

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

**UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PRONASCI À LUZ DA CIDADANIA NO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

São Luís

2012

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

**UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PRONASCI À LUZ DA CIDADANIA NO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão para obtenção do título de Mestre em
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa
Ramos

São Luís

2012

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

**UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PRONASCI À LUZ DA CIDADANIA NO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão para obtenção do título de Mestre em
Políticas Públicas.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (Orientador)
Doutor em Direito
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho
Doutora em Direito
Universidade Federal do Maranhão

A Deus, o sentido de tudo.
À minha amada mãe e família.
À minha namorada, Aline e aos meus amigos.

Ao contrário do que se passa com a morte dos indivíduos, a morte de um dado paradigma traz dentro de si o paradigma que lhe há de suceder. Esta passagem da morte para a vida não dispõe de pilares firmes para serem percorridos com segurança. O que nasce é incomensurável com que o morre, não havendo, pois, nem ressurreições nem reencarnações.

Boaventura de Sousa Santos

LISTA DE SIGLAS

APAC	ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E AMPARO AOS CONDENADOS
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
CIIP	CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ
CONSEG	CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
CGPLAN/MJ	COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DEPEN	DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO
IBMESC	INSTITUTO BRASILEIRO DE MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS
INFOSEG	SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
GGIM	GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL
OMS	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE
PAC	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PRONASCI	PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA
PROTEJO	PROTEÇÃO DE JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL
PSF	PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA
SENASP	SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
UNODC	ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES
UNESCO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Evolução dos investimentos em Segurança Pública.....	67
Gráfico 2 - Beneficiários do Projeto Bolsa-Formação.....	72
Gráfico 3 - Crescimento do número de mulheres beneficiadas pelo Projeto Mulheres da Paz.....	77
Tabela 1 - Investimentos e profissionalização das polícias federais.....	90

RESUMO

Avaliação Política do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Analisa o fenômeno da violência à luz de diversas construções teóricas assim como suas causas, impactos e a importância dos mecanismos de controle, pressupondo o monopólio legítimo da força pelo Estado e sua finalidade protetiva. Percorre o trajeto das políticas de segurança pública até a hodierna configuração de uma *política pública de segurança*. Investiga o reconhecimento do direito fundamental à segurança pública. Discute o PRONASCI como uma política que alia estratégias preventivas e repressivas no enfrentamento às violências. Metodologicamente, utiliza de revisão de literatura por meio de levantamento bibliográfico, análise de documentos e dados referentes ao Programa e às atividades desenvolvidas para a concretização da segurança pública. Avalia se as concepções de cidadania almejam a manutenção ou a transformação da ordem. Indaga acerca das prioridades políticas do Estado no que tange à aplicação dos recursos. Reflete se o PRONASCI atende o sentido constitucional de proteção à pessoa humana e favorece uma participação comprometida da sociedade civil em colaboração com o poder público e questiona seus motivos. Discute as racionalidades, interesses 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 construção da *res publica* brasileira.

Palavras-chave: Direito fundamental à Segurança Pública. Programa Nacional Segurança Pública com Cidadania. Avaliação política.

ABSTRACT

Policy Evaluation of the National Program of Public Security and Citizenship. Analyzes the phenomenon of violence based on various theoretical constructs as well as its causes, impacts and importance of control mechanisms, assuming the legitimate monopoly of force by the State and its protective purpose. Traverses the path of security policies to the current *public security policy*. Investigates the recognition of the fundamental right to the public safety. Discusses it as a policy that combines preventive and repressive strategies in dealing with violence. Methodologically, it uses a literature review through a literature research, analysis of documents and data related to the Program and to the activities developed to achieve public safety. Evaluates if the conceptions of citizenship aims to maintain or change the order. Asks about the political priorities of the State regarding the application of resources. Reflects if PRONASCI meets the constitutional sense of protection to the human person and if favors a committed participation of civil society in collaboration with the government and questioned his motives. Discusses the rationalities, interests and expectations that guided the development of this policy and encourages the production of scientific knowledge to the build of an environment for discussion and for incentive further studies and reflections on the management and construction of the Brazilian *res publica*.

Keywords: Fundamental right to the Public Security. National Program of Public Security and Citizenship. Policy assessment.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE: das políticas de segurança pública à construção das políticas públicas de segurança à luz da cidadania.....	15
2.1	A relação Estado e Violência: o monopólio legítimo da força, a função protetiva estatal e o fenômeno da violência.....	16
2.2	A violência como expressão da questão social e seus delineamentos políticos-criminais.....	24
2.3	A lógica da repressão e o tratamento estritamente policial dado à segurança pública: uma análise histórico-legislativa para a construção de um novo paradigma.....	34
2.4	As influências no redesenho das políticas criminais no Brasil e suas implicações no processo das políticas públicas de segurança.....	41
3	A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA.....	48
3.1	O direito fundamental à segurança no Estado Democrático de Direito Brasileiro.....	48
3.2	O PRONASCI como política pública de enfrentamento às violências e à criminalidade: a engenharia do Programa no Estado Democrático de Direito Brasileiro.....	62
3.2.1	Ações estruturais.....	68
3.2.1.1	<i>Modernização do sistema prisional e das instituições de segurança pública.....</i>	<i>69</i>
3.2.1.2	<i>Valorização do profissional da segurança pública e dos agentes penitenciários.....</i>	<i>71</i>
3.2.1.3	<i>Enfrentamento à corrupção.....</i>	<i>73</i>
3.2.2	Programas locais.....	75
3.2.2.1	<i>Integração do jovem e da família.....</i>	<i>75</i>
3.2.2.2	<i>Território da Paz.....</i>	<i>78</i>

3.2.2.3	<i>Segurança e Convivência</i>	79
4	O PRONASCI E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE OUTRORA: o que há de preferível?	82
4.1	As concepções de cidadania e de justiça social norteadoras das políticas: manutenção ou transformação da ordem?	83
4.2	A alocação de recursos em ações repressivas e preventivas: inovação ou reprodução?	88
4.3	O permissivo constitucional da participação nas políticas de segurança pública	95
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

Ao contrário do que apregoam os ideais de progresso, desenvolvimento e modernidade, a paz não representa um ambiente ideal a ser atingido. A própria pretensão de construção de uma *sociedade pacífica*, ideal e sem conflitos, segundo o Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz (2002), criou um obstáculo conceitual concreto para a interpretação e, portanto, enfrentamento e tratamento dos fenômenos da violência nas diversas sociedades. Logo, o estudo efetivo da *paz* implica o abandono de qualquer concepção que suponha um estágio de *paz ideal* ou desejo construir um ambiente isento de conflituosidade.

A par disso e à luz do entendimento que o conflito é inerente às relações humanas vivenciadas no tecido social, supõe-se, com o CIIP (2002), a necessidade de identificação dos espaços de violência historicamente construídos pelas sociedades a fim de se obter um estudo e uma atuação mais apropriada, pois comprometida com a amenização e gerenciamento dos conflitos e das violências e, por conseguinte, da própria criminalidade. Sua neutralização, consoante o Instituto Brasileiro de Métodos Extrajudiciais de Solução de Controvérsias (2007), portanto, não é viável nem possível, consistindo a compreensão a única forma para lidar com esse fenômeno, manifestação essencial da convivência.

Com base nisso, impende destacar que a violência e o delito são óbices, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2006), para o fortalecimento dos estados e governos democráticos, influenciando, significativamente, no desenvolvimento humano de seu povo e no enfraquecimento das instituições democráticas, na medida em que atentam contra a vida, as liberdades e, portanto, os bens jurídicos tutelados.

Ao reconhecer, amparado em Andrade (2001), o processo de positivação dos direitos como marcado por avanços, retrocessos e contradições, visualiza-se a necessidade do reconhecimento do direito fundamental à segurança pública na medida em que este implica um dever de proteção à pessoa humana a fim de que esta se desenvolva, livremente, almejando sua plena realização.

Considerando a segurança pública um direito fundamental de alta complexidade e pautando-se na expectativa da efetivação do direito em comento, o objeto de estudo, delimitado para a presente dissertação, é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), política pública de segurança com

marco normativo previsto na Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, alterada pela Lei nº 11.707/08. Esta política foi formulada para intervir em 03 grandes áreas: na questão penitenciária; na problemática policial e dos profissionais da segurança pública; e no fomento às ações sociais de resgate da dignidade e de concretização da cidadania.

No que tange à questão penitenciária, a crise da pena privativa de liberdade tornou-se temática da Segurança Pública; discute-se o uso de medidas e penas alternativas à prisão e novos métodos aplicáveis à Execução Penal; e almeja-se efetivar os direitos fundamentais dos que estão em conflito com a lei proporcionando, portanto, possibilidades de humanização do sistema prisional e das instituições que lidam com a segurança pública.

Outra seara de intervenção refere-se às instituições policiais e demais profissionais de segurança pública. Destacam-se, dentre outras ações, o Bolsa-Formação; o Programa Nacional de Habitação; e as referentes à modernização destes.

A terceira frente de atuação do PRONASCI é o fomento de ações que visam à prevenção dos delitos. Destaca-se, entre outras medidas, a atuação conjunta de várias pastas ministeriais e a sociedade civil: pretende-se a abertura de novos espaços para manifestações culturais; ampliação do número de vagas na rede de ensino público; o fortalecimento do Programa de Educação de Jovens e Adultos; fortalecimento das equipes de saúde com o intuito de reconhecer e materializar o valor da pessoa humana e a cidadania e depois implementar as políticas de segurança em determinado território, considerado vulnerável, com a colaboração da própria comunidade.

Entendendo o PRONASCI como uma política de intervenção e controle das violências e dos delitos, mediante uma atuação de prevenção, repressão e investigação administrativa ou persecução penal dos responsáveis pelos delitos praticados (PNUD, 2006), justifica-se esta dissertação na necessidade de avaliação desta nova política de enfrentamento às violências e aos delitos a fim de que se persigam suas motivações declaradas e as invisíveis.

Como objetivo geral, analisar-se-á e avaliar-se-á, politicamente, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania e sua relação com a efetivação do direito fundamental à segurança pública, verificando o que a torna preferível em relação às políticas de segurança pública outrora desenvolvidas no

Brasil à luz da cidadania no Estado Democrático de Direito e, especificamente: a) analisar e avaliar a engenharia do Programa que permite a efetivação dos direitos de cidadania em confronto com as políticas de segurança pública anteriores a esta, com base nos projetos e ações previstos e desenvolvidos; b) analisar e avaliar os mecanismos de participação da sociedade na gestão destas políticas assim como as formas de captação de recursos e aplicação por meio das prioridades eleitas; e, por fim, c) analisar e avaliar as questões relacionadas à agenda política do Estado, discutindo o conteúdo desta política pública como fator de mudança ou de conservação da ordem social já instaurada.

Ante o exposto, pode-se indagar, delimitando os problemas que o presente trabalho deseja enfrentar: em que medida tal Programa representa o sentido constitucional de proteção e garantia da Dignidade da Pessoa Humana e concretiza os direitos de cidadania previstos na Constituição de 1988? Em que sentido e por quais elementos a engenharia do PRONASCI pode representar avanço em relação às antigas políticas de segurança? Quais são as diferenças no trato dado à participação do cidadão pelo PRONASCI e em que consistem os mecanismos de sustentação desse engajamento? Quais foram as concepções de justiça, princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito considerados quando da elaboração dos marcos normativos das políticas de segurança pública no Brasil no pós-1988, em especial pelo PRONASCI?

Logo, procurou-se superar posturas metodológicas rígidas a fim de que o presente trabalho contribua na afirmação da cidadania, avaliando este Programa criticamente com base em seu marco normativo e discutindo se a atual política é preferível ou não em relação às outras e quais são os elementos e fatores que constroem tal resposta.

Para tanto, a presente pesquisa levará em consideração, durante o caminho a ser percorrido, o perfil socioeconômico do país e indicadores e documentos sobre: a) violência, utilizando-se somente os dados consolidados publicados visto que as pesquisas realizadas no Brasil, por vezes, não gozam de confiabilidade e expressam algumas imprecisões; b) crime e acesso às necessidades básicas; c) a temática da *Segurança*, da *Paz* e da *Violência*, tendo como principais fontes as publicações do Programa de Desenvolvimento para as Nações Unidas e para o Caribe (PNUD) e de órgãos oficiais do Estado Brasileiro (Ministério da Justiça); d) o marco normativo do Programa Nacional de Segurança

Pública com Cidadania, estabelecendo compatibilidade e incompatibilidades com os critérios delineados; e) as políticas de segurança pública anteriores a esta, a fim de confrontar e constatar avanços, retrocessos e continuidades com as finalidades do PRONASCI.

O percurso será feito norteado por ampla revisão de literatura como meio para análise minuciosa das categorias justificadas, problematizadas e pressupostas assim como análise histórico-legislativa do contexto que orientou a construção do objeto de estudo presente.

O plano de exposição desenvolve-se em três capítulos.

Primeiramente, discutem-se as temáticas do conflito e da violência à luz de diversas construções teóricas; analisam-se as teorias que legitimam e justificam o monopólio legítimo da força por parte do Estado assim como sua finalidade precípua de proteção dos indivíduos; e as possíveis causas e desdobramentos deste fenômeno no que tange aos seus impactos, a importância dos mecanismos de controle e, por conseguinte, da atuação estatal. Percorreu-se criticamente, ainda, o trajeto, socialmente contextualizado, das políticas de segurança pública até a hodierna configuração de uma política pública de segurança.

No segundo capítulo, à luz do aprofundamento das categorias Estado Democrático de Direito, Cidadania, Dignidade da Pessoa Humana, almeja-se situar, político e juridicamente, o direito fundamental à segurança pública no atual contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Analisando, sob a perspectiva histórico-normativa e constitucional-legal atual, a teoria geral dos direitos fundamentais e a segurança pública como direito de amplo âmbito de proteção, considerar-se-á o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania como um instrumental vocacionado à realização do Direito. Por seu turno, analisa-se a engenharia do PRONASCI à luz do marco normativo e de documentos oficiais, identificando e discutindo seus principais elementos, com base nas ações estruturais e programas locais previstos e desenvolvidos por esta política.

Diante do todo construído, no último capítulo teórico discutem-se os avanços, retrocessos e continuidades do PRONASCI em relação às políticas desenvolvidas em outros momentos, tomando por base as concepções de cidadania e de justiça social que nortearam a formulação destas políticas; as prioridades eleitas pelo Estado Brasileiro a partir da alocação de recursos, em maior e menor *quantum*, em ações repressivas e preventivas além de questionar os interesses que

estão por trás do dilema inovação/reprodução; e o permissivo constitucional da participação nas políticas de segurança assim como os mecanismos de sustentação ao atual arranjo democrático.

Por fim, considerações representativas das principais abordagens do presente trabalho serão articuladas a fim de contribuir para o fortalecimento de um ambiente de discussão e de estímulo para novos estudos e reflexões e, também, apropriado para a participação da sociedade que formada por indivíduos conscientes que são titulares e destinatários das regras de poder devem, assim, ocupar os espaços de ação e de discurso e engajar-se na gestão e construção da *res publica* brasileira.

2 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE: das políticas de segurança pública à construção das políticas públicas de segurança à luz da cidadania

O conflito, inerente à própria vida, é considerado um mecanismo que permite a evolução da espécie humana.

Em linhas introdutórias, 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, o conflito é forma de conseguir algum tipo de unidade e 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 sociedade¹.

Pautado na concepção funcionalista do conflito² preocupa-se, então, com as formas pelas quais os conflitos se manifestam e como eles são controlados a fim de que se evitem situações de violência e, por conseguinte, vulnerabilização da convivência em sociedade³.

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 O conflito é entendido como um fenômeno normal da sociedade já que presente em todos os agrupamentos humanos. Considerando a sociedade como um todo orgânico, o conflito se torna um problema quando deixa de favorecer o desenvolvimento dos homens em suas relações e passa a vulnerabilizar os padrões sociais de conduta produzindo uma situação de instabilidade e de pouca coesão social.

³ 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 emanção de uma lei e, desse modo, ganham a cooperação do Estado no esforço de

Destaque, pois, para o entendimento de Arendt (1994, p. 52) que ao analisar este fenômeno anuncia que “a violência fora elogiada como uma manifestação da força vital e, especificamente, de sua criatividade”.

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

Analisar-se-á, pois, o atuar estatal na história 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.

2.1 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 XVIII⁴, produto das transformações na economia, nas relações sociais, na cultura e no próprio Estado.

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).

⁴ 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”.

Nesse ambiente de progressiva diferenciação nas estruturas sociais e econômicas e de desencantamento do mundo⁵, o Estado Moderno foi se consolidando como um centro detentor do monopólio da soberania jurídico-política⁶ e da violência legítima⁷.

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.

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 dá, legitimamente, quando o uso da violência é autorizada pelo Direito e esta autorização diferencia a força coatora do Estado do simples uso de mecanismos violentos de imposição da vontade e de dominação⁸.

Importante abordagem sobre a função protetiva do Estado é a construída com base no estado de natureza *hobbesiano*⁹, pela qual os homens, gozando

⁵ 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.

