XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

BARTIRA MACEDO MIRANDA SANTOS

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO

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/UFS;
Coordenadores: Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Bartira Macedo Miranda Santos, Marilia Montenegro Pessoa De Mello – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cátedra. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Em tempo de crise econômica e política, em que colocadas em xeque as mais diversas instituições, as práticas por elas encetadas e as mazelas do sistema criminal, o livro apresenta um rico enredo de discussões que, sob uma visão crítica, reflete a necessidade de ser rediscutida a função da pena privativa de liberdade, seu caráter estigmatizante, e, sobretudo, a política criminal obsoleta, calcada em práticas penais que se encontram dissociadas da complexidade das relações sociais atualmente praticadas, o que ganha contorno de dramaticidade em um país de modernidade tardia como o Brasil.

O Estado policialesco descrito em diversos dos textos que ora se apresenta oferece uma vasta e séria gama de aspectos que, analisados e criticados, demonstram a vivência de uma conjuntura estagnada, que remonta a uma realidade descrita há anos por Nilo Batista, em prefácio à Criminologia Crítica de Alessandro Baratta, no sentido de que os problemas relacionados ao controle social penal violência urbana, drogas, violações de direitos humanos, instituição policial, Ministério Público, Poder Judiciário, a questão penitenciária, violência no campo, etc., - alimentam a agenda política dos partidos" e se reproduzem, cada dia mais, como novos discursos produzidos pela mídia.

Os textos refletem, pois, um outro espaço de discussão voltado para a superação de uma criminologia ortodoxa, que reduz seu horizonte a uma inadequada e solipsista explicação causal do delito, e buscam direcionar as práticas persecutórias e punitivas no sentido de preservar a dignidade humana, colhendo com isso os frutos necessários a uma política criminal que reconheça a natureza eclética dos seres quanto à etnia, condição social e pluralismo ideológico e que, assim, ultrapasse a resistência dogmático-positivista não condizente ao neoconstitucionalismo.

O livro é, assim, um convite ao leitor para a reflexão, em última instância, sobre a função do sistema penal, sobre as consequências do não abandono de práticas tradicionais há muito inadequadas e para uma visão prognóstica que revela a necessidade de mudanças.

Que tenham todos ótima leitura.

Aracaju, julho de 2015.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

Bartira Macedo Miranda Santos

Marilia Montenegro Pessoa De Mello

UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PRONASCI NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O QUE HÁ DE PREFERÍVEL EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE OUTRORA?

A PROGRAM EVALUATION POLICY PRONASCI IN THE CONTEXT OF THE FIGHT CRIME OF STATE DEMOCRATIC LAW: WHAT IS PREFERABLE IN RELATION TO PUBLIC SECURITY POLICIES OF THE PAST?

Thiago Allisson Cardoso De Jesus

Resumo

Avaliação política do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania no contexto de enfrentamento à criminalidade no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Indaga se a concepção de cidadania que informa o Programa almeja a manutenção ou a transformação da ordem posta. Questiona as prioridades políticas do Estado no que tange à alocação dos recursos. Reflete se o PRONASCI atende o sentido constitucional de proteção à pessoa humana e favorece uma participação comprometida da sociedade civil. Analisa os interesses, as racionalidades e expectativas que nortearam a elaboração desta política e fomenta a produção do conhecimento científico para a construção de um ambiente de discussão e de estímulo para novos estudos e reflexões sobre a gestão e a construção da res publica brasileira. Utilizou-se de técnicas de pesquisa bibliográfica; documental; de tratamento e análise de discursos e dos dados colhidos para a construção das relações e para a sistematização dos resultados.

Palavras-chave: Política criminal, Pronasci, Avaliação política.

Abstract/Resumen/Résumé

National Programme policy evaluation Public Security and Citizenship in coping context of crime in a democratic state of Brazilian law. Asks whether the concept of citizenship that tells the program aims to maintain or change the order placed. Questions the State's political priorities with regard to allocation of resources. Reflects the PRONASCI meets the constitutional sense of protection to the human person and favors a committed participation of civil society. Analyzes the interests, rationale and expectations that guided the development of this policy and encourages the production of scientific knowledge for the construction of a discussion environment and stimulus for further studies and reflections on the management and the construction of the res publica Brazilian. We used bibliographic search techniques; documentary; treatment and analysis of speeches and data collected for the construction of relations and the systematization of the results.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Criminal policy, Pronasci, Policy evaluation.

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração das políticas públicas, conforme Silva (2001), se dá a partir do reconhecimento do problema e pela adoção de alternativas políticas para enfrentamento da situação-problema. Por seu turno, concebe-se a implementação ou execução dos programas sociais como a materialização daquilo que foi formulado a partir do problema e a avaliação desta política a fim de verificar se esta foi suficiente para alteração da realidade que se propôs intervir.

Ao compreender que a política pública expressa uma articulação e confronto de interesses e racionalidades, corrobora-se com o entendimento de Melo (1998) pelo qual a avaliação de políticas públicas não constitui um exercício desinteressado[1]. Assim, para o presente artigo, parte-se de dois pressupostos fundamentais: a) as políticas públicas de segurança são formuladas no contexto de diversos interesses e expectativas de distintos sujeitos e racionalidades; b) e reproduzem, em maior e menor grau, lógicas e racionalidades diferentes.

Delimita-se como objeto de análise o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, elaborado no contexto criado pelo *Plano Nacional de Segurança Pública* (Medida Provisória nº 2029/2000) cujos princípios basilares enunciavam, conforme Ministério da Justiça (BRASIL, 2014) que: a) Direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários; b) O Sistema de Justiça Criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social; c) Ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança; d) Policias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações; e) Às polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as; f) Policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções.

[1] Também, neste sentido, Gomes (2005, p.20), "a expectativa de que a avaliação pudesse ser baseada em certezas traduzidas em resultados inquestionáveis porque quantificados e exatos numa linguagem matemática inacessível à grande parte da população faz parte de um acervo de mitos ultrapassados. Acredita-se hoje que a avaliação referencia-se num conjunto de valores e noções sobre a realidade social, partilhados pelos membros de uma sociedade [...] Assim, o político deve ser reintroduzido na avaliação de políticas sociais, de forma explícita, de maneira a permitir uma racionalidade que seja não somente planificadora, gestora ou técnica. Essa nova racionalidade deve também contemplar elementos valorativos, relacionados aos aspectos incontroláveis ou não mensuráveis [...], considerando que não se trata de um experimento controlado".

Indubitavelmente, o Plano[2] encontra-se comprometido com diversas ideologias e reproduz interesses e racionalidades distintos. Destacaram-se, entre as 124 medidas da conhecida *MP da Segurança:* o estabelecimento de políticas descentralizadas e a criação de conselhos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal, além da estruturação dos Centros Integrados de Cidadania e o chamamento da sociedade para a luta contra a violência (BRASIL, 2014).

No ambiente desenhado pelo Plano Nacional de Segurança Pública e após diversas ações realizadas pelo Estado Brasileiro no enfrentamento da criminalidade crescente e organizada, o Governo Federal lançou em agosto de 2007 o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Originariamente regulamentado pela Medida Provisória nº 384 convertida na Lei 11.530/2007, posteriormente alterada pela Lei 11.707/2008, o PRONASCI, conforme documento institucional sitiado no Ministério da Justiça, foi estruturado para ser um

> marco no enfrentamento à criminalidade no país. Propõe um novo pacto federativo em torno da questão da segurança pública, atuando com Estados, mas também reconhecendo a importância do município como parceiro fundamental na prevenção da criminalidade local. O PRONASCI articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social. Age em áreas de maiores índices de violência, e tem como foco principal a proteção ao jovem, de modo a impedir o seu ingresso no mundo do crime, propiciando a ele sua formação na cultura de paz, e sua preparação para uma nova inserção na sociedade (BRASIL, 2014, p.02).

Em consonância com as diretrizes do PRONASCI (PNUD, 2006), o Estado Brasileiro, ao adotar esta estratégia de enfrentamento, almejou superar a transitoriedade dos governos e articular com as demais políticas públicas o enfrentamento da situação de violência. Com o PRONASCI a pena privativa de liberdade tornou-se questão de segurança pública; a modernização, a formação e a remuneração do policial passaram a ser pauta de discussão; as políticas públicas de segurança passaram a ser redimensionadas a partir de demandas específicas da sociedade; ações de prevenção e repressão são aplicadas simultaneamente, como forma de enfrentamento da criminalidade; e, por fim, apregoa-se a criação de uma rede social, com fomento às ações que previnam os delitos e ampliem a solução não-violenta de conflitos, a partir da identificação das áreas mais violentas para reconhecer a cidadania e a dignidade e, depois, implementar políticas que visam garantir a segurança.

