, em que não atinge o nível crítico da anomia, [é] um elemento funcional ineliminável da estrutura social". Frisa-se, com o mesmo autor, "a desproporção que pode existir entre os fins culturalmente reconhecidos como válidos e os meios legítimos, à disposição do indivíduo para alcançá-los, está na origem dos comportamentos desviantes" (BARATTA, 2002, p. 63).

[21] Utilizando uma categoria em Bourdieu, Neto e Moreira (1999, p.279) afirmam que "o locus da violência estrutural é exatamente uma sociedade de democracia aparente (no caso, a democracia liberal), que apesar de conjugar participação e institucionalização e advogar a liberdade e igualdade dos cidadãos, não garante a todos o pleno acesso a seus direitos, pois o Estado volta suas atenções para atender aos interesses de uma determinada e privilegiada classe".

[22] Neste sentido, corrobora-se com o CIIIP (2002, p. 28) ao citar um relatório sobre o estudo das causas da violência realizado na década de 70 em Paris: "as pesquisas sobre as causas da violência deveriam ter como ponto de partida uma ampla acepção sociocultural do fenômeno [...] Não era possível estudar a violência apenas

3 A VIOLÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL E SEUS DELINEAMENTOS POLÍTICO-CRIMINAIS

Indubitavelmente, uma das manifestações mais nítidas da vida em sociedade na atualidade é o fenômeno da violência.

Inserida em um contexto de avanço científico e tecnológico, de crescimento desordenado das cidades e de alteração dos padrões de consumo desejáveis, a sociedade considera a violência como um óbice para o desenvolvimento e bem estar humano. Outrossim, importante frisar que o fenômeno da violência pertence "ao âmbito político dos negócios humanos, cuja qualidade essencialmente humana é garantida pela faculdade do homem para agir, a habilidade para começar algo novo" (ARENDT, 1994, p.60).

Por se desenvolverem em ritmo acelerado e de forma desajustada, as diversas sociedades tiveram suas concepções de tempo e de espaço alteradas, o que desencadeou mudanças na organização social, como a redução e a fragilização dos mecanismos de regulação e controle favorecendo, assim, um padrão de crescimento econômico que é indiferente a prazos e ciclos e que se pauta na perseguição permanente de lucros[23].

Nesta esteira, concretiza-se a Teoria da Sociedade do Risco consoante a qual as consequências da modernização podem ser percebidas em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, segundo Beck (2006, p.38), em que pese não se tornarem questões públicas ou centro de conflitos políticos, os efeitos são sistematicamente produzidos pela industrialização e pelo desenvolvimento técnico-econômico, escapando da atividade das instituições de controle. Percebe-se, pois, que o processo destrutivo nesse estágio não é reconhecido pelo homem, que atua e norteia suas atividades apenas pela ilusão e iminente possibilidade de desenvolvimento.

Por seu turno, em um segundo estágio, os riscos da sociedade industrial abandonaram o seu *estado de latência* e tornaram-se pauta das agendas públicas. Contrário

---

como fenômeno exclusivamente negativo mas também como forma de continuar por outros meios a defender interesses positivos ou a reagir a uma violência negativa menos visível, presente no conjunto da estrutura social".

[23] Para Machado (2005, p. 14), a configuração da sociedade neste ambiente de riscos criados pelo desenvolvimento é que esta "ignora os prazos mínimos necessários para a reposição e/ou recuperação da natureza; não respeita os ciclos temporais de vida biológica; converte a busca incessante por ganhos de produtividade em valores absolutos; e dissemina na sociedade uma visão de mundo excessivamente mercantilizada e condicionada por um cálculo utilitarista de custo-benefício que monetariza todas as esferas da vida".

a primeira fase, o conhecimento da realidade pelos indivíduos fomentou uma reflexão crítica. Logo, constatou-se que a produção social de riquezas na contemporaneidade é acompanhada diretamente pela produção social de riscos e vulnerabilidades (BECK, 2006).

A humanidade, portanto, não usufrui apenas das conquistas e das benesses do desenvolvimento; mas, também, dos resultados trazidos por este, como as desigualdades, o ambiente de insegurança e a fragilização do sentimento de coletividade. A emergência de tantos riscos e incertezas não é contradição da modernidade e, sim, consequência direta desta[24].

Amparado nesta teoria, é imperioso afirmar que o fenômeno das sociedades de massa acabou por incitar novas necessidades e demandas que por não serem supridas se tornaram incontroláveis. Sublinha-se, dentre outros elementos, que a ineficiência de diversas políticas públicas materializaram alguns processos de desintegração que, segundo Arendt (1994, p. 61),

> [...] se tornaram tão evidentes nos anos recentes- o declínio dos serviços públicos: escolas, polícia, correio, coleta de lixo, transporte, etc; a taxa de mortalidade nas estradas e os problemas de tráfego nas cidades; a poluição do ar e da água-, são os resultados automáticos das necessidades das sociedades de massa, que se tornaram incontroláveis. Elas são acompanhadas, e frequentemente, aceleradas, pelo declínio simultâneo dos vários sistemas de partidos, todos de origem mais ou menos recente e destinados a servir às necessidades políticas das massas populacionais.

Associando-se todos os desdobramentos gerados pelo sistema capitalista de produção, dentre os quais, o desemprego estrutural, o assalariamento precário, a fragilização e o desrespeito aos direitos fundamentais, por via de consequência, floresceu o ambiente conhecido como sociedade da insegurança[25], materializada pelo desnível entre as

---

[24] Entende Beck (2006, p. 39) a Teoria da Sociedade do Risco como um processo de reciprocidade, logo toda modernização traz em seu bojo riscos, incertezas e vulnerabilizações. Indica, pois, que "el proceso de modernizácion se vuelve reflexivo, se toma a sí mesmo como tema y problema. Las cuestiones Del desarrollo y de la aplicación de tecnologias (en el âmbito de la natureza, la sociedad y la personalidad) son sustituidas por cuestiones de la gestion política y cientifica (administracion, descubrimiento, inclusión, evitación y ocultación) de los riesgos de tecnologás a aplicar actual o potencialmente en relación a horizontes de relevância a definir especialmente. La promesa de seguridad crece com los riesgos y ha de ser ratificada uma y outra vez frente a uma opinion publica alerta y critica mediante intervenciones cosméticas o reales en el desarrollo técnico-economico".

[25] Esta nomenclatura segundo o autor designa as sociedades hodiernamente "construídas sobre o terreno da insegurança, porque são sociedades de indivíduos que não encontram, nem em si mesmos, nem em seu entorno imediato, a capacidade de assegurar sua proteção [...] O sentimento de insegurança não é exatamente proporcional aos perigos reais que ameaçam a população. É antes um efeito de desnível entre uma expectativa socialmente construída de proteções e capacidades efetivas de uma determinada sociedade de colocá-las em prática" (CASTEL, 2005, p.09).

expectativas construídas sobre proteção, segurança e realização e as efetivamente alcançadas[26].

Ora, sem dúvida, a violência constitui uma importante e desafiadora *expressão* da questão social. Termo com gênese baseada no sistema capitalista de produção e com bases teóricas em Marx (1999), a questão social manifesta a contradição fundamental deste modo de produzir. Logo, constatando que grande parte da população está em situação de pobreza, de acordo com Telles (1996, p.85) é imperioso e justo

> [..] ressaltar as diferenças entre trabalhadores e capitalistas, no acesso a direitos, nas condições de vida; é analisar as desigualdades e buscar formas de superá-las. É entender as causas das desigualdades e o que essas desigualdades produzem na sociedade e na subjetividade dos homens.

É nesse ambiente de opressão e de desigualdades que se manifesta facilmente a violência estrutural. Por seu turno, a problemática se manifesta quando se atrela a violência estrutural à prática de delitos, indicando a pobreza como uma causa determinante para o cometimento de violências e crimes[27]. E, pior, quando a partir desta constatação se legitima a atuação do Estado por meio de políticas de recrudescimento penal e fortalecimento do seu viés repressor que partem do entendimento que a pobreza é elemento determinante para a criminalidade[28].