⁶ 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)

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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

absolutamente de suas liberdades e faculdades, poderiam aspirar às mesmas coisas e possuir os mesmos desejos, gerando uma situação iminente de *conflito* visto que

[...] cada um, governado por sua própria razão, e não havendo nada de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros. Portanto, enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver (HOBBS, 1998, p. 74).

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 social¹⁰.

O pensamento *hobbesiano* apregoa, pois, que “os pactos sem a espada não passam de palavras sem força para dar segurança a ninguém” (HOBBS, 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 humanos¹¹.

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 fisiologia¹² 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

crueldade e a ambição, próprios de cada homem, gerariam uma luta sem fim, levando-os à destruição.

¹⁰ 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”.

¹¹ Reflexão feita por Bonavides que reconhece Hobbes como um autor clássico da segurança jurídica e do absolutismo de caráter contratualista.

¹² 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’.

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 sociedade¹³. 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 social¹⁴.

Para este autor, o Estado deveria, por sua finalidade de proteção, garantir a organização moral da sociedade¹⁵ 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 anomia¹⁶. Essa seria uma teoria do crime que ensejaria, por via de consequência, em uma coerente teoria para a pena que possuiria como função precípua a satisfação da consciência comum e, por isso, seria executada também em razão do sentimento de todos¹⁷.

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”.

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ Conforme Durkheim (2002, p. 96), a individualidade moral é decorrência do Estado, pois este deve “assegurar a individualização mais completa que o estado social permita. Longe de ser o tirano do indivíduo, ele é quem resgata o indivíduo da sociedade”.

¹⁶ 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.

¹⁷ Nas palavras de Durkheim (2002, p. 56), a pena “não serve, ou não serve senão secundariamente para corrigir o culpado ou intimidar seus imitadores possíveis; sob este duplo ponto de vista, sua eficácia é justamente duvidosa e, em qualquer caso, medíocre. Sua verdadeira função é manter intacta a coesão social mantendo toda a vitalidade da consciência comum. Ela é o signo que atesta que os sentimentos coletivos são sempre coletivos, que a comunhão dos espíritos na mesma fé permanece inteira, e, através disto, ela repara o mal que o crime fez à sociedade”.

Considerando, pois, que o Estado se manifesta por uma relação de dominação de homens sobre homens sustentada por uma coação legítima, este tipo idealizado da realidade 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, 1970, p. 56).

O Estado Moderno caracterizou-se pela concentração do poder, amparando-se no processo de racionalização do Direito¹⁸ e no entendimento de que a coação legítima¹⁹ 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 justifique²⁰. 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 participativa²¹.

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 obediência²², 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).

¹⁸ Sobre o processo de racionalização do Direito, Castro (2000, p. 197) indica que “este possui, também, relevância política, uma vez que, na visão weberiana, as estruturas de dominação tem uma base legal, ou seja, de acordo com Weber, a dominação legítima, na sociedade moderna, realiza-se por meio do desenvolvimento da racionalização do direito.”

¹⁹ Giddens (1994, p.216) lembra que, em Weber, “as relações sociais são aquelas em que as atitudes subjetivas dos indivíduos são orientadas pela crença numa ordem legítima”.

²⁰ 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”.

²¹ 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.

²² De acordo com Stuart Mill (1942, p. 59) e sua máxima desenvolvida em obra peculiar.

No pensamento de Arendt (1994, p. 36-37), o poder “corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto e a força equivale à energia liberada por movimentos físicos ou sociais”. No que tange à autoridade, Arendt (1994, p. 37) indica que esta seria o “reconhecimento inquestionável por aqueles a quem se pede que obedeçam”. Já a violência,

[...] distingue-se por seu caráter instrumental. Fenomenologicamente, ela está próxima do vigor²³, posto que os implementos da violência, como todas as outras ferramentas, são planejados e usados com o propósito de multiplicar o vigor natural até que, em seu último estágio de desenvolvimento, possam substituí-lo (ARENDT, 1994, p.37).

Sobre sua construção teórica, Arendt (1994) indica que estas não são categorias que satisfazem as classificações e compartimentos criados pelo que ela denominou de *mundo real*. Entretanto, considerando que estas definições foram extraídas da realidade, é visível que o poder se manifesta pela autoridade exercida nas diversas comunidades e agrupamentos, em maior e menor intensidade, por diferentes sujeitos, ratificando-se como elemento inerente à vida em sociedade²⁴.

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 atuação²⁵.

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.

²³ Na obra de Arendt (1994, p. 37), vigor “designa algo singular, é a propriedade inerente a um objeto ou pessoa e pertence ao seu caráter, podendo provar-se a si mesmo na relação com outras coisas ou pessoas, mas sendo essencialmente diferente delas.” Exemplificando, “é da natureza de um grupo e de seu poder voltar-se contra a independência, a propriedade do vigor individual”.

²⁴ Neste sentido, Arendt (1994, p.38), “o poder institucionalizado em comunidades organizadas frequentemente aparece sob a forma da autoridade, exigindo reconhecimento instantâneo e inquestionável; nenhuma sociedade poderia funcionar sem isso [...] Ademais, nada, como veremos, é mais comum do que a combinação de violência e poder, nada é menos frequente do que encontrá-los em sua forma pura e, portanto, extrema”.

²⁵ 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).

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 governabilidade²⁶.

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 CIIP (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. Algumas tentativas de conceituação do fenômeno da violência serão apresentadas. Em uma perspectiva etimológica, segundo Michaud (1989, p.08),

[...] violência vem do latim *violentia*, que significa violência, caráter violento ou brávio, força. O verbo *violare* significa tratar com violência, profanar, transgredir. Tais termos devem ser referidos a *vis*, que quer dizer força, vigor, potência, emprego de força física, mas também quantidade, abundância, essência ou caráter essencial de uma coisa. Mais profundamente, a palavra *vis* significa a força em ação, o recurso de um corpo para exercer sua força e, portanto, a potência, o valor, a força vital.

Outro interessante esforço de conceituação 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.

²⁶ 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.

Vislumbra-se um amplo conjunto de aspectos, a partir deste conceito, pelos quais as pessoas estão ou se vêem impossibilitadas de realização nos diferentes níveis de desenvolvimento de sua individualidade por causas que são mais ou menos invisíveis.

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 CIIP²⁷ apregoa que

[...] 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 CIIP (2002), de maneira abstrata priorizam a cultura da repressão e investem no crescimento das tecnologias de destruição e em processos armamentistas.

Outra violência direta e visível é a perpetrada contra indivíduos. Considerada interpessoal, o CIIP indica (2002, p.35) que esta classificação engloba os fenômenos associados à violência comum assim como outros menos visíveis como a violência organizada.

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.

²⁷ Para fins de delimitação na presente dissertação, analisar-se-ão estas tipologias, entretanto frisa-se que o CIIP identifica cinco tipos de violência e que são classificadas segundo o maior ou menor grau de visibilidade. Assim, “são identificadas como violências visíveis os tipos coletivo e institucional. Em segundo lugar, temos as violências invisíveis que abarcam todos os tipos de violência estrutural e cultural. Por último, numa situação intermediária de violência semi-invisível ou parcialmente visível, temos o tipo de violência social” (CIIP, 2002, p. 33).

Essa se dá, portanto, dentro das estruturas sociais quando há repartição desigual de poder e, conseqüentemente, possibilidades diferentes de vida e desenvolvimento humano²⁸. O CIIP 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 recursos²⁹. Em sentido amplo, a fórmula geral que está por trás da violência estrutural é a desigualdade (CIIP, 2002, p. 34).

Assim, a violência estrutural³⁰, 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 sociedade³¹.

2.2 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

²⁸ 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”.

²⁹ Esta desigualdade, todavia, não é necessariamente anormal. Conforme Baratta (2002, p. 63), “dentro de certos 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).

³⁰ 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”.

³¹ Neste sentido, corrobora-se com o CIIP (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 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”.

habilidade para começar algo novo [...] Muito da presente glorificação da violência é causada pela severa frustração da faculdade da ação no mundo moderno (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 lucros³².

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 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

³² 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”.

de coletividade. A emergência de tantos riscos e incertezas não é contradição da modernidade e, sim, consequência direta desta³³.

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 incontrolláveis. 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 incontrolláveis. 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 insegurança³⁴, materializada pelo desnível entre as expectativas construídas sobre proteção, segurança e realização e as efetivamente alcançadas³⁵.

³³ 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 modernización se vuelve reflexivo, se toma a sí mismo como tema y problema. Las cuestiones Del desarrollo y de la aplicación de tecnologías (en el ámbito de la naturaleza, la sociedad y la personalidad) son sustituidas por cuestiones de la gestión política y científica (administración, descubrimiento, inclusión, evitación y ocultación) de los riesgos de tecnologías a aplicar actual o potencialmente en relación a horizontes de relevancia a definir especialmente. La promesa de seguridad crece con los riesgos y ha de ser ratificada una y otra vez frente a una opinión pública alerta y crítica mediante intervenciones cosméticas o reales en el desarrollo técnico-económico”.

³⁴ 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).

³⁵ 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).

Ora, sem dúvida, a violência³⁶ 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, estudada em tópico anterior (2.2) deste capítulo.

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 crimes³⁷. 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 criminalidade³⁸.

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 interesses³⁹ e

³⁶ Corroborar-se com o entendimento de que “há violência quando, em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses ou em suas participações simbólicas e culturais” (MICHAUD, 1989, p. 71).

³⁷ 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.

³⁸ 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 qualificação 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”.

³⁹ 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, “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

racionalidades. Neste intuito, discute-se a importância dos meios de controle social, entendidos como os mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários⁴⁰.

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 padronizados⁴¹.

No que tange ao controle social formal, na análise de Barreiras (2008), é o exercido pelas instituições cujos mecanismos e práticas fundamentam-se nas atribuições previstas em normas e se norteiam, dentre outros parâmetros, pela possibilidade de responsabilização e aplicação de sanções.

Nesta senda, 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 Criminal⁴² (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 insegurança⁴³, 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

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).

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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”.

⁴² 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.

⁴³ 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”.

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.

Analisa-se, neste íterim, com base em Adorno (2011) e em Hagen (2006), a existência de uma íntima relação entre a legitimidade do Estado e a lógica da dominação⁴⁴.

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.

⁴⁴ 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”.

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 violentas, ressalta-se a estreita ligação deste atuar estatal com o Direito Penal à luz das construções teóricas empírica e garantista que informaram a Criminologia⁴⁵.

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 principiologia⁴⁶, 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. Esta última pela análise do seu utilitarismo requer, por seu turno, uma investigação especial.

Indubitavelmente, a pena é uma das questões mais estudadas desde as primeiras teorizações do Direito Penal. Realmente, parafraseando Baratta (1993), a

⁴⁵ 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 clareza 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”.

⁴⁶ 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, conseqüentemente, de todo o sistema de justiça criminal.

sanção penal é uma concreta violência institucional posterior para compensar à sociedade por uma violência anteriormente praticada.

Sobre as funções que a pena possuiu nesta ambiência, vale destacar alguns aportes teóricos. Passa-se à análise das teorias das funções da pena, considerando que estas, a partir de suas peculiaridades, almejam um tratamento efetivo à questão da criminalidade e, de certa forma, são diferentes manifestações de um mesmo e complexo fenômeno.

Entendendo a lei como um imperativo categórico a ser respeitado, a pena é uma decorrência lógica do cometimento de um delito pela teoria retributiva. Tal concepção traz em seu bojo elementos primitivos de vingança⁴⁷ e atribui um caráter de civilidade e legalidade à pena quando se vê a aplicação desta como necessária para a recomposição do ordenamento⁴⁸.

Superando, ou ao menos redimensionando, a concepção de que a pena possuiria um fim em si mesmo (a reprovação dos fatos passados), a teoria preventiva atribuiu à sanção penal um caráter de intimidação. À luz do rigor punitivo aplicável, almeja-se impedir que o culpado cometa outro delito e, por seu turno, ratificar a necessária convivência em conformidade com as normas instituídas.

Neste sentido, à luz da Criminologia Crítica, aduz sobre as teorias da prevenção geral negativa e prevenção especial positiva, consideradas funções inalcançáveis da pena, e sobre as concepções da prevenção especial negativa e prevenção geral positiva que entendemos como inadequadas para à persecução de fins preventivos.

Sendo uma teoria relativa da pena e vista como meio para a realização de fins úteis para a sociedade, pela prevenção geral negativa o foco não é o delinquente; mas o efeito dissuador que a ameaça de responsabilização criminal pode trazer aos inclinados a violar as leis postas⁴⁹. Por seu turno, no que tange à

⁴⁷ Kant (1995) entendeu que a pena seria uma retribuição pelo mal praticado à moral da sociedade. Para este autor, inexistindo a responsabilização penal em decorrência do descumprimento das regras sociais, a sociedade seria conivente com a violação.

⁴⁸ Nesta esteira, Hegel citado por Baratta (1992), preconizava que a prática delitiva deve ser sancionada não pela produção de um mal ou pela violação em si, mas pela vulnerabilização da ordem jurídica e de seus valores.

⁴⁹ A função da pena pela teoria da prevenção é inalcançável e insuficiente. Como afirmou Fragoso (1991, p.438), "a idéia da prevenção geral levou o legislador, e continua a levá-lo, a certa exacerbação punitiva, na ingênua suposição de que o aumento das penas tem o efeito de diminuir a criminalidade. Isso conduz, por vezes, a autêntico direito penal terrorista, de inspiração medieval". Corroborando com o pensamento acima referenciado, Ghiringhelli (2007, p.02) constata que "uma

prevenção especial positiva, desenvolvida pela Escola Positiva Italiana, a ênfase já recai no criminoso e a pena possui um caráter social: sua finalidade seria a ressocialização⁵⁰ do condenado, considerado inapto para a vida em sociedade.

Também situada no contexto da Escola Positiva, a teoria da função preventiva especial negativa apregoa a eliminação do indivíduo que violou a lei posta. Sustentada como uma possibilidade de resistência, as críticas se respaldam nas constatações casuísticas dos resultados, tais como a baixa efetividade da neutralização, a seletividade do sistema de justiça criminal que alcança as classes menos favorecidas e favorece a impunidade da criminalidade de colarinho branco assim como as severas limitações aos direitos humanos, impostas para sua justificação⁵¹.

A última teoria da pena que será analisada, neste intento de demonstrar as funções e a lógica da repressão materializada pela responsabilização criminal, é a prevenção geral positiva. Norteada pela concepção funcionalista do delito, por ela a pena serve para manter a coesão social e a consciência coletiva comum. Assim, a pena, de acordo com Zaffaroni (1991, p. 86), objetiva “garantir o consenso, isto é, contribuir para o equilíbrio do sistema”. A constatação dessa teoria é apenas simbólica pois sua análise não se vincula a números ou estatísticas.

Diante de todos estes delineamentos, vale corroborar com Baratta (1990) que, ao analisar estas teorias, concluiu pela *disfuncionalidade* do sistema de justiça criminal⁵² e de sua lógica repressiva.

série de pesquisas e investigações criminológicas demonstraram a inexistência da relação direta entre a criminalização de condutas e a ocorrência das mesmas”.

⁵⁰ Crítica interessante é a de Ferrajoli (1995, p. 267), consoante o qual “a ideia central desta orientação é a de que o delinquente é um ser antropologicamente inferior, mais ou menos desviado ou degenerado e que o problema da pena equivale, portanto, ao das defesas mais adequadas da sociedade frente ao perigo que representa”. Aprofundando a temática e, sobretudo, refletindo sobre as funções não declaradas nesta concepção, Andrade (1994, p. 139) concluiu que, por esta escola, estabeleceu-se “uma linha divisória entre o mundo da criminalidade (composta de uma ‘minorias’ de sujeitos potencialmente perigosos e anormais) e o mundo da normalidade (representada pela ‘maioria’ na sociedade)”.

⁵¹ Em um excerto clássico de sua obra, Baratta analisa esta teoria da pena. Para ele, “transformando definitivamente ou temporariamente o autor de uma infração delitiva em um ser incapaz de cometer outros delitos (a neutralização), seja com a destruição física ou psíquica do indivíduo, seja com uma prisão de máxima segurança, com intervenções cirúrgicas ou com formas atualmente já experimentadas de controle eletrônico em liberdade, ou então produzindo no infrator, através de um tratamento muito severo, uma contramotivação para cometer outras infrações (intimidação específica)” (BARATTA, 1990, p. 25).

⁵² 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.

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 penal⁵³, compreende que as violências e os delitos 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 construída⁵⁴.

À luz da racionalidade de esquerda, questiona-se a seletividade⁵⁵, 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 existentes⁵⁶. Destarte,

⁵³ Conforme Ferrajoli (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 jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos”.

⁵⁴ 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”.

⁵⁵ 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”.

⁵⁶ 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

impende reconhecer a necessidade, segundo Soares (1996, p.48), de construção de uma “terceira via entre a truculência seletiva da direita e o denunciismo abúlico da esquerda”, a fim de conter e amenizar os impactos da violência e no delito no desenvolvimento humano e bem-estar dos povos⁵⁷.