[2] O plano, segundo Soares (2007), redimensiona a segurança pública a fim de que seja entendida como um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais e direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de todos.

A escolha pela expressão *segurança cidadã*, segundo Mesquita Neto (2011), deve-se ao fato de que durante os regimes ditatoriais no Brasil, a temática da segurança pública foi tratada como assunto apenas ou prioritariamente relacionado às forças policiais e às forças armadas, excluindo-se do processo de construção os demais sujeitos republicanos. Indica-se, pois, uma diferença formal e material entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública estruturadas depois da transição para a democracia e em seu estágio de maturação.

O PRONASCI, para tanto, foi formulado em duas frentes: a) das Ações Estruturais cujo objetivo era a modernização do sistema prisional e das instituições de segurança pública; a valorização do profissional da segurança pública e dos agentes penitenciários; e o enfrentamento à corrupção nas instituições; b) e dos Programas Locais cujo fito era o desenvolvimento de ações específicas para promoção da integração do jovem e da família; de difusão da cultura de paz nas práticas rotineiras; e de projeção e envolvimento das comunidades para o fortalecimento de ações sociais que promovessem especificamente resgate da cidadania em locais eleitos.

Por meio desta pesquisa avaliativa, analisaram-se, com base nos elementos dispostos em seu marco normativo e na própria estruturação da política quais são os elementos que a torna preferível em relação às antigas políticas de combate às violências e criminalidade desenvolvidas pelo Estado Brasileiro assim como as questões que denotam as "continuidades" com políticas e valores de momentos históricos considerados "superados".

Ratificando que uma política pública é uma forma de intervenção numa realidade marcada por inúmeros interesses e expectativas sociais, analisam-se, ainda, as questões relacionadas à atuação do Estado, procurando desvendar possíveis elementos que venham a redefinir ou redimensionar as finalidades precípuas do programa em análise e delinear os arranjos políticos, jurídicos e ideológicos que lhe dão sustentação.

O contexto do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição de 1988, é bem apropriado para a investigação que se pretende fazer, considerando-se este como um "teatro de contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente" (LEFORT, 1987, p. 56). Coadunando com Reale (2010), é o Estado de Direito e Justiça Social e que, em cujo bojo, caracteriza-se pela coexistência de ideologias e correntes de pensamento que, até quando contraditórias, ratificam o viés democrático que o legitima.

Neste ínterim, em um primeiro momento, procurou-se desvendar quais foram as concepções de cidadania que nortearam esta política pública, discutindo seu conteúdo como fator de mudança ou de conservação e manutenção de uma ordem social já instaurada.

Logo após, à luz da análise dos gastos em segurança pública na última década, refletiu-se sobre as prioridades eleitas para investimentos e se estas constituíram inovação ou reprodução de uma concepção de segurança historicamente construída.

Por fim, a análise se deteve ao permissivo constitucional da participação popular, fruto da própria concepção de cidadania, e sua influência no redesenho do trato dado à segurança pública no pós-1988, especificamente pela política desenvolvida pelo PRONASCI.

Neste sentido, o presente artigo nortear-se-á pelos seguintes problemas: quais os compromissos ideológicos do Programa em Comento e em que medida reproduziram as lógicas das políticas de segurança de cunho estritamente repressivo?

Portanto, com base nas categorias eleitas, estudadas e problematizadas, fez-se uma avaliação política deste Programa à luz do contexto inaugurado pelo Estado Democrático de Direito para, finalmente, tecer comentários, sem pretensão de definitividade, sobre a temática.

2 AS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA E DE JUSTIÇA SOCIAL NORTEADORAS DA POLÍTICA: manutenção ou transformação da ordem?

Ao estudar a categoria *cidadania*, sobreleva ressaltar o entendimento de Marshall (1990) que aduz uma tríplice relação de interdependência presente em seu conceito contemporâneo.

Superada a concepção que atrelava, de maneira reducionista, a cidadania ao mero exercício dos direitos políticos, entende-se que falar nesta categoria significa considerar as próprias mudanças ocorridas na sociedade[3], proporcionadas pelas inovações da realidade tecnológica e científica e o reconhecimento de novas demandas.

[3] Nesta esteira, nas palavras de Andrade (2003, p. 74-75), "enquanto o conceito liberal de cidadania tem por pressuposto um conceito limitado do poder, da política e da democracia, subestimados na sociedade civil, a percepção da cidadania aqui delineada implica a superação destes pressupostos, uma vez que aponta para a dimensão macro (não-estatal) do poder, da política e da democracia, na sociedade civil; enquanto o conceito liberal de cidadania tem por pressuposto um conceito individualista da sociedade, que somente vislumbra uma cidadania individual e conflitos interindividuais, a percepção aqui delineada busca apreendê-la, também, como construção coletiva que, expressando a coletivização dos conflitos, tem por protagonistas centrais categorias, classes, grupos e movimentos sociais, e não apenas os indivíduos atomizados; enfim, e correlativamente, para além da representação política, postulada pela matriz liberal como conteúdo da cidadania- no bojo de um modelo específico de democracia- a cidadania, tal como aqui concebida, aponta para a participação política e o conjunto dos direitos humanos em sentido amplo".

Assim, o conceito de cidadania utilizado concretiza-se por três elementos conforme preconiza Marshall (1990, p. 63):

> O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual- liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Confrontou-se, pois, o moderno conceito de cidadania com o sistema de classes capitalista a fim de melhor compreender o nosso objeto de estudo e suas ingerências na realidade a partir do processo da política pública em questão, partindo do pressuposto de que a efetivação da cidadania e o sistema de classes capitalista colidem historicamente[4].

Considerando que a pessoa humana deve ser valorizada em sua dignidade (KANT, 1995), independentemente de sua condição socioeconômica e cultural, entende-se que esta é "perspectivada em função do lugar que este [o homem] ocupa no Universo, ponto de referência de toda realidade. Daí podermos falar em antropocentrismo" (MIRANDOLA, 2010, p. 21)[5].

Entendimento que instiga a reflexão é o que alia a dignidade da pessoa com o contexto da sociedade aberta e plural no qual o Estado Democrático de Direito Brasileiro se insere. Coaduna-se, pois, com Bittar (2010, p.259) quando este autor informa que

> o valor da dignidade da pessoa humana, dentro da cultura de uma sociedade aberta e pluralista, pressupõe não somente a preponderância desta visão sobre os demais valores (aquele que poderia ser dito a regra comum de todos os direitos humanos), mas sobretudo que seus valores, consagrados inclusive através de normas jurídicas, sendo uma delas e a de maior importância a Constituição (e sua função especular da sociedade pluralista) estejam em permanente processo de troca intersubjetiva, que pertençam ao nível do diálogo comum intercomunicativo (de um agir em comum em torno de princípios), que compareçam ao espaço público para sua crítica e discussão, para que estejam de acordo com uma ética do agir comunicativo.

Ora, considerando as notas expostas, parece de extrema valia o caminho percorrido pelo PRONASCI a fim de efetivar o direito fundamental à segurança pública. Como metodologia que lhe é própria, antes da intervenção para combate aos produtos da violência,

---

[4] Neste mister, Marshall (1990, p. 103) indica que "[...] a cidadania e o sistema de classes capitalista tem estado em guerra no século XX. Talvez a frase seja um tanto exagerada, mas não há dúvida de que a cidadania impôs modificações no referido sistema de classes [...]. Os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos (MARSHALL,1990, p. 103)".

[5] Sobre isto, também Miranda (2000, p. 184) ao afirmar que "em primeiro lugar, a dignidade da pessoa é da pessoa concreta na sua vida real e cotidiana; não é de um ser ideal e abstracto. É o homem ou a mulher tal como existe, que a ordem jurídica considera irredutível, insubstituível e irrepetível e cujos direitos fundamentais a Constituição enuncia e protege".

reflete-se sobre o resgate da cidadania como forma de realização em potencial da dignidade conferida aos indivíduos por meio da eleição desta dignidade como fundamento da República a partir da promulgação da Constituição em 1988.