Questiona-se, por conseguinte, as instituições do controle em suas funções e legitimidade. Indaga-se, pois, em que medida estas foram coniventes com a produção dos novos riscos, além de perquirir seus reais interesses[29] e racionalidades. Neste intuito, discute-

---

[26] Traz-se à baila o pensamento de Merton que indica que a prática de crimes relaciona-se com a dissociação entre as aspirações culturalmente prescritas e os caminhos socialmente postos para realização concreta destes desejos. Explicando esta análise, Shecaira (2012, p.196) informa que aquele autor indica estrutura cultural como o conjunto de valores normativos que governam a conduta dos membros de uma sociedade e estrutura social como o conjunto organizado de relações sociais no qual os membros da sociedade possuem diversas atribuições. Neste sentido, "o cometimento do crime decorre da pressão da estrutura cultural e das contradições desta com a estrutura social. A anomia, fomentadora da criminalidade, advém do colapso na estrutura cultural, especialmente de uma bifurcação aguda entre as normas e objetivos culturais e as capacidades (socialmente estruturadas) dos membros do grupo de agirem de acordo com essas normas e objetivos (SHECAIRA, 2012, p. 196).

[27] Neste sentido, Souza (2006, p. 5) aduz que a violência criminal, em uma perspectiva macro-sociológica, seria consequência indesejável de um modelo econômico excludente e violento e, portanto, a melhoria das condições econômicas gerais da população seria suficiente para a redução dos índices de violência.

[28] Ao criticar esse entendimento, Baratta (2002, p. 65) apregoa uma inversão na racionalidade da criminologia positivista quando assevera que "a posição precária no mercado de trabalho (desocupação, subocupação, falta de qualificaçao profissional) e defeitos de socialização familiar e escolar, que são características dos indivíduos pertencentes aos níveis mais baixos, e que na criminologia positivista e em boa parte da criminologia liberal contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser, antes, conotações sobre a base das quais o status de criminoso é construído".

[29] Wacquant critica, incisivamente, esse objetivo não-declarado (de gestão da miséria) das políticas criminais no contexto dos Estados Unidos e que muito se aproxima da realidade brasileira. Analisando esta motivação que legitima a intervenção de controle e repressão pelo Estado em áreas e guetos pobres, questiona e responde,

se a importância dos meios de controle social, entendidos como os mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários[30].

O controle social informal ou difuso é aquele exercido pela família, comunidade, escola, ambiente de trabalho e pelas igrejas. Assim, também, por meio de mecanismos não-violentos, os indivíduos são trazidos à prática de comportamentos ditos normais, regulares e padronizados[31].

No que tange ao controle social formal, o Estado em seu viés repressor e punitivo personifica-se por meio dos agentes públicos que compõem as mais diversas instituições do Sistema de Justiça Criminal[32] (Polícia, Secretaria de Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário) e sua atuação se justifica, em tese, quando as instâncias do controle social informal falharam ou foram ineficientes para amenizar ou atenuar as situações de violências e de criminalidade.

Considerando que o sistema de justiça criminal é informado por uma seletividade estrutural e responde simbolicamente à problemática da criminalidade e da insegurança[33], compreende-se, pois, que a análise da função dos instrumentos de controle social na sociedade capitalista contemporânea, marcada por um ritmo acelerado de crescimento e por profundas desigualdades sociais, implica que a temática da violência seja analisada sob um paradigma interdisciplinar que, certamente, orientar-se-á mais pela reflexão crítica dos interesses, finalidades e racionalidades que norteiam as políticas públicas do que o tratamento predominantemente repressivo historicamente construído.

"como conter o fluxo crescente de famílias deserdadas, marginais das ruas, jovens desempregados e alienados, desesperança e a violência que se intensificam e se acumulam nos bairros segregados das grandes cidades? Nos diversos níveis do campo burocrático- o dos condados, o estadual e o federal-, as autoridades estadunidenses responderam à escalada das desordens urbanas- pelos quais, paradoxalmente, são em grande parte responsáveis- desenvolvendo, até a hipertrofia, suas funções repressivas" (WACQUANT, 2007, p. 110).

[30] Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995), controle social é todo mecanismo que implica uma limitação no agir individual, com base em um *ser coletivo* que nasce da livre associação de todos os homens que renunciam a exercer a própria vontade humana em prol de uma convivência coletiva mais harmônica.

[31] Andrade (1994, p. 280) diferencia este tipo do controle chamado institucionalizado. Segundo ela, a diferença existente entre o "controle social formal (ou institucionalizado) e informal (difuso) [se dá] conforme, respectivamente, a inespecificidade ou especificidade de atribuição normativa: enquanto o primeiro é aquele exercido por agências que tem atribuição normativa específica para intervir; o segundo é exercido de forma inespecífica na sociedade".

[32] Com Baratta (1993) e Andrade (1994), este sistema é um (sub)sistema de controle social e engloba as formas pelas quais a sociedade responde formalmente a comportamentos e a pessoas que foram eleitas como desviantes, problemáticos, desviantes, inimigos e por meio desta reação acaba por demarcar, selecionando, classificando e estigmatizando o desvio e a criminalidade como forma peculiar deste.

[33] Neste sentido, Baratta (1993, p. 8): para ele, há uma "discrepância entre os programas de ação previstos nas leis penais e as reais possibilidades reais de intervenção do sistema".

Analisa-se, neste ínterim, com base em Adorno (2011) e em Hagen (2006), a existência de uma íntima relação entre a legitimidade do Estado e a lógica da dominação[34].

Em sociedades onde a legitimidade do Estado é pequena, a ênfase das instituições de controle social recai na dominação e há, inclusive, vulnerabilização do monopólio estatal da violência, favorecendo o surgimento de centros de poder, indiferentes ao consenso construído pela comunidade política, que acabam por atuar na solução de seus próprios interesses e conflitos.

Já em sociedades onde os conflitos existentes são amenizados facilmente por mecanismos não-violentos de controle e o Estado tem ampla legitimidade e protege a estruturação orgânica da vida em sociedade, a atuação estatal, por meio da polícia e outras instituições de controle formal, se restringe à manutenção da coesão social e mediação dos conflitos, naturalmente existentes, junto às instâncias do controle difuso.

Por derradeiro, em sociedades marcadas por uma realidade de intenso conflito e desigualdade social, o Estado desenvolve, predominantemente, atividades de cunho repressivo e a polícia possui *status* de destaque a fim de que se minimizem, mesmo que não-definitivamente, as práticas violentas e de criminalidade reconhecidamente perpetradas.

É neste ambiente de oscilações entre legitimidade do Estado e dominação, de impasses e paradoxos, que se situa o embate entre a denominada lógica de direita e de esquerda. Este confronto se traduz pela tentativa de compatibilização dos diversos interesses existentes por trás da atuação do Estado no enfrentamento das violências e da criminalidade por meio das políticas criminais desenvolvidas.

O movimento de direita reforça a lógica da contenção. Apregoa-se, por esta racionalidade, o recrudescimento penal, o rigor punitivo na aplicação da lei e na manutenção da ordem, a rapidez nos julgamentos em detrimento das garantias processuais penais previstas e a associação da causalidade socioeconômica aos altos índices de violência e criminalidade.

Neste contexto, observam-se os delineamentos de uma política criminal peculiar. Entendendo que a política criminal constitui uma estratégia desenvolvida pelo Estado por meio dos poderes constituídos para enfrentamento da questão da criminalidade e das práticas

[34] Para Hagen (2006, p. 23), "esta distinção no caso brasileiro é importante, marcado no último século pela alternância entre regimes autoritários e democráticos, visto que no período após o Estado Novo (1937-945) seguiu-se por um período de funcionamento regular das instituições políticas, interrompido pelo regime militar (1964-1985) e recuperado, aos poucos, quando da opção pela democracia pela Constituinte de 1987".

violentas, ressalta-se a estreita ligação deste atuar estatal com o Direito Penal à luz das construções teóricas empírica e garantista que informaram a Criminologia[35].