2.3 A lógica da repressão e o tratamento estritamente policial dado à segurança pública: uma análise histórico-legislativa para a construção de um novo paradigma

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 policiais⁵⁸.

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”.

⁵⁷ 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-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*⁵⁷, conforme o PNUD (2006), o desenvolvimento é analisado 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.

⁵⁸ Reconhecida como uma atividade presente nas diversas organizações políticas desde as cidades gregas. Costa (2008, p.01) analisa a etimologia da palavra polícia, indicando que esta “deriva do

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)⁵⁹.

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 1881⁶⁰.

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 profissionalização⁶¹.

Igualmente, essa proximidade foi vulnerabilizada pelos novos contextos de desenvolvimento, tais como o crescimento das cidades e o processo de aglomeração urbana e, conseqüentemente, pela necessidade de uso de outros

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.

⁵⁹ 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 perseguição e a própria aplicação da justiça criminal eram, normalmente, consideradas questões privadas”.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

meios e recursos para que as novas demandas fossem, em tese, atendidas. A utilização do carro de patrulha, telefone e rádio de intercomunicação delinearão o perfil do policiamento moderno⁶².

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 adotaram⁶³.

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

⁶² Corroborar-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 vítimas 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).

⁶³ 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 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.

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 Estado⁶⁴.

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 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 ostensivo⁶⁵.

A partir da década de 30, consoante Souza (2006), almejando superar a tônica da *polícia sem política*⁶⁶, 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,

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

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 problemática⁶⁷.

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).

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 policiais⁶⁸.

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 pública⁶⁹.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Reforçou-se, assim, de acordo com Soares (2003), a polícia em seu modelo arcaico, reativo e fragmentário e que continuava atuando depois das práticas delitivas, mesmo quando eles se repetiam segundo padrões regulares.

⁶⁹ 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

Em 2000, pela Medida Provisória nº 2.029, o Governo Federal editou o Plano Nacional de Segurança Pública⁷⁰. 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 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 repressão⁷¹.

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

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).

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

(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).

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 caracterizaria⁷² por ser um conjunto articulado, sistematizado, porém de alterações pontuais e que, por isso, não transformaria substancialmente a realidade posta.

⁷² 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).

2.4 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, apresentadas no tópico anterior (2.4), 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 diminuía 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%.

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 delinquência 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 delinquentes⁷³ e a busca

⁷³ 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.

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 proporcional⁷⁴.

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 desordens⁷⁵.

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 das condutas criminalizadas e a criminalização dos delitos de perigo abstrato⁷⁶; 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 Emergência⁷⁷.

⁷⁴ 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”.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

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 formas⁷⁸.

Segundo Foucault (2008) e Goffman (2008), nestas instituições⁷⁹, 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

⁷⁸ 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. 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”.

⁷⁹ 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”.

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 subsistir⁸⁰.

Não obstante a toda essa cultura brasileira de encarceramento, estatísticas apresentadas pelo estudo Perfil do País (UNODC, 2005) que mapeou a violência nos municípios brasileiros concluíram que o Brasil encontrava-se, no contexto de formulação da política, imerso num contexto de insegurança pública e, conseqüentemente, de crise social. Outra pesquisa, realizada por Wailselfisz (2007), revelou, detalhadamente, índices elevados de violência concentrados em apenas 10% dos municípios que, por sua vez, comportavam, no total, quase metade da população do país.

Os homicídios vitimavam quase 40 mil pessoas por ano, resultando numa taxa de 28 homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes, elevando o país ao *ranking* dos mais violentos do mundo, caracterizando-se pela elevada ocorrência de delitos contra o patrimônio e de violência no âmbito doméstico. Em números totais, houve um decréscimo na taxa de homicídios registrados ao se comparar o período de 2003-2006. Todavia, constatou-se que a situação se agravava em municípios onde não havia a implementação de políticas públicas e estrutura suficiente para que os direitos básicos de cidadania como saúde, educação, saneamento básico e, portanto, os direitos da pessoa humana fossem efetivados. Constatou, ainda, uma elevação nas taxas que indicavam os homicídios praticados contra a população de

⁸⁰ 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).

15 a 24 anos. Os homicídios juvenis aumentaram, proporcionalmente, mais que o aumento da população total.

A eficiência das políticas até então desenvolvidas pode ser, ainda, questionada a partir da análise do índice de solução dos crimes⁸¹ e da elevada taxa de *subnotificação*.

A situação se torna, pois, alarmante quando se entende que o número de ocorrências não corresponde à realidade. 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 partir de uma nova proposta preventiva que poderá, inclusive, consistir em atuações não exatamente novas⁸².

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

⁸¹ 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.

⁸² 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”.

do cidadão⁸³ que, nos tempos atuais, é elemento condicionante para o êxito das políticas desenvolvidas pelo Estado⁸⁴.

Ao associar a cidadania aos direitos fundamentais⁸⁵, 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 coletiva⁸⁶. 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

⁸³ Hodiernamente, o próprio conceito de cidadania se revela intrínseco à preservação e ao respeito à dignidade da pessoa humana. Superou-se, consoante a obra de Borón (2001, p. 164), o conceito advindo nas Revoluções Americana e Francesa que versa sobre a bipartida cidadania civil e política, voltada para o indivíduo e para a coletividade e representação destes, respectivamente. Ademais, não se enuncia atualmente que a cidadania se relaciona, apenas, ao direito subjetivo do indivíduo ao sufrágio universal, intimamente relacionado aos direitos políticos, assegurados constitucionalmente, mas o faz assumir, efetivamente, uma feição de participação comprometida.

⁸⁴ Segundo Borón (2001, p. 165), “o sufrágio universal [...] traduz organicamente a atualidade dos direitos políticos [...] os aspectos sociais da cidadania incluem desde o direito a um mínimo de bem-estar e segurança econômica até a faculdade de compartilhar plenamente os benefícios da herança social e cultural da comunidade [...]. Esta nova concepção de cidadania exige um Estado capaz de impulsionar um programa de reformas sociais”.

⁸⁵ Gomes (2008) considera a cidadania uma qualidade do ser humano que precisa ser alcançada, conquistada. É o que ele chama de qualidade de ser cidadão. Neste sentido, ainda com este autor, entende-se que exercer a cidadania tanto é votar como participar de uma campanha, como preservar o patrimônio público, respeitar a sinalização e os locais definidos para as atividades comerciais e recreativas, respeitar o silêncio, o pedestre, participar dos conselhos de gestão, de associações, de organizações não governamentais e de projetos de voluntariados.

⁸⁶ A delimitação conceitual de cidadania foi construída dentro do contexto do próprio Estado. Por seu turno, com Moraes 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”.

discutidas e elaboradas a fim de uma intervenção 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.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

Neste capítulo, analisam-se os aportes teóricos que sustentam a segurança pública como direito fundamental, considerando a conjuntura político-jurídica e social que revela sua fundamentalidade para, por conseguinte, estudar a engenharia do PRONASCI através dos marcos normativos e de documentos oficiais, identificando e discutindo seus principais elementos, com base nas *Ações Estruturais e Programas Locais*⁸⁷ previstos pela política em comento.

3.1 O direito fundamental à segurança pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro

Partindo do pressuposto que o Estado Moderno monopolizou de maneira legítima a força e justificou-se como o ente capaz de prover a segurança dos indivíduos, infere-se que a noção de segurança assume diversas facetas e pode ser analisada por perspectivas distintas pela Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.

Primeiramente, com o intuito de abordar o modelo de Estado implantado pela Constituição de 1988, é interessante ressaltar que o Estado de Direito, fruto de um processo de racionalização e secularização que o tornou indiferente aos ditames da Religião, da Moral e dos costumes, com Bonavides (2010b, p.302),

[...] não é forma de Estado nem forma de governo. Trata-se de um *status quo* institucional que reflete nos cidadãos a confiança depositada sobre os governantes como fiadores e executores das garantias constitucionais, aptos a proteger o homem e a sociedade nos seus direitos e nas suas liberdades fundamentais. Tanto do ponto de vista histórico como da inspiração que o fez surgir, até se converter num dos mais controversos princípios de organização jurídica do Estado contemporâneo, o Estado de Direito teve sua base ideológica principal formada à sombra dos combates que a liberdade feriu contra o absolutismo, razão por que seus laços políticos mais íntimos são com as crenças liberais da sociedade burguesa do século passado.

⁸⁷ A presente dissertação utilizará estas nomenclaturas em virtude de sua previsão no marco normativo do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, vinculando, portanto, a análise a ser desenvolvida ao estruturado oficialmente pelo Estado para esta intervenção. Destarte, cumpre destacar que a concepção dos programas locais se referem às ações pontuais a serem implementadas em determinados lugares, inclusive no Estado do Maranhão, em que pese não se constituir objetivo deste trabalho a avaliação do processo de implementação específica neste Estado ou em outro.

Formalmente, o Estado de Direito é limitador do poder do soberano que passa a estar adstrito à lei que o controla legitimamente em seus fins e desejos (LUÑO, 1999); e materialmente, segundo Kelsen (2000, p. 314), “responde às exigências da democracia e da certeza do Direito e onde as bases jurisdicionais e administrativas são as normas gerais emanadas por representantes do povo”.

Adquirindo novos contornos, necessário pensar que este Estado associa-se a uma concepção de democracia que o sustenta e que reflete as ideias e crenças do sistema em que se insere⁸⁸.

Com Reale (2010), entende-se que a Assembleia Constituinte não desejou que esta concepção de Estado inaugurado em 1988 se reduzisse à formalidade do Estado ser constituído em conformidade com o Direito; mas objetivou deixar cristalino que o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com um Direito manifestado, livre e originariamente, pelo próprio *povo*. Logo, consoante este autor, o elemento democrático indica que o Estado Brasileiro atual foi fundado nos valores fundamentais da comunidade política atual⁸⁹.

Sem dúvida, o Estado não é um fim em si mesmo, mas possui diversos *fins*. Verificando-se incurso numa ambiência de efervescência política, jurídica e cultural favorecido pelo regime democrático, sublinha-se que, com Lefort (1987, p.56), esta concepção de Estado vai além da função desempenhada pelo Estado de Direito e, além de experimentar direitos ainda não revelados em normas, manifestou-se como um “teatro de uma 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”.

A experiência de um Estado Democrático de Direito no Brasil é algo que ainda se vivencia; logo, tentativas de delimitações conceituais poderiam incorrer facilmente em erros e reducionismos viciados. Contudo, pode-se inferir que o Estado Democrático de Direito é um ambiente sustentado por uma Constituição que adquiriu uma nova feição e que, além de limitar os poderes do Estado, remodela

⁸⁸ Reflete-se com Bonavides (2010b, p. 302) que o emprego correto do conceito poderá assim explicar a variação havida nas distintas modalidades de democracia, que correspondem, por exemplo, à concepção democrática do Estado Liberal (democracia individualista) ou à concepção democrática do Estado Social (democracia de forte pendor coletivista).

⁸⁹ Para Reale (2010, p. 2) é muito claro que o elemento democrático traduz “o propósito de passar de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, instaurado concretamente com base nos valores fundantes da comunidade. Estado Democrático de Direito, nessa linha de pensamento, equivaleria, em última análise, a Estado de Direito e de Justiça Social. A meu ver, esse é o espírito da Constituição de 1988”.

comportamentos e redimensiona o fenômeno jurídico que passa a ser analisado, neste novo contexto⁹⁰, à luz dos estudos constitucionais.

Por conseguinte, neste contexto apropriado, os direitos fundamentais passaram a ser o cerne dos estudos jurídicos. Inquieta-se por compreender a delimitação conceitual e qual o papel dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito Brasileiro: O que são? Para que servem? O que protegem? São dados ou construídos historicamente? São frutos de um consenso?

A perspectiva histórica dos direitos fundamentais nas ordens jurídicas internas remonta o final do século XVIII, cujo escopo era evitar o arbítrio do Estado por meio de um sistema jurídico de limitação do poder. É relevante, pois, mencionar que o liame entre os direitos fundamentais e o Estado de Direito é indissociável, visto que, simultaneamente, constituem limitações ao poder estatal⁹¹.

Destarte, a limitação ao poder político do Estado possui antecedentes históricos com raízes nos primórdios do mundo antigo, cuja origem como direito natural do homem fora marcado por diversas transformações sociais, culturais, fáticas, por concepções doutrinárias e jurídicas, que possuíam o objetivo de atender às necessidades da sociedade, eclodindo, assim, um novo paradigma de Estado.

Em face dessas constatações, enfatiza-se que a positivação dos primeiros direitos fundamentais ocorreu com as primeiras declarações do século XVIII que elegeram e reconheceram alguns direitos da pessoa humana como direitos fundamentais e os revelaram nos primeiros textos constitucionais em um processo peculiar⁹².

⁹⁰ Neste sentido, Barroso (2010, p.30) indica que esse novo contexto foi construído com base em diversos elementos, dentre os quais “o reconhecimento da força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática pós-positivista de interpretação constitucional alçaram a Constituição para o centro do sistema jurídico”. Continua o autor sua reflexão afirmando que “passou ela [a Constituição] a desfrutar, não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também, sobretudo, de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura de suas normas e pela normatividade dos princípios” (BARROSO, 2010, p.30).

⁹¹ Não é à toa que os direitos fundamentais possuem a faceta de limitar o poder estatal e eventuais arbitrariedades cometidas por este, que não possuindo mais o viés absolutista encontra-se adstrito ao Direito. Coaduna-se com Sarlet (2010b, p. 36) que “a história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem”.

⁹² Com Canotilho (2003, p. 353), compreende-se que o processo de positivação dos direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo. Não basta qualquer positivação. É necessário, pois, assinar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no cumeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os direitos do homem seriam meras esperanças,

A partir da Declaração Francesa e da Declaração Americana, os direitos individuais foram reconhecidos como *fundamentais*⁹³. Entretanto, tradicionalmente se reconhece a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789⁹⁴ como o marco destes direitos, em virtude do seu caráter universal, difundido por toda humanidade.

Coadunando com Canotilho (2003, p. 378), destaca-se, ainda, o aspecto da constitucionalização e o caráter da fundamentalidade⁹⁵, que nada mais é do que, nas palavras deste autor, “a especial dignidade de protecção dos direitos num sentido formal e num sentido material”.

Informados pela historicidade, pode-se afirmar que os direitos fundamentais, assim como todos os outros direitos, não são um dado, mas *algo construído* ou, por melhor dizer, em permanente construção. Entende-se amparado em Andrade (2001, p.49) que estes “triunfaram politicamente nos fins do século XVIII com as revoluções liberais” e foram se ampliando para proteger a pessoa humana e sua dignidade, no tempo e no espaço, considerando todos os movimentos culturais dos povos na história recente das liberdades⁹⁶.

aspirações, idéias, impulsos, ou até, por vezes, mera retórica política, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional.

⁹³ Neste diapasão, registra-se, dentre tantos outros autores, com Sarlet (2010a), que a Declaração dos Direitos dos Povos da Virgínia em 1776 é considerada a primeira declaração de direitos fundamentais do Estado Moderno. Igualmente, merece ênfase a Declaração Americana de 1787 e a Declaração Francesa de 1789 ou Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Estas constituições tinham como peculiaridade comum, à luz do autor supracitado, sua profunda inspiração jusnaturalista e o reconhecimento aos homens de direitos naturais, inalienáveis, invioláveis e imprescritíveis.

⁹⁴ Ratificando, o ensinamento de Ferreira Filho (2010, p. 37) consoante o qual “a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 possui primazia entre as declarações pois é considerada como o modelo a ser seguido pelo constitucionalismo liberal. Daí a sua incontestável influência sobre as declarações que, seguindo essa orientação, se editaram pelo mundo afora até a primeira Guerra Mundial”.

⁹⁵ Adentrando, pois, na análise dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988, frisa-se o entendimento de Sarlet (2010a, p. 91) pelo qual o acervo jurídico fundamental é “composto por todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integrados ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)”.

⁹⁶ Interessante reflexão é a que indica que este processo de construção de um amplo sistema de proteção à pessoa humana atrela-se à ampliação das liberdades. Neste sentido, Andrade (2001, p. 50) consoante o qual estes direitos foram considerados “fundamentalmente como liberdades, esferas de autonomia dos indivíduos em face do poder do Estado, a quem se exige que se abstenha, quanto possível, de se intrometer na vida econômica e social. São liberdades sem mais, puras autonomias sem condicionamentos de fim ou de função, responsabilidades privadas num espaço autodeterminado. Liberdades individuais que, no entanto, não são caoticamente ou anarquicamente

É com base naquilo que se denominou lema da construção liberal da sociedade política (liberdade, segurança e propriedade), conforme ensina Andrade (2001), que os direitos fundamentais, em sua concepção originária, eram reconhecidos como *liberdades*, determinadas pela vontade do seu titular, e *garantias individuais* que, em uma seara institucional, “assegurava a não intervenção dos poderes públicos- em qualquer caso, enquanto direitos de defesa dos indivíduos perante o Estado” (p.51).