Aspecto inovador, portanto, da referida política é o que vê na efetivação dos direitos fundamentais declarados a possibilidade de construção de um ambiente de amenização de conflitos e de violências. Pela atuação intersetorial dos mais diversos Ministérios, visualiza-se a tentativa de concretização dos direitos fundamentais[6].

Logo, imperioso que se destaque que, ao menos pela previsão no marco normativo do PRONASCI do princípio da intersetorialidade das políticas públicas, o resgate da cidadania pela atuação em conjunto dos mais diversos Ministérios é um dos pilares de sustentação desta política. Isso, por seu turno, a torna diferenciada em relação às políticas de segurança pública anteriores, que sobre este assunto em nada se referiam.

A problemática, contudo, é visualizar a concretização do previsto na Carta Magna e a permanência de seus efeitos a fim de que haja uma transformação nas bases sociais e os indivíduos realizem-se plenamente.

Questiona-se, pois, a real pretensão das ações desenvolvidas pelo PRONASCI que, institucionalmente, desejam resgatar a cidadania dos indivíduos. Em que pese o discurso institucional do Ministério da Justiça, quando da publicização da nova política elaborada, sobre a não transitoriedade do PRONASCI, a política não traz em seu bojo se tais ações serão permanentes e adentrarão, oportunamente, a agenda pública do Estado, tornando-se uma política social desenvolvida por este ou se serão marcadas pela temporariedade que acaba por resultar, em longo prazo, na fragilização e vulnerabilização de suas finalidades.

O fato é que não se pode aceitar a redução da Constituição à mera retórica ou a uma gama de promessas. Acredita-se que o direito declarado é vocacionado para sua concretização e se volta para atender os objetivos fundamentais da República.

O reconhecimento e o processo de efetivação, pois, dos direitos de cidadania não podem ficar, tão somente, vinculados à materialização dos objetivos de uma política. Podem, sim, ser utilizados como o *meio* para o alcance dos fins; mas precisam ser efetivados para *todos*

---

[6] Em que pese reconhecer a mitigação do determinismo que pobreza e violência caminham juntos, não se pode olvidar do fato que a violência e a insegurança são, no estado atual das coisas, um fator condicionante para o desenvolvimento e para as estratégias de redução da pobreza. As pessoas e os países mais empobrecidos são aqueles mais expostos aos atos de violência (com a exceção dos sequestros). Os pobres veem a insegurança como um obstáculo para superar sua situação de desvantagem e os países pobres possuem mais dificuldades para resolverem os problemas de violência e insegurança que aqueles que apresentam melhores índices de desenvolvimento humano (PNUD, 2006, p. 01).

que compõem o tecido social, considerando as suas diferenças e representando, com Rawls (2005), o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade.

Outra questão que se pode pontuar nesta avaliação política do PRONASCI é se ao efetivar direitos e estipular deveres aos indivíduos leva-se em consideração princípios de justiça no estabelecimento das prioridades. Corrobora-se, ainda, com Rawls (2005) ao ensinar que

> [...] um conceito de justiça social, então, deverá ser visto, em primeira instância, como propiciador de um padrão; desta forma, deverão se analisar os aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade. Um conceito completo, que defina princípios para todas as qualidades da estrutura básica, assim como os seus respectivos pesos quando conflitantes, seria mais do que um conceito de justiça, seria um ideal social. Trata-se do conceito de justiça, que considero definido pelo papel desempenhado pelos princípios no estabelecimento de direitos e deveres, assim como pela divisão apropriada que se faz dos benefícios sociais (p. 32).

Pela leitura, pois, do marco normativo do PRONASCI e dos documentos oficiais desta política, nada se pode afirmar sobre algum compromisso com a transformação da ordem social instaurada, à luz de uma concepção de justiça devidamente delineada. A omissão, por seu turno, também não é nova em comparação com as antigas intervenções feitas pelo Estado em outros tempos.

Embora sem relatos de reflexões sobre isso, o PRONASCI não se dispõe a uma mudança estrutural na complexa questão social estudada. Deseja, apenas, cumprir suas metas por meio deste novo desenho de caminho.

Sem sombra de dúvida, o descompromisso com uma mudança estrutural do contexto social fere os valores constitucionais que norteiam o Ordenamento Jurídico pós-1988 e prejudicam a participação dos indivíduos como cidadãos e, menos ainda, como cidadãos iguais[7]. Ora, o argumento de Rawls parece óbvio para a análise de nosso objeto de estudo.

Ele, inclusive, reitera as ações desenvolvidas pelo PRONASCI e que objetivam resgatar a dignidade, efetivando os direitos de cidadania para almejar a segurança de um determinado lugar. Ocorre que, por se tratar a escolha do *determinado lugar* como uma decisão política, por vezes, pode-se creditar um *quantum* de discricionariedade nisso, além de fortalecer a pergunta: a qual lógica essa escolha serve? Serve à uma racionalidade norteadora das políticas desenvolvidas que, ainda por muitas vezes, associa pobreza e criminalidade, reforçando um determinismo e o processo de estigmatização e seletividade que se legitima por diversos setores da sociedade e que historicamente norteou o estudo da Criminologia. De fato, a miséria e a

[7] Pautado na dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e com base em Rawls (2005, p. 213), pressupõe-se que o elemento constitucional em questão é o de que, abaixo de certo nível de bem estar material e social,de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos e muito menos como cidadãos iguais.

subcidadania não podem ser governadas pelo Direito Penal (CARVALHO,2014; WACQUANT, 2007; BARATTA, 2002;1993).

Ademais, os processos de exclusão na sociedade brasileira, indubitavelmente, foram caracterizados pelas práticas violentas perpetradas em virtude da ausência de tolerância e de respeito às diferenças, considerando o *outro* aquele que seria *diferente* às elites que dominavam a constituição do tecido social e a organização politico-territorial e que, por seu turno, supostamente representavam uma ameaça à manutenção do status quo e à conservação do patrimônio e das estruturas conservadoras do país. A relação entre a pobreza material, indicada pela existência histórica de um fosso que separa ricos e miseráveis, associa-se à perspectiva da pobreza política, investigando o *não ter* (recursos materiais) e o *não ser*, status problematizado à luz da sujeição de direitos. Segundo Pedro Demo (2010, p.1)

> *Pobreza política* não é outra pobreza, mas o mesmo fenômeno considerado em sua complexidade não linear. A realidade social não se restringe à sua face empírica mensurável, mas inclui outras dimensões metodologicamente mais difíceis de reconstruir, mas, nem por isso, menos relevantes para a vida das sociedades e pessoas. Estamos habituados a ver pobreza como carência material, no plano do **ter**: é pobre quem não tem renda, emprego, habitação, alimentos, etc. Esta dimensão é crucial e não poderia, em momento algum, ser secundarizada. Mas a dinâmica da pobreza não se restringe à esfera material do ter. Avança na esfera do **ser** e, possivelmente, alcança aí intensidades ainda mais comprometedoras. Mais drástico do que não *ter* mínimos materiais para sobreviver é não *ser* nada na vida (grifo nosso)

Igualmente, alguns pontos precisam ser justamente valorizados e reconhecidos como avanços, reconhecidos como em conformidade com os valores democráticos e constitucionais e com a nova concepção de cidadania.

O primeiro é que, dada à instituição originária do PRONASCI por meio de uma Medida Provisória, houve, segundo Soares (2007) e Mesquita Neto (2006) um envolvimento do Poder Executivo com a sua formulação, o que podemos considerar um grande avanço em relação aos planos de segurança desenvolvidos pelos governos anteriores e, inclusive, em relação aos planos desenvolvidos nos dois mandatos do próprio governo proponente- o do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Segundo: ainda com Soares (2007) e Peralva (2000), constatou-se, ainda, a aproximação da temática dos direitos humanos ao paradigma de eficiência policial, pela qual a solução de problemas relacionados à violência e à criminalidade está adstrita à legalidade e ao amplo sistema de proteção à pessoa humana. É nítido o conhecimento desta inferência e da possibilidade de responsabilização face o seu descumprimento além do entendimento que as ações específicas de prevenção e repressão, desenvolvidas pela polícia, são úteis e legítimas. Indubitavelmente, opor repressão e prevenção é rasgar todo o redesenho que o PRONASCI

acabou por dar ao tratamento dado à segurança pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro[8].