A política criminal desenvolvida por um Estado pode seguir, segundo essa linha, racionalidades distintas. Pelo referencial empírico ou pragmático, a atuação estatal se preocupa com as causas da criminalidade com o objetivo exclusivo de proteger os indivíduos e a sociedade deste fenômeno. Outrossim, pelo viés científico, a criminalidade é analisada à guisa de uma base racional reflexiva que considera a principiologia[36], a produção legislativa e a efetividade das normas.

Ainda por essa lógica, há uma exacerbada preocupação com o contingente policial, a modernização dos equipamentos utilizados para a pretendida repressão e com as funções retributivas e preventivas atribuídas a sanção penal.

Diante de todos estes delineamentos, vale corroborar com Baratta (1990) que, ao analisar estas teorias, concluiu pela *disfuncionalidade* do sistema de justiça criminal[37] e de sua lógica repressiva.

Frisa-se, ainda seguindo a lógica da repressão e da contenção, a existência de um movimento político-criminal para o isolamento e a neutralização das pessoas em estágio de vulnerabilização social a fim de que se proteja, sobretudo, as áreas mais ricas das cidades e os bens jurídicos mais caros.

Por sua vez, o movimento de esquerda, influenciado pelo processo de afirmação dos direitos humanos e pelo garantismo penal[38], compreende que as violências e os delitos

---

[35] O precursor desta teorização foi Fran Von Litz. Amaral (2007, p. 206) indica que este autor entendia que "à política criminal correspondia uma constante revisão crítica do direito penal vigente e a tarefa de propor as medidas para retomá-lo e cercá-lo o máximo possível das exigências oriundas dessa revisão. Não implicava deixar de lado a missão garantidora do direito penal, a serviço do qual estava a dogmática, por isso disse que o Direito Penal é o 'limite infranqueável da política criminal'". Ainda conforme Amaral (2007, p. 208), a renovação desse pensamento se deu com Claus Roxin a partir da incorporação de princípios de autolimitação do poder punitivo estatal e do entendimento de que a "política criminal e o direito penal se mesclam, pois, de que valeria a solução de um problema jurídico que, apesar de sua claridade e uniformidade, é errôneo do ponto de vista político-criminal? Ou seja, deve haver uma relativização da significação do sistema, para admitir-se a possibilidade de quebras norteadas por critérios de política-criminal".

[36] Segundo Amaral (2007, p.209), os princípios norteadores das políticas criminais devem estar previstos na Constituição de cada estado soberano a fim de respaldar e, também, limitar a atuação estatal, considerando o regime jurídico das liberdades, dos direitos constitucionais e a função de *ultima ratio* que o Direito Penal e, consequentemente, de todo o sistema de justiça criminal.

[37] Para Baratta (1990, p.10), o sistema atua somente sobre os efeitos dos atos desviantes já realizados e não sobre as causas dos conflitos sociais, agindo contra as pessoas e não sobre as situações, predominantemente reativo a fim de proteger, sobretudo, a validade das normas.

[38] Conforme Ferrajolli (1995, p. 785), "Garantismo designa um modelo normativo de Direito, precisamente no que diz respeito ao Direito Penal, o modelo de estrita legalidade, próprio do Estado de Direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo. Sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e maximizar a liberdade e, sob o plano

são efeitos de sérios problemas sociais e econômicos e que se não forem discutidos efetivamente contribuirão para que as políticas a serem desenvolvidas para o enfrentamento desta problemática apenas reproduzam a lógica de dominação historicamente construída[39].

À luz da racionalidade de esquerda, questiona-se a seletividade[40], a tendência à reprodução da violência a qual os indivíduos são submetidos em sua existência assim como as funções simbólicas dos sistemas de justiça criminal existentes no mundo e os reais interesses que estão por trás das políticas desenvolvidas pelos estados soberanos.

Sem dúvida, as duas lógicas e racionalidades se confrontam e influenciam a formulação de uma política adequada, considerando que reproduzem interesses e expectativas de diversos sujeitos.

O ideal seria uma atuação pautada na lei e nas concepções comprometidas com a pessoa humana, capaz de um enfrentamento efetivo desta manifestação da questão social que vulnerabiliza uma diversidade de bens, o bem-estar dos indivíduos e reproduz, por fim, as desigualdades existentes[41]. Destarte, impende reconhecer a necessidade, segundo Soares (1996, p.48), de construção de uma "terceira via entre a truculência seletiva da direita e o denuncismo abúlico da esquerda", a fim de conter e amenizar os impactos da violência e no delito no desenvolvimento humano e bem-estar dos povos[42].

---

jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos".

[39] Nesta esteira, corrobora-se com Adorno (2011, p.22) ao afirmar que "enquanto não houver substantivas mudanças estruturais que afetem radicalmente a distribuição das riquezas e à concentração das desigualdades sociais não há muito que fazer, exceto denunciar os abusos escandalosos".

[40] Informa Baratta (2002, p.165) que a seletividade "ocorre não somente com a escolha dos tipos de comportamentos descritos na lei e com a diversa intensidade da ameaça penal, que frequentemente está em relação inversa com a danosidade social dos comportamentos, mas com a própria formulação técnica dos tipos legais. Quando se dirigem a comportamentos típicos dos indivíduos pertencentes às classes subalternas e que contradizem as relações de produção e de distribuição capitalistas, eles formam uma rede muito fina, enquanto a rede é frequentemente muito larga quando os tipos legais tem por objeto a criminalidade econômica e outras formas de criminalidade típica dos indivíduos pertencentes às classes no poder".

[41] Como assevera Guimarães (2010, p. 140), "a violência estrutural atinge diretamente os direitos humanos, ferindo de morte a democracia. Em vez de resolver os problemas estruturais e resgatar os direitos humanos estimulando a cidadania, a resposta do poder é repressiva, o que acaba por inviabilizar de vez os ideais democráticos. Logo, um sistema penal mais justo, que respeite os direitos humanos e, acima de tudo, seja igualitário e mínimo- com drástica redução do uso da pena privativa de liberdade- é via para superação da violência estrutural e, consequentemente, para o resgate da democracia".

[42] De fato, os impactos da violência e do delito são inúmeros. À luz de uma parca literatura sobre o assunto, ressaltam-se alguns estudos desenvolvidos sobre a temática: A Organização Mundial da Saúde constatou, em estudo publicado pelo UNODC (2005), que para cada homicídio, no mínimo, 20 pessoas são feridas, visualizando-se, portanto, todo um movimento causado pelo fenômeno da violência no que pertine aos custos financeiros e humanos dispendidos, dentre outras, pela política pública de saúde. Por outro estudo, realizado em El Salvador, nação situada na América Central, o PNUD (2006) publicou uma pesquisa que indica o custo da violência naquele país cresce anualmente o equivalente a 11,5% de seu Produto Interno Bruto. Interessante é a análise que indica o desestímulo de eventuais investidores estrangeiros o que implica perda de oportunidades para a economia do país. Sob a máxima de que cidades violentas afastam bons negócios infere-

4 A LÓGICA DA REPRESSÃO E O HISTÓRICO TRATAMENTO ESTRITAMENTE POLICIAL DADO À SEGURANÇA PÚBLICA: uma historiografia das políticas de segurança pública para a construção de uma política pública de segurança

Inseridas em um ambiente que clamava por proteção aos bens eleitos importantes pela comunidade política, legitimaram-se as instituições que, pelo gozo legítimo da força, atuavam a fim de proteger os interesses e expectativas manifestados no convívio em sociedade. A lógica da repressão fortaleceu-se, pois, na medida que se constatava a necessidade de um Estado que contivesse o avanço das violências e dos delitos.

Almeja-se neste tópico uma análise histórica e legislativa do processo de construção e redimensionamento constante das atividades desenvolvidas pelo Estado com o fito de promover segurança, destacando-se as desenvolvidas pelas instituições policiais[43].

