

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* - MESTRADO
EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

Luiz Fernando Portilio

***Violência e Criminalidade nas Cidades: Desafios para a
Implementação de uma Política Criminal Extrapenal no Brasil***

Passo Fundo – RS

2022

Luiz Fernando Portilio

***VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NAS CIDADES: DESAFIOS
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA CRIMINAL
EXTRAPENAL NO BRASIL***

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Antinolfi
Divan

Passo Fundo – RS

2022

CIP – Catalogação na Publicação

P852v Portilio, Luiz Fernando
Violência e criminalidade nas cidades [recurso eletrônico] :
desafios para a implementação de uma Política Criminal
Extrajudicial no Brasil / Luiz Fernando Portilio. – 2022.
1.256 KB ; PDF.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Antinolfi Divan.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de
Passo Fundo, 2022.

1. Criminalidade urbana. 2. Violência urbana. 3. Política
criminal. 4. Segurança pública. 5. Direito penal. I. Divan,
Gabriel Antinolfi, orientador. II. Título.

CDU: 343

Catalogação: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NAS CIDADES:
DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA
POLÍTICA CRIMINAL EXTRAPENAL NO BRASIL”**

Elaborada por

LUIZ FERNANDO PORTILIO

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Direito.

Aprovada em: 31/05/2022

Pela Comissão Examinadora

Dr. Gabriel Antinolfi Divan

Presidente da Comissão Examinadora
Orientador

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Coordenador PPGDireito

Dr. Josiane Petry Faria

Membro interno

Me. Edmar Viane Marques Daudt

Diretor Faculdade de Direito

Dr. Daniel Silva Achutti

Membro externo



TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de Direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca dele.

Passo Fundo/RS, maio de 2022.

Luiz Fernando Portilio
Mestrando

RESUMO

A Dissertação inserida na Linha de Pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder objetiva a análise crítica sobre as causas do desenvolvimento da violência e da criminalidade nas cidades, expõe as políticas criminais lastreadas em métodos extrapenais, e se configuram alternativas efetivas para a prevenção da violência e da criminalidade. Para tanto, utiliza-se a lógica operacional do método indutivo, a abordagem qualitativa e o procedimento legal-bibliográfico. O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo aborda as causas que levam ao crescimento do medo e da sensação insegurança nas cidades, que resultam na adoção de políticas criminais emergenciais que modificam o padrão de comportamento da população, estimulam a expansão da legislação penal, a ascensão do direito penal simbólico e as políticas públicas de encarceramento em massa. O segundo capítulo trabalha a questão dos obstáculos impostos para que as políticas criminais de caráter extrapenal sejam efetivadas, com destaque para as influências exercidas negativamente pela ideologia dominante, pela cultura da violência e pela marginalização das classes pobres, além de possíveis alternativas no campo da segurança pública baseadas na teoria da Escola de Chicago. O terceiro capítulo estuda as características determinantes que possuem os entes federativos municipais para a implementação de políticas criminais extrapenais. Apresentam-se nesse capítulo algumas experiências práticas realizadas em países ao redor do mundo e em municípios brasileiros. Encerra-se com a exposição de programas político-criminais extrapenais adotados recentemente em Pelotas, Niterói e Lajeado, todos estruturados sob as diretrizes do 'Pacto pela Paz'. A pesquisa retrata o acerto na hipótese central positiva de que a política criminal baseada em métodos extrapenais é efetiva para a prevenção da violência e da criminalidade nas cidades, considerando a possibilidade de atuação dos municípios em conjunto com os demais órgãos federativos e com a sociedade, bem como os resultados obtidos no campo da segurança pública por meio de programas de reestruturação urbana e social.

Palavras-chave: violência e criminalidade urbana, política criminal extrapenal, direito penal simbólico, Escola de Chicago, segurança pública municipal.

ABSTRACT

The Dissertation inserted in the Research Line Social Relations and Dimensions of Power aims to critically analyze the causes of the development of violence and criminality in cities, exposes criminal policies based on extrapenal methods, and configures effective alternatives for the prevention of violence and of criminality. For that, the operational logic of the inductive method, the qualitative approach and the legal-bibliographic procedure are used. The work is structured in three chapters. The first chapter addresses the causes that lead to the growth of fear and the feeling of insecurity in cities, which result in the adoption of emergency criminal policies that change the population's behavior pattern, stimulate the expansion of criminal legislation, the rise of symbolic criminal law and public policies of mass incarceration. The second chapter deals with the obstacles imposed for criminal policies of an extra-penal nature to be carried out, with emphasis on the influences negatively exerted by the dominant ideology, the culture of violence and the marginalization of the poor classes, as well as possible alternatives in the field of security. public education based on Chicago School theory. The third chapter studies the determining characteristics that the municipal federative entities have for the implementation of extracriminal criminal policies. This chapter presents some practical experiences carried out in countries around the world and in Brazilian municipalities. It ends with the exposition of extracriminal political-criminal programs recently adopted in Pelotas, Niterói and Lajeado, all structured under the guidelines of the 'Pact for Peace'. The research portrays the correctness of the positive central hypothesis that criminal policy based on extra-penalty methods is effective for the prevention of violence and crime in cities, considering the possibility of action by municipalities in conjunction with other federative bodies and with society, as well as the results obtained in the field of public security through urban and social restructuring programs.

Keywords: urban violence and crime, extrapenal criminal policy, symbolic criminal law, Chicago School, municipal public safety.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO I - MEDO E INSEGURANÇA NAS CIDADES.....	15
1.1 Como a violência e a criminalidade modificam o padrão de comportamento dos cidadãos.....	17
1.2 O direito penal simbólico como consequência da expansão da legislação penal nas cidades pós-modernas.....	22
1.3 O problema das prisões para as cidades: ressocializar ou segregar?.....	28
1.4 O papel das leis para o controle da criminalidade e as influências sócio-culturais em sua produção.....	34
CAPÍTULO II - POLÍTICA CRIMINAL E CIDADES: OS OBSTÁCULOS PARA A EFETIVAÇÃO DE PRÁTICAS EXTRAPENAIIS.....	41
2.1 Influências ideológicas e culturais na política criminal.....	43
2.2 A construção do pensamento punitivista no Brasil: a cultura da violência e a marginalização das classes pobres.....	50
2.3 A desorganização urbana e social e a política criminal da Escola de Chicago.....	57
2.4 Perspectivas para uma política criminal extrapenal.....	63
CAPÍTULO III – AS CIDADES E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS EXTRAPENAIIS PARA O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	70
3.1 Em busca de alternativas extrapenais no campo da segurança pública: o papel dos municípios e da comunidade.....	74
3.2 Programas extrapenais de prevenção à criminalidade: experiências internacionais.....	83
3.3 Programas extrapenais de prevenção à criminalidade: experiências nacionais.....	93
3.4 Novas experiências no campo da extrapenalidade: os pactos pela paz em Pelotas, Niterói e Lajeado.....	102
4 CONCLUSÃO.....	117
REFERÊNCIAS.....	123

INTRODUÇÃO

A dissertação doravante apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, está inserida na linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder, área de concentração Novos Paradigmas do Direito, apresentando a temática da violência e da criminalidade nas cidades e os desafios que são impostos para a implementação de uma política criminal extrapenal no Brasil.

O objetivo do trabalho é propor uma abordagem analítica e um conjunto de hipóteses a partir do pressuposto de que a violência e a criminalidade nas cidades provocam mudanças importantes no comportamento dos cidadãos, que passam a agir, em seu dia-a-dia, motivados pelo medo e pela sensação de insegurança. As principais conseqüências são a perda da confiança na solidariedade entre os integrantes da comunidade e a redução da coesão social, o que impede que a sociedade permaneça unida na busca pela resolução pacífica dos conflitos.

A pesquisa inicia-se em seu primeiro capítulo a partir de uma investigação sobre os motivos que levaram as cidades a perderem uma de suas principais características: o oferecimento de proteção aos cidadãos. Destarte, realizar-se-á no primeiro tópico uma análise sobre as conseqüências impostas pelo medo e pela sensação de insegurança nas cidades, que tendem a abalar a coesão social e modificar o padrão de comportamento dos cidadãos, fazendo com que adotem medidas direcionadas para o isolamento e de proteção contra agressores em potencial.

O segundo tópico deste capítulo comporta uma investigação sobre as medidas de proteção adotadas pela população que vive sob o signo do medo nas cidades, em que se destaca a expansão da legislação penal. Na busca para conter o avanço da violência e da criminalidade, dirigem-se aos poderes públicos para que promovam medidas emergenciais, o que se reflete na hipertrofia do direito penal e na lapidação do Direito Penal Simbólico. Ressaltam-se ainda as dificuldades impostas ao direito penal para se adaptar

às complexidades das relações sociais pós-modernas, em razão de ser um ramo do direito que tem baseada sua lógica normativa na segurança jurídica, na certeza e na previsibilidade.

No terceiro tópico a pesquisa orienta-se para a análise sobre as consequências da hipertrofia da legislação penal, especialmente a superlotação dos presídios. Sem capacidade de oferecer suporte para a ressocialização dos apenados, em razão de sua estrutura deficitária, as prisões se constituem em depósitos humanos que buscam atender aos interesses da classe dominante, servindo como locais de segregação para determinados tipos de indivíduos que desrespeitam as regras sociais. A abordagem deste tópico investe no sentido de desvendar como as prisões, que estiveram a ponto de desaparecer durante o século XX, acabaram ressurgindo como símbolo do punitivismo contemporâneo e se tornando organizações que incentivam a segregação social, pois, atrás de seus muros, encontra-se uma população carcerária composta de cidadãos excluídos socialmente.

No quarto tópico a pesquisa direciona-se para o modo como a construção legislativa penal se desenvolveu no Brasil, influenciada por fatores históricos e culturais. Sob o domínio de classes sociais que determinam as regras do jogo político, a legislação penal brasileira é também conduzida para a criminalização de condutas praticadas por elementos de classes menos favorecidas, ao mesmo tempo que deixa impune condutas transgressoras cometidas por indivíduos que integram as classes mais altas da sociedade. Destaca-se nesse tópico ainda a maneira como essa classe social favorecida adota estratégias para arrecadação de votos por meio de plataformas de campanha que contêm em seu bojo medidas de endurecimento de leis penais, em um nítido movimento em direção ao populismo penal no país.

O segundo capítulo desta dissertação terá como objeto de investigação os obstáculos que estão interpostos no país para a efetivação de políticas criminais extrapenais. O primeiro tópico acentua as influências ideológicas e culturais que são exercidas na construção das políticas criminais urbanas. Considerando que se trata de uma parcela da política geral, a política criminal

encontra-se sujeita também às variações ideológicas impostas pelas forças dominantes na sociedade. Dessa maneira nesse tópico a análise concentra-se no modo como a política criminal é utilizada muitas vezes como um instrumento de controle social, baseada em preceitos da ideologia dominante. De outra ponta será realizada uma análise também sobre a maneira como a cultura exerce um papel fundamental na condução das políticas criminais, destacando-se o fenômeno da 'cultura da violência', que tem a capacidade de fragmentar elementos das relações sociais.

O segundo tópico desse capítulo investe inicialmente em uma investigação histórica sobre a construção do pensamento punitivista no Brasil. O estudo busca desvendar quais são os elementos que permitem a ascensão do punitivismo no país, em que se evidenciam a cultura da violência e a marginalização das classes pobres. A cultura da violência seguramente persiste no pensamento coletivo da população brasileira, desde que o país ainda era colônia de Portugal, potencializada pela complexidade das relações sociais pós-modernas. Com relação à marginalização das classes pobres, o estudo abrangerá a influência exercida nesse campo pelo sistema capitalista, que insiste em promover a divisão de classes na sociedade e provocar a construção de estereótipos de criminosos sobre determinados grupos de indivíduos que residem em bairros pobres, especialmente moradores de favelas.

O terceiro tópico deste capítulo promove uma pesquisa inicial por soluções alternativas de prevenção à violência e à criminalidade nas cidades. Considerando que são fenômenos que têm como causa muitos fatores relacionados à desagregação urbana e social, nada mais lógico do que se distender uma pesquisa criminológica para os apontamentos de uma Escola Criminal que tem como pressuposto diversas estratégias de reestruturação urbana e social: a Escola de Chicago. Dentro desta escola destaca-se a teoria ecológica do crime, cujo conceito de cidade remete a um organismo vivo, que necessita de organização física e moral para que não se desenvolva a criminalidade em seu interior. Estes estudos que são capitaneados pela Escola

de Chicago no início do século XX destacam a influência exercida pelo ambiente na formação do indivíduo delinqüente, afastando-se definitivamente dos preceitos da Escola Positivista que davam predominância aos estudos das predisposições genéticas dos criminosos, na linha de pesquisa de Lombroso.

Diante dos apontamentos da Escola de Chicago, abre-se espaço para a possibilidade de implementação de estratégias político-criminais voltadas para a reestruturação urbana e social, o restabelecimento dos laços sociais e a remobilização das instituições sociais, entre elas, grupos de bairros, igrejas, escolas, etc. Além disso, o quarto tópico desse capítulo lança-se no estudo de perspectivas para a implementação de políticas criminais extrapenais. A pesquisa inicia-se nesse tópico um levantamento dos elementos históricos que levaram a política criminal a adquirir autonomia em relação ao direito penal, construindo um arcabouço teórico próprio, desatrelado do positivismo jurídico característico do direito penal. Nesse tópico a pesquisa investiga ainda a possibilidade de que a política criminal moderna venha a abarcar ações desatreladas de instrumentos repressivos. Com base na conceituação de política criminal moderna, proposta por Delmas-Marty, os estudos avançam na possibilidade de aplicação de práticas de controle social dissociadas das intervenções penais e da legislação penal, em que se destacam programas político-criminais de reestruturação urbana e de redução das desigualdades sociais.

Por fim, no terceiro capítulo a pesquisa se debruçará sobre as alternativas colocadas a disposição dos administradores públicos no campo da política criminal extrapenal, perpassando primeiramente pela necessária participação dos municípios e da comunidade em questões que envolvem a área da segurança pública. Em razão de sua maior capacidade de aproximação com os cidadãos, os municípios certamente possuem as melhores condições para perceber as necessidades e carências da população, inclusive no tocante aos assuntos relacionados à segurança pública. Esses entes federativos dispõem de muitas ferramentas que lhes permitem agir comunitariamente no âmbito da segurança pública, direcionando seus esforços

para a resolução de problemas sociais que influenciam de certa maneira o desenvolvimento da criminalidade.

Nesse tópico a pesquisa concentra-se inicialmente na capacidade de articulação que os municípios dispõem na implementação de políticas criminais de reestruturação urbana e social, focando em ações comunitárias que podem englobar os mais variados segmentos da sociedade, como, por exemplo, associações de bairros, entidades religiosas, lideranças locais, corporações da segurança pública, entre outros entes federativos.

No segundo tópico deste último capítulo as atenções se voltam para experiências no campo da política criminal extrapenal que já foram realizadas em outras cidades e países ao redor do mundo. Neste trabalho a pesquisa estará centrada em práticas que foram adotadas na África do Sul, por exemplo, país que possui uma estrutura social semelhante a do Brasil. Além disso, serão abordadas outras práticas de caráter extrapenal que foram implementadas em países como a Alemanha e a Espanha. Por fim, o estudo nesse tópico ainda abrangerá estratégias de sucesso na área da extrapenalidade que foram adotadas em três grandes cidades durante a década de 1990: Nova Iorque, Boston e Bogotá.

No terceiro tópico o estudo concentra-se em experiências realizadas no campo da política criminal extrapenal em alguns municípios brasileiros. Embora escassos no país, esses programas político-criminais estavam direcionados para a reestruturação urbana e social e obtiveram relativo êxito na redução de índices de criminalidade. A pesquisa se concentrará na avaliação desses projetos, implementados especificamente em São Paulo, no Jardim Ângela, além de Diadema, também no Estado de São Paulo, e em Canoas, no Rio Grande do Sul. Nesses municípios as ações de segurança pública não estavam voltadas para a repressividade, mas sim, convergiam para medidas de caráter alternativo, que contavam com a participação de diversos segmentos da sociedade, autoridades policiais, escolas, instituições religiosas e órgãos da sociedade civil. A meta era obter a diminuição dos índices de criminalidade por meio de medidas preventivas, através de programas direcionados para

questões relacionadas à proteção de grupos de risco e a reestruturação de comunidades carentes.

Por fim, o quarto tópico dedica-se à análise de projetos recentes no campo da política criminal extrapenal. São cidades brasileiras que adotaram há pouco tempo as diretrizes contidas no projeto denominado 'Pacto pela Paz', e que tem a iniciativa do Instituto Cidade Segura, organização da sociedade civil que oferece consultoria aos municípios para a elaboração de planos de prevenção à violência e à criminalidade.

Destacam-se nesse sentido os Pactos pela Paz implementados nas cidades de Pelotas, Niterói e Lajeado. Nas duas primeiras o êxito dos projetos pode ser observado através de uma pesquisa elaborada pelo IPEA, a qual apontou esses dois municípios entre as quatro cidades brasileiras que mais reduziram seus índices de criminalidade entre os anos de 2019 e 2020. Lajeado, por sua vez, também implementou seu Pacto pela Paz, ainda mais recentemente, em 2019, mas os seus indicadores até o momento parecem percorrer o mesmo caminho.