Terceiro avanço: o PRONASCI valorizou, como nenhuma outra política, o papel dos municípios, interpretando em conformidade com a Constituição e de maneira adaptativa e extensiva, o dispositivo do artigo 144 do Texto Constitucional. Considerou, portanto, a importância deste ente federativo no trato à segurança pública como fenômeno inerente a uma realidade local (MESQUITA NETO, 2011).

Uma quarta constatação, corroborando com Soares (2007), é que o PRONASCI inaugurou uma nova era institucional ao prever em sua engenharia a instituição responsável pela avaliação do Programa assim como a possibilidade de designação de agentes de avaliação. Ora, entende-se especial este avanço por se tratar de questão pertinente à ambiência democrática e participativa que a Constituição desejou ao Estado Democrático de Direito Brasileiro e, sobretudo, por se tratar de nova dinâmica para as políticas públicas de segurança que visam uma gestão racional em suas funções, rotinas e estruturas.

Vale frisar, por derradeiro, em que pese entender a segurança pública, de fato, como problema de todos os entes e, por conseguinte, também de todos os Ministérios e Secretarias existentes, percebe-se que, seguindo raciocínio de Soares (2007), o princípio da intersetorialidade pode se tornar um óbice à efetivação dos direitos de cidadania e resgate efetivo da dignidade, haja vista que não se trata de uma "tábua de salvação", mas de um mecanismo que precisa ser bem gerido e constantemente monitorado e avaliado.

Nesta senda, o envolvimento de um elevado número de Ministérios pode incorrer em uma atuação ineficiente, descontrolada e descompassada, considerando a eventual lentidão da máquina pública e as tendências de excessiva burocratização que informam o desenvolvimento dos serviços públicos no Brasil.

3 A ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES REPRESSIVAS E PREVENTIVAS: inovação ou reprodução?

Com Faria (2010a, p.133), para a compreensão das políticas públicas é necessário analisar o regime de finanças públicas, pelo qual

[8] Corrobora-se com o entendimento de Soares (2007, p. 92) pelo qual "a polícia cumpre papel histórico fundamental na construção da democracia, cabendo-lhe proteger direitos e liberdades. Nesse sentido, empregar a força comedida, proporcional ao risco representado pela resistência alheia à autoridade policial, impedindo a agressão ou qualquer ato lesivo a terceiros, não significa reprimir a liberdade de quem perpetra a violência, mas preservar direitos e liberdades das vítimas potenciais".

> [...] elas precisam estar inseridas no direito que o Estado recebeu de planejar não apenas suas contas mas de planejar o desenvolvimento nacional, que inclui e exige a efetivação de condições de exercício dos direitos sociais pelos cidadãos brasileiros. Assim, o Estado não só deve planejar seu orçamento anual, mas também suas despesas de capital e programas de duração continuada.

De acordo com a análise sobre os recursos previstos para o Programa em comento, empreendida no capítulo anterior, imperioso constatar que o PRONASCI busca aliar em seu plano de trabalho, atividades de repressão e prevenção, prevendo, para isto, recursos para a construção de presídios, aparelhamento das forças de segurança, além de investimentos em inteligência policial e ações sociais para a prevenção[9].

Um grande avanço do PRONASCI foi a publicização dos recursos a serem destinados à sua implementação em seis anos (2007 a 2012), uma vez que situando a segurança como matéria de Estado, e não de governo, acabou por fomentar o comprometimento da próxima gestão (o governo de Dilma Roussef) com a continuidade do Programa e o cumprimento das metas previstas. Logo, registra-se esta constatação como inovadora e que colocou esta política, neste sentido, acima das divergências político-partidárias e em conformidade com a Constituição.

Todavia, as atividades previstas pelo PRONASCI carecem de uma sistematização a fim de uma intervenção mais eficiente. Previstas as ações preventivas e repressivas assim como os recursos para a execução destas, percebe-se a ausência de uma unidade sistêmica[10] que é o produto de uma atividade de diagnóstico e reflexão sobre a adequação do plano à realidade estudada.

De fato, o conteúdo da política se estrutura através de propostas, organizada por categorias descritivas. Destaca-se que este é um retrocesso em relação ao Plano Nacional de Segurança do 1º mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Considerando a teoria dos custos dos direitos e das ações implementadas para efetivá-los (GALDINO, 2005), em relação aos gastos realizados pelo PRONASCI, verificou-se que se

---

[9] No que toca à aplicação dos recursos, o relatório *Segurança Pública com Cidadania* publicado pelo Ministério da Justiça, informa que "[...] o governo federal alavancou a aplicação de recursos na área de segurança pública com a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, trazendo uma nova perspectiva de combate ao crime em uma visão universalista em que o problema deve ser combatido por todos. De igual forma, foram retomados os investimentos nas polícias federais e no sistema penitenciário nacional, com a criação do Sistema Penitenciário Federal. No ano de 2007, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), a partir da perspectiva de que segurança pública se faz com cidadania. De 2007 para cá, o PRONASCI investiu R$ 3.791,91 bilhões, representando um acréscimo de aproximadamente 9,5 vezes do valor investido no ano de 2000" (BRASIL, 2010, p.01).

[10] Corroborando com Soares (2007), esse ponto nevrálgico do PRONASCI acaba por incorrer em soluções tópicas para problemas levantados e em uma atuação fragmentária, além de ratificar uma cultura de promessas e de esperanças frágeis no que tange à sua possibilidade de concretização.

trata de um volume 9,5 vezes maior que o aplicado no ano 2000 pela política de segurança pública desenvolvida pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso. Todavia, sobreleva ressaltar que o *quantum* de 6,7 bilhões de reais, conforme relatório do Ministério da Justiça (BRASIL, 2010), deve ser aplicado na construção de presídios e reaparelhamento das forças de segurança para a atuação repressiva do Estado, o que corresponde a mais de 60% do orçamento previsto e acaba por retratar uma das prioridades eleitas para a aplicação dos recursos previstos.

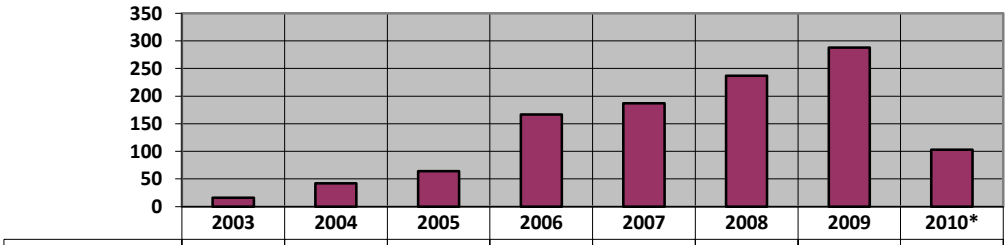
Embora a destinação dos recursos esteja prevista no marco normativo, resta a esta presente investigação a tentativa de desvendar quais são os interesses e as racionalidades em matéria de segurança pública que legitimaram a dispare distribuição de recursos entre ações repressivas e preventivas a serem desenvolvidas por esta política.

Segundo dados publicados pelo CGPLAN/MJ (BRASIL, 2010), o período de 2003 a 2009 somou um total de R$ 1.027.063.108,40, aplicado na construção de 97 estabelecimentos penais, ampliação de 14 e a reforma de 23, resultando em 134 obras por todo país e mais de 17,2 milhões foram investidos na aquisição de equipamentos de segurança eletrônica para doação aos Estados, instalados em 36 estabelecimentos penais em 20 Estados.

Além disso, investiu-se 13,5 milhões para o combate do crime nas fronteiras do país; mais de 95 milhões na Força Nacional; e praticamente triplicou o orçamento destinado à Polícia Federal desde 2001, o que implica em um aumento de operações, consoante o explicitado na tabela abaixo:

Tabela 1- Investimentos e profissionalização das polícias federais

Operações de Combate ao Crime Organizado - Polícia Federal



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Nº de operações	16	42	64	167	187	237	288	103

Fonte: Departamento de Polícia Federal-* Dados 2010: até 30/06.