A literatura indica que o processo de profissionalização das polícias, em âmbito mundial, se inicia no século XIX. Anterior a este período, consoante Rolim (2006), a função considerada *policial* era aquela exercida por grupos de cidadãos convocados, voluntários ou por pessoas comissionadas pelos governos que atuavam, precipuamente, como fiscais e agentes de arrecadação de tributos. Assim, "até o século XIX, a história da polícia não poderá ser contada em termos institucionais porque a organização típica de policiamento ainda não existia de forma autônoma" (ROLIM, 2006, p. 24)[44].

---

se que "grandes cidades não crescem apenas por causa da produtividade econômica, mas também pelas vantagens de consumo. Onde a possibilidade de mobilidade existe, cada vez mais pessoas escolhem morar em lugares prazerosos. Áreas que deixam de ser atraentes ou que se tornam inabitáveis por causa da violência perdem negócios e pessoas [...] e fazem os motores do progresso funcionar" (GLAESER, 2007, p.03). Por fim, à luz do *Custo Brasil*[42], conforme o PNUD (2006), o desenvolvimento é analisando como desfavorável quando, dentre outros elementos, os crimes cometidos no país não são perseguidos, processados e/ou punidos e as instituições democráticas se tornam impotentes perante o fenômeno em comento, utilizando grande volume de recursos que poderiam ser empregados em educação, saúde, tecnologias dentre outros.

[43] Reconhecida como uma atividade presente nas diversas organizações políticas desde as cidades gregas. Costa (2008, p.01) analisa a etimologia da palavra policia, indicando que esta "deriva do termo polis, usado para descrever a constituição e organização da autoridade coletiva. Tem a mesma origem etimológica da palavra política, relativa ao exercício dessa autoridade coletiva". Neste sentido, constata-se que a noção de política está intimamente relacionada à ideia de política não havendo, portanto, possibilidade de dissociação. A atividade policial é política e demonstra como a autoridade coletiva (o Estado) controla e exerce seu poder.

[44] Nestes termos e conforme historiografia realizada, Rolim (2006, p. 24) informa que "a ausência de uma instituição policial profissional e dedicada exclusivamente às funções de segurança pública explica-se, no mais, pelo fato de que o próprio conceito de segurança pública não faria qualquer sentido para além da ideia de manutenção de paz em sociedades onde as funções de persecução e a própria aplicação da justiça criminal eram, normalmente, consideradas questões privadas".

Sobreleva ressaltar que quando da formação das primeiras estruturas profissionais de policiamento, as atribuições eram a prevenção de delitos, perseguição dos infratores, preservação da ordem e fiscalização de serviços públicos e privados, assim como o estabelecimento de regras de convivência e zelo por bons costumes. Num outro viés, constituído por peculiaridades próprias, em algumas localidades, como em Boston, nos EUA, a polícia cuidava da saúde pública até 1853 e, em Nova York, da limpeza pública até 1881[45].

Importante informar que o *embrião* do policial moderno possuía vínculos próximos com os cidadãos. As rondas policiais, o patrulhamento à pé e a construção de pequenos postos policiais que serviam de referência à comunidade, aliados a figura do "policial amigo", que conhecido pelas comunidades com elas interagia, eram inerentes à atividade policial em seu estágio inicial de profissionalização[46].

Igualmente, essa proximidade foi vulnerabilizada pelos novos contextos de desenvolvimento, tais como o crescimento das cidades e o processo de aglomeração urbana e, consequentemente, pela necessidade de uso de outros meios e recursos para que as novas demandas fossem, em tese, atendidas. A utilização do carro de patrulha, telefone e rádio de intercomunicação delinearam o perfil do policiamento moderno[47].

O profissionalismo, com ênfase na técnica, informação e controle de dossiês, em conformidade com Emsley (1983 apud Souza, 2006, p.68), pautou-se no modelo londrino formulado no início do século XIX e informava-se por dois princípios básicos: o aumento do poder depositado nas mãos do policial de rua e o fortalecimento da atividade de controle burocrático sobre o trabalho dos homens nas ruas. Este novo atuar obteve diferentes resultados pelos países que o adotaram[48].

---

[45] Consoante Rolim (2006, p.29), a polícia também, nesta época, publicava relatórios sobre as condições do tempo, emitia alvarás e licenças diversas, abrigava pessoas sem teto nas delegacias e, em muitas oportunidades, organizava "sopão" para os famintos.

[46] Segundo Souza (2006, p. 61), o que se denominou de profissionalização da polícia foi o aprofundamento das técnicas investigativas e a ampliação do poder da polícia sobre outros problemas. Conforme o autor, o discurso e a prática policial indicava que, fundamentalmente, os Códigos Legais eram incapazes de antecipar a multiplicidade dos problemas sociais que eram apresentados à polícia.

[47] Corrobora-se com o entendimento de que "o que ninguém percebeu durante as décadas em que essas transformações foram se consolidando é que os novos recursos tecnológicos, que passavam a ser empregados maciçamente pelas forças policiais em todo o mundo, estavam criando, também, um modelo de policiamento cuja principal característica seria a de responder às ocorrências criminais após a comunicação do fato pelas vitimas ou por testemunhas. Um modelo substancialmente distinto do anterior, que não teria mais a chance de agir proativamente e que estaria marcado pelo afastamento entre os policiais e as comunidades" (ROLIM, 2006, p. 30).

[48] Souza (2006, p.61) indica que, embora relativamente sucedida, a polícia de Boston carrega em sua história uma lista enorme de violências policiais contra negros, imigrantes irlandeses, práticas extralegais de controle social e insubordinação contra qualquer forma de controle externo. Ainda segundo o autor, cidades

No Brasil, as políticas de segurança pública fazem parte da agenda política desde o período colonial. A preocupação do Estado Brasileiro era tamanha que, de acordo com Faria (2007), já naquela época se tinha uma estrutura bipartida de polícia (uma esfera civil e outra militar). Em sua origem, o policial militar, de patrulhamento uniformizado, protegia logradouros públicos e a administração local e possuía diversas funções judiciárias e administrativas. A estrutura policial do Brasil-Colônia permaneceu até o Brasil Império.

As tropas eram constituídas a partir da nomeação pelo rei no período imperial. A baixa oficialidade, segundo Rolim (2006), era composta pelas camadas médias da população e o grupo de soldados, além da população portuguesa, era formado pela população masculina e marginalizada da Colônia, excluídos os negros e os índios, considerados inúteis para a atividade de proteção a ser empreendida.

Destaca-se, ainda, na linha de Faria (2007), a criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, réplica de uma instituição homônima criada em Lisboa e que serviria para efetivar a segurança entendida, naquele momento histórico, como um direito inerente ao indivíduo, ao lado da liberdade, prosperidade e resistência à opressão, conforme a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda da Revolução Francesa.

De acordo com Mertens (2007), o governo brasileiro fez uma ampla reforma nas instituições que até então exerciam a força armada: diminuiu o contingente do Exército e extinguiu as antigas milícias e ordenanças. Já na Reforma Constitucional de 1834 foi concedido às províncias o direito de legislar sobre questões relativas à polícia preventiva, direito que elas exerceram criando corpos de polícia e de guardas campestres e urbanos.

As reformas das estruturas policiais tinham o fito de conter hábitos e manifestações populares. Decretaram-se prisões em larga escala dos considerados desordeiros, vadios, vagabundos, capoeiras, embriagados e indivíduos que violavam o toque de recolher e, nitidamente, havia uma influência da estrutura social posta na atuação repressora do Estado[49].

No período republicano, houve a extinção da Guarda Nacional e foi mantida a determinação expedida nos últimos decênios do Império de retirar o Exército das ações

---

estadunidenses como Nova York e Chicago revelaram-se com corpos policiais vinculados aos chefes políticos, às máfias e à perseguição de sindicatos além de prisões de grupos vulneráveis. Outrossim, informa que no período compreendido entre o final do século XIX e começo do século XX ocorreu uma redução geral dos crimes e este fenômeno foi analisado como fruto das reformas policiais.