São projetos que certamente ainda estão em fase de experimentação e estudos, motivo pelo qual são escassos os trabalhos de pesquisa relacionados aos programas e aos resultados até o momento. Ressalta-se que este trabalho de dissertação no último tópico terá como base os dados fornecidos pelos próprios municípios em seus sites da internet, criados especialmente para o acompanhamento dos programas. Embora não sejam informações imparciais, elas servem para nortear os pesquisadores sobre o modo como os programas são desenvolvidos e executados pelos municípios, possibilitando ainda o acompanhamento dos resultados.

O método utilizado para a elaboração desta pesquisa é o indutivo, e a pesquisa terá em seu conteúdo teórico o aporte doutrinário contido em livros e artigos de diferentes disciplinas a serem tratadas.

Quanto ao procedimento, esse será o monográfico. Como instrumento para a realização do processo investigatório se utilizará a técnica documental, bibliográfica e a coleta de dados, com suporte em instrumentos normativos

internacionais e a legislação doméstica. Esta pesquisa tem como marcos teóricos aspectos da violência e da criminalidade nas cidades e o desenvolvimento de políticas criminais extrapenais.

Os elementos classificatórios doutrinários e as configurações políticas instáveis configuram-se como principais variáveis desta pesquisa, diante de divergências acadêmicas e sociais propostos por estudiosos que abordam o tema.

A base teórica de sustentação da pesquisa centra-se especialmente em Zygmunt Bauman, Teresa Pires do Rio Caldeira, Eugênio Raul Zaffaroni, Mireille Delmas-Marty, Gabriel Antinolfi Divan, Alba Zaluar, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Túlio Kahn, Fernando Veloso e Sérgio Guimarães Ferreira, os quais trarão pontos essenciais no trabalho, especificando conceitos fundantes no texto.

Justifica-se a realização da pesquisa em razão do impacto que as políticas criminais extrapenais podem ter para o desenvolvimento de uma abordagem mais humana e solidária no campo da segurança pública. Tendo em vista que o crime e a criminalidade são uma consequência de fatores ligados à desorganização urbana e social, se a sociedade pretende prevenir com efetividade a ocorrência dos delitos ou diminuir os índices de criminalidade, também deve buscar soluções em políticas criminais que estejam direcionadas para a reorganização/reestruturação urbana e social. Embora a violência e a criminalidade tenham atingido patamares nunca vistos nas cidades, os métodos de prevenção à criminalidade extrapenal no Brasil ainda continuam preteridos a uma eventual sobra de recursos, sendo que os investimentos de grande monta estão disponibilizados para ações repressivas e de segregação dos criminosos do convívio social.

CAPÍTULO I - MEDO E INSEGURANÇA NAS CIDADES

A convivência em grupo certamente é uma necessidade humana vital. Desde épocas remotas da história, é possível perceber que os seres humanos têm unido esforços para facilitar o seu desempenho nas mais diversas atividades, entre elas caçar, coletar alimentos, etc. Além disso, essa interação também se demonstra necessária sob o ponto de vista emocional, pois os indivíduos desenvolveram sentimentos mútuos de empatia entre si que servem como elemento de motivação para a continuidade da vida.

Por outro lado, quando a raça humana deixou de ser uma espécie nômade e começou a fixar residência, abriu espaço para o início de um empreendimento que acabou se consolidando nos séculos seguintes, tendo como principal característica oferecer segurança aos indivíduos: as cidades.

Por muito tempo essa função foi exercida de forma efetiva, todavia, em tempos modernos ou pós-modernos, a segurança oferecida aos cidadãos pelas cidades perdeu sua eficiência, motivada por muitas e variadas causas.

O primeiro capítulo, portanto, tem como objetivo oferecer uma explicação para a ocorrência desse fenômeno. As cidades passaram de territórios que tinham como finalidade proporcionar segurança, para espaços onde imperam o medo e a violência. Aprofundar-se-á, assim, elementos que exerceram influência decisiva para a mudança do comportamento dos cidadãos, provocando ações de isolamento e enfraquecimento da coesão social.

Especificamente no primeiro tópico será abordado o modo como a violência e a criminalidade urbana acabam modificando o padrão de comportamento dos cidadãos, que buscam refúgio no isolamento e evitam o contato com os demais membros da comunidade. Como consequência do medo e da sensação de insegurança urbana, observa-se a hipertrofia das normas penais, invadindo campos da vida social, que antes não eram objeto de sanção penal.

No segundo tópico, a análise será direcionada às consequências da expansão do Direito Penal e seus efeitos simbólicos para a sociedade. Diante da necessidade de atendimento das demandas feitas pela população por mais segurança, a produção legislativa se traduz em normas sem efetividade, tendo repercussão apenas simbólica. Ainda, no presente tópico, serão observadas as dificuldades do Direito penal para se adaptar à complexidade das relações sociais pós-modernas.

Considerando que a expansão da legislação penal transborda inevitavelmente no sistema penitenciário/carcerário, o terceiro tópico tem como objeto fazer a determinada análise. Serão abordadas questões relacionadas à perda da função ressocializadora dos presídios, que acabam sendo utilizados apenas como depósitos humanos colocados a serviço de determinados segmentos preponderantes na sociedade. Nesse caso, a prisão parece exercer somente a função de banimento dos indivíduos considerados indesejados do convívio social, refletindo, em seu interior, as mesmas desigualdades sociais que são observadas no lado externo. Parte-se da constatação de que a política de encarceramento adota um padrão de escolha de indivíduos que irão compor sua 'clientela', através da estigmatização e da construção de estereótipos, que atendem, rigorosamente, os interesses das classes dominantes.

O último tópico tem como objetivo abordar as estratégias adotadas por determinadas camadas favorecidas da sociedade, que possuem predominância no jogo político e exercem o controle da elaboração das leis penais no Brasil. Serão aprofundados os problemas oriundos dessas decisões políticas, tomadas sob a ingerência de determinados patronatos políticos que conduzem a legislação penal do país e influenciam na criminalização de condutas das parcelas menos favorecidas da sociedade.

Destarte, o objetivo fulcral do presente capítulo é o de sustentar que as principais causas para o desenvolvimento do medo e da sensação de insegurança nas cidades estão atreladas às decisões de cunho político-criminal adotadas pelos governantes e legisladores, bem como as repercussões dessas

decisões no âmbito social, as quais serão abordadas no tópico que segue como abertura deste trabalho.

1.1 COMO A VIOLÊNCIA E A CRIMINALIDADE MODIFICAM O PADRÃO DE COMPORTAMENTO DOS CIDADÃOS

As cidades que surgiram na idade média, por volta do século IX, tinham como principal objetivo oferecer proteção aos cidadãos que nelas residiam, além de permitir o exercício do comércio com maior segurança e protegida de invasores. Essa, inclusive, é uma característica essencial para que haja uma real compreensão da constituição e do desenvolvimento das cidades em sua acepção conceitual.

Porém, é preciso destacar que essa característica se perdeu com o transcurso do tempo. Pelo contrário, o que se observa nos últimos anos é uma forte tendência de aumento do sentimento de medo nas cidades. Bauman¹ destaca que os cidadãos desenvolveram uma obsessão quase que maníaca pela segurança, suspeitando “(...) dos outros e de suas intenções²” e recusando-se a “(...) confiar (...) na constância e na regularidade da solidariedade humana”.³

Até mesmo o convívio social, característica presente nas cidades desde os seus primórdios, deixou de ser considerado essencial. O “outro” tem sido visto apenas como potencial agente causador do perigo. A cidade, cujo principal objetivo era oferecer segurança aos cidadãos, acabou se convertendo “(...) em um estado de natureza caracterizado pela regra do terror e pelo medo onipresente que a acompanha⁴”.

Evidentemente que toda generalização é perigosa, e afirmar que todas as cidades do mundo padecem deste mal poderia soar como uma leviandade

¹ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p.13.

² BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. p.16.

³ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. p.16.

⁴ ELLIN apud BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p.61.

neste momento. Todavia, Lefebvre⁵ é enfático quando afirma que a crise das cidades, de uma maneira geral, é um problema mundial. E isso se deve ao fato, explica o autor, de que praticamente todas as cidades do mundo estão sujeitas às contingências dos mercados, de valores de troca, do dinheiro e do lucro.⁶

Conforme prossegue Lefebvre, tanto em países atrasados, países em vias de desenvolvimento, países altamente industrializados ou países socialistas desigualmente desenvolvidos, a cidade morfológicamente explode. Enquanto em países mal desenvolvidos é a favela que é um fenômeno característico, nos países altamente industrializados nas cidades proliferam os ‘tecidos urbanos’, cuja característica são os subúrbios, “setores residenciais cuja relação com a vida urbana constituiu um problema.”⁷

De qualquer maneira, na busca por explicações para o fenômeno da violência e da criminalidade, que acabou alterando significativamente o modo como as pessoas vivem e se relacionam entre si nas cidades, destaca-se o fato de que o poder público não se mostra mais capaz de enfrentar sozinho às causas que dão origem à violência e à criminalidade nas cidades.

De fato, a violência passou a ser um elemento tão presente no dia-a-dia dos cidadãos que, quando não é o próprio sujeito quem protagonizou os acontecimentos violentos, já ouviu falar com certa intimidade de um vizinho, um parente ou uma personalidade pública foram vítimas.⁸ A violência urbana está cada vez menos distante e menos improvável de acontecer⁹.

Desta maneira, os cidadãos acabaram adotando medidas preventivas de proteção pessoal, principalmente evitando o contato com os demais integrantes da comunidade. Eles fecham-se em suas casas, levantam grades e muros,

⁵ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

⁶ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**.

⁷ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.80.

⁸ ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006. p.151.

⁹ ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** p.152.

adquirem sistemas de segurança e seguros de toda espécie¹⁰, buscam viver no anonimato¹¹, evitam circular em zonas consideradas perigosas e adotam diversas precauções em sua vida cotidiana.¹² Ainda, eles andam acompanhados, “dirigem com os vidros de seus carros cerrados, não conferem atenção a desconhecidos¹³”, e assim por diante.

São essas condutas direcionadas para o isolamento que demonstram como a experiência da violência pode provocar mudanças significativas no comportamento da população que vive nas cidades. Uma vez que passam a ser vítimas de crimes violentos, os cidadãos acabam reagindo através de ações defensivas, cercando suas residências, mudando de endereço, controlando as atividades de suas crianças, contratando seguranças, não saindo à noite e nem caminhando por determinadas áreas¹⁴.

Embora esses comportamentos constituam uma reação normal frente aos acontecimentos violentos, de certo modo apenas reforçam “um sentimento de perda e restrição” dos cidadãos, “assim como uma sensação de uma existência caótica num lugar perigoso¹⁵”. A redução dos dispositivos de comunicação entre as pessoas também impede que haja uma identificação dos problemas comuns, causando, assim, um enfraquecimento das ações coletivas¹⁶, distanciando ainda mais uns dos outros.

¹⁰ ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** p.153.

¹¹ ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** p.153.

¹² ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?**

¹³ ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** p.153.

¹⁴ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora 37, 2000. p.33.

¹⁵ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.33.

¹⁶ CARDIA, Nancy; Schiffer, Sueli. **Violência e Desigualdade Social**. Disponível em https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/2002_cardiaschiffer.pdf, acesso em 24/05/2021. p.29.

Em larga escala, isso pode ter como efeito uma drástica redução na coesão social¹⁷, o que pode ser muito bem observado na construção desenfreada de condomínios fechados. Caldeira¹⁸ denomina esses empreendimentos de universos privados da elite, os quais, segundo a autora, são verdadeiros “enclaves fortificados¹⁹” que têm a capacidade de alterar o modo como “as pessoas das classes média e alta vivem, consomem, trabalham e gastam seu tempo de lazer²⁰”. Eles modificam o “panorama da cidade, seu padrão de segregação espacial e o caráter do espaço público e das interações públicas entre as classes.²¹”

Aqueles que escolhem habitar esses espaços valorizam viver entre pessoas seletas (ou seja, do mesmo grupo social) e longe das interações indesejadas, movimento, heterogeneidade, perigo e imprevisibilidade das ruas. Os enclaves privados e fortificados cultivam um relacionamento de negação e ruptura com o resto da cidade e com o que pode ser chamado de um estilo moderno de espaço público aberto à livre circulação. Eles estão transformando a natureza do espaço público e a qualidade das interações públicas na cidade que estão se tornando cada vez mais marcadas por suspeita e restrição.²²

Essa construção massiva de condomínios fechados demonstra a existência de um processo de distanciamento social. Além disso, a violência e a criminalidade atingem de maneira diferenciada os moradores de bairros de classe média e os moradores de bairros mais pobres e periféricos das cidades²³. Enquanto alguns cidadãos possuem condições econômicas que lhes permitem residir em condomínios fechados, protegidos da violência urbana por todos os mecanismos imagináveis, os cidadãos que residem nas periferias necessitam conviver diariamente com os efeitos da criminalidade.

¹⁷ CARDIA, Nancy; Schiffer, Sueli. **Violência e Desigualdade Social**. p.29.

¹⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.258.

¹⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.258.

²⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.258.

²¹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.258.

²² CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.259.

²³ BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social: dilemas cotidianos. **Revista Ponto e Vírgula**. v.03, 138-151, 2008. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/viewFile/14246/10438>, acesso em 23/05/2021. p.142.

Ressalta-se o fato de que a população, amedrontada pelos acontecimentos violentos, acaba se tornando descrente quanto à eficácia dos sistemas de segurança legalmente instituídos²⁴. Ainda, alguns segmentos da população buscam formas de proteção privatizada, que ampliam a desconfiança com relação aos outros e generalizam um “clima persecutório²⁵”.

Sob o signo do medo, as vítimas aceitam mais facilmente propostas que discutem a punição ou “o extermínio preventivo dos supostos agressores potenciais²⁶”. Abre-se espaço para o denominado ‘mercado do medo’, que encontra um desaguadouro perfeito “(...) na jurisdição (sumamente na jurisdição penal e no aparato político-criminal estatal relativo à esfera prescritiva ou punitiva do sistema jurídico-penal)²⁷”.

Atualmente existe, nas legislações penais, uma clara tendência para a introdução de novos tipos penais ou do agravamento dos tipos já existentes²⁸. Essa hipertrofia ou inflação das normais penais acaba invadindo campos da vida social que anteriormente não eram regulamentados pelo direito criminal²⁹.

Quando as instâncias políticas não vislumbram outras alternativas para o controle da criminalidade urbana, acabam investindo massivamente em uma espécie de ‘remédio penal’, que teoricamente poderia ser utilizado “(...) como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais³⁰”.

Cedendo aos anseios de uma população amedrontada, e, buscando demonstrar que ainda possuem algum poder, os administradores públicos

²⁴ BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social: dilemas cotidianos. **Revista Ponto e Vírgula**. p.143.

²⁵ BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social: dilemas cotidianos. **Revista Ponto e Vírgula**. p.143.

²⁶ COSTA, Jurandir Freire. O Medo Social. **Revista Veja: reflexões para o futuro, 1993**. Disponível em <http://xoomer.virgilio.it/leonildoc/texto13.htm>, acesso em 15/11/2021.

²⁷ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal**. Porto Alegre: Elegância Juris, 2015. p.409.

²⁸ SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A Expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p.28.

²⁹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. p.71.

³⁰ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 3, Ed. 4, p.94-113, mar-abr de 2009. Disponível em <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/42/40>, acesso em 18/05/2021. p.102.

investem obstinadamente na criação de normas penais. A construção desse tipo de legislação emergencial geralmente tem um efeito “estritamente simbólico”, pois são desprovidas de qualquer efetividade.³¹

Trata-se de um fenômeno de produção das leis penais construídas para atender a vontade emergencial da população, são ações punitivistas, que não possuem quaisquer embasamentos técnicos e sem eficácia comprovada. Essas medidas confluem em direção ao chamado Direito Penal simbólico, que pode ter efeitos devastadores quando contextualizado pela complexidade das relações sociais pós-modernas.

1.2 O DIREITO PENAL SIMBÓLICO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO DA LEGISLAÇÃO PENAL NAS CIDADES PÓS-MODERNAS

Enquanto os seres humanos da antiguidade e da idade média possuíam um sentimento de “pertencimento ao seu tempo e lugar,³²” os indivíduos modernos acreditam que são senhores da história³³. Eles se consideram capazes de mudar o mundo de acordo com sua vontade, desenvolvendo técnicas que podem “conduzir à solução de todos os problemas e ao nascimento de uma nova era, superior às demais.³⁴”

De fato, o sujeito moderno obteve êxito no desenvolvimento de muitas competências que lhe permitiram avançar cientificamente pelos mais diversos campos do conhecimento humano. É possível citar, como exemplo, a cura para

³¹COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade.** Dissertação. Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/1982>, acesso em 25/10/2021. p.67.

³²ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** v.5, n.2, outubro de 2017, fls. 69-81, Natal, RN. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/download/13012/8912/>, acesso em 25/10/2021. p.71.