Curiosamente, no que tange às ações de capacitação e formação dos profissionais que atuam junto aos estabelecimentos penais e centros de reintegração do apenado, os recursos somam, timidamente, um pouco mais de 6 milhões de reais. Reforça-se a ideia de que a atual

conjuntura política, econômica e social alia-se à cultura de punição e à vontade popular para legitimar a manutenção deste Estado-Repressor e seu viés de mantenedor do *status quo* e da lógica de dominação truculenta das classes menos favorecidas.

Ora, norteada por vários paradigmas teóricos e ideológicos, a política de segurança pública brasileira pautou-se, historicamente, numa atuação predominantemente de cunho repressivo.

Logo, por vezes, o que importa não é o resgate da cidadania por meio de uma concretização constitucional em longo prazo, como se pode ver na efetivação dos direitos a partir da implementação de políticas públicas; mas um contingente policial na rua, o sensacionalismo midiático informando a perseguição, a ameaça simbólica que a prisão faz e a construção de penitenciárias para, pela política legislativa de recrudescimento penal, comportar uma população carcerária que cresceu 31,5% em 04 anos no ritmo de 7% ao ano.

Portanto, quais são as racionalidades e os interesses que estão embaixo do véu das políticas de segurança pública desenvolvidas pelo Estado? Quem são os sujeitos envolvidos no processo das políticas públicas e quais seriam as suas influências no *desenrolar* destas? Quais são as perspectivas destas políticas públicas de segurança desenvolvidas sob a égide de um Estado Democrático de Direito?

Ideologicamente, verifica-se que a sociedade encontra-se cada vez mais sensibilizada pelo reconhecimento do medo como elemento inerente à realidade atual.

Segundo Pastana (2003) e Castel (2005) o medo experimentado sempre esteve aliado a determinados acontecimentos que poderiam concretizar, a qualquer momento, a expectativa de vitimização, fragilizando o sentimento de segurança e criando uma ambiência de riscos e incertezas (BECK, 2006; MACHADO, 2006)

Assim, a mesma sociedade contemporânea que pleiteia a intervenção mínima do Estado na ordem econômica justificado no primado da livre iniciativa, exige, paradoxalmente, mais Estado para conter a violência criminal (ANDRADE, 2003; GRHINGELLI, 2011). Constata-se, assim, que em busca de segurança para os bens que a comunidade política elegera como fundamentais, procura-se proteção baseada no rigor punitivo estatal.

Este ambiente de medo e insegurança também é fator crucial para a discriminação e estigmatização de grupos sociais, considerados perigosos, tão somente pela etnia, pelo local onde residem, pelas roupas que vestem e/ou pela condição socioeconômica.

Sobreleva ressaltar o intenso apelo das mídias, consideradas hodiernamente como *sujeitos* no processo das políticas públicas, que inseridas num contexto de cultura de massas acabam por influenciar e corroborar com um clima de clamor social e de cego e irracional

repúdio ao cometimento de delitos e violências. Descomprometida, conforme Natalino (2007), com os valores éticos, cívicos e com os direitos e garantias fundamentais previstos no Ordenamento Jurídico Brasileiro, a mídia, por vezes, ajuda a construir, legitimada pelos sentimentos que emanam do corpo social, a figura do "condenado", do "inimigo", "do outro diferente" que deve ser combatido "nos rigores da lei" a fim de estabelecer a *paz* e a incolumidade das pessoas e de seus patrimônios e valores (GARLAND, 2008; ZAFFARONI, 2000; BAUMAN, 2013; FOUCAULT, 2008)

Envolvidos nesta gama de interesses que, em algum momento, convergem para o anseio por segurança pública e paz; e por racionalidades marcadas pelo imediatismo e pela expectativa de vitimização, imperioso perceber que o PRONASCI se insere num contexto de clamor por segurança a qualquer custo, mesmo que seja atentando contra os valores democráticos e constitucionais.

Neste contexto, é previsível que se legitime com facilidade o dispêndio de tantos recursos para a repressão.

Não obstante ao exposto, destaca-se toda uma campanha realizada pela atual política pública de segurança em favor dos substitutivos penais, que consideram que novas alternativas à pena privativa de liberdade podem ser eficientes no tratamento daquele que está em conflito com a lei. Grande avanço, pois, do PRONASCI e que constitui uma atuação em conformidade com o Estado Democrático de Direito é a valorização das penas alternativas[11].

Ora, é salutar perceber que o processo de aplicação dos recursos deste Programa se dá, dialeticamente, num ambiente de múltiplas relações: por um lado, a lógica de direita e as influências da política de recrudescimento penal e eliminação de inimigos e, do outro, teorias que apregoam a defesa social[12], a cidadania e os novos moldes de prevenção e que corroboram com o entendimento de que é preciso garantir condições dignas de existência aos indivíduos a fim de que eles se desenvolvam, rompam com as estruturas postas de dominação e adentrem em um devido processo civilizatório (FERRAJOLLI, 1995; ELIAS, 2005).

---

[11] Conforme a reflexão do relatório elaborado pelo Ministério da Justiça, provocou-se uma discussão mais ampla sobre a excessiva aplicação da pena privativa de liberdade como uma resposta para a criminalidade, cujas soluções estão muito além da vinculação direta entre crime e prisão. A punição alternativa ao encarceramento permite a responsabilização do infrator e sua reinserção social com mais eficácia, resultando na amplitude do rol de crimes que podem ser apenados com os substitutivos penais (BRASIL, 2010, p.20)

[12] Em uma dimensão diametralmente oposta, as ideias principais da *Nova Defesa Social* estão inseridas no denominado *Programa Mínimo*, estabelecido pela Sociedade Internacional de Defesa Social em 1949. Segundo Silva Junior (1991, p. 07) e Shecaira (2012) o programa, em sua versão original, representou a vitória do pensamento moderado sobre as ideias extremadas que pugnavam pela abolição do Direito Penal, que deveria ser substituído por outros meios não punitivos, de garantia da ordem social.

Com existência e influência devidamente admitida no âmbito do Estado Democrático de Direito, pautado na égide da coexistência de doutrinas plurais e razoáveis, sem dúvidas, o *Movimento de Lei e Ordem* é um destes paradigmas teóricos que influenciam a construção das políticas públicas de segurança no Brasil e possui um viés repressor em conformidade com os velhos parâmetros do regime punitivo-retributivo. Molina (2006) aduz que a política criminal desenvolvida nas sociedades do medo e da insegurança está umbilicalmente ligada aos Movimentos de Lei e Ordem, relacionando-se aos seus principais interesses e racionalidades. Para ele, os poderosos grupos de pressão, dentre os quais a mídia, as diversas instituições de controle têm grande influência nas decisões dos poderes constituídos, no que tange, inclusive, à aplicação dos recursos disponibilizáveis. Com propriedade, Molina (2006) apregoa que a política criminal deve ser respaldada na razão e não na paixão, e que o medo só gera medo, pânico e distorções[13].

Portanto, pela experiência do Estado Democrático de Direito Brasileiro, resta cristalino que estes paradigmas justificam e influenciam os interesses e racionalidades que norteiam a alocação de recursos em matéria de segurança pública. Por um lado, grupos de pressão interessados em reforçar uma política de recrudescimento penal e de rigor penitenciário e, por outro, uma base teórico-ideológica que visualiza a pessoa humana, inclusive aquela em conflito com o Ordenamento, como sujeito de direitos e que reconhece, racionalmente, a política criminal e o próprio Direito Penal como a serviço da humanidade e da pacificação social da sociedade.

Oportuno, por fim, destacar que neste quesito de alocação de recursos, o PRONASCI tende a reforçar a vontade social majoritária de recrudescimento penal e o histórico de repressão já aqui explanado, não obstante suas tentativas pelo caminho de implementação de ações para o resgate da cidadania[14].

---

[13] Trata-se do preocupante problema do *medo do delito* e que, segundo Pastana (2003) e Glaeser (2011), altera os estilos de vida, gera comportamentos insolidários para outras vítimas, afasta negócios, induz soluções imediatistas e infundadas além de legitimar, pautado numa racionalidade individualista, políticas criminais de inusitado rigor.