[49] Souza (2006, p.63) indica pesquisa que em 1850, 36,8% das pessoas detidas eram escravos, ex-escravos ou negros livres e que em 1875, apenas 37,9% das pessoas detidas pela polícia eram encaminhadas para a Casa de Correção. Desse número, 60,6% eram compostos por escravos. Segundo o autor, ratifica-se que atinente ao momento histórico os escravos e desordeiros foram colocados no centro da repressão policial.

cotidianas de policiamento. Não obstante a forte tendência do policiamento voltado às contravenções verificou-se um processo de reforma para adaptar a polícia aos moldes do policiamento preventivo.

O gozo por parte dos estados-membros de criar e manter seus contingentes policiais necessitou de um referencial e, considerando os novos contextos, seguiu-se o padrão londrino de policiamento, uniformizado e ostensivo[50].

A partir da década de 30, consoante Souza (2006), almejando superar a tônica da *polícia sem política*[51], iniciaram as discussões sobre a exigência da formação em Direito para a ocupação dos cargos de Delegado e da formação militar de origem francesa para os membros da milícia; foram implantados sistemas de comunicação policial e instituída divisão territorial para a organização das atividades policiais; deflagrou-se um lento processo de especialização das funções policiais, incluindo a criação de delegacias especializadas, delegacias regionais e os processos de identificação e perícia criminal. Não obstante a isso, considerava-se, por seu turno, a relação entre polícia e sistema de justiça criminal como problemática[52].

Frisa-se que quando da passagem do período ditatorial para a democracia, todas as instituições públicas e seus procedimentos tradicionais foram revistos e reajustados ao novo *ambiente*, informado pela vontade popular e pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais e compromisso com os valores da pessoa humana e da cidadania, previstos no Ordenamento Jurídico Brasileiro, inaugurado pela Constituição da República de 1988. Outrossim,

> [...] uma instituição, entretanto, foi esquecida nas trevas do passado autoritário: a polícia. Conservadores, liberais e progressistas debateram o destino de cada órgão público, discutiram propostas antagônicas e disputaram a liderança de cada processo de reforma [...] As correntes de opinião deixaram de apresentar à opinião pública projetos que adequassem a polícia à democracia. Afinal, o que seria a polícia do Estado de Direito Democrático? (SOARES, 2007, p. 01).

---

[50] Nesse aspecto, em conformidade com Souza (2006), o modelo de Londres sempre é tomado como parâmetro, considerando as distâncias necessárias e as características diversas, várias capitais implementaram um padrão de policiamento, uniformizado, em suas regiões centrais, obtendo diferentes resultados na análise sobre a atuação destes.

[51] Conforme Souza (2006), frase proferida por Jorge Tibiriçá, presidente do Jornal *O Estado* em 1906 e que ganhou notoriedade nas análises sobre as reformas policiais no Brasil.

[52] Coadunando com o autor, "o processo criminal na Primeira República reforçava essa tendência na medida em que dava ao delegado de polícia poderes judiciais mais ou menos amplos conforme a tipologia dos crimes e das contravenções. Os crimes de ação pública provocavam a abertura do inquérito policial e seguiam o rito ordinário. As contravenções provocavam a abertura dos termos cominatórios de culpa que seguiam o rito sumário. A própria lei processual penal reconhecia o poder de polícia" (SOUZA, 2006, p. 64).

A própria Constituição da República de 1988 dispôs sobre a estruturação das polícias, tão somente. Reduziu, pois, a temática da segurança pública à hierarquia e funções das instituições policiais.

Em 1989, em plano mundial, a UNESCO iniciou um programa intitulado *Cultura de Paz*, com o objetivo de mobilizar pessoas com o fim de que estas assumissem atitudes no cotidiano que levassem à construção de uma sociedade harmônica, plural, participativa, tolerante e, portanto, de *paz*.

No ano de 1998, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com a finalidade de assessorar o Ministério da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública e, em todo território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública[53].

Em 2000, pela Medida Provisória nº 2.029, o Governo Federal editou o Plano Nacional de Segurança Pública[54]. Destacaram-se dentre as 124 medidas da *MP da Segurança*: o estabelecimento de políticas descentralizadas e a criação de conselhos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal, além da constituição de Centros Integrados de Cidadania e o chamamento da sociedade para a luta contra a violência (BRASIL, 2011).

Em que pese ser um passo a mais no trato dado à segurança pública, considerando que à segurança pública foi conferido um *status* político superior e reconhecida a sua importância à luz da identificação do contexto de toda essa discussão, entende-se com Soares que

> [...] faltava àquele documento a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente sistêmicas (2007, p.83).

Ainda durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, considerado por Soares (2007) uma gestão que atentou tardiamente e de maneira modesta para as questões

[53] Dentre as diversas ações previstas no plano, sublinham-se: a) desenvolver e apoiar projetos de modernização das instituições policiais no país; b) manter e ampliar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública- INFOSEG; c) efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais; d) estimular a capacitação dos profissionais da segurança pública; e) realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de crimes (BRASIL, 2011).

[54] Tal plano, segundo Soares (2007), corroborava com o entendimento de que a segurança pública é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais e se constituiria em um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um.

relacionadas à segurança pública, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, sob a responsabilidade da SENASP e que, em tese, serviria como instrumento fomentador de políticas adequadas. Todavia, reconheceu-se que o Fundo, ante a inexistência de uma política sistematizada e com prioridades eleitas, acabou por refletir o caráter dispersivo e evasivo do plano nacional do ano 2000. Sendo assim, sublinha-se a crítica de Soares de que o fundo reproduzia velhos procedimentos e era atinente à tradicional lógica da repressão[55].

Em 2002, ano em que a Conferência Nacional de Direitos Humanos abordou o tema "Um Brasil sem violência: tarefa de todos", na análise de Soares (2007), um novo Plano foi elaborado e apresentado à sociedade depois de um ano de reuniões, audiências e discussões com pesquisadores, profissionais e especialistas de diversas instituições de todo país em um momento de efervescência política e de expectativas devido à posse do então novo presidente, Luís Inácio Lula da Silva.

Cabendo à SENASP aplicar o *Plano Nacional de Segurança Pública*, um dos avanços notados foi o entendimento de que a segurança pública deve ser política de Estado e não de governo, devendo estar, portanto, acima das querelas político-partidárias e além da transitoriedade dos governos.

Nesse período, o Senado aprovou seis projetos de combate à violência e o Governo Federal fomentou ações emergenciais voltada para os jovens, com ênfase nas medidas de prevenção, utilizando projetos sociais já existentes. No ano de 2003, o grande avanço registrado, em conformidade com Soares (2007), foi a criação do Gabinete de Gestão Integrada, uma agência operacional pela qual se concretizaria um consenso *nacional* com o fito de trabalhar a intervenção necessária e articulado no problema aqui exposto.

A partir de 2004, o Plano Plurianual do Governo Federal incluiu ações no *Plano* relacionadas à implantação do *Sistema Único de Segurança Pública* que, dentre outras, visavam a modernização operacional das instituições do sistema de segurança pública; o sistema integrado de formação e valorização profissional; a implantação de projetos de prevenção de violência e reaparelhamento dos órgãos de segurança (BRASIL, 2011).

---

[55] Neste mister, Soares (2007, p.85) indica que "o fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não corporativista.

Assim, buscou-se uma ampla reforma nas instituições e nas ações relacionadas à problemática da segurança pública por meio deste Plano Nacional de Segurança Pública, que se caracterizaria[56] por ser um conjunto articulado, sistematizado, porém de alterações pontuais e que, por isso, não transformaria substancialmente a realidade posta.