³³ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** p.71.

³⁴ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** p.71.

diversas doenças, a produção de alimentos em larga escala e o uso de recursos tecnológicos que servem para facilitar a vida das pessoas³⁵.

Por outro lado, essas habilidades científicas também aparentam ter aflorado no indivíduo o seu desejo pelo poder e pela conquista de territórios. Avanços tecnológicos conquistados na área armamentista são indiretamente responsáveis pela destruição em massa de cidades inteiras, e em razão deles acontecimentos históricos que terminaram em grandes guerras e em holocaustos.³⁶

Esses episódios trágicos da história humana acabaram abalando a confiança que existia sobre os benefícios dos avanços científicos e tecnológicos. Como consequência, observou-se a ascensão de um novo paradigma histórico-social, denominado por muitos como pós-modernidade. Ainda alicerçado no cientificismo e na hegemonia do sistema capitalista, mas contextualizado pelo neoliberalismo globalizado, a pós-modernidade representa a entrada do homem na “era da informação, das redes de comunicação e da nanotecnologia³⁷”.

O contexto da pós-modernidade também provocou mudanças importantes na forma como se verificamos relacionamentos interpessoais nas cidades. O convívio social, que antes era exclusivamente presencial, passou a ser exercitado muitas vezes apenas pelo modo virtual. Além disso, muitas instituições consideradas inabaláveis, desvaneceram-se nesse novo mundo, entre elas a família, a religião, a ideia de um Estado-nação.³⁸

³⁵CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal**: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13222/1/PosModernidadePenal_parte%201.pdf, acesso em 25/10/2021. p.17.

³⁶ CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal**: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro. p.17.

³⁷ CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal**: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro. p.18.

³⁸ CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal**: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro. p.22.

Certamente, experimenta-se um momento histórico em que todas as pessoas que convivem nas grandes cidades precisam se adaptar e se adequar “(...) às contínuas transformações ocorridas no mundo, principalmente em função do desenvolvimento e disseminação das grandes tecnologias³⁹”.

O dinamismo que é proporcionado pelos avanços tecnológicos e pelas novas formas de comunicação e informação também pode ser considerado como responsável pelo surgimento de novas formas de conflitos sociais, que demandam soluções inovadoras por parte dos administradores públicos⁴⁰, especialmente no campo legal e jurídico.

Sem dúvida, o advento da denominada pós-modernidade impôs ao direito uma certa dificuldade em adaptar-se aos novos conflitos sociais que surgiram. De acordo com Coelho⁴¹, isso se deve ao fato de que o Direito baseia sua lógica normativa nas noções de certeza, previsibilidade, segurança, como também na construção de normas e precedentes rígidos, elementos esses que não exercem mais um caráter de fundamentalidade nas relações sociais pós-modernas.

Na complexidade das relações postas pela pós-modernidade, o Direito acaba sendo obrigado “a disciplinar relações cada vez mais incertas, imprevisíveis e inseguras⁴²”, lançadas de forma aleatória “em um mundo sem normas e cujos indivíduos fazem questão de ignorar precedentes, questionando a todo momento os conhecimentos passados⁴³”.

Diante de tais situações, mais especificamente no campo do Direito penal, é possível auferir que a crise jurídica adquire contornos preocupantes,

³⁹ CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal**: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro. p.22.

⁴⁰ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social. **Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**: mídias e direitos da sociedade em rede. Universidade Federal de Santa Maria, 2015. p.02. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-4.pdf>, acesso em 25/10/2021. p.02.

⁴¹ COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida**: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade. p.48.

⁴² COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida**: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade. p.48.

⁴³ COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida**: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade. p.48.

tendo em vista que esse ramo do Direito é diferenciado dos demais em razão de seu caráter rigoroso na aplicação das sanções, que consiste em “verdadeira mitigação a direito fundamental dos mais caros do indivíduo, a liberdade⁴⁴”.

Nesses novos espaços de conflitualidade, a ciência jurídico-penal, com todo o seu peso teórico, encontra-se em dificuldades para “reconhecer adequadamente os novos problemas que lhe são apresentados e, quando efetivamente necessário, formular respostas penais minimamente ajustadas⁴⁵”. Buscando reencontrar-se diante da múltipla complexidade social, o sistema penal tem recorrido como nunca antes a “(...) uma política criminal expansionista e irresponsável⁴⁶”. Os enfraquecidos Estados, especialmente em sua estrutura básica, procuram desesperadamente “fortalecer a sua crepuscular legitimidade⁴⁷”, por meio da criação de “mais e mais normas, (...) que, para terem eficácia e, portanto, serem válidas,” precisariam “encontrar um contexto fático propício para si⁴⁸”, o que não é o caso.

Sujeitos à pressão midiática e compelidos pela inquietude das massas, os legisladores buscam soluções para os problemas da violência e da criminalidade por meio de mecanismos emergenciais, principalmente, a ampliação de severidade das leis penais, uma forma de resposta à vontade da população, mas que se esquia “de suas reais atribuições⁴⁹”.

⁴⁴⁴⁴ COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade.** p.48.

⁴⁵ D’AVILA, Fabio Roberto. O Espaço do Direito Penal no Século XXI. Sobre os Limites Normativos da Política Criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** V. 64, p. 78 – 98, jan - fev de 2007. Disponível em <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srqid=i0ad82d9a00000172711c56c7cd9e2925&docguid=lfc7c8ce02d4111e0baf30000855dd350&hitguid=lfc7c8ce02d4111e0baf30000855dd350&spos=10&epos=10&td=4000&context=186&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>, acesso em 01/06/2020..

⁴⁶ D’AVILA, Fabio Roberto. **O Espaço do Direito Penal no Século XXI. Sobre os Limites Normativos da Política Criminal.**

⁴⁷ COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade.** p.73.

⁴⁸ COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade.** p.73.

⁴⁹ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.13.

Calderan e Louzada⁵⁰ salientam que os primeiros indícios da existência do Direito Penal simbólico nas sociedades surgem quando “o legislador formula o texto legal apenas com a pretensão de alcançar algum interesse específico, mas não necessariamente em atingir a eficácia da norma⁵¹”.

Nessa mesma toada, Kindermann⁵² destaca que a legislação penal simbólica tem como objetivo apenas “confirmar valores sociais, demonstrar a capacidade de ação do Estado⁵³” e “adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios⁵⁴”. Embora direcionada no sentido de atender aos “interesses socialmente valorados⁵⁵”, e buscando reafirmar a “capacidade de ação do Estado (...)”⁵⁶, a legislação simbólica “ignora a solução prática dos conflitos, posto que não vai à raiz do problema, deixando de lado a pretensão do direito penal de ser a *ultima ratio* do direito⁵⁷”.

Neves⁵⁸ igualmente ressalta que “o uso exagerado da legislação simbólica e o risco de seu fracasso, (em) seu emprego abusivo⁵⁹” podem ter como consequência a “descrença no próprio sistema jurídico”, pois, nesse

⁵⁰ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.08.

⁵¹ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.08.

⁵² CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.08.

⁵³ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.08.

⁵⁴ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.08.

⁵⁵ ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** p.78.

⁵⁶ ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** p.78.

⁵⁷ ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** p.78.

⁵⁸ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.12.

⁵⁹ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.12.

caso, diante de sua ineficácia, “o público se sente enganado e os atores políticos tornam-se cínicos.⁶⁰”

Além disso, a sensação de que algo precisa ser feito diante de tal situação, inclusive como resposta de agente políticos às massas, conduz a ações políticas tendentes a desprezar o sistema de garantias constitucionais, sob a justificativa de que esses direitos seriam entraves para o enfrentamento da criminalidade⁶¹.

Pode-se dizer que, na atualidade, esse é exatamente o rumo das políticas criminais no Brasil. Ainda de acordo com Calderan e Louzada⁶², a construção da legislação penal brasileira serve como exemplo de como a incapacidade estatal para a resolução dos conflitos sociais pode levar os legisladores ao abuso na criação de leis penais. Na busca por uma solução imediatista para os conflitos, e ainda sob o efeito do clamor popular, editam-se leis que “carregam no seu bojo uma carga de simbolismos, sem eficácia, trazendo apenas uma solução imediata sem, contudo preocupar-se com a real eficácia (...)”⁶³.

Os legisladores que nesse caso buscam atender apenas aos anseios da população. As legislações criadas sob o signo do medo e com o propósito de atender aos interesses imediatistas da população não parecem estar preocupados com as reais consequências de sua vigência e aplicação, sendo que o objetivo é apenas “dar uma resposta a um clamor popular num determinado momento⁶⁴”. Trata-se de uma mera reação simbólica às pressões sociais.

⁶⁰ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.12.

⁶¹ ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.**

⁶² CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.07.

⁶³ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.07.

⁶⁴ CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. **A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social.** p.13.

A insuflação despropositada de leis penais acaba também contribuindo para o agravamento de um problema que atinge muitas cidades: o crescimento desproporcional da população carcerária⁶⁵, tema central do próximo tópico.

1.3 O PROBLEMA DAS PRISÕES PARA AS CIDADES: RESSOCIALIZAR OU SEGREGAR?

As prisões, diante da construção social moderna, desempenham uma função de centralidade na organização das cidades, ao se considerar que o crime e o criminoso são fenômenos inerentes a constituição das sociedades humanas e que sempre existirá a necessidade de promover a restrição do convívio social de determinados cidadãos. Desse modo, para que haja uma correta organização urbana, é necessário que as cidades estejam preparadas para tratar a questão da segregação dos apenados, promovendo, sempre que possível, a ressocialização. Uma vez em liberdade é necessário possibilitar aos apenados sua reinserção social, não colocando em risco novamente a ordem pública.

Importante destacar que seria preciso realizar investimentos públicos na construção de estruturas prisionais, remunerar de forma condizente os servidores penitenciários, construir espaços de trabalho interno, controlar as unidades prisionais para que não fiquem sob o domínio de facções, dentre outras situações. De fato, esses são elementos mínimos necessários para que seja viável uma reestruturação massiva dos presídios brasileiros, tendo em vista a grande demanda que é imposta pelas políticas criminais repressivas e de encarceramento em massa observadas no país.

De acordo com os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça ainda em 2012, eram 550 mil presos no Brasil, amontoados em um sistema

⁶⁵ ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blach, 2020. p.117.

prisional projetado para abrigar pouco mais de 300 mil detentos⁶⁶. Apenas 56% já haviam sido condenados definitivamente e estavam cumprindo suas penas, enquanto os demais eram presos provisórios, aguardando o julgamento de seus processos⁶⁷. Ademais, a pesquisa apontou que mais de 500 mil mandados de prisão já estavam expedidos pela justiça, sem cumprimento⁶⁸, além de uma média de 10 mil pessoas detidas por mês no país⁶⁹. Esses números já elevavam o Brasil à condição de terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China⁷⁰.

Por outro lado, de acordo com dados atualizados obtidos junto ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional⁷¹ (SISDEPEN), plataforma de estatísticas do sistema penitenciário que busca sintetizar as informações sobre os estabelecimentos penais e sobre a população carcerária brasileira, em substituição ao sistema Infopen, entre julho e dezembro de 2021 computavam-se 670.714 mil presos no Brasil, sendo que destes, 196.830 mil presos, ou 29,35%, cumpriam pena provisoriamente, em um número total de vagas insuficiente novamente, de 466.529 mil.

Mais especificamente no Rio Grande do Sul, as estatísticas apontavam nesse mesmo período um déficit de 8.586 mil vagas, computando-se uma população prisional de 34.270 mil presos para 25.684 mil vagas.⁷²

Certamente se trata de uma obviedade dizer que um país com as dimensões do Brasil estaria sujeito também a um grande número de ocorrências policiais e de prisões. Todavia, essas informações disponíveis não

⁶⁶ PRADO, Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**. 4 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p.121.

⁶⁷ PRUDENTE apud PRADO, Rodrigo Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**. p.121.

⁶⁸ PRUDENTE apud PRADO, Rodrigo Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**. p.121.

⁶⁹ PRUDENTE apud PRADO, Rodrigo Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**. p.121.

⁷⁰ PRADO, Rodrigo Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**.

⁷¹ SISDEPEN, disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>, acesso em 31/07/2022.

⁷² SISDEPEN, disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>.

justificam o grande número de presos que acabam abarrotando nosso sistema penitenciário.

De acordo com Zaffaroni⁷³, de maneira alguma é concebível afirmar que os índices de encarceramento estão vinculados aos altos números de delitos. Isso porque, são muitas as alternativas colocadas à disposição do poder público que, de alguma maneira, podem dispensar a aplicação das penas privativas de liberdade em determinados casos. Segundo o autor, o alto número de prisões representa muito mais o modo como se desenvolvem as decisões políticas no campo da segurança pública, pois cada país escolhe o número de presos que quer ter⁷⁴, quando possui outras alternativas disponíveis.

Nesse mesmo sentido, as pesquisas desenvolvidas por Larrauri⁷⁵ demonstraram que as taxas de encarceramento nas cidades dependem muito mais de construções políticas do que são “decorrentes de decisões em distintas esferas (...)”⁷⁶. Para a autora, o aumento no número de pessoas que estão presas não reproduz necessariamente um aumento na delinquência⁷⁷, tendo em vista que o encarceramento é um produto que decorre de muitos outros fatores que envolvem, por exemplo, decisões legislativas, sensibilidade judicial e “capacidade e limites do próprio sistema para processar os diversos atos delitivos”⁷⁸.

Essa situação se torna ainda mais complexa a partir do momento em que o sistema de encarceramento passa a ser promovido por meio de escolhas políticas que privilegiam determinados segmentos da sociedade, elegendo, por outro lado, indivíduos de camadas menos favorecidas para fazer parte de sua

⁷³ ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. p.118.

⁷⁴ ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. p.118.

⁷⁵ Em leitura realizada por CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. p.14.

⁷⁶ CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2010. p.14.

⁷⁷ CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. p.14.

⁷⁸ CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. p.14.

‘clientela’ prisional. Nesse caso os presídios acabam se constituindo como um reflexo das desigualdades sociais que podem ser observadas através dos muros.

Conforme explica Zaffaroni⁷⁹, a maioria das pessoas que se encontram presas, na verdade cometeram pequenos delitos contra a propriedade ou realizaram tráfico de drogas em pequena escala. De fato, enquanto o estereótipo do criminoso de 30 ou 40 anos atrás era de um terrorista ou de “qualquer um que parecesse meio estranho, fumasse maconha, tivesse cabelo comprido e barba⁸⁰”, o estereótipo do criminoso moderno é o delinquente, do “(...) jovem do bairro precário, que vem da favela (...)”⁸¹.

Os estereótipos se confundem e sintetizam “de alguma forma, os preconceitos mais negativos que existem em uma sociedade em um dado momento histórico⁸²”, tendo em vista que são construídos de acordo com elementos externos ao sujeito: “tenho a cara de ladrão, ando como um ladrão, me visto como um ladrão etc.”⁸³

Além disso, durante o século XX as prisões foram reinventadas e elevadas ao posto de principal símbolo do punitivismo contemporâneo⁸⁴. Elas deixaram de ser instituições correcionais desacreditadas e decadentes do século XIX para se transformarem no “ pilar maciço e aparentemente indispensável da ordem social contemporânea.”⁸⁵

⁷⁹ZAFFARONI, Eugênio RaúlZaffaroni; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com especial ênfase na criminologia midiática. p.20.

⁸⁰ZAFFARONI, Eugênio RaúlZaffaroni; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com especial ênfase na criminologia midiática. p.20.

⁸¹ZAFFARONI, Eugênio RaúlZaffaroni; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com especial ênfase na criminologia midiática. p.20.

⁸²ZAFFARONI, Eugênio RaúlZaffaroni; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com especial ênfase na criminologia midiática. p.101.

⁸³ZAFFARONI, Eugênio RaúlZaffaroni; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com especial ênfase na criminologia midiática. p.101-102.

⁸⁴ CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo**: o exemplo privilegiado da aplicação da pena. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2010. p.27.

⁸⁵ CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo**: o exemplo privilegiado da aplicação da pena. p.27-28.

Não há como contestar que as prisões deixaram de contribuir para a ressocialização dos apenados. Em sentido contrário, elas aparentam colaborar para o aumento das taxas de criminalidade, uma vez que produzem em seu interior condições propícias para que, após a saída, os presos continuem reincidindo em seus delitos. É possível considerá-las, na verdade, fábricas de delinquentes, pois de alguma forma favorecem “a solidariedade entre eles (...)”⁸⁶.

A prisão parece ter a capacidade de intensificar elementos de exclusão social que a grande parte dos apenados já possuíam antes mesmo de entrar nessas instituições. A população carcerária no Brasil é formada basicamente por indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, e que “em condições normais já teriam dificuldades de garantir a sua própria subsistência e vincular-se a redes sociais de apoio e solidariedade”⁸⁷, mais difícil ainda após serem estigmatizados pela prisão.