[14] Neste sentido, o Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios (BRASIL, 2005, p.08), elaborado pelo Ministério da Justiça, ao indicar que não há qualquer possibilidade de se pensar Segurança Pública no mundo moderno se continuamos lidando, isoladamente, com o trabalho policial e se concentramos nele todos os investimentos e toda a expectativa por resultados. As polícias são e continuarão sendo muito importantes para a Segurança Pública. É dever da União e dos Estados aperfeiçoá-las e capacitá-las para que estejam à altura de sua missão de fazer cumprir a Lei e é dever dos cidadãos colaborar ativamente com as forças policiais de forma a torná-la mais eficientes. Ocorre que uma política de segurança deve envolver também outras agências, públicas e privadas, capazes de desenvolver e apoiar políticas de prevenção. Assim, é preciso estruturar uma atividade em rede, que envolva as polícias e muitas outras instituições em um trabalho racional, no qual o esforço de cada um possa complementar o esforço dos demais e não concorrer com ele. Um trabalho onde, ao mesmo tempo, as comunidades passem a desempenhar um verdadeiro protagonismo.

Considerando que toda política é alvo da atuação dos mais diversos grupos de pressão e sendo este um elemento próprio das democracias[15], destacam-se as continuidades do PRONASCI em relação às políticas do governo FHC e visualiza-se, portanto, a dificuldade em romper com os modelos anteriores.

Por derradeiro, ao analisar o parco investimento em inteligência policial que contabiliza, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BRASIL, 2011), apenas 0,95% do orçamento destinado à Segurança Pública em 2011, percebe-se a existência, ainda, de descaso com a eficiência do trabalho policial.

Nesta esteira, é falho o PRONASCI, em continuidade à omissão e indiferença das políticas do governo FHC e desenvolvida no primeiro mandato do governo Lula, quando por não eleger como prioridade a capacitação em inteligência e tecnologias de informação acaba por privilegiar a criminalidade violenta organizada.

Corrobora-se, portanto, com Molina (2006, p. 320) que reflete que o modelo preventivo de segurança cidadã reforça o "protagonismo da delinquência convencional e o correlativo favorecimento da criminalidade dos poderosos" (MOLINA, 2006, p.320).

Valoriza-se, nitidamente, uma teoria etiológica que associa o cometimento de atos violentos e ilícitos a contextos sociais como a marginalidade, a precária socialização e a falta de oportunidades em detrimento das novas concepções criminológicas que inferem sobre a revitalização dos mecanismos de controle social para um efetivo combate à criminalidade organizada e os crimes praticados pelos poderosos. Por isso, conforme este autor,

> [...] o denominado modelo penal de segurança cidadã representa uma perigosa involução e perverte os esforços realizados durante muito tempo, com vistas a melhorar qualitativamente a resposta do sistema ao fenômeno delitivo. Não significa avanço, nem progresso, mas sim regressão, em nome da qual não são analisados outros modelos de reação ao delito, a não ser isoladamente e com intuito de sublinhar

[15] Traz-se à baila o pensamento de Faria (2010b, p.128) que, de plano, indica que "ao avançar progressivamente, nos anos 80, a abertura política propiciou uma exacerbada vocalização de demandas reprimidas de justiça material, uma crescente radicalização ideológica e uma explosão de litigiosidade, o que tornou os governos então eleitos politicamente débeis frente às pressões corporativas, aos interesses particulares e a choques redistributivos, comprometendo sua capacidade de remover a intrincada teia de paradoxos, dilemas, distorções e contradições herdadas pelo passado. Condicionados pelos mais variados limites internos e externos, eles tendem a perder a capacidade de alocar recursos estratégicos, de promover transferências de renda e de executar de modo tão eficaz quanto conseqüente a ação programática prometida em campanha eleitoral. Carentes de poder transformador, o problema desses governos é a reprodução, em maior ou menor grau da mesma dinâmica das gestões burocrático-autoritárias às quais sucederam: setores autocentrados em confronto aberto pelos dispêndios públicos, obtendo mais recursos aqueles com maior capacidade de mobilização, pressão, articulação e voz, independentemente de quaisquer critérios de necessidade ou de relevância social".

> criticamente as atuais tendências político-criminais que sustentam o modelo em vigor, que não cabe aqui reiterar (MOLINA, 2006, p. 321).

Destarte, sobreleva ressaltar que, neste ambiente de conflito, inclusive no que toca às prioridades eleitas para o enfrentamento da criminalidade e do delito, o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2011) informou curiosamente que, em que pese o país ainda possuir índices elevados de violência se comparados com os de outros países e a população preocupar-se demasiadamente com a insegurança, uma continuidade entre as políticas desenvolvidas a partir de 2003 pode ser notada: o estancamento dos índices de homicídios que cresciam, intensamente, desde o início da década de 80.

4 O PERMISSIVO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Contextualizando-se o presente trabalho no percurso deflagrado pelo processo de redemocratização pelo qual o Estado passou na década de 80 e que teve como ápice a promulgação da Constituição de 1988, ampara-se na cidadania entendida como o *direito a ter direitos* (ARENDT, 1993).

Direitos de cidadania universalizados e previstos na Constituição de 1988, inseridos em um complexo processo histórico de lutas e conquistas, deram ensejo a uma tendência participativa pela qual se exige o engajamento da população na gestão da coisa pública.

Gomes (2005), neste mister, assevera que até a própria previsão de avaliação das políticas públicas, avanço do PRONASCI em relação às políticas anteriores, foi redesenhada face à observância do princípio participativo na Constituição de 1988[16].

Resta cristalino que, com base no princípio participativo informador da conduta do cidadão, analisando e discutindo, dentre outras problemáticas, a eficiência e a efetividade das

[16] Em transcrição sobre isso, "[...] o princípio participativo foi consagrado na nossa Carta Constitucional como elemento fundamental na formulação de políticas. Nesse momento, as questões relativas à gestão e ao controle democrático de decisões governamentais adquirem uma centralidade jamais verificada em nossa história [...]. É nesse contexto que a avaliação de políticas sociais se legitima, embora sua expansão no Brasil esteja relacionada em grande parte às exigências dos financiamentos provenientes de organismos internacionais. Na conjuntura de redemocratização, a avaliação de políticas sociais responde à necessidade de tornar os agentes do Estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos. Procura-se, desde então, modelos alternativos de avaliação que possam superar os limites do modelo tradicional que não dá conta das várias dimensões e complexidade da questão social. Dessa forma, o processo de redemocratização verificado no Brasil a partir dos anos 80 implicou na redefinição dos rumos da avaliação da política social, a partir da constatação dos limites de uma concepção racionalista e previsionista da avaliação (GOMES, 2005, p. 24-25).

políticas e programas desenvolvidos pelo Estado, um novo enfoque será dado à gestão das políticas e programas sociais.

Por fim, destaque para a influência do princípio participativo que, como produto do processo de redemocratização que norteou o Estado Brasileiro na década de 80, contribuiu, no pós-1988, para a criação e fortalecimento de espaços nos quais o povo[17] pode participar, opinar e, sobretudo, sentir-se integrante deste ambiente de reconstrução da República. Ressalta-se que participar é, também, exercer a cidadania.

Neste sentido, à luz da nova concepção de *cidadania*, depreende-se que pelo caráter procedimental atual da participação política, o ambiente democrático se manifesta sob "variadas formas, fórmulas e estratégias de participação para além da disputa eleitoral pela representação popular, adquirindo importância outras formas de participação e de tomada de decisão" (MORAIS; NASCIMENTO, 2010, p.69). Por derradeiro, conclui-se pelo amplo leque de possibilidades de *espaços* que a nova concepção de cidadania permite ocupar, dentre os quais, segundo Morais e Nascimento (2010, p. 69):

> [...] a atuação em movimentos sociais; o envolvimento pessoal, como por exemplo, em protestos e manifestações públicas;o ingresso e a participação em instituições sociais, ONG´s; a veiculação de demandas por meio de ações em processos coletivos, etc,, além de mecanismos tradicionais de tomada de decisões coletivas- plebiscitos, referendos, iniciativas populares de legislação ou de propostas de políticas públicas; audiências públicas perante tribunais jurisdicionais, entre outras formas de cidadania, consubstanciam não apenas um novo formato para a democracia contemporânea, como também apontam para uma reconfiguração das práticas políticas.

Passa-se à avaliação. Primeiramente, considera-se em conformidade com a Constituição, o permissivo constitucional previsto no bojo do PRONASCI pelo qual o indivíduo, reconhecido como cidadão e responsável pela remodelagem do espaço em que vive, é chamado a participar, conviver, discutir e debater as questões que lhe pertinem: as referentes à segurança pública. Notório passo foi dado a partir da previsão e estruturação dos Conselhos Comunitários de Segurança, espaços que, à luz do pensamento de Arendt (1993), devem servir para a ação e para o discurso e apropriados, então, para o gozo da cidadania em todos os seus elementos (político, civil e social).