5 AS INFLUÊNCIAS NO REDESENHO DAS POLÍTICAS CRIMINAIS NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

É justo notar a necessidade de construção de um novo paradigma para o trato da segurança pública no Brasil à luz das variáveis contextuais que informam a intervenção estatal nesta seara.

Neste sentido, aduz sobre a necessidade de uma nova política de prevenção. Parte-se do pressuposto da crise do sistema de justiça criminal, da pouca credibilidade das políticas desenvolvidas no Brasil face seus resultados nefastos e da gama de ideologias e interesses que norteiam a atuação estatal. Analisam-se, pois, nesta seção todos os elementos contextuais que tornaram o ambiente brasileiro apropriado para o surgimento de novos paradigmas e formulação de diversas políticas de enfrentamento. Como será visto, nem sempre tão novos.

Não obstante a execução de diversas políticas pelo Estado Brasileiro, alguns fatores, segundo o PNUD (2006), ainda contribuíam para o *status* de descrédito das políticas desenvolvidas no país. Destacam-se, pois, o elevado índice de encarceramento que não diminuíam as elevadas taxas de criminalidade, a morosidade do processo penal e o famigerado desvirtuamento das funções militares para as funções de segurança interna.

Por conseguinte, a descrença nas instituições responsáveis pelo controle social formal, demonstrada pelo índice de confiabilidade da população na polícia e nas ações desenvolvidas pelo Executivo, em matéria de segurança pública chegavam, conforme o Barômetro Ibero-Americano (PNUD, 2006), respectivamente, a 20% e 5%.

---

[56] Criticamente, corrobora-se com o entendimento de que o plano foi mais "um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais. Em outras palavras, compreendia-se que alterações tópicas produzem efeitos sobre os demais componentes do universo contemplado e que uma transformação suficiente para impactar a realidade da violência criminal requer mudanças simultâneas e sucessivas, em níveis distintos e escalas diferentes, respeitando-se as lógicas e os ritmos específicos" (SOARES, 2007, p.89).

No que tange às instituições responsáveis pelo controle penal estatal no Brasil, constata-se a influência do Movimento *Law and Order*, exemplificado pelas políticas norte-americanas de repressão à delinqüência conhecida como *Zero Tolerance*, em tradução expressa *Tolerância Zero*.

O pressuposto desta política anglo-saxônica, em seu programa original, é a intolerância com os pequenos delitos e o uso de medidas punitivas drásticas, com forte apelo para a intimidação de eventuais futuros delinquentes[57] e a busca incessante pelos níveis de respeitabilidade, ordem e civilidade. No entanto, registra-se que a experiência estadunidense como paradoxal visto que da análise das estatísticas oficiais constata-se que a relação entre encarceramento em massa e diminuição dos índices de criminalidade não é inversamente proporcional[58].

Wacquant (2001) critica o fenômeno da globalização do Tolerância Zero caracterizado pela exportação deste programa para muitos países, sobretudo aqueles que apresentam processos de desintegração em estágio bem elevados. Afirma o autor, com base nos estudos dos ordenamentos jurídicos hodiernos, que houve uma propagação a uma velocidade alucinante deste instrumento de legitimação do sistema de justiça criminal de cunho extremamente repressivo, acabando por perseguir delinquentes (os reais e os imaginários), os sem-teto, os mendigos e outros *marginais* que incomodam ou causam incidentes e desordens[59].

As políticas desenvolvidas no Brasil reproduziram, em maior ou menor grau, a influência da política estadunidense criminal e de segurança pública. Destacam-se o aumento

---

[57] Conforme Rolim (2006), seus defensores argumentam que a tolerância e a desordem constituem o primeiro passo para o cometimento de delitos de maior periculosidade e que o policiamento de pequenas infrações, com a colaboração da comunidade, é uma estratégia efetiva de controle das violências e criminalidade.

[58] Crítica interessante é a feita por Rolim (2006, p. 57) que afirma esta relação paradoxal e realiza uma análise comparativa, "mesmo encarcerando entre 06 a 10 vezes mais do que a média dos países europeus e aplicando penas de prisão perpétua e de morte, por exemplo, os EUA continuam ostentando taxas de criminalidade e violência muito maiores. Leis especialmente duras e sentenças de prisão longas não impediram que apenas uma das grandes cidades americanas, Los Angeles, com 3,5 milhões de habitantes, tivesse, em 1995, mais homicídios do que todo Reino Unido, onde viviam mais de 50 milhões de pessoas".

[59] Em clássica obra intitulada *Punir os pobres*, Wacquant conclui que a reforma de um Estado que tem como finalidade proporcional bem-estar para alguns indivíduos é acompanhada pela presença cada vez mais forte do Estado que vigia e controla os mais pobres e os corrige com rigor quando preciso. Neste sentido, "a longa sucessão de medidas voltadas para a reforma do Estado de Bem-Estar também exalta e corporifica a nova concepção paternalista do papel do Estado em relação aos pobres, de acordo com o qual o comportamento dos cidadãos despossuídos e dependentes devem ser acompanhados de perto e, sempre que necessário, corrigido por meio de rigorosos protocolos de vigilância, prevenção e sanção, muito parecidos com aqueles aplicados rotineiramente aos infratores sob supervisão da justiça criminal" (WACQUANT, 2007, p. 112).

das condutas criminalizadas e a criminalização dos delitos de perigo abstrato[60]; a utilização em demasia das prisões provisórias que correspondia a 1/3 do total de presos, segundo os Dados Consolidados do DEPEN (2007); e, dentre outros elementos, o sensacionalismo exercido pela mídia e o apelo ao Direito Penal e Processual Penal de Emergência[61]. Sobre este contexto, Andrade (2003, p.26) analisa que

> [...] a expansão punitiva- maximização do espaço da pena- é apresentada em espetacular orquestração jurídica, política e midiática, com o mesmo absolutismo com que a globalização neoliberal se apresenta, a saber, como caminho único, seja como pretensa solução para uma infinidade de problemas complexos e heterogêneos entre si- como meio ambiente violência contra a mulher, violência no campo e no trânsito, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, corrupção e assédio sexual- de tal modo que se pode falar de um fundamentalismo punitivo, por analogia a outros de nosso tempo como o religioso, o econômico e político. E este fundamentalismo agudiza, por sua vez, os déficits de construção de cidadania que estão na base, no mais das vezes, daqueles problemas.

Assim, tendo a pena privativa de liberdade se corporificado como o principal meio de controle social pelo Estado em seu viés repressor, a questão penitenciária, desde a década de 80, virou temática pertinente à segurança pública.

No que toca à questão penitenciária, falida nos dizeres de Baratta (1990), diagnosticando a situação da atual política de atendimento penitenciário, sublinham-se os elevados índices de violência física e sexual cometida *intramuros*; a superlotação carcerária, cujos déficits de vagas se fazem presentes em 24 estados brasileiros, segundo os dados consolidados do DEPEN (2007); as péssimas condições sanitárias, comprovadas pelas epidemias de tuberculose e o número acentuado de presos contaminados pelo vírus HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis.

Ademais, vale destacar a vulnerabilidade da pessoa encarcerada face à emergência da denominada *subcultura carcerária*, pela qual se fragilizam as relações e os conceitos que o recluso possui de si mesmo e que se manifesta por diversas formas[62].

---

[60] Pelos quais para o processamento e eventual responsabilização criminal é suficiente apenas a demonstração do perigo da conduta, sem a comprovação do dano efetivo causado. Relaciona-se, pois, ao ambiente de riscos, incerteza e insegurança social.

[61] Sobre isto, Choukr (2008) assevera que o direito penal e processo penal de emergência manifestam-se pelo recrudescimento das penas, pela produção legislativa imediatista em momento de clamor social e pela flexibilização das garantias processuais penais. Para alguns, esta atuação emergencial seria a solução desejada pela sociedade para o problema da criminalidade, principalmente, para os crimes de ampla repercussão social, como meio de tranquilizar a opinião pública e de obter a tão procurada satisfação de alguns setores da sociedade.