Considerados limites apenas à intervenção do Estado, o acervo jurídico individual foi valorizado por discursos liberais como o de Tocqueville (1978) que identificou a igualdade com a democracia e enunciou que o processo de desenvolvimento das instituições democráticas é inevitável e, portanto, necessário seria lutar pela preservação das liberdades, porque se livres, iguais também serão⁹⁷.

É neste espaço e momento de inquietações e transformações socioeconômicas que o poder político é reivindicado pelas classes não proprietárias e oprimidas. Reforça-se, pois, com Andrade (2001), que não adianta ser livre se não existirem condições para que o gozo destas liberdades seja com dignidade e bem-estar. O postulado da igualdade passa a ser a bandeira de luta de grupos que, organizados, transfiguram-se em movimentos e partidos de massa e reconhecem no sufrágio um programa político de curto prazo.

Os direitos de liberdade se diversificaram e passaram a ser o sustentáculo do repúdio à opressão, em um processo dinâmico de democratização política, conforme descreve Andrade (2001, p.52-54)

aparece-nos, então, com determinação suficiente, um conjunto de direitos políticos, que, enquanto direitos de participação na vida política, se distinguem bem dos direitos de defesa [...] Os direitos de intervenção na vida política passam a ser considerados como manifestações indispensáveis da dignidade do cidadão. [...] Os direitos de voto e o direito de ser eleito [...] O direito a tomar posse do cargo para que se é eleito [...] e o de exercer esse cargo até nova eleição [...] completam a forma jurídica que sustenta o processo eleitoral, reforçando o seu peso constitucional e

entendidas, pois actuam num contexto social e político organizado, onde procuram a segurança colectiva em contrapartida da qual aceitam (aceitaram) limitar-se”.

⁹⁷ Analisam este entendimento Barroso e Andrade. O primeiro indica que “para o constitucionalismo liberal, os direitos fundamentais eram vistos assim, sob essa ótica estritamente subjetiva e individualista. Visavam resguardar a liberdade dos diferentes entes sociais de intromissões estatais. Mas isso não era o bastante. Essa liberdade individual não garantia o bem-estar e a boa ventura dos indivíduos e da comunidade que compunham. Ao revés, muitas vezes dava margem à violência, opressão, desigualdades e disputas injustas no seio da sociedade. Era necessário tomar as rédeas da situação, instituindo-se mecanismos econômicos, políticos e sociais de disciplina dessas relações jurídicas, protegendo os entes sociais mais vulneráveis e promovendo a paz, justiça e bem-estar comunitários (BARROSO, 2005, p.13-14)”.

assegurando uma protecção mais efectiva dos métodos e valores democráticos. [...] A luta contra a discriminação e o arbítrio generaliza-se e o princípio da igualdade impõe-se como princípio geral regulador de toda a matéria dos direitos fundamentais. [...] Por último, [...] ao valorizar-se um certo sistema de organização da vida política e de legitimação do poder, os direitos fundamentais e, em particular, a igualdade de todos no uso e fruição desses direitos, passaram a estar intimamente ligados à forma de governo. A democracia torna-se, nesse contexto, numa *condição* e numa *garantia* dos direitos fundamentais e, em geral, da própria liberdade do homem.

Pelo entendimento de Andrade (2001), o indivíduo acabou por se tornar um *ser dependente*: ora, com todo processo de industrialização e progresso técnico, os homens foram atraídos para as cidades e se inseriram em um novo ritmo de vida, vislumbrando um bem-estar material. Gozando de uma ambiência de privações (do tempo, espaço e nas relações interpessoais) e de divisão do trabalho, as diferenças foram se revelando e o *status* de homens livres já não lhes bastava: foi necessária uma intervenção para a igualização dos indivíduos que, sem o *véu da ignorância*⁹⁸, reconheciam a competitividade como o sentido da existencialidade individual e, por consequência, ameaçava o fim da *harmonia liberal* até então apregoada⁹⁹.

Não obstante se valorizar o reconhecimento desta primeira dimensão de direitos, relevante perceber que a experiência liberal conduziu, por derradeiro, a uma situação de injustiças, fazendo emergir uma problemática questão social que acabou por afetar, também, o poder dominante. Com Andrade (2001), indaga-se: como se lidaria, em uma sociedade dividida, conflituosa e desigual, com os problemas causados pelas doenças, velhice, pelos acidentes de trabalho e pela pobreza?

Enraizados nos riscos gerados e nos impactos negativos da industrialização, vislumbrou-se a necessidade, portanto, de um comportamento

⁹⁸ Segundo Rawls (2005), o *véu* é uma das principais características da denominada *posição original*. Com ele, os contratantes estão em condição de equilíbrio. Sobre a posição de equilíbrio, frisa-se que “nesta situação, ninguém conheceria sua posição na sociedade, nem a posição de sua classe e nem mesmo o seu *status* social ou a parte que lhe caberá dentro da distribuição do conjunto de bens e das capacidades naturais ou de sua inteligência, força ou semelhante. Assume-se também que as partes não conhecem seus diferentes conceitos de bem ou suas propensões psicológicas particulares (p.33). Por conseguinte, ignorantes, livres e, portanto, iguais e sem demandas específicas a serem pleiteadas.

⁹⁹ Neste novo contexto e segundo as análises de Andrade (2001, p. 55), “o Estado começa a ser cada vez mais solicitado a intervir na vida social e a Administração ultrapassa definitivamente a sua condição aparente de esquadra de polícia e repartição de finanças. Não foi apenas uma intervenção de necessidade, que durasse apenas enquanto as guerras mundiais desarticularam a sociedade privada e mobilizaram os recursos para uma administração marcial. Terminadas as guerras, verifica-se que a sociedade mudou: a paz social não se reduz já à ordem nas ruas, pressupõe e responsabiliza a Administração na caminhada para um Bem-Estar susceptível de medida, com base nos critérios de determinação do futuro que os conhecimentos técnicos vão pondo à disposição das vontades colectivas. Exigem-se do Estado medidas de planeamento económico e social, uma intervenção directa e dirigente na economia, um sistema completo de prestações nas várias áreas da vida social”.

ativo¹⁰⁰ do Estado na realização da justiça social por meio de uma atuação que efetive direitos inerentes às pessoas de Direito. Por conseguinte,

[...] surge uma nova categoria de direitos, designados por direitos a prestações ou, relativamente a serviços existentes, por direitos de quota-parte. Distinguem-se das liberdades e dos direitos de participação democrática, desde logo porque representam exigências de comportamentos estaduais positivos- embora a contraposição indivíduo-Estado não desapareça, esbate-se na medida em que os direitos não são, em si, direitos contra o Estado (contra a lógica estadual), mas sim direitos através do Estado. A título de exemplo, poderá recorrer-se à generalidade daqueles direitos que costumam ser designados por direitos sociais: certos direitos dos trabalhadores, direitos à habitação, à saúde, à segurança social, à proteção de jovens e idosos, ao ensino, à cultura, etc. Esse tipo de direitos cumpre-se pela organização de um sistema estadual, que, especialmente através de leis e de actos da Administração, deve definir e executar, conforme as circunstâncias, políticas (de trabalho, de habitação, saúde e assistência, ambiente, ensino, etc.) que facultem e garantam o gozo efectivo dos bens constitucionalmente protegidos (ANDRADE, 2001, p.57).

Com Tavares (2011), os direitos fundamentais sociais são alicerçados nas concepções de pluralismo e da democracia e tornam a pessoa humana juridicamente credora de prestações positivas¹⁰¹ do Estado, sendo produtos, portanto, do reconhecimento da insuficiência e fragilidade do mercado como *arena* de justiça social¹⁰².

¹⁰⁰ Interessante reflexão nos dá a obra de Alexy (2008, p.202) quando, ao discorrer sobre os direitos fundamentais sociais como direitos subjetivos afirma que os direitos a ações positivas são aqueles que “o cidadão tem, contra o Estado [...] Trata-se de um direito a uma ação positiva fática quando se supõe um direito de um proprietário de escola privada a um auxílio estatal por meio de subvenções, quando se fundamenta um direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma pretensão individual do cidadão à criação de vagas nas universidades. O fato de a satisfação desse tipo de direitos ocorrer por meio de alguma forma jurídica não muda nada no seu caráter de direito a uma ação fática. É indiferente para a satisfação do direito de que forma ela ocorre. Decisivo é apenas o fato de que, após a realização da ação, os proprietários de escolas privadas disponham de meios suficientes, que os necessitados disponham do mínimo para sua existência e que exista uma vaga na universidade para aquele que quer estudar”.

¹⁰¹ Corroborando com esse entendimento, Silva (2010, p.287) enuncia que tais direitos consistem em “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade, proporcionando exercício efetivo da liberdade”.

¹⁰² Sobre esta temática, ênfase interessante foi dada por Vera da Silva Telles. Analisando a historicidade e a importância destes direitos para a justiça distributiva e para a igualização dos homens livres informa que “são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo. Com variações, esses direitos foram incorporados no correr desse século, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, nas Constituições da maioria dos países, ao menos do mundo ocidental. No Brasil, essa concepção universalista dos direitos sociais foi incorporada muito tardiamente, apenas em 1988, na Nova Constituição, que é uma referência política importante em nossa história recente, que foi celebrada como referência fundadora de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez 20 anos de governos militares. É importante saber que estes direitos estão inscritos na lei e é importante lembrar que, em algum momento na história dos países, fizeram parte dos debates e embates que

Pautando-se naquilo que Lima (2010) diz ser uma das finalidades dos direitos de 2ª dimensão (a redução das desigualdades sociais) e por estes constituírem mecanismos de mudança social e não de manutenção do *status quo*, apoia-se no entendimento de que os direitos fundamentais sociais protegem o ser humano situado em uma ordem comunitária (social)¹⁰³.

Assim, inseridos em uma realidade complexa, o homem visto como titular e destinatário das regras de poder (BONAVIDES, 2009a, p. 602) é, também, reconhecidamente *socialmente situado*. Logo, a pessoa humana titulariza e deve gozar, pois, concretamente da efetivação dos direitos que realizam a sua dignidade¹⁰⁴.

Os direitos tornaram-se, pois, menos individualistas e manifestaram-se sob a ótica da chamada *função social* que, conforme Andrade (2001), se materializa em uma sintonia entre o *individual e o coletivo*. Mitiga-se, pelo entendimento deste autor, a vontade dos indivíduos em prol do interesse coletivo a fim de que haja uma satisfação maior das necessidades dos indivíduos vistos como integrantes de um grupo e não isoladamente.

Outra ponderação importante é que a materialização do conteúdo dos direitos fundamentais sociais depende da existência de recursos. Ou seja, a efetivação dos direitos de 2ª dimensão geram gastos e são produtos de decisões políticas. Entende-se, então, com Galdino (2005) que os direitos não nascem em árvores nem constituem produtos de uma neutra e linear atividade de reconhecimento e positivação, o que implica na constante análise econômica do processo de efetivação, vocação última do direito positivado, já que há possibilidade destas decisões resultarem em escolhas trágicas visto que, por vezes, os recursos

mobilizaram homens e mulheres por parâmetros mais justos e mais igualitários no ordenamento do mundo (TELLES, 1999, p. 173)".

¹⁰³ Sobre isto, Sarlet (2010c, p. 149) informa que a denominação *direitos fundamentais sociais* objetiva, em princípio, a criação e a garantia de uma igualdade e liberdade material (real), seja por meio de determinadas prestações materiais e normativas, seja pela proteção e manutenção do equilíbrio de forças na esfera das relações trabalhistas. Neste sentido, considerando os aspectos referidos, poderíamos conceituar os direitos fundamentais sociais- na esteira da magistral formulação de Jorge Miranda- como direitos à liberdade da opressão social e da necessidade.

¹⁰⁴ Por este posicionamento, vale frisar que conforme Andrade (2001, p. 59), a concretização dos direitos sociais indica que a pessoa humana supera a ambiência liberal e deixa, portanto, de ser "portador abstracto e isolado de interesses primários, pré-sociais, que esgrime sua autonomia como regra e condição de um contrato social".

disponibilizados para a concretização destes direitos são escassos ou podem vir a atender outras demandas consideradas mais urgentes¹⁰⁵.

Por seu turno, verificou-se uma nova gama de direitos, consequência de novas tendências e das relações complexas que nutrem a contemporaneidade. Destaca-se o desprendimento do *Homem-indivíduo* e a nova trilogia *Segurança, diversidade e solidariedade* que, segundo Andrade (2001, p.62), “procura responder, no plano constitucional, aos novos desafios”. É o que se denominou de *terceira dimensão* dos direitos fundamentais ou direitos de solidariedade ou *difusos*.

Reconhecidos como direitos fundamentais no final do século XX, esta categoria de direitos possui a fraternidade e a solidariedade como fundamentos principiológicos e, conforme anota Bonavides (2009a), revestem-se de altíssimo teor de humanismo e universalidade, além de reconhecer o gênero humano como destinatário precípua.

A fim de imprimir originalidade aos interesses difusos¹⁰⁶, Mancuso (2005, p.86) apregoa a necessária diferenciação entre os direitos difusos e coletivos a partir da análise das respectivas naturezas jurídicas, já que

[...] conquanto os interesses coletivos e difusos sejam espécies do gênero *interesses meta (ou super) individuais*, tudo indica que entre eles existem pelo menos duas diferenças básicas, uma de ordem quantitativa, outra de ordem qualitativa: sob o primeiro enfoque, verifica-se que o interesse difuso concerne a um universo maior do que o interesse coletivo, visto que, enquanto aquele pode mesmo concernir até a toda humanidade, este apresenta menor amplitude, já pelo fato de estar adstrito a uma “relação-base”, a um “vínculo jurídico”, o que lhe permite aglutinar-se junto a grupos sociais definidos; sob o segundo critério, vê-se que o interesse coletivo resulta do homem em sua projeção corporativa, ao passo que, no interesse difuso, o homem é considerado simplesmente enquanto *ser humano*.

Com base em todo este aporte teórico, resta analisar o direito fundamental à segurança pública. Enquadrar a segurança pública em uma das dimensões aqui estudadas não se revela tarefa fácil.

¹⁰⁵ Portanto, sublinha-se o entendimento de Andrade (2001, p. 59) pelo qual “o conteúdo concreto desses direitos depende dos recursos sociais existentes e é determinado por opções políticas, por vezes conjunturais, na sua afectação. Enquanto direitos de quota-parte, estão especialmente condicionados pela sua disponibilidade pelos poderes públicos, pela riqueza social a distribuir e pelas decisões colectivas de distribuição. Não são apenas direitos limitados ou limitáveis por uma função social: são, em si, direitos sob reserva de possibilidade social”.

¹⁰⁶ A construção dogmática em Andrade (2001, p. 62) aduz que os direitos difusos “não são basicamente direitos de defesa, nem direitos de participação, nem de prestação, principalmente dirigidos ao Estado, mas formam um complexo de todos eles, direitos circulares, com uma horizontalidade característica e uma dimensão objectiva fortíssima, já que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos gozados, são ao mesmo tempo bens comunitários de que todos são titulares- e aliás, não só todos os vivos, mas ainda os elementos das gerações futuras, na medida em que esteja em causa a sobrevivência da sociedade”.

Destarte, em consonância com o PNUD (2006), o vocábulo segurança vem do latim *securus*, significando ocupar de si mesmo, estado de não-preocupação¹⁰⁷. No âmbito jurídico, denota as medidas destinadas à garantia de integridade das pessoas, comunidades, bens e instituições.

A Constituição da República Federativa do Brasil, com base no princípio da segurança das relações jurídicas como mantenedor da ordem pública, trata da segurança pública no preâmbulo; no capítulo I (direitos e deveres individuais e coletivos); no capítulo II (direitos sociais) e no artigo 144 do texto constitucional, que especifica, sumariamente, a estruturação das instituições policiais no Brasil. Neste sentido, Aveline (2009, p. 180) assevera que a Constituição de 1988

[...] albergou o valor segurança como valor supremo e fundamento condicionante da atuação e legitimador do modelo de Estado Democrático de Direito por ela adotado. Incluiu, ainda, a segurança entre os direitos fundamentais e os direitos sociais, fazendo com que o direito à segurança seja visto como uma espécie de cláusula geral, submetendo o Estado a um dever de concretização e realização do direito fundamental à segurança em suas diversas dimensões.

A segurança pública é, pois, direito fundamental previsto na Constituição de 1988, de alta complexidade e de natureza singular, dada a possibilidade de, por diversas razões, tornar-se encaixável aos *moldes* de todas as 03 dimensões dos direitos fundamentais aqui explanadas.

De fato, desde a Revolução Francesa e a Revolução Americana, o direito fundamental à segurança pública é discutido. Constatou-se literalmente no artigo 1º e no artigo 3º da Declaração de Virgínia de 1776¹⁰⁸; no artigo II da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão; e no artigo VIII da Constituição da França de 1791¹⁰⁹. Em todos os diplomas citados, manifestou-se como um direito individual oponível ao Estado e atrelado ao direito à liberdade.

¹⁰⁷ Para Gomes (2008, p.02), estar em segurança é uma qualidade do que está seguro; e seguro é estar livre do perigo. Ao aglutinar-se pública- é o que é destinado ou pertencente ao povo, à população. Portanto, a expressão segurança pública implicaria em manter a todos livre do perigo.