Interessante perceber que o PRONASCI, otimizando suas atividades com a participação da população, atende ao comando constitucional que enuncia que a segurança

[17] Corrobora-se com o entendimento de Morais e Nascimento (2010, p. 68-69) consoante o qual as Constituições falam com frequência em povo, principalmente devido à necessidade de legitimação democrática. No entanto, a democracia não pode ser entendida como a simples fórmula do governo *do povo, pelo povo e para o povo*, mas, ao contrário, deve ser compreendida como desafio progressivo do governo por *meio do povo*.

pública é dever de todos, Estado e cidadãos. Corroborando com esta análise, traz-se à baila o entendimento de Jucá (2008, p.07), discutindo o papel da sociedade na política de segurança pública, consoante o qual

> [...] a constitucionalização dessa responsabilidade, no entanto, apenas normatiza uma regra lógica. Ora, atribuir aos integrantes de uma comunidade a obrigação de velar por sua própria segurança é uma questão de bom senso. Porque a sociedade tem o dever de se interessar e lutar por todas as causas que lhe dizem respeito, estando ultrapassado o entendimento no qual o Estado, e apenas ele, é o responsável pelos problemas sociais.

Registra-se que o PRONASCI efetivou, também, um paradigma previsto em sua engenharia programática, porém ainda não utilizado no enfrentamento à criminalidade pelo Estado Brasileiro em suas políticas de outrora. Trata-se do serviço do policiamento comunitário que, pautado em experiências exitosas em países como o Canadá e os Estados Unidos se traduzem no incentivo à proximidade do policial com a comunidade. Esta iniciativa relaciona-se, portanto, ao ambiente de construção e participação adotado por este programa e que vê no bom relacionamento entre Polícia e sociedade um elemento para a concretização do bem-estar coletivo. Disseminaram-se, assim, com êxito, mecanismos para aproximação do Estado e de seus indivíduos[18].

Avalia-se, ainda, que o PRONASCI é política que possui elementos suficientes para a mobilização da sociedade em torno desta complexa manifestação da questão social.

Ao guiar-se por diretrizes que enfocam a participação da população coaduna, não só com os valores democráticos, mas também constitucionais. Por meio de projetos como o *Reservista Cidadão*, o PROTEJO e o *Mulheres de Paz* reforçam-se os laços comunitários, de solidariedade e de pertença a um determinado território, criando bases para um efetivo regime democrático e participativo.

Interessante pensamento o de Bauman (2000) ao entender que a sociedade deve prezar pela liberdade de seus indivíduos não só os tornando isentos e protegidos de qualquer coação, mas os tornando capazes de discutir e participar e, sobretudo, influenciar decisões que se remetam a si mesmos ou à coletividade que estes se inserem, seja local, regional, nacional ou fora do país. Para este autor,

> [...] os indivíduos só podem se considerar livres quando conseguem instituir uma sociedade que protege e promove sua liberdade, a não ser que instituam junto um

[18] Exemplo destes mecanismos foi a colocação de *traillers* em pontos estratégicos nas cidades e a aquisição de novas viaturas para as rondas efetuadas nos bairros, rotineiramente, devidamente equipadas por telefones móveis para agilizar o atendimento. Valoriza-se tal iniciativa por esta meramente, em maior ou menor grau, resultar em uma sensação imediata de segurança, almejada pela sociedade.

> agente capaz de alcançar exatamente isso. Portanto, a tarefa da ordem do dia é fazer a ágora[19] retomar à eclésia (BAUMAN, 2000, p. 112).

No que se refere a esta mobilização em dar sentido a um "bem comum", o PRONASCI fez nos últimos anos uma experiência exitosa, prevista na engenharia do Programa e fomentada pelos diversos sujeitos envolvidos na implementação, gestão e avaliação desta política.

Consoante seu marco normativo que, em alguns dispositivos, indica a mobilização como afirmação da cidadania, os números publicados pelo Relatório elaborado pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2010) informam que mais de 530 mil pessoas engajaram-se nas discussões provocadas pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) dentre as quais 224.428 participaram diretamente de todas as etapas; foram enviadas ao encontro cerca de 28.600 propostas e realizadas mais de 42 mil atividades de mobilização nas 27 unidades federativas entre os anos de 2008 e 2009. Já na etapa nacional, segundo a mesma fonte, contando com a presença de 3 mil representantes de todo país dentre populares, profissionais e gestores, foram eleitos princípios e diretrizes para a política nacional da área.

Registre-se, por seu turno, que esta experiência, além de se revelar inédita para o enfrentamento das questões relacionadas à segurança pública no Brasil, é promissora para a gestão democrática e cidadã que o PRONASCI pretende empreender e que o Estado Democrático de Direito deseja fomentar. Portanto, pela própria estruturação do Programa e do contexto em que este se insere, a concretização desta política e a produção dos efeitos desejados se darão somente com a participação e o envolvimento de seus usuários, gestores, profissionais e da sociedade civil, corroborando com todo o arranjo democrático que a sustenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

[19] Com BAUMAN (2000, p. 112-113), "entende-se que a praça principal na polis, a cidade grega da Antiguidade Clássica, era chamada de Ágora. Manifestava-se como expressão máxima da esfera pública na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convive com o outro, onde ocorrem discussões políticas e os tribunais populares: é o espaço da cidadania. Realizavam-se assembleias, chamadas de eclésias, considerada um símbolo da democracia ateniense por ser um espaço de voz e de vez".

uma investigação delimitada, almeja contribuir com os estudos relacionados à temática com as seguintes considerações:

1. Cidadania, democracia e efetivação de direitos, mesmo em dissonância com toda situação de desigualdade, pobreza e exclusão, revelam-se como a combinação e o caminho possível de construção do desenvolvimento social;

2. Fortalece-se o entendimento que o recrudescimento penal do Estado não diminui a insegurança social, visto que atua diretamente contra os criminosos sem, portanto, combater as causas da criminalidade. Portanto, um novo atuar estatal precisa ser construído, e reconstruído a cada momento, a fim de que possa apresentar a sociedade direcionamentos mais eficientes no trato da temática em comento;

3. Considerando que desde o período colonial as políticas de segurança pública fazem parte da agenda política brasileira e que, historicamente, a concepção de segurança pública foi construída baseando-se, predominantemente, em ações repressivas, o PRONASCI foi elaborado como uma alternativa às políticas de atendimento desenvolvidas pelo Estado no que diz respeito à segurança pública;

4. Pressupondo que a avaliação não é um exercício desinteressado, o PRONASCI foi avaliado no que tange às concepções de cidadania e de justiça social e se estas contribuem para a manutenção ou a transformação da ordem. Além disso, se a alocação de recursos do Programa constitui inovação ou é reprodução de uma ambiência influenciada por múltiplos fatores e, por fim, analisou-se o permissivo constitucional da participação no bojo desta política pública;

5. Norteando-se pelo conceito de cidadania constituído pelo elemento civil, político e social e pela noção de pessoa humana dentro de uma sociedade aberta e pluralista, valoriza-se a metodologia desenvolvida pelo PRONASCI que, conforme previsto, almeja percorrer o resgate da cidadania e da dignidade, o que a torna diferenciada das políticas desenvolvidas no Brasil em outrora;

6. Outro elemento inédito e de destaque no bojo da política é a adoção do princípio da intersetorialidade que acabou por aliar diversos Ministérios e Secretarias do Poder Executivo em prol da construção de um ambiente de respeito à cidadania. No entanto, não se pode olvidar que este mecanismo precisa ser bem gerido para que não implique em uma atuação ineficiente, burocratizada e descompassada;

7. A aproximação da temática dos direitos humanos aos planos de formação humana e profissional dos profissionais da segurança pública demonstra uma preocupação com a cidadania por parte do Programa e, além disso, o fortalecimento do entendimento de que ações de prevenção e repressão desenvolvidas por estes são úteis e legítimas. Por fim, sublinha-se a

valorização do município pelo PRONASCI, dado o entendimento que a questão da segurança pública precisa ser analisada, sobretudo, na realidade local;