[62] Na análise de Shecaira (2011, p. 233), "dentro do presídio, a opção por tomar parte dos padrões normativos de um grupo, com seus *standards* próprios da conduta, pode significar a opção entre a vida e a morte, com os mecanismos de violência entre presos ou entre presos e carcereiros [...] Na verdade, porém, vive outra vida, inteiramente diversa, acatando, assimilando e aprendendo e respeitando realmente tudo aquilo que é passado. O prisioneiro interioriza rapidamente as regras de convivência com os demais presos, para sobreviver.

Segundo Foucault (2008) e Goffman (2008), nestas instituições[63], consideradas *totais*, a privacidade e a intimidade são afetadas, já que as atividades passam a ser realizadas em conjunto e em horários previamente acordados; todos os aspectos da vida desenvolvem-se no mesmo local e estão sob o comando de uma única autoridade; todas as atividades diárias encontram-se estritamente programadas, de maneira que a realização de uma conduz diretamente à realização de outra, impondo uma sequência rotineira de atividades baseadas em normas formais explícitas e em um corpo de funcionários; e as diversas atividades obrigatórias encontram-se integradas em um só plano racional, cujos propósitos são conseguir os objetivos próprios da Instituição.

Logo, muitas das reações carcerárias e rebeliões, entendidas como o gozo de um *direito de resistência*, são produtos do ambiente aqui exposto e indica-se como improvável a possibilidade destas condutas serem eliminadas enquanto a prisão subsistir[64].

A eficiência das políticas até então desenvolvidas pode ser, ainda, questionada a partir da análise do índice de solução dos crimes[65] e da elevada taxa de *subnotificação*. O fenômeno da subnotificação ou da cifra oculta sustenta, com base em Baratta (2002), a precariedade das informações oficiais e o distanciamento entre a atividade policial e o mundo do crime real, decorrendo da existência de infrações penais ocorridas que não foram conhecidas oficialmente tampouco perseguidas.

Nos pequenos delitos aos crimes de maior periculosidade, percebeu-se, corroborando com o PNUD (2006), a necessidade de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, como dimensão importante do processo de construção democrática do país, garantia dos direitos humanos e redução dos altos índices de criminalidade do país. Neste ínterim, reforçou-se a necessidade de construção de estratégias de segurança, delineadas a

---

Identifica-se com estes, com seus valores, que são opostos aos estimados pela sociedade livre. Aprende a falar com as mãos, para entender o que os outros conversam, adota o jargão usual, os costumes assumidos pelos demais e respeita a hierarquia existente entre os condenados, colocando-se nesse quadro e procurando o lugar que lhe cabe e o espaço que pode ocupar".

[63] O conceito de instituições totais em Goffman (2008, p. 16) é demonstrado "pela barreira à relação com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico- por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas ou pântanos".

[64] Interessante reflexão é a que aduz sobre a relação do preso com o tempo: "o tempo do homem preso é essencialmente distinto daquele que vive fora da prisão. O preso vive um descompasso entre tempo e espaço. Tem falta de espaço para um excesso de tempo. Ao contrário do homem livre, que cada vez mais tem menos tempo (com toda facilidade de espaço), o preso tem que 'matar o tempo' para gastar aquilo que tem em excesso" (SHECAIRA, 2012, p. 262).

[65] Não há no Brasil, corroborando com Rolim (2006), grandes estudos sobre a eficiência policial, mas destaca-se um levantamento feito na Grande São Paulo, pelo qual apenas 2,5% das ocorrências foram esclarecidas e a existência de distritos em algumas cidades do Estado de São Paulo, como Vila Maria e Brasilândia que, na época da publicação desta pesquisa, possuíam índice zero de elucidação dos delitos noticiados às autoridades.

partir de uma nova proposta preventiva que poderá, inclusive, consistir em atuações não exatamente novas[66].

Influenciada por algumas experiências realizadas nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França e no Canadá, esta nova concepção preventiva se orienta, segundo Zackseski (2000), por distintos modelos que almejam atuar sobre contextos sociais e situacionais, evitar infrações e condutas incivilizadas e práticas reiteradas destas assim como dirigir-se aos ofensores e às vítimas potenciais, além de estar direcionadas aos contextos socioeconômicos e culturais a fim de difundirem os comportamentos esperados pela comunidade política e contarem com a participação do cidadão que, nos tempos atuais, é elemento condicionante para o êxito das políticas desenvolvidas pelo Estado.

Ao associar a cidadania aos direitos fundamentais, essa adquiriu o significado de *ação* e, por conseguinte, a qualidade de ser cidadão manifesta-se em qualquer atitude do ser humano que demonstre uma consciência de responsabilidade social ou coletiva[67]. De certo, compreende-se, pois, no que tange ao objeto do presente trabalho, contextualizado diante de todo o exposto, que

> [...] garantir a segurança é, por certo, uma missão fundamental para as forças policiais. Mas, só para elas? Será possível imaginar a garantia da segurança pública sem o concurso de várias agências governamentais, sem uma política de segurança que envolva áreas tão díspares como a educação, a saúde, a geração de emprego e renda e as oportunidades de lazer? E mais, será possível imaginar a garantia da segurança pública exclusivamente através dos papéis a serem cumpridos pelo Estado, sem considerar as ações das pessoas e o papel da sociedade civil? (ROLIM, 2006, p. 21).

Inserindo-se neste contexto, que alia características da Idade Média no que tange ao Sistema Penitenciário às piores consequências do sistema de produção capitalista e da globalização neoliberal como o não investimento em políticas que promovam a justiça social, novas alternativas políticas passaram a ser discutidas e elaboradas a fim de uma

---

[66] Zackseski (2000, p.08) citando a italiana Giuditta Creazzo corrobora "a falta de critérios precisos na identificação dos conteúdos que dela tornam a fazer parte ou não, impedem o discernimento entre o velho e o novo, etiquetando de fato como 'novas' experiências que poderiam não sê-lo na sua totalidade. Tal expressão arrisca-se, além disso, a fazer parecer homogêneo ou unidirecional um fenômeno que, do ponto de vista de seu desenvolvimento histórico, aparece, ao contrário, como extremamente diversificado".

[67] A delimitação conceitual de cidadania foi construída dentro do contexto do próprio Estado. Por seu turno, com Morais e Nascimento (2010, p. 18-19), "a cidadania moderna se desenvolveu na medida em que as pessoas passavam a se sentir parte de uma Nação e de um Estado. Ocorre que a maneira como se formaram os Estados condicionou a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos deu-se principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela foi construída a partir da ação dos próprios cidadãos [...]. O aparecimento das Constituições e a importância disso para a instituição e manutenção da cidadania representaram verdadeira revolução, a qual estava baseada no fato de que a Constituição denotava afirmação de coletividade e, em razão disso, subordinava o agir estatal".

intervenção holística e relacionada contextualmente na situação de conflito e violência na qual o Brasil ainda se insere.

Almejam-se, portanto, mecanismos mais democráticos que envolvam o Estado e a sociedade e que possam lidar, efetivamente, com tal situação, procurando entendê-la em sua epistemologia e propondo intervenções suficientes para a restauração de um ambiente de paz e justiça social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência pertence ao âmbito político dos negócios humanos e constitui um dos fenômenos mais estudados nos tempos hodiernos. É pauta constante nas agendas políticas dos Estados; objeto trabalhado pelas mais diversas ciências e assunto para a interdisciplinaridade; e, por fim, problemática discutida amplamente pela sociedade civil.

Em que pese o monopólio legítimo da força pelo Estado e considerando esta característica como importante para os delineamentos da atuação estatal e de consecução de sua finalidade de proteger os indivíduos, ratifica-se o entendimento que a convivência atual se insere num contexto de riscos, violação de bens jurídicos, ineficiência dos mecanismos de controle social e, portanto, de insegurança.

O fenômeno da violência é verdadeiro entrave para a governabilidade democrática e considerado uma desafiadora expressão da *questão social*; e, portanto, deve ser compreendido não como um fato isolado, mas a partir de suas causas, seus impactos e contextos.