¹⁰⁸ Prescreve a Carta promulgada em 1776, em seu artigo 1º que “todos os homens nascem igualmente livres e independentes, tem direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança” e o artigo 3º que “o governo é ou deve ser instituído para o bem comum, para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade. Dos métodos ou formas, o melhor será que se possa garantir, no mais alto grau a felicidade e a segurança e o que mais realmente resguarde contra o perigo de má administração”.

¹⁰⁹ Assim entendia a Constituição Francesa de 1791, em seu artigo 3º: O poder legislativo não poderá fazer nenhuma lei que possa prejudicar e obstaculizar o exercício dos direitos naturais e civis, consignados no presente título e garantidos pela Constituição. Mas como a liberdade consiste em só fazer aquilo que não possa prejudicar os direitos de outrem e a segurança pública, a lei pode

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 referiu-se ao termo *segurança individual* assim como a Constituição de 1934, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 durante o regime do Estado Novo e a Constituição de 1946. Na Constituição de 1967, percebe-se uma inovação quando, no contexto do golpe militar, a segurança é prevista em dois dispositivos: um no capítulo destinado ao Poder Executivo em seção intitulada “Da Segurança Nacional” e o outro no capítulo destinado aos “Direitos e Garantias Individuais” presente no título II intitulado “Da declaração de direitos” com redação próxima¹¹⁰ ao caput do artigo 5º da Carta Magna vigente. Concorde-se com a análise de Mertens (2007, p.42) pela qual

[...] a leitura global dos artigos não deixa dúvidas de que o constitucionalismo brasileiro, relativamente ao tema, como de resto no que tange a outras matérias, até 1946 acompanhou a doutrina de matriz liberal vigente no ocidente. A partir de 1967, a nosso ver e independentemente da carga ideológica contida na Carta, pode sob certo ângulo ser considerado uma evolução, já que traz à tona dois aspectos que hoje são tidos por essenciais no estudo da segurança pública: a noção de responsabilização e comprometimento da sociedade civil; e a faceta coletiva do direito à segurança.

A concepção do direito fundamental à segurança pública como de 1ª dimensão norteou também o Constituinte de 1988 que, por opção política, além de fazer previsão no preâmbulo da Constituição, enquadrou também este direito no mesmo capítulo destinado aos direitos à vida, liberdade, propriedade e igualdade¹¹¹.

Por outro viés, a efetivação do direito fundamental à segurança pública, indubitavelmente, perpassa uma atuação positiva do Estado através da prestação de um serviço público. Segundo classificação desenvolvida por Canotilho (2003), notam-se as características do direito fundamental à segurança como um direito à prestação, com função de defesa perante terceiros e, portanto, o direito de obter algo (proteção e segurança) se dá

[...] através do Estado (poderes públicos), ao qual se impõe o dever de adotar medidas positivas destinadas à sua preservação (manutenção e/ou restauração), isto é, medidas que evitem seja ele desrespeitado por terceiros e consequentemente sejam lesados outros direitos igualmente fundamentais- vida, patrimônio, liberdade, etc. (MERTENS, 2007, p. 25).

estabelecer penas contra os atos que, ao atacarem a segurança pública ou os direitos de outrem, sejam nocivos à sociedade.

¹¹⁰ O artigo 150 da Constituição de 1967 assim dispunha: “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”

¹¹¹ O artigo 5º de nossa atual constituição prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

Neste sentido, a experiência brasileira de constitucionalização do direito fundamental à segurança pública mostra que o constituinte também optou pela previsão deste direito no rol dos direitos fundamentais sociais, inserindo-o ao lado de outros direitos fundamentais de 2ª dimensão¹¹².

Indubitavelmente, o direito fundamental à segurança pública implica gastos devido à atuação do *Estado-Protetor* que por meio da organização de um serviço público específico almeja cumprir com esta finalidade. Cumpre destacar a existência no Texto Constitucional de regras jurídico-organizatórias definidoras dos órgãos encarregados da função de segurança assim como de suas atribuições¹¹³. Exemplo disso é o artigo 144 da atual Constituição¹¹⁴.

Por fim, cumpre apresentar algumas notas acerca da titularidade difusa que caracteriza, também, o direito fundamental à segurança pública. Entende-se este como um desdobramento direto do direito à paz (BONAVIDES, 2009) e informado pelos postulados da solidariedade, da fraternidade e do respeito entre os homens.

Ou seja, por última concepção, este direito pode ser enquadrado na terceira dimensão, ao se refletir que sua efetivação depende de uma “atitude social pró-ativa e da materialização da consciência do respeito mútuo entre os homens, membros de uma sociedade” (MERTENS, 2007, p. 26). No caminho do que foi explanado, valoriza-se a lição de Alvim (2006, p. 92-93):

[...] se o Estado (poder público) não tem o dever de garantir a segurança individual às pessoas, consideradas *uti singuli*- pois seria impossível destinar um guarda para proteger cada uma-, tem-no, porém, se consideradas *uti universi*, tratando-se de um direito difuso à segurança; mas, nem por isso, menos concreto do que o direito subjetivo. Como os direitos difusos gozam de proteção legal (art. 129, III, CF e 81, parágrafo único, I, CDC), fica evidente que essa garantia se estende ao próprio direito

¹¹² São direitos sociais, segundo o artigo 6º da CRFB/88, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e a alimentação, na forma desta Constituição.

¹¹³ Segundo análise de Mertens (2007, p.44), tais regras demonstram “a preocupação do legislador em normatizar em nível constitucional, ainda que basicamente, a organização do serviço público de segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar porque, do ponto de vista dos cidadãos, além de não deixar dúvida quanto à fundamentalidade e essencialidade do Direito, traz certeza e segurança jurídica no que diz respeito aos órgãos que desempenharão primordialmente cada atribuição. Em segundo, pois do ponto de vista da Administração Pública, a existência constitucional de regras jurídico-organizatórias determinando quais serão as instituições da União, dos Estados e dos Municípios encarregadas de prover a segurança e quais as atribuições (competências) de cada uma, facilita a organização e a execução do trabalho, evitando conflitos e sobreposições numa área cujo cerne de atuação- e a receita para a efetividade desta- é muitas vezes a intervenção imediata”.

¹¹⁴ Pelo artigo 144 da CRFB/1988, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

de segurança- gerando dever do Estado de prestá-la- e que, uma vez violada pela omissão do Poder Público na adoção de providências efetivas para garanti-la, faz incidir o disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição, garantidor do acesso à Justiça e instrumento de cidadania.

Destarte, considerando que os direitos fundamentais na contemporaneidade informam-se pela característica da complementariedade e que, segundo entendimento peculiar da doutrina de Andrade (2001), a teoria dimensional dos direitos fundamentais aponta para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a sua unidade e indivisibilidade, considera-se importante ressaltar a manifestação do direito fundamental à segurança pública como um direito pluridimensional e de alta complexidade¹¹⁵.

Especificamente, na escurteira lição de Santin (2004, p. 78-79),

[...] em qualquer análise de geração ou onda de direitos não se pode prescindir da inclusão e atenção do direito à segurança pública pela sua grande importância para a vida em sociedade. O direito à segurança pública enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito de personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública.

Visualiza-se a necessidade deste reconhecimento na medida em que tal direito implica um dever de proteção à pessoa humana a fim de que esta se desenvolva, livremente, almejando sua plena realização. Com Bonavides (2010a), coaduna-se com entendimento de que a dignidade da pessoa humana encontra-se atrelada à concretização constitucional dos direitos fundamentais em um momento histórico de sua afirmação como valor supremo em termos de *existencialidade* concreta.

Logo, a partir do estudo do direito fundamental em comento, entende-se que não há apenas uma obrigação estatal e de particulares em abstenção de ingerência no âmbito de proteção dos bens jurídicos tutelados; mas também uma obrigação de atuação e participação na realização, em seu maior grau, dos direitos fundamentais que implicam deste e que servem como meio para concretizá-lo.

Partindo destas concepções acerca do enquadramento do direito fundamental à segurança pública e entendendo-o como produto/implicação da

¹¹⁵ Faz-se remissão ao autor que entende a segurança pública como um direito fundamental “pluridimensional, que guarda ampla conexidade e relação de complementariedade com todos os demais direitos fundamentais, sendo deles ao mesmo tempo pressuposto e garantia indissociável, uma vez que de sua existência e efetividade depende o exercício daqueles (MERTENS, 2007, p.27)”.

efetivação de tantos outros direitos, sublinha-se a necessidade de superação da concepção da convivência perfeita e isenta de conflitos visto que

a paz não representa um lugar metassocial a ser atingido com maior ou menor rapidez, ao contrário do que afirmaram em algum momento os ideais de progresso, desenvolvimento ou modernidade. Na mesma direção, a paz como ordem ideal- a sociedade pacífica- também representou um obstáculo conceitual quando da interpretação dos fenômenos da violência nas sociedades concretas. O estudo efetivo da paz implica o abandono de qualquer concepção que suponha um estágio de paz ideal. Ao contrário, supõe a identificação dos espaços de violência historicamente construídos pelas sociedades (CIIIP, 2004, p. 24-25).

Em dispositivo específico, o *caput* do artigo 144 da Constituição de 1988 aduz que a segurança pública¹¹⁶, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ademais, por ordem pública, em consonância com o previsto no artigo 21 do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, deve-se entender um conjunto sistematizado de normas que possuem a finalidade de ordenar as relações empreendidas em sociedade, em todos os seus níveis, com o fito do bem comum¹¹⁷.

Com base neste amparo constitucional e infraconstitucional, não restam dúvidas do reconhecimento pela comunidade política brasileira que a violência e o delito constituem os maiores entraves para o fortalecimento dos estados e governos democráticos, influenciando, significativamente, no desenvolvimento humano de seu povo e no enfraquecimento das instituições democráticas.

Assim, ratifica-se com Dias Neto (2006, p.87) que “o campo da segurança pública é resultado de uma forma específica de leitura da realidade” (p.87).

Sendo assim, segundo o PNUD (2006, p. 11), vários são os fatores que colaboram para a atual situação de insegurança, destacando: a) as atitudes culturais que propiciam ou favorecem o uso da violência nas relações interpessoais, comunitárias ou que menosprezam conceitos de proteção dos direitos humanos e

¹¹⁶ Já pautado em publicação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a segurança pública, em um conceito formal, relaciona-se à atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei (BRASIL, 2011).

¹¹⁷ Transcrição do artigo 21 do Decreto 88.777/93: o conjunto de regras formais que tem por escopo reger as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 2011)

garantias judiciais; b) o crescimento urbano desordenado; c) a desconfiança nas instituições e atitudes complacentes com condutas contrárias à lei; d) o enfraquecimento e a deterioração da situação familiar; e) os fatores de risco diversos como a vulnerabilidade trazida pelo álcool, drogas e uso de armas de fogo; f) as razões de origem institucional; g) e um histórico desgoverno da segurança.

Por fim, salienta-se que, como consequência deste contexto histórico, a segurança pública foi concebida como um tema estritamente policial e, por isso, excluiu-se, conseqüentemente, a participação da comunidade e dos governos locais, reduzindo, em geral, a segurança às técnicas policiais, mitigando o seu caráter *jusfundamental*. Urge, pois, uma política que concretize o direito fundamental à segurança pública, aqui em comento, no seu mais alto grau de realização em consonância com os valores democráticos e que se comprometa com a proteção e o desenvolvimento da pessoa humana.

3.2 O PRONASCI como política pública de enfrentamento às violências e à criminalidade: a engenharia do Programa no Estado Democrático de Direito Brasileiro

Indubitavelmente, uma política pública é instrumental para a efetivação de um direito fundamental previsto. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania como política pública¹¹⁸ pretende ser um meio de efetivação¹¹⁹ do direito fundamental à segurança pública no contexto do pós-1988 do Estado Brasileiro.

Assim, para que seja este instrumento de efetivação de direitos fundamentais previstos, uma política pública se desenvolve por uma série de movimentos, articulados e independentes.

O processo das políticas públicas, conforme Silva (2001), se dá a partir do reconhecimento do problema (a questão social a ser discutida); a adoção de uma alternativa política para enfrentamento da situação-problema; a implementação ou

¹¹⁸ Neste sentido, a política pública constitui “uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas” (SILVA, 2001, p.37).

¹¹⁹ Por efetivação, na obra de Barroso (2010, p.82), entende-se todo o processo de “realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza aproximação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”. Com este autor, concorda-se que o pressuposto básico para a efetivação de um direito é entender que este foi positivado, revelado em norma, para concretizar-se, ou seja, realizar-se, tornar-se real.

execução dos programas sociais, como a fase de materialização daquilo que foi formulado a partir do problema; e, por fim, a avaliação desta política a fim de verificar se esta foi suficiente para alteração da realidade que a que se propôs intervir.

Em consonância com as diretrizes do PRONASCI (PNUD, 2006), almeja-se superar a transitoriedade dos governos e articular com as demais políticas públicas o enfrentamento da situação de violência. À luz de uma contextualização e estudos epistemológicos sobre o fenômeno da violência e suas implicações, com o PRONASCI a pena privativa de liberdade tornou-se questão de segurança pública; a modernização, a formação e a remuneração do policial passam a ser pauta de discussão; as políticas públicas de segurança passaram a ser redimensionadas, gestadas e executadas em âmbito local, a partir de demandas específicas da sociedade; ações de prevenção e repressão são aplicadas simultaneamente, como forma de enfrentamento da criminalidade; e, por fim, defende-se a criação de uma rede social, com fomento às ações que previnam os delitos e amplie a solução não-violenta de conflitos, a partir da identificação das áreas mais violentas para intervenção direta e incisiva, reconhecendo a cidadania e a dignidade para, depois, implementar políticas que visam garantir a segurança de determinado lugar.

Neste ambiente de expectativas e diversos interesses, o Governo Federal lançou, em agosto de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania¹²⁰. Objeto e produto de colóquios e discussões, regulamentado em agosto de 2007 por meio da Medida Provisória nº 384 convertida na Lei 11.530/07 de 24 de outubro de 2007 e alterada pela Lei 11.707/08, marcos normativos deste programa, o PRONASCI deve ser

Art.1º- [...] executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública (BRASIL, 2011).

¹²⁰ Nesta esteira e conforme o relatório *Segurança Pública com Cidadania*, elaborado pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI é 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, 2010, p.02)”.

A opção pela expressão *segurança cidadã*, segundo Mesquita Neto (2006), deve-se ao fato de que durante os regimes ditatoriais no Brasil, a temática da segurança pública foi confundida e tratada como assunto apenas ou prioritariamente relacionado às forças policiais e às forças armadas, ficando excluídas do desenvolvimento todas as outras organizações do sistema de justiça criminal e as organizações da sociedade civil.

A qualificação *cidadã* para a política de trato à segurança pública manifesta, corroborando com Mesquita Neto (2006), 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, ainda mais, durante o seu processo de maturação¹²¹.

Percebe-se o que há de novo quando a análise se dá pautada no dinamismo do contexto histórico, político-social, de reconhecimento e inquietação, sobretudo, por novas demandas e formas de conviver em sociedade.

Neste ínterim, a própria intervenção do Estado na questão foi redimensionada.

À luz da configuração do próprio pacto federativo, entende-se, atualmente, que a política de atendimento do Estado no que tange a efetivação do direito fundamental a segurança deve ser desenvolvida de forma integrada, mediante instrumento de cooperação federativa entre órgãos e entidades federais e Estados, Distrito Federal e Municípios.

Um ente federado para aderir ao PRONASCI deverá aceitar as condições previstas no marco normativo, sem prejuízo do disposto na legislação e do pactuado no instrumento de cooperação, a saber:

Art. 6º- [...]

I- criação de Gabinete de Gestão Integrada;

II- Garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do PRONASCI;

III- Participação na gestão e compromisso com as diretrizes do PRONASCI;

IV- Compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e urbanização;

¹²¹ Adentrando nesta análise, o PNUD (2006, p.02) indica que “as políticas públicas de segurança constituem nesse novo cenário um conjunto de intervenções públicas levadas a cabo por diferentes atores estatais e sociais (públicos e privados) com o fim específico de abordar e resolver aqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) de caráter violento e/ou delitivo que provoquem lesões aos direitos e liberdades das pessoas em um determinado âmbito espacial e temporal. Trata-se, pois, de uma política de controle de violência e do delito, mediante prevenção, repressão e investigação administrativa dos mesmos e/ou persecução penal dos responsáveis pelos delitos”.

- V- Comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VI- Disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para a mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;
- VII- Apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VIII- Compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, militares, bombeiros e servidores do sistema penitenciário
- IX- Compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade (BRASIL, 2011).

O marco normativo do PRONASCI é visionário, em relação às previsões legais das políticas de segurança pública de outrora, por preconizar a integração e a atuação em conjuntos dos entes federados para tratamento a ser dado a um problema que desconsidera quaisquer limites impostos ao seu enfrentamento.