Outro componente característico das pessoas que integram a população carcerária brasileira é o baixo nível de escolaridade. A deficiência intelectual configura-se como um grave problema no desenvolvimento humano, que quando não é enfrentado de forma eficiente pelas políticas carcerárias⁸⁸, tende a dificultar “ainda mais a recolocação do egresso no mercado de trabalho”⁸⁹. Some-se a tudo isso o fato de que os egressos têm de carregar para sempre

⁸⁶AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. 2. ed. Porto Alegre, EdiPuc RS, 2012. p.72-73.

⁸⁷AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. p.75.

⁸⁸AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. p.75.

⁸⁹AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. p.75.

consigo o estigma de serem ex-presidiários, o que no Brasil, por si só, é um “obstáculo quase intransponível (...) na busca pela ressocialização.”⁹⁰

Por outro lado, o atual estado em que se encontram as prisões brasileiras é estarrecedor. Elas são formadas por prédios em condições precárias, celas insalubres, compartimentos superlotados e sem ventilação, funcionários desqualificados e sem equipamentos adequados, blocos inteiros controlados por facções e apenados sujeitos a uma alimentação inadequada.

A maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, mau-cheiro, com a proliferação de roedores e insetos. Em quase todas as unidades prisionais, a qualidade da comida é inadequada. Denúncias de cabelos, baratas e outros objetos misturados na comida são constantes. Comida azeda, estragada ou podre faz parte da realidade prisional.⁹¹

Nessas condições degradantes pode-se considerar, como faz Zaffaroni⁹², que os apenados cumprem penas ilícitas, pois estão enjaulados em presídios que violam tanto “regras mínimas estabelecidas pelas Nações Unidas desde 1955 e suas atualizações,⁹³” como também “a proibição de tratamento e punição cruéis, desumanas e degradantes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁹⁴”.

O sistema carcerário brasileiro se converteu em um depósito humano, utilizado pelas cidades como um local para a segregação de indivíduos que, muitas vezes já excluídos socialmente, passam a sobreviver amontoados em celas insalubres e sem outra opção que não seja o aprendizado da criminalidade.

⁹⁰AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. *Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social*. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**. p.75.

⁹¹AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. *Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social*. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos**.

⁹² ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. p.117.

⁹³ ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. p.117.

⁹⁴ ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro**. p.117.

Se considerarmos que o Brasil possui plena capacidade econômico-financeira para promover a revitalização do sistema prisional, especialmente em razão dos altos impostos cobrados da população, então é possível dizer que falta vontade política dos governantes e legisladores para mudar essa situação. Enquanto as autoridades não perceberem a necessidade de rápidas e robustas mudanças, o sistema penal brasileiro continuará sendo mais torturante do que as masmorras da idade média.

Logo, conclui-se que a hipertrofia das leis penais não pode ser considerada a principal responsável pelo aumento no número de prisões, quase insuportável para o sistema penal brasileiro. Muito se deve aos interesses contidos na construção das leis penais, e, principalmente, em favor de quem, objeto de análise do próximo tópico.

1.4 O PAPEL DAS LEIS PARA O CONTROLE DA CRIMINALIDADE NAS CIDADES E AS INFLUÊNCIAS SÓCIO-CULTURAIS EM SUA PRODUÇÃO

Desde o momento em que os homens decidiram viver em sociedade, revelou-se necessária a adoção de regras gerais para que pudessem orientar a condução de determinados comportamentos. É nesse sentido que as leis podem ser consideradas fundamentais para o bom desenvolvimento das cidades e para a prosperidade do convívio social. Nos dias atuais, não é possível imaginar de qual maneira uma cidade conseguiria manter a sua estrutura urbana sem que existissem leis mínimas, com o intuito de pôr fim aos conflitos sociais e auxiliar na organização das tarefas cotidianas.

O problema é que a construção dessas leis muitas vezes está sujeita aos mais variados elementos que podem exercer influência no momento de sua criação. Nesse sentido, o primeiro ponto a se destacar é que a ordem

jurídica de uma sociedade necessariamente conflui no sentido de “conservação do *status quo* socioeconômico⁹⁵”.

Em uma população como a do Brasil, por exemplo, é possível perceber a existência histórica de um patronato político e de um sistema patrimonialista que exercem influência decisiva nos assuntos relacionados à produção de leis no país. Faoro⁹⁶ destaca que a cultura brasileira acabou herdando do mercantilismo empírico português uma característica que acentua “o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica⁹⁷”, direcionando as questões de poder “para o enriquecimento da nação” e para “o proveito do grupo que a dirige⁹⁸”. Nesse sentido, a divisão de terras em capitanias, promovida pela Coroa Portuguesa, contribuiu para que houvesse o fortalecimento “da figura dos velhos coronéis e de seus descendentes⁹⁹”, que, não por acaso, ainda hoje constituem o “núcleo decisório do País.¹⁰⁰”

Para atingir seus objetivos, determinadas classes políticas da sociedade brasileira acabaram se mesclando com a burocracia estatal e atuando como verdadeiras financiadoras das “campanhas para governadores, presidentes, deputados e senadores¹⁰¹”. O núcleo político responsável pelas decisões no Brasil acabou se perpetuando no poder e se mantendo no comando das ações. Muitas famílias tradicionais estão no poder há quase duzentos anos, ligadas entre si “por laços sanguíneos, interesses, privilégios¹⁰²”. Trata-se de um jogo político em que o ‘casuísmo’ parece ser uma característica marcante. Quando

⁹⁵ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso:** entes políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007. p.47.

⁹⁶ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

⁹⁷ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001. p.81.

⁹⁸ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001. p.81.

⁹⁹ FRADE, Laura, **O que o Congresso Nacional Brasileiro Pensa sobre a Criminalidade.** p.45.

¹⁰⁰ FRADE, Laura, **O que o Congresso Nacional Brasileiro Pensa sobre a Criminalidade.** p.45.

¹⁰¹ FRADE, Laura, **O que o Congresso Nacional Brasileiro Pensa sobre a Criminalidade.** p.45.

¹⁰² FRADE, Laura, **O que o Congresso Nacional Brasileiro Pensa sobre a Criminalidade.** p.45.

as regras já não mais lhe interessam, os dispositivos legais são simplesmente ignorados ao bel-prazer.

Destaca-se a importância de se investigar o modo como são produzidas as normas que definem quais condutas serão consideradas criminosas no Brasil, seja por meio do Código Penal ou de leis conexas, ou seja por meio do Código de Processo Penal, em razão do procedimento que deve ser seguido para que alguém seja declarado criminoso¹⁰³.

Atualmente, os legisladores não se demonstram preocupados em qual punição deve ser aplicada aos desvios sociais cometidos pelos membros das camadas superiores da sociedade. No sentido proposto, determinadas camadas da sociedade não mereceriam o mesmo tratamento legal que é dispensado aos membros das classes menos favorecidas.

Thompson¹⁰⁴ aponta que muitas vezes o comportamento desviante de membros das camadas superiores da sociedade até pode ser considerado merecedor de críticas, incomodar, ou irritar os demais parceiros, porém, pelo fato de não colocar em risco o *status quo*, não são “vistos como perigosos a ponto de fazer jus aos golpes da pesada clava da punição penal (visão de grupo)¹⁰⁵”. Ainda mais quando as vítimas pertencem “aos estratos inferiores da sociedade (maioria avassaladora dos casos)¹⁰⁶”.

Tendo em vista tais questões, a população urbana, de uma forma geral, também acaba se deixando convencer de que o crime é uma “coisa típica das pessoas pobres¹⁰⁷”. Mesmo que o indivíduo de status mais elevado possa ser “considerado por seus pares como desonesto, imoral, imerecedor de confiança,

¹⁰³ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.47.

¹⁰⁴ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.53.

¹⁰⁵ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.53.

¹⁰⁶ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.53.

¹⁰⁷ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.54.

esperto, impiedoso, duro homem de negócios,¹⁰⁸ ele nunca será considerado “(...) um verdadeiro delinquente, um bandido, capaz de merecer as atrozes torturas de uma penitenciária¹⁰⁹”.

Da mesma maneira, salienta-se o fato de que o poder dominante continuamente faz uso do Direito Penal como uma estratégia para a arrecadação de votos. De acordo com a lição de Wermuth e Campos¹¹⁰, isso pode ser visto de maneira clara nas propostas para a segurança pública que estavam contidas nos programas de campanha do então eleito Presidente da República em 2018. Neles é possível encontrar temas que vão desde o fim da progressão do regime de pena, a redução da maioria penal para 16 anos, a reformulação do Estatuto do Desarmamento - a fim de garantir o acesso de armas aos cidadãos -, e a tipificação do movimento dos Sem Terra como grupo terrorista.

Na verdade, são propostas que têm como objetivo promover o endurecimento da legislação penal, mesmo que venham a afetar e restringir direitos humanos fundamentais. Todavia, essas mesmas propostas, “aliadas à resignação da população com relação ao principal partido opositor¹¹¹”, podem ter sido “as maiores responsáveis pela arrecadação de votos do candidato eleito¹¹²”, embora pouco tenham a acrescentar na busca por soluções efetivas para os problemas relacionados à segurança pública.

São propostas mais alinhadas com o populismo penal, uma forma de fazer a política-criminal e de “moldar a cultura de uma determinada sociedade

¹⁰⁸ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.54.

¹⁰⁹ THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. p.54.

¹¹⁰ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezorzi; CAMPOS, Paula Bohn de. A Violência Estrutural e a Marginalização das Classes Subalternizadas no Processo de Criação e Aplicação das Leis Penais Brasileiras. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Vol. 7, N. 1, p.354-387, 2019. Disponível em <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/541/pdf>, acesso em 13/12/2021. p.361.

¹¹¹ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezorzi; CAMPOS, Paula Bohn de. A Violência Estrutural e a Marginalização das Classes Subalternizadas no Processo de Criação e Aplicação das Leis Penais Brasileiras. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, p.361.

¹¹² WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezorzi; CAMPOS, Paula Bohn de. A Violência Estrutural e a Marginalização das Classes Subalternizadas no Processo de Criação e Aplicação das Leis Penais Brasileiras. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, p.361.

através de uma série de dispositivos,¹¹³ especialmente “comunicativos, que exploram o potencial simbólico e emocional do delito e seu castigo¹¹⁴”. Em seu molde mais clássico, o populismo penal pode resultar na expansão do sistema punitivo formal, no endurecimento dos marcos penais, na criminalização de novas condutas, na flexibilização de garantias fundamentais e na criação de novas regras de imputação e de interpretação dos tipos¹¹⁵.

A lei penal, nesse caso, passa a atuar apenas “como mera resposta à fenômenos emergentes”, desconsiderando o fato de que a resposta penal não pode “ser contingencial, sem considerar a profundidade e extensão dos problemas¹¹⁶”. Nesse sentido, Mendes¹¹⁷ leciona que a intervenção penal deve “estar resguardada para questões amplas e persistentes,¹¹⁸” e ser resultado de um exaustivo e intenso debate parlamentar, sempre “acompanhada de uma profunda análise no âmbito dos partidos políticos e de uma ampla discussão pública.¹¹⁹”

Acentua-se ainda a influência exercida pelas mídias na construção de leis penais no Brasil. Ao conduzir sua pesquisa para tese de Doutorado em Sociologia, Frade¹²⁰ realizou diversas entrevistas com lideranças do Congresso

¹¹³SOLA, Javier Cigüela. Populismo Penal y Justicia Paralela: um análisis político-cultural. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. n. 22-12, p. 1-40, 2020. Disponível em <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-12.pdf>, acesso em 13/12/2021. p.04. (tradução nossa).

¹¹⁴ SOLA, Javier Cigüela. Populismo Penal y Justicia Paralela: um análisis político-cultural. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. p.04. (tradução nossa).

¹¹⁵ SOLA, Javier Cigüela. Populismo Penal y Justicia Paralela: um análisis político-cultural. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**.

¹¹⁶ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados**: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Tese de Doutorado, PUC/RJ, 2015. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/26913/26913.PDF>, acesso em 13/12/2021. p.25.

¹¹⁷ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados**: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. p.25.

¹¹⁸ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados**: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. p.25.

¹¹⁹ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados**: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. p.25.

¹²⁰ FRADE apud GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo.

Nacional, e constatou que a mídia se configura como o principal meio de informação para a quase totalidade dos entrevistados, no sentido de desenvolvimento de seus projetos de prevenção e combate à criminalidade.

Silveira¹²¹ pontua que quanto mais a mídia tende a se expandir, maior parecerá ser “o alcance e o impacto das mensagens sobre o público¹²²”, e maior também poderá ser a sua “influência sobre o mundo político¹²³”. Os meios de comunicação têm a capacidade de interpretar, modelar e até mesmo criar “a demanda social por segurança, reclamando, de forma subliminar ou às vezes diretamente, a movimentação da instância legislativa¹²⁴”. O centro das decisões políticas acaba sendo deslocado “dos plenários das casas parlamentares para as salas de edição dos jornais, revistas, sites e canais de televisão¹²⁵”.

De acordo com Cervini¹²⁶, a quase totalidade das normas promulgadas no Brasil, no Uruguai e na Argentina direcionadas para a criminalização de novas condutas ou para incremento de penas, “foram ou são sistematicamente precedidas e acompanhadas de intensas campanhas dos *mass media*.¹²⁷”

Na angústia que o público tem experimentado “pela frustração de outros direitos e expectativas encontra (...) excelente oportunidade de vazão no

Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2010. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6661>, acesso em 13/12/2021. p.121.

¹²¹ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, v.8, n.2, p.30-36, out, 2010. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191801/grandemidia.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, acesso em 13/12/2021. p.31.

¹²² SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, v.8, n.2, p.30-36, out, 2010. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191801/grandemidia.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, acesso em 13/12/2021. p.31.

¹²³ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹²⁴ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹²⁵ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹²⁶ CERVINI apud SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹²⁷ CERVINI apud SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

noticiário policial¹²⁸”. O expectador acaba formando, “pouco a pouco, mas com repetidas confirmações, uma opinião desfavorável acerca da efetividade das leis penais e dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal¹²⁹”. Sobressai-se dessa maneira “a ideia de que a legislação penal é branda e repleta de benesses. Traduzindo: o sistema penal está do lado de quem não deveria estar¹³⁰”. O apelo midiático acaba se tornando o principal responsável por trazer “à tona a questão política que se mostra bastante presente nessa situação, exatamente porque dela se aproveitam os políticos para conseguir votos (...)”¹³¹.

Gazoto¹³² aponta que dos 308 projetos de lei que versavam sobre direito penal apresentados ao Congresso Nacional entre 2007 e 2009, apenas 5% incluíam medidas que poderiam abrandar o sistema punitivo, estipulando “favores a réus colaboradores ou que transacionam, promovendo a descriminalização ou a diminuição da pena, ou criando novas causas excludentes de ilicitude¹³³”, enquanto os outros 95% estavam direcionados para o aumento das penas ou a expansão das incidências criminais.

Além disso, entre as principais expressões mencionadas por parlamentares, em suas justificativas para aprovação de projetos, encontram-se a ideia de punir com rigor, desestimular a prática de crimes, adequar a pena à gravidade do crime, proteger a sociedade, enfrentar a impunidade, evitar substituição da pena, etc¹³⁴. São expressões que, no entendimento de

¹²⁸ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹²⁹ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹³⁰ SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, p.31.

¹³¹ ANJOS, Priscila Faria dos. Legislação do Pânico: análise do rigor punitivista sob influência do fenômeno vítima/herói. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate**. v.3, n.1, p.38-52, mai, 2015. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/7191>, acesso em 12/12/2021.p.40.

¹³² GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. p.259.

¹³³ GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. p.259.

¹³⁴ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados**: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014.

Mendes¹³⁵, têm como finalidade sustentar o discurso político que ressalta ser necessário tornar as penas mais severas e rigorosas, reafirmando a necessidade de uma legislação punitivista e de expansão do Direito Penal.

Assim, à guisa de conclusão, essa estratégia legal pormenorizada no presente texto pouco tem a acrescentar na busca por soluções efetivas para o controle da criminalidade das cidades, contribuindo muito mais para que o medo e a sensação de insegurança urbana permaneçam e continuem sendo uma das principais características das sociedades pós-modernas.

CAPÍTULO II – POLÍTICA CRIMINAL E CIDADES: OS OBSTÁCULOS PARA A EFETIVAÇÃO DE PRÁTICAS EXTRAPENAIIS

Considerando que o crime e o criminoso são fenômenos intrínsecos à constituição das sociedades humanas, sempre presentes de uma forma ou de outra no cotidiano das cidades, os governantes e legisladores precisam dedicar atenção especial para as estratégias e métodos que visam conter o seu avanço e prevenir a sua ocorrência. O principal instrumento que é colocado à disposição dos administradores públicos é a política criminal.

Pelo fato da segurança pública ser uma área de vital importância para os cidadãos, sob a pressão popular e midiática os administradores precisam desenvolver, de forma racional e estudada, sistemas anti-infracionais como via de construção das políticas criminais. Ocorre que esse caráter de racionalização nem sempre será uma característica dominante das ações político-criminais. Decisões tomadas pelos governantes e legisladores no campo da segurança pública nunca estão livres de sofrer influências que vão além da necessidade de prevenção e combate à criminalidade. São influxos e interferências que se encontram subjugados por elementos que remontam a aspectos ideológicos e a fatores sócio-culturais que preponderam nas sociedades humanas.