8. No que tange aos princípios de justiça social e estabelecimento de prioridades, verificou-se que o PRONASCI não pretendeu deflagrar uma transformação social. Essa constatação se dá pela própria leitura do marco normativo e inquietou-se por verificar se o reconhecimento e a efetivação dos direitos de cidadania vinculam-se, tão somente, à materialização dos objetivos da política. Logo, compreendendo que tais direitos devem ser maximizados em sua realização e que os benefícios devem ser os maiores possíveis para os membros menos privilegiados da sociedade, a política em comento se omite sobre a questão. Como se afirmou no presente trabalho, esta omissão não é nova quando se compara com as antigas intervenções feitas pelo Estado;

9. Ademais, sobreleva ressaltar que a política em comento realça a intervenção punitiva do Estado em áreas mais pobres, corroborando com a lógica etiológica e estigmatizante de controlar e de punir os pobres, eufemicamente considerados *vulneráveis* e habitantes de áreas mais pobres cuja intervenção do Estado na efetivação dos direitos de cidadania é mínima; de seletividade do sistema de justiça criminal; e de, por conseguinte, favorecimento da criminalidade organizada e impunidade dos crimes de *colarinho branco*;

10. Entendendo o planejamento orçamentário como necessário e de conteúdo político na medida em que restam cristalinas as prioridades eleitas pela agenda política do Estado, em relação à destinação dos recursos previstos o Programa inova pouco ao investir prioritariamente na construção de presídios e no aparelhamento das forças de segurança e, em menor intensidade, nas atividades de inteligência policial. A problemática é perceber quais foram os interesses e racionalidades que influenciaram a reprodução da lógica truculenta, repressiva e punitiva por parte da política;

11. Não obstante à novidade da ampla publicização dos recursos, sobreleva ressaltar que as atividades previstas carecem de sistematização, incorrendo em soluções tópicas para os problemas levantados, retrocesso em relação à política desenvolvida no 1º mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, além do que resta nítido que as prioridades eleitas para os investimentos satisfazem os interesses de uma política com ênfase no recrudescimento penal e que, portanto, traz à tona os propósitos de diversos sujeitos que legitimaram a construção de mais de 97 estabelecimentos penais, ampliação de 14 e reforma de 23, como já exposto anteriormente. Uma verdadeira continuidade em relação às políticas de segurança pública anteriores a que se analisa;

12. A par disso, não se elegeu como prioridade no Estado Brasileiro o aumento nos investimentos em ações de capacitação e formação dos profissionais e em inteligência policial e, por conseguinte, na observância do paradigma da eficiência. Reforçou-se, assim, que a atual conjuntura política, social e econômica aliou-se à cultura de punição, fruto de diversas influências, e à vontade popular legitimadora, necessária para a concepção do Estado Democrático de Direito;

13. Por derradeiro, sob a égide do *direito a ter direitos*, analisou-se a vontade da Constituição de que o cidadão participe, ativamente, na gestão da coisa pública. A tendência participativa legitimou a necessidade da avaliação no processo das políticas públicas e destaca-se que o PRONASCI fez a previsão da prática avaliativa assim como de sua metodologia na engenharia de sua política dando, por conseguinte, um novo enfoque à gestão destas políticas;

14. Logo, um avanço percebido no PRONASCI é a possibilidade que esta política traz ao cidadão de participar, discutir, debater, conviver, exercendo ativamente o *status* inerente a este. Assim, elemento visionário, transformado em previsão normativa, é a estruturação dos Conselhos Comunitários de Segurança, espaços de ação e de discurso, o que colabora na concretização da cidadania em seu viés político, social e civil. A participação no âmbito da política em comento acabou por redesenhar o instituto do policiamento comunitário relacionando-o a um contexto de construção do bem-estar coletivo;

15. O PRONASCI enquanto política pública instrumental para a realização do direito fundamental à segurança pública possui elementos suficientes para a mobilização da sociedade. Coaduna, pois, com os valores democráticos e constitucionais quando fomenta o engajamento e a envolvimento dos indivíduos em projetos como o PROTEJO e o *Mulheres da Paz e* nas conferências municipais, regionais e nacionais. Política capaz, por conseguinte, de fortalecer os vínculos comunitários e de pertença e de criar as bases democráticas e participativas;

Por fim, reconhecendo o PRONASCI como mais uma política desenvolvida pelo Estado Brasileiro voltada para o complexo problema da segurança pública, indubitavelmente, trata-se, também, de uma nova concepção no trato da questão citada.

Superou-se, pelo exposto, uma atuação estritamente policial e a política estruturou-se com arranjos mais democráticos e, assim, em conformidade com a Constituição.

A engenharia do PRONASCI, ainda que não se comprometa com a transformação social e necessitar, pois, de avaliações contínuas para que atinja suas metas e finalidades, trouxe em seu bojo elementos contextualmente construídos e que são aptos a favorecer o sentido constitucional de proteção da pessoa humana e da construção de uma sociedade democrática, tolerante e administradora de seus próprios conflitos.

Por fim, conclui-se que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em que pese os avanços aqui constatados, é resultado de diversos interesses, racionalidades e influências que favorecem a manutenção do *status quo* e a legitimação de uma atuação estatal historicamente construída e predominantemente repressiva.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

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, 1995.

_____. **Dogmática Penal: em busca da segurança jurídica prometida.** Tese de Doutorado em Direito. Florianopólis: UFSC, 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.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
_____. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo:** en camino hacia otra sociedad moderna. 1ª ed. Madrid: Paidos, 2006.

BITTAR, Eduardo C.B. Hermenêutica e Constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade. In: FILHO, Agassiz Almeida; MELGARÉ, Plínio (org.). **Dignidade da pessoa humana:** fundamentos e critérios interpretativos**.** São Paulo: Malheiros, 2010.

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 de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponíve http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso e 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.** Brasília: DEPEN, 2007.

_____. **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.

CARVALHO, Thiago Fabres de. **Criminologia, (in)visibilidade, reconhecimento: o controle penal da subcidadania no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2014.

CASTEL, R. **A insegurança social:** o que é ser protegido?. Petropólis: Vozes, 2005.

DEMO, Pedro. **Pobreza política (pobreza humana)**. São Paulo, 2010.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo de uma nova prevenção**. São Paulo: Editora RT, 2006.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizatório.** São Paulo: Editora Zahar, 2005.

FARIA, José Eduardo Faria (coord.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas.** 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010a.

_____. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010b.

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.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos:** direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GHRINGHELLI, Rodrigo de Azevedo. Punição e democracia: em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. **Publicações.** 2007. Disponível em http://www.ma.trf1.jus.br. Acesso em 19. out. 2011.

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.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2005.

GOMES, Carlos Alberto da Costa. Observatório interdisciplinar de segurança pública do território. **Revistas**. Bahia: Observatório de Segurança, 2008.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O papel da sociedade na política de segurança pública.** 2008. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp.id3525. Acesso em 10. nov. 2011.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Rio de Janeiro: Edições 70, 1995.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites do totalitarismo**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MACHADO, Marta de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e *status***. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

MESQUITA NETO, Paulo de**. Políticas Municipais de segurança cidadã: problemas e soluções.** In: Análises e propostas. Número 33. Dez/ 06. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional:** Direitos Fundamentais. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

MIRANDOLA, Giovanni Pico Della. **Discurso sobre a dignidade do homem**. 6ª ed. Portugal: Edições 70, 2010.

MOLINA, Antonio Garcia- Pablos de; GOMES, Luiz Flávio**. Criminologia.** 5ª ed. São Paulo: Editora RT, 2006.

MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e Cidadania:** por uma jurisdição constitucional democrática**.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **O discurso do telejornalismo de referência:** criminalidade violenta e controle punitivo**.** São Paulo: IBCCRIM, 2007.

PASTANA, Débora Regina. **Cultura do Medo:** reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PROGRAMA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Gestão de Políticas Públicas de Segurança Cidadã- Caderno de Trabalho.** Brasília: SENASP, 2006.

RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Prática policial:** um caminho para a modernidade legal. 1991. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1506. Acesso em 07 ago 2011.

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.

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.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros (2005).** Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura. Brasília, DF. Disponível em < http://www.cei.org.br>. Acesso em 01 abril 2010.

_____. **Mapa da Violência 2011: Os jovens do Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo no Direito Penal**. Florianopólis: Revan, 1991.