Uma estruturação fechada na qual a implementação e a gestão da política caberia apenas a um órgão do Estado ou ente da federação prejudicaria a atuação integrada que se propõe para o enfrentamento do problema.

Além disso, como fruto da abertura democrática, da constatação da necessidade de alternativas, da presença de organizações e serviços municipais nas cidades e de sua proximidade com as comunidades, constatou-se um ambiente favorável para a descentralização das políticas de segurança pública. Este processo de descentralização, segundo Mesquita Neto (2006, p.23) contribuiu para o fomento, inclusive, de políticas municipais de segurança que facilitam

- a) o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local, sensíveis às expectativas da população;
- b) o estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre estas e organizações da sociedade;
- c) a operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Neste mister, considerando que as políticas públicas de segurança cidadã são orientadas para a redução de crimes e violências e para a promoção da segurança do cidadão em nível local, elas são desenvolvidas no intuito de reprimir violências e situações de crime e, preventivamente, promover ações diversas que evitem ou diminuam a criminalidade e o sentimento de medo e insegurança oriundos da expectativa de vitimização (PNUD, 2006). Buscam-se, medidas, que reduzam os fatores de risco e que aumentem os fatores de proteção de crimes e violências,

pautando-se, inclusive, em experiências realizadas em diversos países e contextos¹²².

No Brasil, com base em algumas experiências de *Segurança Cidadã* implementadas em algumas cidades (Diadema e Guarulhos-SP e Recife-PE), procurou-se identificar as características comuns ao êxito das ações referentes a este programa destacando, dentre outras,

A existência de uma política de gestão municipal do processo que formule, implemente e avalie as mudanças, rompendo com a tradição de desgoverno do setor; e a execução de políticas integrais, por meio de políticas de prevenção social, que atenuem as causas do delito; e de prevenção institucional ou situacional, que responda, com eficiência, à situação de violência e ao delito já cometido, baseadas em teorias desenvolvidas pelas Ciências Criminais, que associam, de maneira simbiótica, prevenção e combate a criminalidade (PNUD, 2006, p.27).

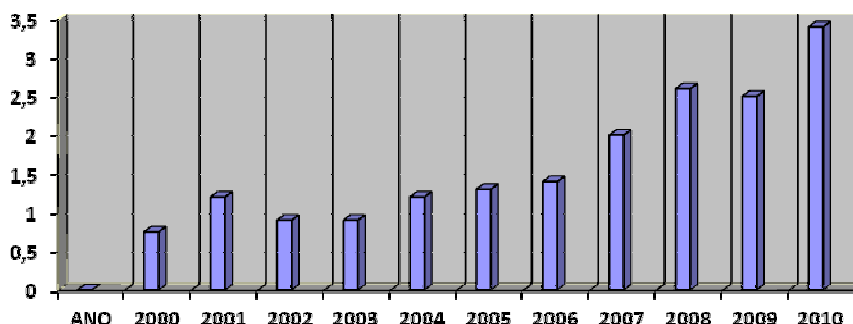
Verificada a sua importância e a aptidão para enfrentamento da questão, com dotação orçamentária de 6,7 bilhões de reais, sendo 3,5 bilhões previstos para a construção de presídios e aparelhamento das forças de segurança, 300 milhões de reais em inteligência policial e 1,6 bilhão em projetos sociais para prevenção (BRASIL, 2010), o PRONASCI buscou aliar em seu plano de trabalho, atividades de repressão e prevenção de delitos e violências.

Destarte, resta sublinhar o avanço significativo no *quantum* destinado aos investimentos em segurança pública, a partir do ano 2000, conforme depreende-se do gráfico abaixo:

¹²² Nos Estados Unidos, segundo Rolim (2006), a experiência da segurança pública cidadã se manifestou pela atuação do policiamento comunitário, marcado pela descentralização dos serviços e a construção de pequenas delegacias, que serviram como pontos de referência à comunidade e apoio logístico ao patrulhamento. Pautou-se, conforme o autor citado, na confiança da comunidade no policial; pelo apoio da comunidade para a coleta de informações sobre a violência no local, para a identificação de tendências, assim como os riscos de vitimização; e pela organização da comunidade, a fim de que participe ativamente do processo de gestão das políticas de segurança. Já em Bogotá, capital da Colômbia, segundo o PNUD (2006), o combate à violência homicida e a conscientização dos cidadãos de suas responsabilidades reduziu, drasticamente, as taxas de homicídios dolosos praticados e as mortes cometidas em acidentes de trânsito. A redução da ocorrência dos demais delitos em 40% deve-se ao compromisso das administrações distritais em assumir a problemática relativa à convivência e à segurança como sendo problemas de caráter local, devendo ser resolvidas por autoridades da própria jurisdição.

Gráfico 1 - Evolução dos investimentos em Segurança Pública

Em R\$ Bilhões



* Os dados de 2000 a 2009 referem-se aos valores empenhados e os de 2010 ao previsto na Lei Orçamentária

Fonte: Coordenação Geral de Orçamento e Finanças – Ministério da Justiça

Por todo este investimento que perfaz aproximadamente 07 vezes o valor investido no ano 2000, as metas gerais do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, segundo publicação oficial do Ministério da Justiça (BRASIL, 2010), visam beneficiar direta e indiretamente mais de 03 milhões de pessoas, dentre profissionais da segurança pública, jovens e suas famílias, além de buscar a redução do número de homicídios (média atual de 29 para cada 100 mil habitantes) para a taxa dos 12 homicídios para este mesmo *quantum* da população até os 04 anos posteriores à sua implementação.

Passemos à análise da engenharia do Programa, em conformidade com os marcos normativos e os documentos oficiais, incluindo as diretrizes para a implementação e gestão orientadas pelo PNUD e os relatórios de monitoramentos e avaliações publicados pelo CGPLAN/MJ.

3.2.1 Ações estruturais

No âmbito das ações estruturais, destacam-se os projetos de modernização das instituições de Segurança Pública e do Sistema Prisional; a valorização dos profissionais que compõe as polícias visando o seu aperfeiçoamento; e o projeto de enfrentamento à corrupção.

3.2.1.1 Modernização do sistema prisional e das instituições de segurança pública

Ao prever recursos para a reforma do sistema penitenciário, ratificou-se o entendimento de que a crise da pena privativa de liberdade tornou-se temática pertinente a segurança pública. A prisão, sem dúvida, é fator criminógeno¹²³.

Partindo desta problemática e vislumbrando uma intervenção devida, o PRONASCI propõe a oferta de mais de 30 mil vagas prisionais em todo território brasileiro, divididas em unidades especiais, destinadas aos jovens, homens e mulheres, de 18 a 24 anos.

Os estabelecimentos penais femininos terão 256 vagas em um custo de R\$ 7 milhões, cada um, e os que já existiam receberão as reformas necessárias para a criação de áreas destinadas às mães de recém-nascidos.

Para os jovens, as novas vagas a serem criadas tornarão possível a separação de detentos por faixa etária e pela natureza do crime cometido, evitando o contato de jovens que cometeram pequenos delitos com presos de alta periculosidade ou líderes de crime organizado. Segundo o Ministério da Justiça,

O projeto do estabelecimento penal para jovens adultos tem aproximadamente 13.000 m², distribuídos da seguinte forma: Bloco de administração; de alojamento de agentes e da guarda; de saúde, tendo consultórios para psicólogo, assistente social, dentista, enfermagem, 04 celas de observação com solário; bloco de inclusão onde o apenado é cadastrado com seus pertences e barbearia; bloco de vivência individual, contendo celas individuais para cumprimento de pena, triagem, isolamento e salas e atividades como banho de sol e para encontros íntimos; bloco de visitas independentes onde as visitas não terão acesso à área de carceragem; bloco de serviços contendo lavanderia e cozinha; 02 blocos de vivência coletiva contendo parlatórios, bancadas de estudos e banheiro, celas para apenados com necessidades especiais, pátio de sol, pátio coberto, 06 salas que poderão ser utilizadas como sala de aula ou de informática; bloco de apoio às visitas contendo bancos e sanitários para familiares enquanto da espera para ingressar no estabelecimento; bloco de recepção e revista onde as visitas farão o registro e serão revistas (BRASIL, 2010, p. 03).

A partir desta arquitetura diferenciada, almeja-se atribuir um enfoque educacional para a execução da pena, com salas de aula, salas de computação e

¹²³ Corroborando com Molina (2006, p.257) ao afirmar que “a pena não ressocializa, mas estigmatiza; não limpa, mas macula. Como tantas vezes se tem lembrado aos ‘expiacionistas’; que é mais difícil ressocializar a uma pessoa que sofreu uma pena do que outra que não teve essa amarga experiência; que a sociedade não pergunta por que uma pessoa esteve em um estabelecimento penitenciário, mas tão-somente se lá esteve ou não”.

locais para prática esportiva, com fulcro no artigo 3º da Lei de Execução Penal, de 11 de julho de 1984¹²⁴.

Por seu turno, outras metodologias voltadas para a ressocialização e norteadas por uma perspectiva de humanização do cárcere são vislumbradas como novos meios a serem utilizadas na fase da Execução Penal.

Dentre elas, destaque para o método desenvolvido pela Associação de Proteção e Amparo aos Condenados (APAC), pessoa jurídica de direito privado, associação criada por voluntários em 1972, na cidade de São José dos Campos, no Estado de São Paulo e atualmente presente em vários estados brasileiros e em outros países como os Estados Unidos, Argentina e Canadá¹²⁵.

No âmbito das instituições relacionadas à temática da segurança pública parte-se da tônica de um trabalho integrado. Destaque para a Força Nacional de Segurança Pública; para a Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública e para a Campanha Nacional do Desarmamento.

A Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, para atender às necessidades emergenciais dos Estados, é composta por 500 homens que ficarão aquartelados, aguardando solicitação de intervenção por parte dos governadores ao governo federal. Tal estrutura foi inspirada nas forças de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) para atender demandas em territórios dominados pela criminalidade. Conforme a engenharia do Programa,

A Força Nacional atua em colaboração às forças estaduais no gerenciamento de crises de segurança pública e mediante pedido direto do Governador do Estado, subordinando-se diretamente ao Chefe da Unidade Federada. O efetivo da Força é composto por policiais cedidos temporariamente pelos Estados, que são treinados pelo MJ. Para atender as situações que demandam mobilização imediata, a Força Nacional conta com o Batalhão Escola de Pronto-Emprego (BEPE), que têm um efetivo de 584 militares, recebendo capacitação para agirem imediatamente em casos de desastres, ações emergenciais de polícia ostensiva e ações de preservação do meio ambiente. A Força Nacional realizou cursos, estágios e eventos acadêmicos no período de 2009 a 2010, em que foram capacitados 8046 profissionais de segurança pública dentre policiais militares, bombeiros e policiais civis. Quando retornam a seus estados, os policiais que estiveram no BEPE, além da sua capacitação, levam todos os equipamentos que utilizaram durante sua estada na Força Nacional. Isto

¹²⁴ A previsão neste artigo da LEP indica que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei” (BRASIL, 2011).

¹²⁵ Por tal método, a valorização humana e das atividades laborais ajudam a *salvar o homem e matar o criminoso* (OTTOBONI, 1999). Características relevantes deste método são a regionalização efetiva da política de atendimento penitenciário; a proximidade do apenado com a sua família; e a participação da sociedade civil local para, mediante incentivos do município em que se encontra a APAC, articular mecanismos de inserção social, facilitando a conquista da liberdade por etapas.

possibilita aos Estados, disporem, a custo zero, de uma tropa treinada e bem equipada ao cabo de um ano (BRASIL, 2010, p.15).

Já sobre a regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública, pactuado entre estados, municípios e União, a meta é articular ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública e de justiça criminal, baseando-se numa visão universalista de que o enfrentamento do crime deve ser feito por todos os entes federados.

E no que tange a Campanha Voluntária do Desarmamento, a ação se refere à publicação de material informativo e incentivo aos proprietários de arma de fogo a entregá-las, mediante indenização, com base no artigo 31 da Lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento)¹²⁶.

Outra vertente de atuação deste programa refere-se às instituições policiais.

A Constituição Brasileira de 1988 prevê a existência de forças policiais diversas. Em nível federal, a atuação da Polícia Federal; em âmbito estadual, a polícia civil e militar; e a força policial municipal que, de acordo com o artigo 144, § 8º da Carta Magna, possui a incumbência de proteger os bens desta unidade federativa, além de seus serviços e instalações.

Neste mister, segundo Hagen (2006), coaduna-se com a necessidade de reaparelhamento das polícias civis e militares, assim como a criação de uma base curricular unificada para a formação das polícias, o fortalecimento das experiências de policiamento comunitário e a ampliação da Rede Nacional de Especializações em Segurança Pública. Estes são alguns dos objetivos das políticas permanentes de formação e capacitação das polícias a fim de que estas estejam em conformidade com o novo ambiente constitucional e com os novos contextos e seus pleitos¹²⁷.

¹²⁶ Consoante o relatório publicado pelo Ministério da Justiça, “o resultado dos trabalhos de 2009 foi o registro de 1,2 milhão de armas e a entrega de, aproximadamente, 15 mil armas. Desde o início da campanha, mais de 550 mil armas foram entregues. A articulação do Governo Federal com a sociedade civil, por meio da Rede Desarma Brasil foi outro fator importante para o sucesso da campanha, que contou com o apoio da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG) e do novo Sistema Nacional de Registro de Armas (SINARM). No sentido de dar continuidade à Campanha Nacional pela Entrega Voluntária de Armas de Fogo, o MJ, em parceria com a Rede Desarma Brasil, prosseguirá com a organização e realização das Caravanas do Desarmamento, que ocorrem em todas as capitais, contando com a mobilização da sociedade civil organizada e de instituições de segurança pública, em especial da Polícia Federal. As caravanas estimulam debates que incentivam a entrega voluntária de armas de fogo e realizam treinamentos sobre como montar postos de entrega de armas (BRASIL, 2010, p.07)”.

¹²⁷ Criticamente, conforme Azor Lopes Júnior (2000, p.02), resta o “xeque-mate” a ser dado, não a esta ou aquela instituição policial dos Estados, mas a um modelo policial há muito carente de

Por conseguinte, destaque para a implantação da Escola Superior de Polícia Federal, pela qual novos espaços foram criados para estudos, pesquisas e capacitação de policiais, inclusive de outras corporações; e para a implantação do projeto que visa controlar as rodovias, com investimentos na compra de viaturas, material logístico, adequação de infra-estrutura e implantação de monitoramento eletrônico nas rodovias (BRASIL, 2010).

Espera-se, a partir deste novo paradigma da segurança pública, um modelo de policiamento mais próximo das comunidades e qualificado para uma devida intervenção, seja repressiva e/ou preventivamente.

3.2.1.2 Valorização dos profissionais da segurança pública e dos agentes penitenciários

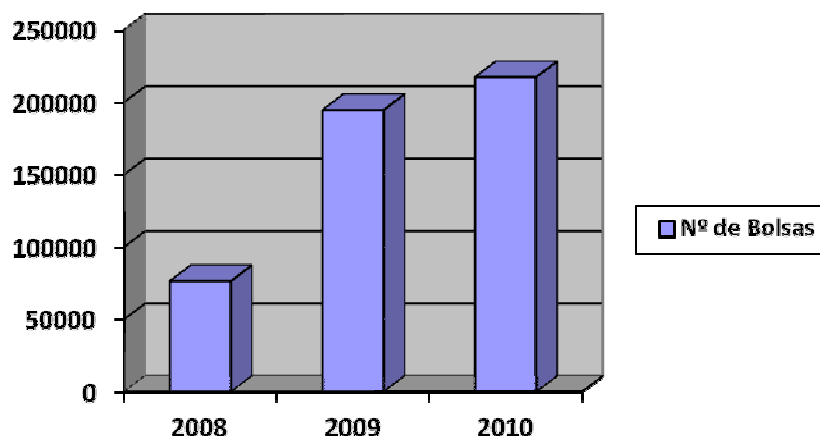
O Programa prevê em sua engenharia diversas ações que visam a valorização dos profissionais da segurança pública no Brasil, contemplando policiais, agentes penitenciários e corpo técnico-administrativo.

Uma das principais ações do PRONASCI, com este objetivo, é o Bolsa-Formação para os policiais e agentes penitenciários. Por tal medida, visa-se valorizar o profissional, estabelecendo um piso salarial, estimulando-o em sua atividade e minimizando as suas vulnerabilidades no que tange à renda, moradia e outros. A bolsa está condicionada à frequência efetiva deste público-alvo a cursos de qualificação e atualização. Aduz o Programa que

[...] como incentivo à capacitação, o servidor recebe uma bolsa de R\$ 443,00. Em alguns estados, esse valor chega a representar um acréscimo de 40% do salário. Desde seu início, em 2008, até outubro de 2010, o programa já pagou cerca de R\$ 1.367.161.016,00 em bolsas, o que corresponde a 487.938 benefícios, contemplando 231.945 profissionais de segurança pública dentre policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais (BRASIL, 2010, p. 05).