¹³⁵ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014.**

Desse modo, no primeiro tópico do segundo capítulo, será abordado o modo como a política criminal se desenvolve nas cidades e sua condição de sujeição às manipulações ideológicas que buscam atender aos interesses das classes dominantes na sociedade. A análise irá se estender, ainda, para o modo como que a política criminal pode ser direcionada para práticas repressivas condicionadas pelos elementos sócio culturais, especialmente o fenômeno da cultura da violência.

No segundo tópico, a análise será direcionada mais especificamente para as influências ideológicas e culturais que afetam as políticas criminais no Brasil, em que se destaca, novamente, a cultura da violência, bastante prestigiada e em voga por muitos segmentos da sociedade brasileira. Ademais, procura-se avançar o estudo sobre as estratégias utilizadas no campo da política criminal que promovem a estigmatização das classes pobres no Brasil, tendo como consequência a concentração de práticas repressivas e abusivas sobre essa camada da população, que sobrevive à margem nas cidades, destituídas de amparo do poder público e em comunidades desestruturadas física e moralmente.

Atendendo a desestruturação urbana e social como uma causa importante para o desenvolvimento da criminalidade nas cidades, no tópico seguinte serão abordadas estratégias político-criminais baseadas na teoria ecológica do crime, tendo a Escola de Chicago como a principal fonte de pesquisa. De acordo com os aportes dessa teoria, o objetivo básico para a prevenção da criminalidade deve ser o restabelecimento dos laços sociais e a reestruturação física das comunidades, considerando métodos extrapenais como forma de política criminal.

Para finalizar, no quarto tópico, a pesquisa irá se direcionar para as perspectivas de implementação de uma política criminal nas cidades baseada em estratégias extrapenais, analisando, precipuamente, se as ações político-criminais, adotadas pelos Estados no campo da segurança pública, permitem que as práticas extrapenais possam assumir um papel de protagonismo, e,

com isso, deixar de lado o pensamento estático de que o direito penal seria a única estratégia eficiente para o combate e prevenção da criminalidade.

A sustentação da dissertação nesse capítulo parte do entendimento de que a política criminal, desenvolvida pelos administradores públicos, não pode ficar restrita às práticas de direito penal, até mesmo porque essas estratégias focadas exclusivamente em ações repressivas já se demonstraram ineficazes para a prevenção da criminalidade, especialmente no contexto das grandes cidades pós-modernas.

2.1 INFLUÊNCIAS IDEOLÓGICAS E CULTURAIS NA POLÍTICA CRIMINAL

A política criminal é definida por Jiménez¹³⁶ como “um setor da política que está relacionado com a forma de tratar a delinquência¹³⁷”. Trata-se de um ramo da política pública que tem como função orientar as decisões políticas utilizando-se de critérios e argumentações postuladas “(...) no plano teórico ou prático (...)”¹³⁸, para dar “resposta ao fenômeno da criminalidade¹³⁹”.

O objetivo da política criminal, então, é estabelecer parâmetros para que os administradores públicos possam implementar as melhores estratégias ao tratar do “problema da criminalidade no âmbito espacial, temporal e pessoal (...)”¹⁴⁰. É um instrumento colocado à disposição dos governantes e legisladores para que decidam, de maneira racional, a melhor forma para realizar o controle da violência e da criminalidade nas cidades.

Com base em apontamentos político-criminais, o poder público pode decidir racionalmente se irá proibir ou permitir a comercialização de

¹³⁶ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

¹³⁷ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.20. (la política criminal ha sido entendida como un sector de la política que está relacionado con la forma de tratar la delincuencia). Tradução nossa.

¹³⁸ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.20. (en el plano teórico o práctico). Tradução nossa.

¹³⁹ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.20. (respuesta al fenómeno de la criminalidad). Tradução nossa.

¹⁴⁰ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.22. (problema de la criminalidad en el ámbito espacial, temporal y personal). Tradução nossa.

determinados produtos ou a realização de dadas atividades. Se entender, por exemplo, que a venda de produtos alcoólicos em determinados horários pode ser um fator de influência para o desenvolvimento da criminalidade, poderá determinar a proibição da venda desses produtos nesses horários. Assim, as decisões político-administrativas têm a capacidade de apontar se certas atividades devem ser consideradas ilegais, de acordo com a conveniência para a sociedade.

Delmas-Marty¹⁴¹ explica que a política criminal se estrutura como “uma forma de organização da vida social¹⁴²”, baseada em uma atribuição de poder que determina a repartição dos bens e garante a manutenção dos valores das instituições em seu sentido mais amplo, por meio do controle estatal da família, da escola, da igreja, etc¹⁴³.

Todavia, pelo fato de ser um elemento integrante da política geral, a política criminal geralmente está sujeita às influências que são exercidas por forças dominantes na sociedade. Ou seja, como ciência política que é, a política criminal está submetida às variações de cunho ideológico que costumam envolver as decisões.

Por essa razão, não é de surpreender o fato de que a política criminal acaba sendo utilizada, muitas vezes, apenas como um instrumento de controle social. Esse fenômeno pode ser muito bem observado quando se realiza uma análise sobre o modo como as práticas político-criminais são implementadas em regimes totalitários que, por exemplo, elevam ao máximo os riscos às garantias e aos direitos fundamentais dos cidadãos.

De fato, nos Estados totalitários, a política criminal adotada não deixa dúvidas quanto ao que considera ser sua missão: “erradicar até o último vestígio do crime (...) sem ter presentes direitos e garantias individuais¹⁴⁴”.

¹⁴¹DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. Baruerí, Manole, 2004.

¹⁴²DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. Baruerí, Manole, 2004. p.44.

¹⁴³DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**.

¹⁴⁴JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.23. (su misión es erradicar hasta el último vestigio del crimen, sin tener presente derechos y garantías individuales). Tradução nossa.

Direitos e garantias, nesse caso, “constituiriam um freio ao trabalho de ‘limpeza’ do ambiente mais desejado da comunidade¹⁴⁵”.

Para atingir seu objetivo de manutenção do poder os governos autoritários acabam priorizando a criminalização de condutas de acordo com seus interesses, desconsiderando muitos princípios básicos do direito penal, entre eles, a prévia cominação legal¹⁴⁶. Nos estados totalitários, o delinquente é considerado, sobretudo,“(...) alguém que se opõe ao poder¹⁴⁷”, e, por esse motivo, as respostas devem ser brutais, a fim de que sirvam como exemplo para que ninguém mais ouse confrontá-lo. A finalidade da política criminal nesse caso é a erradicação da delinquência e a afirmação do poder¹⁴⁸.

Ademais, trata-se de um modelo de estado que não se preocupa com a liberdade dos cidadãos, e onde preponderam “as agressões políticas¹⁴⁹”. A política criminal nos regimes totalitários desempenha o papel de “instrumento de repressão a toda e qualquer conduta que porventura contrarie o interesse do Estado.¹⁵⁰”

Seguramente, a situação ora desenvolvida pode ser considerada um exemplo extremo sobre a maneira que a política criminal é utilizada pelo poder estatal como um instrumento de dominação. Mas, na verdade, isso também ocorre em outros modelos de estado, obviamente em menor escala e por meio de técnicas mais sutis.

Como consequência, a influência exercida pela ideologia dominante acaba deixando pouco espaço para que os cidadãos efetivamente participem da construção das políticas criminais em suas cidades. De certa maneira, é possível dizer que a população apenas assiste aos programas implementados

¹⁴⁵ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.23. (constituirían un freno a la labor de “limpieza” del entorno más indeseado de la comunidad). Tradução nossa.

¹⁴⁶ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018.

¹⁴⁷ GARCÍA, Javier Guardiola. **Política Criminal**. Disponível em Disponível em <https://www.academia.edu/search?utf8=%E2%9C%93&q=Pol%C3%ADtica+Criminal#>. Acesso em 17/09/2020. p.08.

¹⁴⁸ GARCÍA, Javier Guardiola. **Política Criminal**.

¹⁴⁹ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. p.99.

¹⁵⁰ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. p.99.

pelos governos, sem qualquer poder de ingerência sobre importantes questões que estão relacionadas com a segurança pública em seus municípios.

Além da questão político-ideológica, existe outro fator importante que exerce influência decisiva na implementação de políticas criminais nas cidades: a cultura da violência. Conforme aponta Becker¹⁵¹, a violência é uma espécie de energia que se movimenta através da cultura humana, interferindo decisivamente no desenrolar dos acontecimentos sociais. Nessa mesma linha de pensamento, Baiert destaca que a violência sempre esteve presente na história humana, “em todos os tempos e lugares¹⁵²”, mesmo que “assumindo formas e manifestação diferenciadas¹⁵³”.

Michaud¹⁵⁴, em sua análise, acredita que a cultura da violência é um fenômeno humano que pode ser observado de maneira pioneira nas disputas que ocorreram na fronteira oeste-americana no século XIX. De acordo com o autor, um viajante francês que partira para a Califórnia durante a corrida do ouro relatou que a cidade de São Francisco parecia ser, à época, um “povoado de celerados, de assassinos e bandidos”, espantando-se com a maneira pela qual os americanos acertavam “suas contas à bala nos cassinos¹⁵⁵”. A violência é um elemento presente na cultura norte-americana, e sem dúvida alguma exerce influência em suas decisões políticas até os dias de hoje.

De toda forma, de uma maneira geral, é possível afirmar que a violência é um fenômeno que faz parte de todas as formas de cultura humanas. Embora os indivíduos, acostumados com as regras de convivência em sociedade, saibam que “tirar a vida de uma pessoa (...) é um ato ilícito, hediondo e, portanto, passível de punição¹⁵⁶”, existem certas situações que acabam considerando socialmente legítimo, especialmente em casos que envolvam um

¹⁵¹ BECKER, Gavin de. **Virtudes do Medo**: sinais de alerta que nos protegem da violência. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

¹⁵² BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social**: da violência visível ao invisível da violência. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p.21.

¹⁵³ BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social**: da violência visível ao invisível da violência. p.21.

¹⁵⁴ MICHAUD, Yves. **Violência**. São Paulo: Ática, 1989.

¹⁵⁵ MICHAUD, Yves. **Violência**. São Paulo: Ática, 1989. p.38.

¹⁵⁶ BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social**: da violência visível ao invisível da violência. p.21.

estado de guerra, ou, ainda, em “(...) legítima defesa e também em intervenções respaldadas pela lei¹⁵⁷”.

Assim, a violência social pode ser considerada legítima por determinados cidadãos, caso esteja respaldada em alguma justificativa plausível. Na sociedade antiga chinesa, por exemplo, em razão da grande escassez de recursos e da necessidade de regulação demográfica, o infanticídio e o assassinato de recém-nascidos não eram considerados atos ilícitos¹⁵⁸.

A partir da presente análise, o que chama atenção e causa preocupação é que esse fenômeno da cultura da violência acaba assumindo grandes proporções quando está relacionado com a complexidade que envolve as relações humanas no contexto das cidades pós-modernas.

De acordo com Jameson¹⁵⁹, a pós-modernidade tem como principal característica um ‘milénarismo invertido’, em que “os prognósticos, catastróficos ou redencionistas, a respeito do futuro foram substituídos por decretos sobre o fim disto ou daquilo (...).¹⁶⁰” Tais decretos, explica o autor, estão relacionados ao fim da ideologia, da arte, das classes sociais, da social-democracia, do Estado do bem-estar social, etc.¹⁶¹

Nesse caso, o argumento a favor da existência da pós-modernidade estaria ligado a uma ‘quebra radical, ou *coupure*’, cujas origens remontariam ao final dos anos 50 ou começo dos anos 60.¹⁶² De fato, explica Jameson “essa ruptura é muito frequentemente relacionada com o atenuamento ou extinção (ou repúdio ideológico ou estético) do centenário movimento moderno.¹⁶³”

¹⁵⁷ BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social: da violência visível ao invisível da violência.** p.21.

¹⁵⁸ MICHAUD, Yves. **Violência.** p.16.

¹⁵⁹ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio.** Disponível em

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2918898/mod_resource/content/1/516_13_apoio_JAMESON_a%20logica%20cultural%20do%20capitalismo%20tardio_pos%20modernismo.pdf.

Acesso em 30/07/2022.

¹⁶⁰ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio.** p.27.

¹⁶¹ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio.**

¹⁶² JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio.**

¹⁶³ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio.** p.27.

Jameson complementa que a pós-modernidade, a qual inaugura um novo tipo de sociedade, também pode ser definida como a sociedade pós-industrial, ou “sociedade de consumo, sociedade das mídias, sociedade da informação, sociedade eletrônica ou high-tech e similares¹⁶⁴”, cuja missão ideológica é “demonstrar, para seu próprio alívio, que a nova formação social em questão não mais obedece às leis do capitalismo clássico, a saber, o primado da produção industrial e a onipresença da luta de classes.¹⁶⁵”

De toda forma, também se trata de uma realidade social que se mostra “(...) dinâmica, processual, em que confluem múltiplos processos¹⁶⁶” de “fragmentação social e de exclusão econômica e social¹⁶⁷”. Nessa sociedade, despontam “práticas de violência como norma social particular de amplos grupos da sociedade, presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea¹⁶⁸”.

Ao reconstruir a microfísica da violência em Foucault, Santos¹⁶⁹ destaca a existência, nas sociedades contemporâneas, de uma rede de exercício de poder que é definida “pela força, pela coerção e pelo dano, em relação a outro¹⁷⁰”. É essa cultura da violência que acaba se inserindo “(...) em uma rede de dominações, de vários tipos – classe, gênero, etnia, por categoria social e violência simbólica (...)”¹⁷¹, resultando na produção de “uma teia de discriminações, estigmas e exclusões, possivelmente sobrepostas.¹⁷²”

Mais especificamente, na sociedade brasileira, a cultura da violência caracteriza-se de forma imperiosa. Nunes¹⁷³ ressalta que muitos autores

¹⁶⁴ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio**. p.28.

¹⁶⁵ JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio**. p.29.

¹⁶⁶ BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social: da violência visível ao invisível da violência**. p.25.

¹⁶⁷ SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009. p.25.

¹⁶⁸ SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. p.25.

¹⁶⁹ SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. p.40.

¹⁷⁰ SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. p.40.

¹⁷¹ SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. p.41.

¹⁷² SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. p.41.

¹⁷³ NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto: A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11546> acesso em 19/05/2021. Acesso 19/05/2021. p.33.

brasileiros já trataram desse assunto em suas obras, entre eles Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Maria Sylvia Carvalho Franco, em que salientam o modo como as diversificadas culturas ameríndias, africanas e européias que participaram da formação da sociedade brasileira tinham “a violência como parte constituinte das relações sociais¹⁷⁴”.

Ainda, a cultura da violência acabou se reproduzindo durante toda a história da república e atingiu o seu auge com as práticas repressivas que foram adotadas pelo regime militar, cujos métodos de dominação estavam baseados na tortura e na violência¹⁷⁵. Nem mesmo a queda do regime militar trouxe mudanças significativas no Brasil: a redemocratização e a reabertura política acarretaram o “(...) aumento substantivo dos índices de criminalidade¹⁷⁶”, fazendo com que determinados setores da sociedade viessem a adotar o entendimento de que os agentes da lei deveriam ser, “na verdade, vingadores, cujo papel não é o de assegurar direitos, mas sim o de punir exemplarmente, com muito rigor¹⁷⁷”.

À vista desse espectro de análise, ainda, a cultura da violência no Brasil foi se tornando cada vez mais complexa quando o capitalismo ascendeu como principal sistema econômico, intensificando a prática da cultura de violência e provocando a estigmatização das classes pobres, assunto que será melhor abordado no tópico seguinte.

¹⁷⁴ NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto**:A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11546> acesso em 19/05/2021. Acesso 19/05/2021. p.33.

¹⁷⁵ NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto**:A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista.

¹⁷⁶ NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto**:A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. p.37.

¹⁷⁷ NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto**:A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. p.37.

2.2 A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO PUNITIVISTA NO BRASIL: A CULTURA DE VIOLÊNCIA E A MARGINALIZAÇÃO DAS CLASSES POBRES

Qualquer movimento que tenha a intenção de provocar mudanças na política criminal brasileira precisa levar em consideração o modo como se construiu o pensamento punitivista no país, alicerçado em dois importantes pilares: a cultura da violência e a marginalização das classes pobres.

Como observado anteriormente, a cultura da violência é um fenômeno que sempre esteve presente na história do Brasil, sendo possível rastreá-la desde os tempos em que o país era colônia de Portugal. Desde então, os conflitos sociais são resolvidos preferencialmente pelo uso da força e da violência, onde é possível citar como exemplo as repressões estatais para debelar as revoltas do “Quilombo dos Palmares, Cabanada, Baianada, Canudos, Contestado, Muckers e revolta da Chibata (...)”¹⁷⁸.

Mais especificamente, no Rio Grande do Sul, é possível mencionar os métodos brutais de morte que eram destinados aos inimigos durante as guerras civis que assolaram o Estado, ao final do século XIX e início do século XX, entre eles a abominável degola.