Neste sentido, comprometido com os valores da pessoa humana e com a atuação a ser desenvolvida por esta na qualidade de cidadão que participa e colabora com a construção de uma cultura de paz e de um ambiente constitucional pautado na concretização dos direitos fundamentais declarados, o presente trabalho, sem pretensão de exaurir o tema e produto de uma investigação delimitada, almeja contribuir com os estudos relacionados à temática com as considerações a ser expostas.

É salutar compreender o papel do conflito na contemporaneidade e constatar a necessária eleição de estratégias para enfrentamento das violências e da criminalidade no contexto social de riscos e incertezas.

De fato, o Estado, pautado no monopólio legitimo da força e na efetivação da função protetiva que desenvolve, desempenha primordial atribuição no trato ao complexo fenômeno da violência na atualidade.

Historicamente, as políticas de segurança foram concebidas e geridas a partir das expectativas de repressão, contenção e neutralidade do indivíduo que, em conflito com a lei, agride valores protegidos pelo Estado em favor da comunidade política que o legitima.

Neste sentido, analisou-se a violência estrutural, oculta e mascarada, como importante pressuposto fundante do atuar estatal e influência determinante na atividade de controle exercida relacionando às formas de enfrentamento.

Marcado pela seletividade; pelo recrudescimento penal, rigor punitivo na aplicação da lei e na manutenção da ordem; pela exacerbada preocupação com o contigente policial e pelo contexto de insegurança e medo, as políticas de segurança pública foram revestidas historicamente por um cunho estritamente repressivo.

Neste mister, hodiernamente as políticas públicas de segurança foram formuladas a partir do referencial teórico-ideológico da democracia, do processo de reconhecimento dos direitos humanos e das influencias garantistas a fim de superar a tônica da *polícia sem política*.

Portanto, a atividade de controle e de garantia da segurança pelo Estado passou a ser redimensionada em conformidade com os preceitos e compromissos constitucionais de proteção à pessoa humana e com diretrizes internacionais de implementação de efetiva cultura de paz nos Estados Nacionais, não obstante os ruídos e os resquícios do passado aqui historiografado.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea**. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.nev.prp.usp.br. Acesso em: 31. mar. 2011.

AMARAL, Claudio Prado. **Bases teóricas da Ciência Penal Contemporânea:** dogmática, missão do Direito Penal e política criminal na sociedade de risco. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x Cidadania Mínima:** códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social:** mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum**.** Florianopólis: Revista Sequencia, 1994.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

_____. **Sobre a violência**. Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal:** introdução à sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. **Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal.** Alemanha: Sarlaand, 1993.

_____. **Funções instrumentais e simbólicas do Direito Penal:** lineamentos de uma teoria do bem jurídico. Alemanha: Sarlaand, 1990.
BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo:** en camino hacia otra sociedad moderna. 1ª ed. Madrid: Paidos, 2006.
BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: UNB, 1995.
_____. **Direito e Estado no Pensamento de Kant**. Brasília:UNB, 1994.
BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Malheiros, 2010a.
_____. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2010b.
BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília: Senado, 2011.
_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.
_____. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as polícias militares e bombeiros militares. Brasília, DF. Disponível em <http: www.planalto.gov.br>. Acesso em 19 nov 2011.
_____. **Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios.** Brasília: CGPLAN, 2005.
_____. **Lei nº 7.210/ 84, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasilia: Senado, 2011.
_____. **Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso 10 ago 2011.
_____. **Lei nº 11.707 de 19 de junho de 2008.** Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm. Acesso em: 10 ago de 2011.
_____. **Medida provisória nº 384**. Brasília: Senado, 2011.
_____. **Projeto de Lei nº 1.949/07.** Institui a Lei Geral das Polícias Civis. Disponível em <http: www. camara.gov.br>. Acesso em 19 nov 2011.
_____. **Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Disponível em <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 19 nov 2009.
_____. **Segurança Pública com Cidadania**. Brasília: CGPLAN, 2010.
_____. **Sistema Penitenciário no Brasil: Dados consolidados pelo DEPEN**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.
_____. **Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.
CASTEL, R. **A insegurança social:** o que é ser protegido?. Petropólis: Vozes, 2005.
CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ (CIIIP). **Estado da paz e evolução da Violência**. Brasília: CIIIP, 2002
CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1999.
CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS, Kai (coord.). **Polícia e Estado de Direito na América Latina.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
_____. **Processo Penal de Emergência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
COSTA, Arthur T.M. **Polícia, controle social e democracia**. Tese de Doutorado em Sociologia). Programa de Pós Graduação em Sociologia. Universidade Estadual de São Paulo. São Paulo: UNESP, 2008.

DREIFUSS, A. **Política, poder, estado e força:** uma leitura de Weber. Petropólis: Vozes, 1993.
DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Martins Claret, 2002.
ESCRITÓRIO REGIONAL DO ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA DROGAS E O CRIME NO BRASIL (UNODC). **Brasil 2005: Perfil do País.** Brasília: UNODC, 2005.
FARIA, Regina Helena Martins de. Estado e políticas de segurança no Brasil: uma retrospectiva histórica de problemas atuais. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007. **Publicações**. São Luís: PGPP, 2007. CD-ROM.
FERRAJOLLI, Luigi. **Direito e razão:** teoria do garantismo penal. São Paulo: RT, 1995.
FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. São Paulo: Vozes, 2008.
GALTUNG, J. **Violencia, paz e investigación sobre la paz**. In: Investigaciones teóricas, sociedad y cultura contemporâneas. Alicante: Tecnos, 1996.
GLAESER, Edward L. **Cidades violentas perdem negócios**. Brazil Studies Program: Harvard University.2007. Disponível em http://www.drelas.harvard.edu/brazil/news/cidades_violentas. Acesso em 01 ago 2011.
GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2008.
GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal: a defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O trabalho policial: Estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.** São Paulo: IBCCRIM, 2006.
HOBBES, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.
INSTITUTO BRASILEIRO DE MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (IBMESC). **Curso Básico de Mediação e Arbitragem.** IBMESC: Brasília, 2007.
KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Rio de Janeiro: Edições 70, 1995.
MACHADO, Marta de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.
MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
MERTENS, Fábio Alceu. **O direito fundamental à segurança pública e o serviço público de segurança pública no Ordenamento Jurídico Nacional**. 117f. Dissertação. Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí (SC): 2007.
MILL, John Stuart. **Ensaios sobre a liberdade**. São Paulo: Companhia Nacional, 1942.
MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e Cidadania:** por uma jurisdição constitucional democrática**.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
NETO, O.C; MOREIRA, M.R. **A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural**. Ciência e Saúde Coletiva. V.04, N.1, 1999.
PROGRAMA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Gestão de Políticas Públicas de Segurança Cidadã- Caderno de Trabalho.** Brasília: SENASP, 2006.
ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 4ªed. São Paulo: RT, 2012.

SOARES, Luís Eduardo. **A política nacional de Segurança Pública:** histórico, dilemas e perspectivas**.** Coleção Estudos Avançados nº 21. Brasília: IPEA, 2007.
_____. **Novas políticas de segurança pública:** alguns exemplos recentes**.** Jus Navigandi, 1996. Disponível em <http:// jus2.uol.com.br/doutrina/ texto.asp?id4096>. Acesso em 19. ago. 2011.
SOUZA, Luis Antonio Francisco de. Polícia, poder de polícia e criminalidade numa perspectiva histórica. In: KOERNER, Andrei (org.). **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.
TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata?. São Paulo: Cortez, 1996.
WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. São Paulo: Sextante, 2001.
_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1981.
_____. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1970 e 1974.
WIERVORKA, M**. O novo paradigma da violência.** São Paulo: Tempo Social,1997.
ZACKSESKI, Cristina. Da prevenção penal à nova prevenção. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** São Paulo, v. 29, p. 167-19, 2000.
ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**. Florianopólis: Revan, 1991.