Estima-se alcançar mais de 210 mil beneficiários, o que indica um quantitativo três vezes maior do que quando o programa foi implementado em 2008, conforme podemos depreender do gráfico abaixo apresentado:

Gráfico 02- Beneficiários do Bolsa-Formação



	2008	2009	2010
TOTAL	76.337	194.460	217.141

Fonte: Secretaria Executiva do PRONASCI – Ministério da Justiça

* Os dados de 2010 contabilizam os beneficiários até 12 de novembro.

Almejando a valorização e a motivação do profissional da segurança pública, a política prevê, ainda, o *Plano Nacional de Habitação para Profissionais da Segurança Pública*, com a oferta de 35 mil unidades populares a partir de um convênio com a Caixa Econômica Federal, destinado aos que receberem rendimento de até R\$ 1.400 mensais através da disponibilização de uma carta de crédito no valor de até R\$ 50 mil¹²⁸.

Por seu turno, o Programa fez previsão, ainda, de planos de formação e capacitação pela *Rede de Educação à Distância* e pela *Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública*, visando o aperfeiçoamento em temas como direitos humanos, cidadania, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro, ética, direitos humanos, gerenciamento de crises, sociologia e técnicas policiais. Sobreleva ressaltar que

A Rede Nacional de Educação a Distância (EAD) é uma escola virtual que disponibiliza, gratuitamente, o acesso dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem, ultrapassando quaisquer barreiras geográficas e sociais. Criada em 2005, a Rede EAD representou um salto

¹²⁸ Consoante o relatório do Ministério da Justiça, desde a instituição do Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, quase 1,6 mil profissionais da área de segurança pública já adquiriram imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal. O Plano, fruto de uma parceria entre o MJ e a Caixa, é uma das ações do PRONASCI, para valorização de policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários, peritos criminais e guardas municipais. Até outubro de 2010, 12 estados aderiram ao programa: Acre, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, e mais recentemente Rondônia, Amapá e Mato Grosso (BRASIL, 2010, p. 06)

qualitativo em termos de investimento no capital humano, na valorização do profissional e na melhoria das ações de segurança pública. Entre 2005 e 2009, os cursos do EAD capacitaram 760.295 policiais civis, militares, federais e rodoviários federais, além de bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários. Outra importante ação para capacitação e qualificação dos profissionais de segurança pública é a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), um projeto de educação permanente, democrática e qualificada, promovido a partir da parceria com instituições de ensino superior – que recebem investimentos para realizar cursos nas modalidades presenciais e a distância – para a promoção de pós-graduação na área de segurança pública. A RENAESP mobiliza 65 instituições de ensino superior, 350 docentes, 73 coordenadores acadêmicos, tem 5.250 alunos e está presente em 26 estados da federação (BRASIL, 2010, p. 05).

O plano de formação previsto pelo PRONASCI busca oportunizar instrumentos e meios para um melhor desenvolvimento das atividades executadas por estes profissionais. Destaca-se, ainda, a previsão no bojo da política (BRASIL, 2010) de investimentos em tecnologias não-letais e em serviços de inteligência¹²⁹.

Por fim, ressalta-se a importância da formação e de treinamento para o atendimento aos grupos considerados vulneráveis. Por tal ação, conforme o PNUD (2006), os profissionais da área da segurança pública serão preparados para tratar, com a dignidade devida, mulheres, homossexuais, afro-descendentes e outras coletividades. Interligam-se, nesta medida, as políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério da Justiça e pelas secretarias especiais de direitos humanos, de promoção de igualdade racial e de políticas para as mulheres.

3.2.1.3 Enfrentamento à corrupção

Dentro das ações estruturais localizam-se, também, os projetos que visam o enfrentamento da corrupção a partir da utilização dos laboratórios contra lavagem de dinheiro; a instituição de Ouvidorias e Corregedorias de Polícia; o combate ao tráfico de pessoas, aliando-se aos projetos que visam a valorização do profissional, com o intuito de enfraquecer qualquer prática policial que corrompa e fragilize a eficiência e a atuação das instituições encarregadas pela segurança pública.

¹²⁹ Segundo o PNUD (2006), o uso, pois, de pistolas que imobilizam o agressor sem causar danos à saúde, são apresentadas como novos mecanismos que garantiriam a integridade física do agressor e do policial. Os serviços de inteligência aliados ao Sistema de Comando de Incidentes são considerados, também, fundamentais para uma melhor efetividade da atividade policial, com ênfase nas ações de identificação, aplicação e produção de conhecimento e contra-inteligência, com objetivo de estabilizar a situação de conflito e proteger a vida e o meio ambiente.

Os laboratórios contra a lavagem de dinheiro, a partir da utilização de softwares voltados para o cruzamento de várias fontes tais como setores de inteligência policial e bancos de dados de órgãos públicos e privados, destinam-se à identificação prévia de casos de corrupção e está previsto para ser aplicado em todas as regiões metropolitanas atendidas pelo PRONASCI¹³⁰.

Com o intuito de aproximar a Polícia do cidadão, o PRONASCI prevê a criação e o fortalecimento das Ouvidorias de Polícia, em âmbito estadual, funcionando como local de recebimento, análise e encaminhamento das demandas da população.

Ainda como meio de controle da atividade policial e para prevenir e investigar atos ilegais e arbitrários cometidos por policiais civis e militares, as Corregedorias das Polícias Cíveis e Militares, segundo a estruturação do Programa, serão fortalecidas e seus corregedores passarão por cursos de capacitação e oficinas para uma atuação mais condizente com o ambiente constitucional. Sobreleva ressaltar que

[...] uma das prioridades do PRONASCI é o combate à corrupção e à violência policial. O fortalecimento das ouvidorias vai contribuir para o cumprimento desse objetivo. O PRONASCI defende ouvidorias independentes e autônomas como canal de controle social e aprimoramento das corporações. Além de aproximar a corporação do cidadão, as ouvidorias contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime [...] Está prevista a criação de um quadro de servidores com carreira própria para as corregedorias, para que atuem livres de pressões corporativas. A meta é atingir 330 profissionais até 2011 (BRASIL, 2010, p. 18).

Por fim, vale destacar que em pesquisa realizada pela Agência Brasil, órgão de pesquisa do Governo Federal, ficou demonstrado que 84,9% da população acredita que a corrupção nas instituições públicas pode ser combatida e que o Ministério Público e a Polícia Federal são os principais atores nesta política de enfrentamento (PNUD, 2006).

¹³⁰ Constitui uma experiência pioneira no Brasil e no mundo e segundo o Ministério da Justiça, a atividade de um LAB-LD é realizada por meio de um conjunto de equipamentos e programas de última geração de informática operados por profissionais altamente capacitados. São itens de *hardwares* e *softwares* aliados a uma metodologia especialmente desenvolvida por técnicos do MJ que, a partir de informações obtidas por investigações e documentos fornecidos por fontes parceiras (polícias, instituições financeiras e os próprios ministérios públicos), possibilitam o cruzamento de dados em tempo recorde para a constatação de ilícitos e a identificação de operações típicas de organizações criminosas (BRASIL, 2010, p.09).

3.2.2 Programas locais

Neste tópico, serão analisados diversos projetos que foram concebidos no intento de reduzir¹³¹ as vulnerabilidades de determinados segmentos da população. O pressuposto é de que as violências e os delitos são cometidos em determinados ambientes socioeconômicos, contra determinada faixa etária e em determinados locais. Os programas locais pautam-se na associação destes pressupostos e, considerando os interesses, racionalidades e expectativas existentes, almejam resgatar a dignidade e fomentar práticas para a paz.

Os programas locais destinam-se, pois, à integração do jovem e da família; à construção de um território e cultura de paz; e garantir a segurança e a convivência dos indivíduos. Cada projeto se desdobra em ações pontuais que devem ser aplicadas de acordo com a demanda e a realidade a que se destina.

3.2.2.1 Integração do jovem e da família

Reza o artigo 8º-A da Lei que institui o PRONASCI, com redação alterada pela Lei 11.707/08 que:

Sem prejuízo de outros programas, projetos e ações integrantes do Pronasci, ficam instituídos os seguintes projetos:

- I- Reservista Cidadão;
- II- Proteção de Jovens em Território Vulnerável- Protejo
- III- Mulheres da Paz; e
- IV- Bolsa-Formação (BRASIL, 2008)

O primeiro projeto que, ora se analisa, é o que visa a integração do jovem e da família. Aqui, a família é vista como unidade importante do processo de socialização do indivíduo. Desdobra-se tal projeto em ações como o *Reservista Cidadão*, o *PROTEJO* e o *Mulheres da Paz*.

O Projeto *Reservista Cidadão* visa atrair os jovens egressos do serviço militar e que podem ser manipulados pelas organizações criminosas, além de promover a campanha pelo desarmamento civil dos jovens, com incentivo financeiro para a entrega da arma. O projeto destina-se à capacitação destes jovens para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

¹³¹ O intento desses programas locais, por meio de ações pontuais implementadas em determinados lugares, é fomentar a inclusão social e, assim, reduzir as desigualdades e a iminência da violência estrutural. Entende-se, por seu turno, o desenvolvimento destas atividades como de relevante valor visto que assim se concretizam os objetivos previstos na Constituição da República fundados no valor da dignidade humana.

Pretendeu-se, por este, atingir 63 mil reservistas, disponibilizando R\$ 612 milhões em bolsas até 2011 (BRASIL, 2010).

Já o PROTEJO, que visa diagnosticar o perfil e a demandas de jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade, é destinado à formação e inclusão social de jovens expostos à violência doméstica ou urbana e de moradores de rua, nas áreas abrangidas pelo PRONASCI. A inclusão se dá a partir da identificação destes jovens e inserção destes em práticas esportivas, culturais e educacionais, por meio de cursos de capacitação com foco em direitos humanos bem como atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sadia convivência em suas comunidades. Ainda segundo o Ministério da Justiça, o PROTEJO

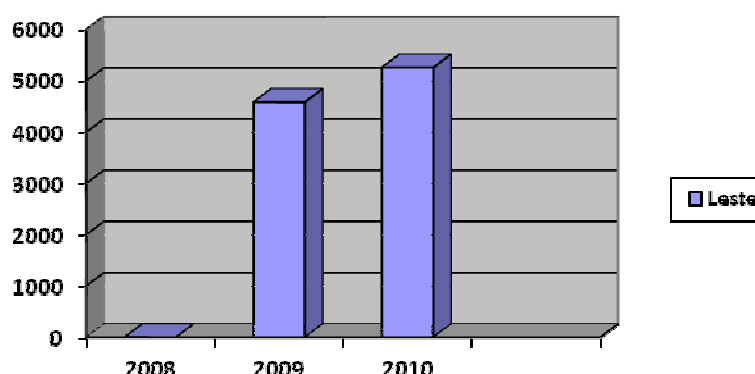
[...] desde 2008 envolveu 15.233 rapazes e moças de 15 a 24 anos, moradores de rua ou expostos à violência doméstica ou urbana. Tem como objetivo sensibilizá-los para uma participação social ativa, resgatando sua auto-estima e convivência pacífica nas comunidades em que vivem. Além de atividades educacionais, culturais e esportivas, os jovens participam do curso de formação cidadã e passam a atuar como multiplicadores da cultura de paz. Recebem pelo projeto, durante um ano, uma bolsa mensal de R\$ 100 (BRASIL, 2010, p. 05).

O Projeto *Mulheres da Paz* destina-se a capacitação de mulheres atuantes nas áreas sociogeográficas abrangidas pelo PRONASCI. Almeja a mobilização social para a afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e a prevenção e enfrentamento da violência de gênero¹³².

Pela inteligência do gráfico abaixo, percebe-se que a ação em comento tem alcançado novas mulheres desde o ano de sua implementação, cumprindo as metas de crescimento estabelecidas no bojo do Programa:

¹³² A implementação deste projeto, segundo relatório publicado (BRASIL, 2010), se dá por meio da identificação dos participantes por meio de assistentes sociais ligados ao PRONASCI; formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação, também, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica dos conflitos; desenvolvimento de atividades de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e colaboração e participação nas ações desenvolvidas pelo Protejo em comunhão com os Conselhos Tutelares, partindo do pressuposto que a liderança exercida por essas mulheres em suas comunidades pode contribuir para afastar os jovens da criminalidade. Neste sentido, concretiza-se o empoderamento destas mulheres que, enfrentando e discutindo todo tipo de opressão, colaboram na remodelagem do espaço e cultivam valores e novas práticas.

Gráfico 03- Crescimento do número de mulheres beneficiadas pelo *Mulheres da Paz*



	2008	2009	2010
TOTAL	*	4.586	5.261

Fonte: Secretaria Executiva do PRONASCI – Ministério da Justiça. Os dados consolidados em 2010 contabilizam as beneficiadas até outubro.

Outro destaque deste viés para integração do jovem e da família são as ações voltadas para a formação e resgate da dignidade do jovem encarcerado.

Por meio da execução de projetos educacionais que alfabetizem e proporcionem a inclusão destes jovens no mercado de trabalho, estima-se atingir 6,8 mil detentos, inclusive atrelando o estudo ao direito público subjetivo do condenado à remição da pena: a cada 12 horas de frequência escolar divididas, no mínimo, em 3 (três) dias, será um dia a menos de prisão, conforme previsto em Lei¹³³.

Dentre as pretensões do PRONASCI, destacam-se os diversos projetos desenvolvidos pelo Ministério da Educação, acentuando a tônica da intersetorialidade que norteia a política em comento e

[...] um deles é o Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação. A meta é promover a alfabetização de seis mil jovens presos que não tiveram a oportunidade de escolarização ou abandonaram a escola precocemente. Outra iniciativa [...] é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), estruturado pela Secretaria Nacional da Juventude. Por meio do programa, cerca de 30 mil jovens terão a oportunidade de cursar o ensino fundamental. O sistema penitenciário receberá ainda o Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja) que permitirá aos detentos cursar e concluir o nível médio integrado a cursos profissionalizantes. O PRONASCI também vai preparar os detentos para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o que possibilitará o acesso à formação universitária por meio do Pro Uni ou Universidade Aberta, ambos coordenados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2010, p.21).

¹³³ Trata-se da Lei 12.433/2011 que alterou a redação do artigo 126, I, da Lei de Execução Penal. A atividade escolar desenvolvida para reconhecimento da remição poderá ser de ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou, ainda, de requalificação profissional.

Ao lado deste intento, o projeto “Pintando a liberdade”, direcionado aos apenados, e o “Pintando a Cidadania”, voltado para as famílias dos presos, são articulados pelo Ministério dos Esportes. O primeiro almeja diminuir o ócio na prisão, ensinando o fabrico de materiais esportivos que poderão ser transformados em renda e forma de sustento quando egressos e o segundo consiste nas mesmas atividades só que realizadas pelos parentes dos presos visando o desenvolvimento de atividades laborais pela família junto com o apenado quando este retornar à sua comunidade¹³⁴.

Ressalta-se, ainda, o desenvolvimento dos projetos *Território de Paz* e de *Segurança e Convivência*. O PRONASCI atua, por tais mecanismos, no fomento de ações sociais que visam à prevenção dos delitos, viabilizando a criação de uma rede, em âmbito comunitário que amplie os espaços de soluções não-violentas de conflitos com a participação das famílias e das comunidades.

3.2.2.2 Territórios da Paz

O Projeto *Territórios da Paz* desenvolver-se-á pela ação de uma ampla rede em segurança pública.

Inclui-se, aqui, o trabalho de articulação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), pelo qual se pretende interligar as diferentes forças de segurança (polícia civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal e secretaria de segurança pública, representantes da sociedade civil e equipes multidisciplinares, compostas por assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos). Ratifica-se, pois, o entendimento de que as questões de segurança pública são complexas, interessam a todos os entes federados e devem ser discutidas e tratadas com a participação dos diversos sujeitos.

¹³⁴ Ratificando, segundo os documentos oficiais do PRONASCI, por este projeto “os presos aprendem a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Os produtos têm como destino as escolas públicas do país. Além de receberem uma bolsa, a participação do preso contribui para a remição de um dia de pena para cada três dias trabalhados. As mesmas atividades serão desenvolvidas pelos parentes dos jovens presos. O objetivo é que, após o cumprimento da pena, o preso retorne à família e, junto dela, possa desenvolver na comunidade o trabalho praticado na prisão (BRASIL, 2010, p. 22)”.

No que pertine à participação da sociedade para o desenvolvimento do denominado *Território de Paz*, sublinha-se a instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, espaços para a articulação entre comunidade e polícia, pelos quais os moradores, pela política, “terão a oportunidade de debater com representantes das polícias suas principais demandas e necessidades. Os agentes comunitários serão formados em técnicas de segurança pública e mediação de conflitos (BRASIL, 2010, p. 19)”.

Além de focar-se na convivência democrática entre a população e as autoridades, o PRONASCI preconiza o resgate e fortalecimento dos direitos de cidadania quando por meio destes Conselhos desenvolve ações sensibilizadoras e de conscientização sobre os direitos que os indivíduos possuem em relação, por exemplo, a serviços essenciais. O objetivo é, segundo a engenharia do Programa (BRASIL, 2010), fazer com que as pessoas, conscientes de sua cidadania, possam exigir a efetivação de seus direitos.