Adorno¹⁷⁹ traz à tona uma narrativa sobre os desdobramentos de uma rebelião ocorrida em 1986, na Penitenciária de Wenceslau, Interior do Estado de São Paulo, que deixou 16 mortos, entre funcionários e apenados, exemplo utilizado, no presente texto, como forma de ilustração à cultura da violência que faz parte do cotidiano da população brasileira.

Na ocasião, o então Coordenador dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado de São Paulo, um ex-delegado de polícia, teria deixado claro que

¹⁷⁸OLIVEN, Ruben George. **Violência e Cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/b8n7j/pdf/oliven-9788579820069>. Acesso em 18/05/2021.p.06.

¹⁷⁹ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese para o concurso de Livre-Docência da USP. 1996. Disponível em <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-gesto-urbana-do-medo-e-da-insegurana/>. Acesso em 18/05/2021.

não havia “mortos a lamentar¹⁸⁰”, em decorrência do citado episódio. Conforme se observa, se a própria declaração já demonstra a insensibilidade das autoridades com relação a um evento trágico, o mais surpreendente, de acordo com Adorno¹⁸¹, é que ela não provocou qualquer indignação por parte dos cidadãos brasileiros.

Na visão de Adorno¹⁸², o silêncio complacente observado na população com relação a esse tipo de declaração serve para demonstrar cabalmente que a sociedade brasileira está dominada por uma “comunhão de sentimentos coletivos de ódio e vingança de uns - os ‘iguais’ - em relação a outros, ‘os diferentes’¹⁸³” e, ainda, “cujos juízos valorativos circulam pelo senso comum sem quaisquer interditos, inclusive morais¹⁸⁴”.

Nesse caso, as autoridades públicas responsáveis pela segurança aparecem, aos olhos dos cidadãos comuns, apenas como “(...) ‘vingadoras’ de fato e por direito¹⁸⁵”, consolidando na consciência coletiva o papel a ser representado pelos agentes da segurança pública, não de assegurar direitos ou promover a segurança pública, mas de “punir, punir exemplarmente, com muito rigor e sem quaisquer condescendências, notadamente aquelas contidas em lei¹⁸⁶”.

¹⁸⁰ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. p.47.

¹⁸¹ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese para o concurso de Livre-Docência da USP. 1996. Disponível em <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-gesto-urbana-do-medo-e-da-insegurana/>. Acesso em 18/05/2021.

¹⁸² ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese para o concurso de Livre-Docência da USP. 1996. Disponível em <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-gesto-urbana-do-medo-e-da-insegurana/>. Acesso em 18/05/2021.

¹⁸³ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. p.47.

¹⁸⁴ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. p.47.

¹⁸⁵ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. p.47.

¹⁸⁶ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. p.47.

Caldeira¹⁸⁷, no mesmo sentido, aponta que o crescimento da violência policial observado na atualidade é consequência do apoio popular que lhe é dedicado, seja de forma expressa ou tácita. Esse comportamento policial abusivo parece estar de acordo com as concepções de parte da sociedade de que a boa polícia deve ser dura e violenta, os atos ilegais dessa instituição devem ser amenizados, além de rechaçadas quaisquer tentativas de governantes de “impor o estado de direito e o respeito aos direitos individuais¹⁸⁸”;

Assim, respaldadas pela opinião pública e sustentadas pelo senso comum, as autoridades policiais continuam agindo de modo abusivo e violento, buscando “corresponder às expectativas de expressivos segmentos da população.¹⁸⁹”

Há, portanto, uma espécie de concubinação entre os sentimentos coletivos de ódio e vingança, disseminados na população e a ação daqueles que, em princípio, deveriam zelar pela preservação dos direitos à vida, à propriedade, à liberdade e à segurança, para lembrar alguns dos mais preciosos axiomas liberais. Em outras palavras, esses sentimentos coletivos encontram no Estado uma sorte de caixa de ressonância.¹⁹⁰

Caldeira acredita que o expressivo apoio popular às ações repressivas policiais sugere a existência de “um padrão cultural muito difundido e incontestado que identifica a ordem e a autoridade ao uso da violência¹⁹¹”, sendo que essa conduta não pode ser justificada simplesmente por uma eventual disfunção institucional¹⁹².

¹⁸⁷ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania** em São Paulo. 1. ed. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2000.

¹⁸⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania** em São Paulo. p.136.

¹⁸⁹ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea.** p.47.

¹⁹⁰ ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea.** p.47.

¹⁹¹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania** em São Paulo. p.136.

¹⁹² CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania** em São Paulo.

Dessa maneira, a cultura da violência no Brasil se desenvolve como um fenômeno que transforma as cidades em verdadeiros campos de guerra, onde a figura do inimigo é parte da própria população.

Contudo, certo é que nem todos os segmentos da sociedade são considerados como inimigos, pois apenas alguns possíveis indivíduos são considerados elimináveis nessa guerra travada dentro das cidades. Destaca-se, nesse sentido, outro elemento que exerce importante influência no desenvolvimento de políticas criminais urbanas no Brasil: a marginalização das classes pobres.

Inicialmente, é necessário frisar que o sistema capitalista, predominante no Brasil, possui como uma de suas principais características o incentivo à divisão da sociedade em classes. Por um lado, se posicionam classes sociais de maior poder aquisitivo e econômico. Por outro, as classes pobres. O sistema capitalista funciona como um catalisador para as desigualdades sociais, e não hesita em exercer essa função por meio da marginalização das camadas sociais empobrecidas.

O capitalismo ajuda a sustentar uma dicotomia que insiste em favorecer a divisão de classes, uma delas formada por cidadãos produtivos e economicamente estáveis, e a outra por classes marginalizadas, constituídas por indivíduos que são considerados nocivos para o sistema¹⁹³. Como resultado disso, o próprio aparelho repressivo estatal acaba adotando uma postura seletiva com relação aos métodos de prevenção e combate à criminalidade, dispensando às classes populares um tratamento mais truculento e mais duro, e submetendo muitas vezes esses indivíduos “(...) a maus tratos e torturas¹⁹⁴”.

Nesse sentido, é possível perceber que a violência acaba sendo utilizada como um instrumento a serviço da ideologia dominante, neste caso a capitalista, que “(...) longe de ser uma ‘distorção’ devido ao ‘despreparo’ do

¹⁹³ OLIVEN, Ruben George. **Violência e Cultura no Brasil**.

¹⁹⁴ OLIVEN, Ruben George. **Violência e Cultura no Brasil**. p.15.

aparelho repressivo, desempenha um papel essencialmente político, ajudando a manter o poder das classes dominantes¹⁹⁵”.

A divisão de classes tende a provocar a construção de estereótipos nas sociedades, estigmatizando determinados indivíduos que residem em localidades periféricas das grandes cidades, em especial moradores de favelas. Considerando que esses cidadãos estão destituídos de qualquer tipo de assistência do poder público, acabam se sentindo cada vez mais “excluídos da vida social e da sociedade de consumo. Sentem-se discriminados pelo conjunto da sociedade, (...) inseguros¹⁹⁶”.

Trata-se de uma verdadeira segregação social e urbana que tem como efeito favorecer o desenvolvimento de determinados tipos de crimes nessas localidades mais empobrecidas, principalmente o tráfico de drogas. Pelo fato de se localizarem em regiões periféricas das cidades, as favelas acabam abrindo espaço para o desenvolvimento de uma das pontas mais importantes do tráfico internacional de drogas, “relacionada ao comércio do retalho para o consumo final (...)”¹⁹⁷ do produto.

Ao agregar elementos como a ausência do Estado e a concentração do comércio de drogas, as favelas acabam tendo a sua própria imagem pública redefinida, o que afeta “profundamente o entendimento coletivo de seu lugar na organização urbana¹⁹⁸”. Assim, as favelas se constituem em territórios onde impera a pobreza e onde “(...) há uma inapelável contiguidade espacial com a ‘sociabilidade violenta’, gerando condições de vida críticas para a população moradora¹⁹⁹”. Além do mais, a sociedade como um todo também passa a acreditar que o crime e o criminoso estão “associados aos espaços que

¹⁹⁵ OLIVEN, Ruben George. **Violência e Cultura no Brasil**. p.15.

¹⁹⁶ BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social: dilemas cotidianos. **Revista Ponto e Vírgula**. n.3, p.138-151, 2008. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/viewFile/14246/10438>. Acesso em 23/05/2021. p.146.

¹⁹⁷ SILVA, Luiz Antônio Machado da. ‘Violência Urbana’, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. v.3, n.59, p.283-300, mai/ago, 2010. p.284.

¹⁹⁸ SILVA, Luiz Antônio Machado da. ‘Violência Urbana’, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. p.284-285.

¹⁹⁹ SILVA, Luiz Antônio Machado da. ‘Violência Urbana’, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. p.287.

supostamente lhes dão origem, isto é, as favelas e os cortiços, vistos como os principais espaços do crime²⁰⁰, sendo que nesse caso os “(...) habitantes desses espaços são tidos como marginais²⁰¹”. Esse comportamento espelha um fenômeno que Caldeira²⁰² denomina como “a fala do crime”, uma construção simbólica do mundo que forja preconceitos e torna natural a percepção de que certos grupos ou indivíduos são perigosos. Essa pré-concepção divide o mundo entre o bem e o mal, e criminaliza determinadas condutas de categorias sociais.

(...) a fala do crime lida não com descrições detalhadas dos criminosos, mas com um conjunto de categorias simplistas, algumas imagens essencializadas que eliminam as ambigüidades e misturas de categorias da vida cotidiana, e que circulam especialmente em momentos de mudança social. A fala do crime não é feita de visões equilibradas, mas da repetição de estereótipos, ainda que se reconheça seu caráter simplista. A fala do crime elabora preconceitos.²⁰³

Urge destacar que a fala do crime é uma construção ideológica que insiste em correlacionar pobreza e criminalidade, correspondência essa que é constantemente reforçada pelos órgãos de imprensa e pela mídia, que idealizam as atuações repressivas dos órgãos em áreas pobres da cidade e ajudam a estigmatizar ainda mais os moradores de favelas e de comunidades pobres como criminosos.

Especialmente nas grandes cidades, ocorre uma “(...) superposição do ‘problema da segurança’ com o ‘problema das favelas’²⁰⁴”. Destaca-se que as atividades de repressão policial e as políticas de segurança pública acabam se

²⁰⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.136. p.79.

²⁰¹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.80.

²⁰² CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.38.

²⁰³ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. p.38.

²⁰⁴ SILVA, Luiz Antônio Machado da. ‘Violência Urbana’, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. p.298.

concentrando quase que exclusivamente “sobre os espaços físicos, mais do que sobre as práticas das categorias sociais que os ocupam²⁰⁵”.

Na verdade, trata-se de uma falácia afirmar que existe uma correlação necessária entre as condições de pobreza e o desenvolvimento da criminalidade. O problema está no fato de que as comunidades física e socialmente desestruturadas, acabam acoplando elementos que favorecem o desenvolvimento de determinados tipos de delitos nesses locais, dentre eles, o tráfico de drogas, a violência doméstica, os crimes sexuais, a delinquência juvenil, etc.

Zaluar²⁰⁶ ressalta que a estigmatização dos moradores de favelas acaba atingindo de modo tão potente esses cidadãos que sua condição passa a ser uma “nódoa contra a qual têm de lutar diariamente, até com eles próprios na frente do espelho que certa imprensa lhes montou²⁰⁷”. Eles enfrentam uma rotina que está presente a opressão da classe, refletida especialmente na “(...) presença do aparato policial que se comporta de maneira caracteristicamente repressiva diante da população pobre²⁰⁸”, no “quadro de miséria que desfila sempre pelas ruas e casas de seu bairro,²⁰⁹” ou, ainda, “pela imagem construída por certa imprensa do criminoso e do crime, vinculando-o sempre a esta população pobre²¹⁰”.

Certamente, as crises econômicas e o empobrecimento da população contribuem para o desenvolvimento de determinados tipos de crimes, como roubos e furtos, mas não teriam um efeito tão expressivo “se não houvesse uma redefinição da pobreza e uma transformação dos meios de controle social que parecem ampliar a criminalidade em vez de contê-la²¹¹”.

Se a desorganização urbana e social pode ser considerada um elemento fundamental que exerce influência decisiva para o desenvolvimento da

²⁰⁵ SILVA, Luiz Antônio Machado da. ‘Violência Urbana’, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. p.298.

²⁰⁶ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. Rio de Janeiro: Revan, 1994. p.07.

²⁰⁷ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. Rio de Janeiro: Revan, 1994. p.07.

²⁰⁸ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. p.15.

²⁰⁹ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. p.15.

²¹⁰ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. p.15.

²¹¹ ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. p.60.

criminalidade, é possível cogitar também que as respostas para esse fenômeno precisam estar atreladas a ações político-criminais direcionadas para a reestruturação urbana e social. Por essa razão, no próximo tópico, serão aprofundados alguns apontamentos propostos por uma importante escola criminológica, que tem como fundamento teórico estratégias de restabelecimento dos laços sociais e de reorganização urbana: a Escola de Chicago.

2.3 A DESORGANIZAÇÃO URBANA E SOCIAL E A POLÍTICA CRIMINAL DA ESCOLA DE CHICAGO

Lefebvre propõe a teoria de que a cidade muda quando a sociedade muda em seu conjunto.²¹² Para o autor, ela depende em sua essência de determinadas relações de imediatividade, de “relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões e corporações etc.).²¹³”

Além disso, pode-se dizer que cidade situa-se em um meio termo, a meio caminho entre a ‘ordem próxima’, conforme denomina Lefebvre, configurada nas “relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles²¹⁴” e a ordem distante, “a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma ‘cultura’ e por conjuntos significantes.²¹⁵”

Park²¹⁶, um dos mais conhecidos pesquisadores da Escola de Chicago, nesse mesmo sentido afirma que a cidade não pode se considerada apenas como um aglomerado de pessoas, convenções sociais, “ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones, etc”. Ela não é também apenas um

²¹² LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.51.

²¹³ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.52.

²¹⁴ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.52.

²¹⁵ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.52.

²¹⁶ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979, p.26.

aglomerado de “instituições e dispositivos administrativos – tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos²¹⁷”. Mais do que um mecanismo físico ou uma construção humana artificial, a cidade é “um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por tradição²¹⁸”. Ela constitui-se a partir dos “processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana.²¹⁹”

Na conceituação de Eufrásio²²⁰, que caminha nesse mesmo sentido, a cidade é uma integração de duas substâncias, os elementos físicos, que fazem parte de sua estrutura física, e as manifestações espirituais, que constituem a ordem moral das cidades.²²¹”

Ainda de acordo com Lefebvre, nas cidades, agitadas historicamente por mercadores e banqueiros desde a idade média ocidental, “a riqueza devida ao comércio das mercadorias e do dinheiro, o poder do ouro, o cinismo desse poder também se inscrevem nessa cidade e aí prescrevem uma ordem.²²²” (p.53)

Por esse motivo é possível afirmar que a cidade também é uma estrutura econômica²²³. Na metrópole ocorrem múltiplas trocas econômicas, que estão concentradas de tal forma que “a fragilidade do comércio rural não teria permitido²²⁴”. A “economia do dinheiro domina a metrópole²²⁵”, e a mente

²¹⁷ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979, p.26.

²¹⁸ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. p.26.

²¹⁹ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. p.26.

²²⁰ EUFRASIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)**. 2ª ed. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p.50.

²²¹ EUFRASIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)**. 2ª ed. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013. p.50.

²²² LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. p.53.

²²³ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. p.29.

²²⁴ SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. p.13.

do indivíduo moderno tornou-se cada vez mais fria e calculista. O dinheiro assume tal importância para o sujeito moderno que acaba funcionando como um substitutivo aos sentimentos. Pelo fato de não haver “nenhuma atitude sentimental ou pessoal por nosso dinheiro”, ele se tornou o meio de troca mais valioso.²²⁶

Muitos cidadãos acabam direcionando suas ações para o mercado da ilegalidade e da criminalidade, em busca do dinheiro fácil. Sem habilidades necessárias para a entrada no mercado de trabalho formal, terminam adotando o caminho da criminalidade.

Se individualmente as condições econômicas influenciam os cidadãos e os tornam integrantes de dois determinados grupos, ricos e pobres, o mesmo se pode dizer em relação à configuração das cidades. Enquanto alguns bairros são formados exclusivamente pela classe alta, outros espaços físicos acabam sendo formados unicamente por indivíduos excluídos da vida social. São bairros que se formam sem infraestrutura, localizados em comunidades que estão desassistidas pelo poder público e muitas vezes privadas de elementos de coesão social.

Frisa-se que a criminalidade parece ser mais difundida nessas comunidades destituídas de condições econômicas. Bairros mais pobres e periféricos das cidades apresentam índices de criminalidade muito mais elevados do que de bairros que possuem melhores condições estruturais e econômicas. Essa realidade não pode ser encoberta na busca por soluções efetivas para os problemas relacionados à criminalidade e à desorganização social e urbana.

Por essa razão, é importante mencionar a importância concedida às pesquisas desenvolvidas pela Teoria Ecológica do Crime, escola criminológica proveniente da tradição sociológica e que foi desenvolvida mais

²²⁵ SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. p.14.

²²⁶ PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. p.40.

especificamente pela Escola de Chicago no início do século XX, influenciada em parte pelas ideias de Simmel²²⁷.

A noção central que permeia o pensamento das escolas criminais sociológicas parte da forma mais ou menos explícita de um postulado comum: de que o crime representa “uma forma normal de adaptação individual ou colectiva às coordenadas da estrutura social ou cultural²²⁸”. Para essa teoria, o crime e o comportamento dos indivíduos derivam “(...) por identidade lógica, das mesmas leis de funcionamento do sistema social²²⁹”.

A Teoria Ecológica divide-se em duas principais vertentes: a primeira dedica-se a estudar os elementos que estão ligados a desordem física das comunidades e que podem influenciar no desenvolvimento da criminalidade, mais especificamente quando estão associados às condições de pobreza das comunidades; a segunda vertente, por outro lado, está vinculada à análise dos elementos que podem influenciar no desenvolvimento da criminalidade por envolverem questões de desordem moral, como, por exemplo, a desagregação social das comunidades, a falta de solidariedade, a perda dos sentimentos de empatia entre os cidadãos, etc.

Na linha de pesquisa atrelada aos aspectos da desordem física, os teóricos das escolas sociológicas dedicam atenção especial para a correlação existente entre o desenvolvimento da criminalidade e as “(...) características físicas das localidades, como prédios degradados, lotes vagos etc²³⁰”. A teoria da desordem social, por outro lado, procura desvendar o modo como a criminalidade se desenvolve em razão da “(...) incapacidade da comunidade de

²²⁷ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade**: lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

²²⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinqüente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p.32.

²²⁹ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinqüente e a sociedade criminógena. p.32.

²³⁰ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.168.

integrar valores comuns de seus residentes e manter um efetivo controle social²³¹”.

Partindo da coleta de dados estatísticos e qualitativos, a Escola de Chicago tem como principal apontamento que o crime é um produto social. Trata-se de um enfoque teórico inovador, explica Freitas²³², “pois, até então, as causas da criminalidade eram explicadas por diferenças individuais, biológicas (positivismo biológico) e psicológicas (positivismo psicológico)²³³”.

Para a Escola de Chicago, tão importante quanto a análise do indivíduo delincente é a prospecção sobre o ambiente em que ele se desenvolveu, as oportunidades que teve em sua vida, sua estrutura familiar, etc. É de certo modo uma análise científica sobre a maneira como esses indivíduos se desenvolvem socialmente e interagem com o meio ambiente.

De acordo com esse novo paradigma criminológico proposto pela Escola de Chicago, existe uma percepção diferenciada sobre a forma como as cidades devem reagir ao crime e ao criminoso. Sendo considerada verdadeira a premissa de que a criminalidade é um produto social, faz-se necessário construir respostas e ações direcionadas para a reestruturação urbana, incentivo à solidariedade entre os cidadãos e remobilização das “instituições sociais locais (vizinhança, Igreja, escola, grupos desportivos, etc.)²³⁴”, ou seja, ações que impactem positivamente às condições materiais para a reprodução da vida dos indivíduos nas cidades.

Entre os diversos programas que foram desenvolvidos pelos teóricos da Escola de Chicago, é possível destacar o ainda hoje existente *Chicago Area Project*, cujo grande diferencial está no incentivo aos moradores locais,

²³¹ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. p.168.

²³² FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago**. p.17.

²³³ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago**. p.17.

²³⁴ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena**. p.287-288.

especialmente aqueles dotados de “prestígio e aceitação social²³⁵”, para que intervenham “como *social workers* voluntários,²³⁶ possibilitando que “a reintegração da vida comunitária (condição essencial da prevenção criminal)²³⁷ seja feita, sempre que possível, “(...) à custa dos próprios residentes²³⁸” .

Em relação a presente análise, Freitas²³⁹ ressalta que “em razão de suas contribuições para a compreensão da criminalidade e especialmente da relação desta com o espaço urbano,²⁴⁰ a Escola de Chicago “ocupa posição de destaque na história da sociologia do crime, da delinqüência e do controle social²⁴¹” .

De fato, apenas quando a sociedade obtiver uma melhor compreensão sobre o fenômeno da criminalidade urbana estará apta para desenvolver políticas públicas que abranjam a “totalidade dos espaços da cidade, diminuindo, com isso, a exclusão social e, conseqüentemente, a criminalidade dela decorrente e que como frequência vitima estes próprios excluídos²⁴²” .

Urge ressaltar que, na atualidade, os programas de prevenção à criminalidade tendem a oscilar “(...) entre dois pólos: políticas repressivas versus políticas sociais²⁴³” . Em um movimento de pêndulo, os programas ora

²³⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena.** p.287-288.

²³⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena.** p.287-288.

²³⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena.** p.287-288.

²³⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena.** p.287-288.

²³⁹ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago.** p.135.

²⁴⁰ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago.** p.135.

²⁴¹ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago.** p.135.

²⁴² FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago.** p.137.

²⁴³ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** p.170.

direcionam-se para “reformas sociais de grande escala²⁴⁴”, ora orientam-se “para o uso intensivo de estratégias policiais, repressivas e punitivas²⁴⁵”.

Assim, os responsáveis pela implementação de políticas criminais repressivas insistem em adotar estratégias voltadas para a organização do sistema de justiça criminal e investimento em instituições policiais. Já aqueles que adotam a ideia de implementação de políticas criminais direcionadas para áreas sociais, estes estão mais preocupados com a relativa “tensão que se coloca entre objetivos que precisam ser universalmente postos, e a necessidade de ações focalizadas a partir da incidência de criminalidade²⁴⁶”.

O mais correto talvez seja afirmar que a efetividade na prevenção da criminalidade precisa englobar uma ação conjunta entre esses dois elementos, utilizando-se inicialmente de medidas repressivas para estancar o ciclo da violência, e, após, ações de cunho social que possam permitir a reestruturação urbana e comunitária.

Impõe-se, no presente momento, analisar a possibilidade de aclopar, sob a égide da política criminal, ambos os elementos, em especial as ações direcionadas para a extrapenalidade, desatrelando-se de medidas estatais baseadas na legislação penal, objeto escopo do próximo tópico.

2.4 PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA CRIMINAL EXTRAPENAL

Feuerbach ²⁴⁷definiria, ainda no século XIX, a política criminal como o conjunto de procedimentos repressivos pelos quais o Estado reage contra o crime. Essa conceituação estava em sintonia com o pensamento vigente na época que acreditava que a política criminal deveria ser apenas “sinônimo de

²⁴⁴ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** p.170.

²⁴⁵ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** p.170.

²⁴⁶ BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** p.170.

²⁴⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal.** p.03.

teoria e prática do sistema penal (...)²⁴⁸. Apenas a partir do final do século XIX, quando Liszt construiu uma nova concepção para a teoria prevenção da pena, adotando em conjunto as “(...) demais consequências por ele traçadas para a elaboração de um novo Direito Penal,²⁴⁹” é que se passou a considerar a política criminal como uma ciência autônoma²⁵⁰.

O direito penal, por um lado, deveria exercer “(...) a função liberal-garantística de assegurar a uniformidade da aplicação do direito e a liberdade individual em face da voracidade do Estado ‘Leviatã’²⁵¹”. Já a política criminal, por outro, deveria estar concentrada nos “métodos racionais, em sentido global, do combate à criminalidade (...)”²⁵². Essa fragmentação justificava-se pelo fato de que o positivismo, como teoria jurídica, caracterizava-se pela necessidade de “banir da esfera do direito as dimensões do social e do político²⁵³”. O direito penal, então, permaneceria a ser reconhecido como uma ciência jurídica que se ocuparia “da análise conceitual das regulamentações jurídico-positivas e da sua ordenação no sistema²⁵⁴”, enquanto a política criminal se expandiria para abarcar “os conteúdos sociais e fins do direito penal”, os quais se encontrariam “fora do âmbito do jurídico²⁵⁵”.

Dito de outra maneira, ao direito penal estaria concedido o encargo de realizar a “interpretação e sistematização dos preceitos penais (...)”²⁵⁶, ao passo que a política criminal deveria se organizar como um “conjunto de técnicas e estratégias elaboradas e destinadas pelos poderes públicos para fazer frente ao fenômeno criminal²⁵⁷”.

²⁴⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. p.03.

²⁴⁹ VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque**. Tese de Doutorado – USP, 2014. Disponível em https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21012015-085915/publico/Integral_Rodrigo_Garcia_Vilardi.pdf. Acesso em 01/06/2020. p.94.

²⁵⁰ VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque**. p.94.

²⁵¹ ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p.03.

²⁵² ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. p.02.

²⁵³ ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. p.12.

²⁵⁴ ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. p.12.

²⁵⁵ ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. p.12.

²⁵⁶ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.29, Tradução nossa.

²⁵⁷ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. p.29. Tradução nossa.

Aos poucos, o conceito de política criminal avançou importantes passos, deixando para trás sua identificação com a proposta estática de Feuerbach. Assim, em consonância com o pensamento moderno, Delmas-Marty²⁵⁸ passou a definir a política criminal como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza respostas ao fenômeno criminal²⁵⁹”. A partir dessa nova conceituação percebe-se que houve a redução da expressão ‘procedimentos repressivos’ que era utilizada por Feuerbach, mantendo-se neste caso o termo ‘procedimentos’, a fim de indicar que a política criminal moderna não pode estar vinculada, amarrada aos instrumentos repressivos estatais.

Delmas-Marty também não confere mais ao Estado a exclusividade pela organização das respostas ao fenômeno criminal, uma vez que se refere, nesse sentido, a atuação em conjunto de todo o corpo social.

Conforme explica Vilardi, o direito penal certamente ainda permanece como o “‘núcleo rígido’ e de maior ‘tensão’ e ‘visibilidade’(...)”²⁶⁰ na política criminal moderna. Entretanto, atualmente aparece ao lado de outras práticas de controle social, que não necessariamente estão representadas pelas intervenções penais. É possível citar as sanções administrativas, “não repressivas (prevenção, reparação, mediação (...)) e, por vezes, até mesmo não estatais (práticas repressivas das milícias privadas, ações de protesto (...))”²⁶¹.

Divan²⁶² aponta que a definição proposta por Feuerbach oferecia uma perspectiva certamente limitada de “um conceito que abre flancos para tamanho grau de variantes que se pode, por um lado, pensar enquanto inapreensível (...)”²⁶³. Por outro lado, a definição de Delmas-Marty, segundo o autor, aparenta ser mais acertada quando destaca que a política criminal moderna “(...) não pretende aderir à notória incompletude ensimesmada que

²⁵⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. p.42.

²⁵⁹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. p.42.

²⁶⁰ DELMAS-MARTY apud VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque**. p.103.

²⁶¹ DELMAS-MARTY apud VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque**. p.103.

²⁶² DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal**. p.47.

²⁶³ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal**. p.47.

ronda a ideia de sistema jurídico enquanto ‘único’ ou prevalente regulador social²⁶⁴.”

O mérito de Délmas-Marty, nesse caso, reside no fato de ter deslocado um dos pontos centrais da ideia feuerbachiana “(...) fincada a uma visão particular de fluxo de poder (estatal, exclusivamente) e de mecanismo condutor (ordem jurídica, especialmente penal/punitiva) para esse fluxo²⁶⁵”.

Borja Jiménez²⁶⁶ aduz que, sem dúvida alguma, as medidas de caráter econômico, educativo, social ou cultural, podem ser tão relevantes e eficazes para o controle da criminalidade quanto ações promovidas pelo sistema legal, especialmente quando se relacionam ao enfrentamento de crimes de “violência doméstica ou a criminalidade racista ou xenófoba, por exemplo²⁶⁷”.

Shecaira²⁶⁸ também reconhece que ações na área da política criminal de forma alguma podem estar resumidas “(...) a uma esfera de Poder ou a medidas diretamente relacionadas ao sistema penal²⁶⁹”. De acordo com o autor, existem inúmeras possibilidades de intervenções por meio da esfera municipal que podem ter efeitos consideráveis para a prevenção da criminalidade, em que se destacam o melhoramento ou a instalação de iluminação pública, a criação de Secretarias de Segurança, ou ainda, a implementação de políticas sociais direcionadas para a diminuição das desigualdades²⁷⁰.

Péres²⁷¹ segue essa mesma linha de pensamento quando menciona que na política criminal podem existir diversas formas de controle social que não

²⁶⁴ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.48.

²⁶⁵ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.48.

²⁶⁶ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal.** p.21.

²⁶⁷ JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal.** p.21.

²⁶⁸ SHECAIRA apud VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque.** p.106.

²⁶⁹ SHECAIRA apud VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque.** p.106.

²⁷⁰ VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal: as experiências de São Paulo e Nova Iorque.** p.106.

²⁷¹ PÉRES, Quitéria Tamanini Vieira. **A Função Simbólica do Direito Penal como Matriz Oculta da Política Criminal Brasileira Contemporânea.** Repositório institucional UFSC – Dissertação, 2001. Disponível em

estão relacionadas diretamente com sistema penal. A autora menciona as possibilidades de mediações, as conciliações e outros métodos de pacificação social, além de atividades que podem ser exercidas pela comunidade e intervenções estatais em áreas da educação familiar, escolar e profissional²⁷².

Obviamente, nem todas as intervenções que são direcionadas para a reestruturação social podem ser consideradas como elementos integrantes da política criminal estatal. Nesse sentido, é importante realizar uma pequena delimitação sobre o campo de atuação da política criminal.

De fato, enquanto delimitar o que é ou não direito penal parece ser uma tarefa relativamente simples, pois é possível considerar direito penal tudo aquilo “que o legislador qualifica como tal²⁷³”, a política criminal, por outro lado, possui um campo de atuação muito mais amplo, não apenas “em relação ao direito penal, mas também aberto e não delimitado, cujo conteúdo não pode ser exposto de forma exaustiva.²⁷⁴”

Torres²⁷⁵ confirma esse ponto de vista quando destaca que, sob todas “(...) as perspectivas (...) que se possa enxergar a Política criminal, percebe-se o quanto seu conceito é vasto²⁷⁶”, tratando-se de “(...) uma matéria cujos limites são praticamente impossíveis de definir, inclusive por avançar sobre outros campos do conhecimento²⁷⁷”.

Divan também aponta que, sendo levado em consideração a definição proposta por Delmas-Marty para a política criminal, desvela-se uma “espécie

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/82005/178399.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 01/06/2020. p.81.

²⁷² PÉRES, Quitéria Tamanini Vieira. **A Função Simbólica do Direito Penal como Matriz Oculta da Política Criminal Brasileira Contemporânea**. Repositório institucional UFSC – Dissertação, 2001. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/82005/178399.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 01/06/2020. p.81.

²⁷³ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. p.04.

²⁷⁴ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. p.05.

²⁷⁵ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. p.38.

²⁷⁶ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. p.38.

²⁷⁷ TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva**. p.38.

de colapso epistemológico²⁷⁸”, o qual, segundo o autor, não seria de forma alguma “interessante para a produtividade da contenda(...)”²⁷⁹. Isso porque, não se mostra “(...) correto ou produtivo pensar em uma multiplicidade de focos de onde partam práticas que possam ser intituladas como produção ou exercício de política(s) criminal(is)”²⁸⁰, pois, nesse caso, estariam sendo englobadas dentro do campo de atuação da política criminal até mesmo as ações mais elementares do cotidiano²⁸¹.

Um caminho para a solução desse problema é apontado pelo próprio Divan. De acordo com o autor, a melhor maneira para se obter uma definição mais precisa sobre o que pode ou não ser considerado como política criminal está em reconhecer a sua face negativa. Parte-se de “toda a gama de elementos relevantes suscitados não para procurar dizer o que é a política criminal, mas sim o que ela não é ou onde ela não deve atuar”²⁸².

Sob essa perspectiva, deve-se considerar como política criminal todas as ações estatais que têm a finalidade combater e prevenir a criminalidade, mesmo que de que cunho social. Por outro lado, ações estatais cujo objetivo seja apenas promover o desenvolvimento sócio-econômico de determinada localidade não podem ser consideradas como parte integrante da política criminal, por faltar-lhes especificamente o elemento intencional finalístico.

Para finalizar este tópico, ressalta-se novamente o fato de que o direito penal permanece como uma importante ferramenta político-criminal para a proteção dos bens jurídicos considerados importantes pela sociedade,

²⁷⁸ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.50.

²⁷⁹ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.50.

²⁸⁰ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.50.

²⁸¹ DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.50.

²⁸² DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal.** p.82-83.

ressalvando-se, todavia, que não podem ser compreendidos como a “única forma de prevenir e fazer frente ao crime²⁸³”.

Os mecanismos de combate e prevenção à criminalidade não devem estar restritos à intimidação e à ameaça penal. O Estado precisa desenvolver políticas públicas sérias que tenham como finalidade reduzir todas as condições sociais que de uma forma ou outra levam os indivíduos a entrar no mundo da criminalidade²⁸⁴. Ou seja, os instrumentos político-criminais não podem ficar adstritos à atuação estatal na área jurídica, pois o “compromisso social e estatal de combater a criminalidade não pode ser unidimensional, somente centrado na Política Penal. (...)”²⁸⁵.