Ressalta-se, ainda, como instrumento para a efetivação deste programa local, a capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em direitos humanos com o objetivo de incentivar novas práticas e a instalação de núcleos de justiça comunitária, pelo qual as

[...] lideranças das comunidades serão capacitadas em oficinas para mediar conflitos e promover a coesão social. Essas lideranças serão identificadas por meio de parcerias com as justiças estaduais, governos estaduais e Secretaria Especial de Direitos Humanos. A mediação de conflitos pela comunidade apresenta-se como alternativa para promover a celeridade dos processos e a integração da população (BRASIL, 2010, p.10).

Indubitavelmente, a construção de uma cultura de paz em determinado território deve envolver e mobilizar os mais diversos sujeitos a fim de que haja uma devida transformação e esta perdure no tempo, pautando-se no novo ambiente e na nova forma de convivência ali celebrada.

3.2.2.3 *Segurança e Convivência*

Passa-se a apresentar o projeto Segurança e Convivência que atesta a *intersectorialidade* desta intervenção no problema da insegurança desenvolvida pelo PRONASCI.

Assim, as políticas desenvolvidas pelos diversos Ministérios se interligam a fim de resgatar a cidadania, afirmar a dignidade e amenizar as vulnerabilidades e as situações de violência e criminalidade.

Neste sentido, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania ao reconhecer que políticas de segurança são inviabilizadas quando aplicadas em localidades onde as necessidades básicas não são garantidas pretende, a partir de uma atuação conjunta do Corpo Ministerial, uma transformação de espaços e relações assim como fomentar novas atividades de prevenção. Analisam-se, pois, as intervenções dos Ministérios da Cultura, Educação, Saúde e Cidades.

As atividades culturais são consideradas apropriadas para a disseminação de uma convivência sadia e difusão de valores democráticos e plurais. Assim,

O Ministério da Cultura vai incentivar a disseminação de atividades culturais nas comunidades atendidas pelo Programa. Uma das ações é a revitalização das bibliotecas municipais [...], a instalação de Pontos de Leitura [...] equipados com um acervo de cerca de 500 livro e kits de informática para o uso da internet [...] os Pontos de Cultura serão um espaço onde os jovens serão incentivados a desenvolver atividades como música, teatro e dança [...] os museus comunitários são vistos como ferramentas relevantes para o desenvolvimento da manifestação das identidades, além da formação de percepção crítica e reflexiva da realidade por parte dos moradores. Cada museu contará com os serviços de cinco jovens e um idoso da própria comunidade, que passarão por um curso de formação. Eles serão chamados de *agentes da memória* (BRASIL, 2010, p.23-24).

Por seu turno, o Ministério da Educação em articulação com o PRONASCI atuará na ampliação do número de vagas na rede de ensino público e fortalecimento dos programas de Educação de Jovens e Adultos por meio de convênios celebrados com instituições públicas e privadas¹³⁵.

Pela atuação do Ministério da Saúde em consonância com o PRONASCI, o Programa Saúde da Família (PSF)

[...] será implantado e ampliado nas 11 regiões indicadas pelo PRONASCI. O Ministério da Saúde incluirá no PSF jovens das comunidades carentes capacitados pelo PRONASCI. Após a qualificação, estes jovens atuarão

¹³⁵ Segundo o Ministério da Justiça, “[...] no Brasil Alfabetizado, serão firmados convênios com instituições públicas ou privadas. A meta é atingir 60 mil jovens até 2011. O PROEJA vai proporcionar aos jovens a chance de frequentar o curso técnico de nível médio. O objetivo é formar 20 mil pessoas também até 2011. Já com o ENEM pretende-se capacitar cerca de seis mil jovens, durante o mesmo período, para a realização do exame. O objetivo é que o público-alvo da iniciativa possa ter condições de se candidatar a uma das vagas do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2010, p. 23)”.

como agentes comunitários e farão a ligação da sua comunidade com o Programa (BRASIL, 2010, p.24).

Por fim, a política em comento prevê em sua engenharia uma parceira com o Ministério das Cidades e que aproveitará algumas medidas já desenvolvidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹³⁶ como o Programa Habitar Brasil que fomenta a aquisição de moradias a preço de custo para aqueles que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Valoriza-se, pois, esta perspectiva de transformação desenvolvida pelo PRONASCI, no que tange a ações de intervenção na sociedade, a partir da criação de projetos que visam, de maneira mediata, construir um ambiente de paz: programas de inclusão social para jovens de baixa renda, que se iniciam com políticas de modelagem do espaço escolar, com capacitação para professores, fomento às atividades esportivas e culturais e difusão de técnicas de solução de conflitos. Os indivíduos alcançados por tais projetos receberão bolsas que objetivam a criação de uma rede comunitária de participação, em âmbito local, deste programa de segurança pública.

A lógica desta política, nesta forma diferente de lidar com as violências e a criminalidade, é resgatar a cidadania e efetivá-la para, depois, implementar políticas que visam garantir a segurança de determinado local.

O Programa Nacional com Cidadania emerge como um novo paradigma para a segurança pública no Brasil. Aliam-se ações preventivas e repressivas; moderniza-se o aparato estatal em todas as suas esferas e poderes; interligam-se políticas públicas que efetivem direitos sociais e oportunizem as necessidades básicas a fim de garantir, mediatamente, a segurança da população e, diretamente, o aumento da qualidade de vida em sociedade e, por fim, conclama-se o cidadão, para que no exercício pleno de sua cidadania, seja protagonista deste novo Programa.

¹³⁶ Amparado por recursos já previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), “serão recuperados espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes. Investimentos já previstos contribuirão para a melhoria da infraestrutura: preservação ambiental, erradicação das palafitas e ampliação de sistema de abastecimento de água” (BRASIL, 2010, p.22).

4 O PRONASCI E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE OUTRORA: o que há de preferível?

Ao compreender que a política pública expressa uma articulação/confronto de interesses e racionalidades, corrobora-se com o entendimento de Melo (1998) pelo qual a avaliação de políticas públicas não constitui um exercício desinteressado¹³⁷.

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.

Neste íterim, em um primeiro momento, procurou-se desvendar quais são as concepções de cidadania que norteiam 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, reflete-se sobre as prioridades eleitas para investimentos e se estas constituem inovação ou reprodução de uma concepção de segurança historicamente construída, conforme já estudado em capítulo anterior.

¹³⁷ 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”.

Por fim, mas não menos importante, 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.

Portanto, com base nas categorias eleitas, estudadas e problematizadas, fez-se uma avaliação política à luz do ordenamento jurídico inaugurado pelo Estado Democrático de Direito, enfatizando os valores constitucionais de proteção à pessoa humana.

4.1 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 sociedade¹³⁸, proporcionadas pelas inovações da realidade tecnológica e científica e o reconhecimento de novas demandas.

Assim, o conceito de cidadania que estudamos manifesta-se por três partes ou 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

¹³⁸ 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”.

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 cidadania e o sistema de classes capitalista estão em guerra no presente século¹³⁹.

Considerando que a pessoa humana deve ser valorizada em sua dignidade, independentemente de sua condição socioeconômica, partimos do entendimento 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)¹⁴⁰.

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, reflete-se sobre o resgate da cidadania como forma de realização em potencial da dignidade conferida aos indivíduos por meio da eleição

¹³⁹ 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)”.

¹⁴⁰ 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”.

desta dignidade como fundamento da República a partir da promulgação da Constituição em 1988.

Aspecto inovador, portanto, da presente 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 fundamentais¹⁴¹.

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.

¹⁴¹ 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).

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* 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 iguais¹⁴². 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

¹⁴² 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.

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 que se legitima por diversos setores da sociedade.

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) 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), 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 Brasileiro¹⁴³.

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.

¹⁴³ Corroborar-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”.

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.

4.2 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

[...] 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 prevenção¹⁴⁴.

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 sistêmica¹⁴⁵ 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.

Já em relação aos gastos realizados pelo PRONASCI, verificou-se que se 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.

¹⁴⁴ 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).

¹⁴⁵ 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.

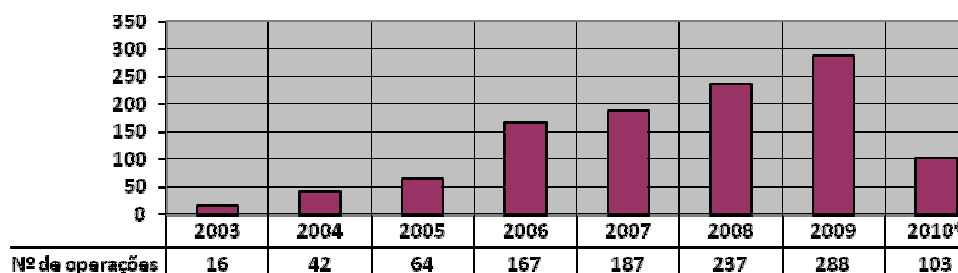
Embora a destinação dos recursos esteja prevista no marco normativo, resta a esta dissertação a tentativa de desvendar quais são os interesses e as racionalidades em matéria de segurança pública que legitimaram a dispare distribuição de recursos entre ações repressivas e preventivas a serem desenvolvidas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



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 reprodução do *status quo* e da lógica de dominação truculenta das classes menos favorecidas.

Ora, norteadas 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, interessada na efetivação do direito à paz, encontra-se cada vez mais sensibilizada pelo reconhecimento do medo como elemento inerente à realidade atual.

Segundo Pastana (2003), o medo experimentado sempre esteve aliado a determinados acontecimentos que poderiam concretizar, a qualquer momento, a expectativa de vitimização.

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. 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, ainda, 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.

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, urgente 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, portanto, do PRONASCI e que constitui uma atuação em conformidade com o Estado Democrático de Direito é a valorização das penas alternativas¹⁴⁶.

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 social¹⁴⁷, 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

¹⁴⁶ 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)

¹⁴⁷ 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), 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.

desenvolvam, rompam com as estruturas postas de dominação e adentrem em um devido processo civilizatório.

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 distorções¹⁴⁸.

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 cidadania¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Trata-se do preocupante problema do *medo do delito* e que, segundo Pastana (2003), altera os estilos de vida, gera comportamentos insolidários para outras vítimas, induz soluções imediatistas e infundadas além de legitimar, pautado numa racionalidade individualista, políticas criminais de inusitado rigor.

¹⁴⁹ 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

Considerando que toda política é alvo da atuação dos mais diversos grupos de pressão e sendo este um elemento próprio das democracias¹⁵⁰, 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.

Corroborar-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

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.

¹⁵⁰ 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. Condiçãoados 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”.

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 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 2011(WAISELFISZ, 2011) informa 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.

4.3 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 1988¹⁵¹.

¹⁵¹ Em transcrição sobre isso, “[...] o princípio participativo foi consagrado na nossa Carta Constitucional como elemento fundamental na formulação de políticas. Nesse momento, as questões

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 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 povo¹⁵² 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 Moraes 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

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).

¹⁵² Corrobora-se com o entendimento de Moraes 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*.

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: no caso, 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 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 indivíduos¹⁵³.

¹⁵³ Exemplo destes mecanismos foi a colocação de *trailers* 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.

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 instituem junto um agente capaz de alcançar exatamente isso. Portanto, a tarefa da ordem do dia é fazer a ágora¹⁵⁴ 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,

¹⁵⁴ 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”.

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

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.

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 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. À luz da teoria do conflito, infere-se que este é mola propulsora da convivência, não obstante a necessidade de que os conflitos sejam gerenciados a fim de que as relações empreendidas em sociedade sejam sadias e pacíficas.

Legitimam-se, portanto, os mecanismos de controle social informal e formal e frisa-se a importância que cada um possui para a configuração de um *Estado de Paz*;

4. 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;

5. Entendido como inovação por trazer em seu bojo uma simbiose de ações preventivas e repressivas, o PRONASCI almejou apresentar respostas e possibilidades para amenizar a situação de insegurança e medo que informam as relações no Brasil e concretizou alguns avanços além de alterar o ambiente brasileiro no que toca à participação da sociedade. A tônica é que sem resgate da dignidade e efetivação dos direitos de cidadania não se pode falar em segurança pública;

6. Visualiza-se o PRONASCI como um instrumental para a efetivação do direito fundamental à segurança pública que, conforme analisado, por uma teoria dos direitos fundamentais, constitucionalmente apropriada ao Estado Democrático de Direito, poderá ser enquadrado nas 03 dimensões, por possuir características de direito fundamental individual (relacionado à liberdade), de direito fundamental social por implicar uma atuação do Estado por meio da estruturação de um serviço público e, por fim, de direito fundamental difuso por se tratar de um desdobramento direto do direito à paz e revestido pelos fundamentos da fraternidade e da solidariedade. Sendo assim, o direito fundamental em comento é de alta complexidade e possui diversos desdobramentos, justificando, pois, a diversidade de âmbitos de atuação que o PRONASCI se propõe a intervir;

7. Abandona-se qualquer concepção que apregoa a possibilidade de um estágio de paz ideal e constata-se, portanto, que uma política pública é norteada por interesses, racionalidades e representa aquilo que os diversos sujeitos de uma determinada sociedade desejam e esperam. O PRONASCI, informado por este diagnóstico, almejou superar a transitoriedade dos governos e adquirir *status* de política de Estado a fim de dar continuidade ao tratamento e enfrentamento das questões pertinentes às violências e delitos aqui cometidos. Logo, este programa foi avaliado pelo presente trabalho à luz da compreensão da *nova cidadania* no contexto do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988;

8. 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;

9. 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;

10. 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;

11. 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 que, com o PRONASCI, assumiu responsabilidades como ente federado, já que a violência e, por conseguinte, a questão da segurança pública precisa ser analisada, sobretudo, na realidade local;

12. No que tange aos princípios de justiça social e estabelecimento de prioridades, verificou-se que o PRONASCI não pretende 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;

13. Ademais, sobreleva ressaltar que a política em comento realça a intervenção punitiva do Estado em áreas mais pobres, corroborando com a lógica etiológica 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*;

14. 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;

15. 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;

16. 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;

17. 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;

18. 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;

19. 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, traz 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

- 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.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVIM, José Eduardo Carreira. Direito à Segurança e Dever de Segurança- Ação civil pública como instrumento de defesa do cidadão. In: **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. São Paulo, v. 77, mai./jun. 2006.
- 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, 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**. Florianópolis: Revista Sequencia, 1995.
- _____. **Dogmática Penal: em busca da segurança jurídica prometida**. Tese de Doutorado em Direito. Florianópolis: 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.
- AVELINE, Paulo Vieira. **Segurança Pública como direito fundamental**. Dissertação de Mestrado (PUC/RS). Porto Alegre: PUC, 2009.
- 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.

BARREIRAS, Mariana Barros. Controle Social Informal x Controle Social Formal. In: SÁ, Alvaro Augusto de; SHECAIRA, Sérgio Salomão (orgs). **Criminologia e os problemas da atualidade**. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, nº240. São Paulo: Fórum, 2005.

_____. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. São Paulo: Renovar, 2010.

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

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

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Kant**. Brasília: UNB, 1984.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: UNB, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Malheiros, 2010a.

_____. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2010b.

BÓRON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001

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. Brasília: 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em: 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 Cíveis. 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.

CANOTILHO, J.J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.

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

CASTRO, Marcus Faro. **Democracia, Ética e Prática Judicial no mundo contemporâneo: uma abordagem weberiana.** In SOUZA, Jessé (org.). A atualidade de Max Weber. Editora Unb: Brasília, 2000.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ (CIIP). **Estado da paz e evolução da Violência.** Brasília: CIIP, 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.

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

DREIFUSS, A. **Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber**. Petrópolis: 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, 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.

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.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRAGOSO, Heleno Claudio. **Lições de Direito Penal**. 13 ed. São Paulo: Forense, 1991.

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.

GALTUNG, J. **Violencia, paz e investigación sobre la paz**. In: Investigaciones teóricas, sociedad y cultura contemporâneas. Alicante: Tecnos, 1996.

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.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social: uma análise das obras de Marx, Durkheim e Weber**. São Paulo: UNESP, 1994.

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.

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.

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.

HOBBS, 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.

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.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Sergio Fabris Editor: São Paulo, 2000.

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

LIMA, George Marlmstein. **Curso de Direitos Fundamentais**. Atlas: São Paulo, 2010.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitucion**. 6ªed. Madrid: Tecnos, 1999.

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

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**. São Paulo: RT, 2005.

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

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

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.

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.

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.

MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MILL, John Stuart. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo: Companhia Nacional, 1942.

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.

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.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso?- Método APAC**. 3ª ed. Paulinas: São Paulo, 1999.

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

PORTO, M.S.G. Análise weberiana da violência. In: COELHO, M. F. P; BANDEIRA, L.; MENEZES, M. L (orgs). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: UNB, 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.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010a.

_____. **A dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7ª Ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010b.

_____. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988**. 5ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010c.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da Segurança Pública**: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

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](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.

TAVARES, Andre Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata?. São Paulo: Cortez, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América:** textos selecionados. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os pensadores, 1978.

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.

WASELFISZ, 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.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1991.

_____. **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**. Florianópolis: Revan, 1991.