Rodríguez²⁸⁶ aponta que está cada vez mais em evidência a necessidade de realizar um delineamento de “políticas sociais preventivas frente à criminalidade²⁸⁷”, deixando-se de lado “a crença de que basta a lei para prevenir a delinqüência²⁸⁸”. A prioridade na política criminal deve estar ligada à utilização de instrumentos e meios “mais oportunos, necessários e menos lesivos, como podem ser as políticas sociais, deixando os meios mais violentos como último recurso, como podem ser as políticas penais.”²⁸⁹

De fato, muitas cidades ao redor do mundo já compreenderam que, para se obter uma segurança pública efetiva, são necessárias também “medidas de caráter econômico, educativo, social, e inclusive cultural (ex., campanhas tolerância zero frente à violência de gênero) (...)”²⁹⁰. Portanto, é fulcral apontar que a política criminal deve manter elementos relacionados ao direito penal, impondo-se penalidades para os desvios de regra de conduta mais graves, todavia, é preciso avançar também em busca da implementação de elementos que proponham reajuste nas condições sociais.

²⁸³MULAS, Nieves Sanz. **Manual de Política Criminal**. 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019. p.22.

²⁸⁴RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. Madrid: Colex, 2001. P.46. Tradução nossa.

²⁸⁵RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. p.46. Tradução nossa.

²⁸⁶RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. p.178. Tradução nossa.

²⁸⁷RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. p.178. Tradução nossa.

²⁸⁸RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. p.178. Tradução nossa.

²⁸⁹RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. p.179. Tradução nossa.

²⁹⁰MULAS, Nieves Sanz. **Manual de Política Criminal**. p.22.

A fim de concluir o presente trabalho, no próximo capítulo, abordar-se-á, de forma mais detalhada, o papel dos municípios na área da segurança pública, além de experiências exitosas adotadas em algumas cidades e como elas ajudaram, de forma expressiva, a diminuir os índices de criminalidade urbana.

CAPÍTULO III - AS CIDADES E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS EXTRAPENAIIS PARA O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

As populações das cidades modernas desenvolveram um pensamento comum de que, por serem fenômenos complexos, a violência e a criminalidade somente poderiam ser combatidas por meio dos braços fortes da União e dos Estados, órgãos públicos com maior capacidade financeira e estrutural para lidar com esses desafios.

Desse modo, por muito tempo, os municípios acabaram ficando relegados a um papel secundário nas questões relacionadas à segurança pública. Entendia-se que eles deveriam prestar apenas apoio logístico para as ações de prevenção e combate à violência e à criminalidade em suas cidades, embora os efeitos desses fenômenos estivessem sendo sentidos de forma mais intensa em âmbito local.

De fato, é possível concordar que a União e os Estados possuem melhores condições financeiras e orçamentárias para tratar do tema da segurança pública. Todavia, o crescimento contínuo e desenfreado das taxas de criminalidade acabou demonstrando que essa estratégia não é eficaz, demandando uma participação mais efetiva também por parte dos municípios.

Nesse sentido, o tópico que inaugura o terceiro capítulo deste trabalho busca destacar o papel de protagonismo dos municípios no campo da segurança pública do país, suplantando, de certa maneira, o pensamento comum de que a violência e a criminalidade somente poderiam ser combatidas pelas forças de segurança ligadas à União ou aos Estados.

Muito embora a Constituição Federal de 1988 não tenha conferido formalmente aos municípios a função de regulador da segurança pública, a

necessidade de participação desses entes federativos surge frente às dificuldades enfrentadas para a contenção da violência e da criminalidade urbana.

Como ponto positivo a favor dos municípios para uma atuação efetiva no combate à criminalidade encontra-se o fato de que não está atrelado aos padrões de violência que são utilizados de modo habitual pelas forças policiais. Seus programas político-criminais geralmente estão voltados para a reestruturação urbana e social, em que se destacam muitas vezes projetos de melhorias do ambiente urbano e incentivo ao desenvolvimento sócio-humano-cultural.

Desta maneira, será realizado nesse tópico inicial uma análise sobre as reais possibilidades de implementação de uma política criminal no Brasil que busca valorizar a participação dos municípios na manutenção da segurança pública urbana, propondo uma mudança de perspectiva a fim de abranger instrumentos extrapenais.

No segundo tópico, a fim de exemplificar e concretizar as propostas ora trabalhadas, serão apresentadas experiências extrapenais bem-sucedidas ao redor do mundo, que contaram com a participação efetiva da administração pública municipal e da comunidade em ações de prevenção à violência e à criminalidade. Assim, destacam-se os programas político-criminais implementados ainda na década de 1990 em países como a África do Sul, Alemanha e Espanha, cujo foco principal estava na reformulação da gestão policial e na reestruturação das condições urbanas e sociais.

Na África do Sul, por exemplo, como veremos, adotaram-se estratégias que tinham como objetivo fazer uma reestruturação massiva dos órgãos policiais, a fim de projetar um policiamento comunitário efetivo no combate à criminalidade.

Da mesma forma em Hannover, na Alemanha, a polícia utilizava o seu efetivo para promover o contato mais próximo com os cidadãos e, especialmente, com os jovens das comunidades, a fim de que não viessem abandonar a escola para adentrar no mundo da criminalidade.

Em Berlim, promoveu-se a interação entre órgãos policiais e escolas, com o intuito de buscar uma atuação em conjunto na prestação de orientações aos jovens que estivessem mais propensos aos atos de violência ou que residissem em comunidades vulneráveis.

Em Munique, por seu lado, incentivou-se a participação mais efetiva da sociedade em ações de combate à criminalidade, com a adoção de métodos inovadores, especialmente na prevenção da criminalidade juvenil, que contava com a cooperação de policiais, professores e funcionários escolares.

Uma estratégia efetiva para a prevenção da violência doméstica pode ser encontrada nas práticas adotadas pela Espanha para o controle desse tipo de criminalidade, por meio de investimentos na estrutura de apoio às vítimas em todos os âmbitos essenciais, relacionado aos aspectos sociais, familiares, laborais ou escolares, permitindo que os indivíduos possam fortalecer-se, a fim de sair do ciclo de violência em que se encontram.

No segundo tópico, far-se-á um melhor detalhamento das estratégias ora citadas, porém, é possível afirmar, desde já, que são possibilidades que se abrem aos municípios brasileiros: elas se constituem como intervenções que não demandam grandes investimentos financeiros ou estruturais, mas sim capacidade de liderança para promoção de ações conjuntas com os mais diversos segmentos da sociedade.

O terceiro tópico segue a mesma linha de pensamento do título anterior, porém, a ilustração será realizada a partir de experiências de viés extrapenal já implementadas em cidades brasileiras, que obtiveram relativo sucesso na redução da violência e da criminalidade urbana.

Por certo, São Paulo destaca-se como um Estado pioneiro na implementação das estratégias extrapenais de combate à violência, motivo pelo qual apresentar-se-á uma análise mais detalhada sobre as experiências realizadas no Jardim Ângela, um Distrito da cidade de São Paulo que reverteu os altos índices de criminalidade por meio de investimentos nas áreas da reestruturação urbana e social. Iniciativas essas que se deram, preliminarmente, com a criação do Fórum de Defesa da Vida, um incentivo ao

engajamento de uma rede de entidades e instituições comunitárias, contando ainda com o apoio expressivo da polícia e das escolas na busca por soluções conjuntas para a prevenção da violência e da criminalidade.

Por outro lado, é possível mencionar os projetos implementados em Diadema e Canoas, municípios que assumiram a responsabilidade de estabelecimento de políticas públicas que visam a prevenção da violência e da criminalidade, buscando a superação de um pensamento estático, em que a segurança pública aparece como uma tarefa exclusiva dos entes federativos estaduais.

Os municípios ora citados adotaram estratégias político-criminais direcionadas para a reestruturação urbana e social, desenvolvendo projetos voltados para a recuperação de grupos em situação de vulnerabilidade, jovens residentes de comunidades carentes e mulheres vítimas de violência doméstica.

Por fim, no quarto tópico, dedica-se uma atenção especial para as experiências recentes da política criminal de caráter extrapenal em municípios brasileiros que adotaram diretrizes do denominado “Pacto pela Paz”. A meta, no programa, é a promoção de ações direcionadas para a construção de alternativas no campo da segurança pública, a partir da implementação de polícias comunitárias e da descentralização dos conflitos. Assim, busca-se propor uma discussão resolutiva dos problemas em âmbito local, concedendo aos municípios o papel de protagonista na adoção de programas estatais relacionados com a prevenção da criminalidade, tratamento de pessoas em vulnerabilidade e reinserção social.

O presente trabalho de pesquisa utiliza, como objeto final das concepções trabalhadas ao longo do texto, três cidades que apresentavam altos índices de violência e criminalidade e que, após a implementação do Pacto pela Paz, conseguiram reverter significativamente esses números: Pelotas, Niterói e Lajeado.

Enquanto Pelotas e Niterói são municípios que obtiveram destaque nacional comprovado com relação à redução de seus índices de violência e

criminalidade urbana, em Lajeado, a implementação do “Pacto pela Paz” ainda é muito recente, embora pesquisas locais também demonstrem que já houve uma redução significativa nos índices de violência e criminalidade na cidade.

Apesar de serem cidades que não possuem nada em comum, pois se constituem a partir de culturas diversificadas, estruturas urbanas diferenciadas e até mesmo administradores públicos que pertencem a partidos políticos distintos, obtiveram índices expressivos de redução da violência e da criminalidade após a implementação do Pacto.

Nesse sentido, espera-se que a análise da inovadora política criminal adotada por essas três cidades possam apontar caminhos alternativos para o combate e a prevenção da violência e da criminalidade no país. Se pesquisas preliminares já indicam a existência de uma efetiva condução e resposta positiva em relação às políticas criminais direcionadas para a extrapenalidade, é necessário analisar se esses programas podem servir como um novo paradigma no campo de atuação criminal, deixando de lado as tradicionais medidas repressivas responsáveis pela hipertrofia da legislação penal e pelo encarceramento em massa do país.

3.1 EM BUSCA DE ALTERNATIVAS EXTRAPENAIIS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS E DA COMUNIDADE

Historicamente, a área da segurança pública no Brasil sempre esteve ligada à atuação das Forças Armadas, cuja responsabilidade foi conferida constitucionalmente para a defesa externa e interna da nação²⁹¹. Diplomas constitucionais brasileiros reservavam apenas à União a competência para a organização da defesa externa, da polícia, da segurança das fronteiras e das forças armadas. Menciona-se, nesse sentido, o contido no art. 5º, V, Constituição Federal de 1891, art. 5º, V, da Constituição Federal de 1934,

²⁹¹ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Jun/2011. Disponível em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9994/seguranca_publica_rocha.pdf?sequence=5, acesso em 27/12/2021.

art.15, IV, da Constituição Federal de 1937, art. 5º, IV, da Constituição Federal de 1946; e art. 8º, IV, da Constituição Federal de 1967²⁹².

Buscando romper com essa tradição, a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes inovações em relação às atribuições constitucionais de atuação na segurança pública do Brasil. Embora tenha mantido a competência da União para declarar guerra, celebrar a paz (art. 21, II), assegurar a defesa nacional (art. 21, III), autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI),²⁹³ a Constituição Federal de 1988 conferiu a função de garantir a segurança pública aos Estados, conforme se pode observar na redação dada ao § 6º do art. 144:

Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.²⁹⁴

Dessa maneira, conforme aponta Rocha²⁹⁵ houve uma verdadeira “constitucionalização das polícias de caráter estadual²⁹⁶”, sendo essa uma das principais alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, no campo da segurança pública, ao lado da possibilidade de criação das Guardas

²⁹² ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.**

²⁹³ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.**

²⁹⁴ BRASIL, Constituição Federal (1988). Capítulo III – Da Segurança Pública, art. 144. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22/03/2022.

²⁹⁵ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.** p.15.

²⁹⁶ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.** p.15.

Municipais e da atribuição do controle externo da atividade policial direcionada ao Ministério Público²⁹⁷.

Em um aparte, com relação à possibilidade de criação das Guardas Municipais, salienta-se que o § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei²⁹⁸”.

À primeira vista, é possível dizer que as Guardas Municipais não foram arroladas como órgãos formais da segurança pública no Brasil. Se o rol contido no art. 144 for considerado taxativo, estará afastada, *a prima facie*, a hipótese de que as Guardas Municipais são órgãos integrantes da segurança pública²⁹⁹.

Todavia, é necessário destacar, que o parágrafo que dispõe sobre a criação das Guardas Municipais está fixado no capítulo reservado à segurança pública pela Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, para Rocha³⁰⁰, parece ter havido uma completa falta de sistematização no texto constitucional, pois, do modo como está ordenado, seria possível interpretar que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública, sem, no entanto, formalmente o serem.

De todo modo, instaurou-se essa indefinição sobre a efetiva função das Guardas Municipais no Brasil. É possível considerá-lo como um órgão integrante das forças de segurança pública, uma entidade *sui generis*, ou ele é apenas uma instituição que tem a função de vigiar o patrimônio público? Rocha³⁰¹ salienta que se a intenção do constituinte não era a de incluir as Guardas Municipais como órgãos da segurança pública, deveria ter

²⁹⁷ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

²⁹⁸ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. p.17.

²⁹⁹ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**.

³⁰⁰ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**.

³⁰¹ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. p.17.

simplesmente deslocado “o dispositivo para o capítulo que trata da política urbana (arts. 182 e 183)³⁰²”.

De outra senda, Ghiringhelli³⁰³ aponta que a Assembleia Constituinte, quando se reuniu para elaborar a Constituição Federal de 1988, tinha como meta consolidar em seus dispositivos os traços característicos do Estado de bem-estar social, arrolando direitos civis, políticos e sociais, e apresentando “caminhos institucionais para a sua concretização³⁰⁴”. Todavia, ao tratar do capítulo referente à segurança pública, parece ter faltado criatividade aos constituintes no sentido de “avançar em relação ao legado do período militar”, pois foram mantidas basicamente as mesmas estruturas policiais e “a mesma divisão de atribuições, que já se demonstravam inadequadas para a garantia do direito à segurança³⁰⁵”.

Vendramini³⁰⁶ também aponta que a Constituição Federal de 1988 não contribuiu “para a modernização da Segurança Pública do País³⁰⁷”, mantendo “a mesma estrutura federativa, a própria dicotomia de funções e o mesmo modelo organizacional, não propiciou avanços democráticos nessa área³⁰⁸”.

Pode-se perceber que são muitas as críticas em relação ao modo como a segurança pública foi disposta na Constituição Federal de 1988: em certos momentos, confunde em seu texto “ações de defesa com ações de proteção e de segurança³⁰⁹”, além de tratar a questão da segurança pública como um

³⁰² ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. p.17.

³⁰³ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prefácio. SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. p.19.

³⁰⁴ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prefácio. SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. p.19.

³⁰⁵ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prefácio. SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. p.19.

³⁰⁶ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. São Paulo: Navegar Editora, 2010. p.23.

³⁰⁷ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. São Paulo: Navegar Editora, 2010. p.23.

³⁰⁸ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.23

³⁰⁹ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. p.18.

assunto restrito à segurança anti-infracional, não fazendo qualquer menção à possibilidade de que outros segmentos da sociedade ou outras unidades da federação possam atuar nesse campo. De fato, a redação restritiva do art. 144 não permite, em um primeiro momento, fazer uma interpretação inclusiva, que amplifique “o conceito para além do reducionismo hermético que restringe ações mais efetivas, transversais, inclusive na esfera municipal³¹⁰”.

A fragilidade constitucional na área da segurança pública também impediu a possibilidade do florescimento de uma nova cultura nesse campo, que estivesse direcionada para uma “mudança de mentalidade, de procedimento operacional e de participação comunitária³¹¹”. Ao não promover mudanças expressivas em seu texto, a Constituição Federal de 1988 perdeu a oportunidade de instaurar uma nova política criminal para o Brasil, mantendo-se vinculada ao pensamento comum de que o combate ao crime e ao criminoso são funções exclusivas da justiça criminal, que devem ser realizadas por meio de “ações de polícia ostensiva e judiciária, o julgamento e condenação do réu e o seu encarceramento no sistema prisional³¹²”.

Sem o devido suporte constitucional, a sociedade brasileira permanece direcionando os seus esforços para a construção de uma política criminal que combate o crime e impõe uma pena, sem se preocupar com aspectos relacionados com a gênese do criminoso. São escassos os movimentos políticos que são direcionados para uma cultura da paz e que estão baseados em políticas preventivas multifacetadas, com investimentos na participação popular e na atuação conjunta “dos próprios segmentos policiais e de forma transversal pelas esferas dos três níveis de governo³¹³”.

Kahn³¹⁴, por seu lado, também destaca que a questão da segurança pública no Brasil parece permanecer restrita ao sistema de justiça criminal,

³¹⁰ ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. p.18.

³¹¹ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.24.

³¹² VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.24.

³¹³ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.24.

³¹⁴ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.47.

envolvendo apenas os órgãos policiais, os tribunais e o sistema carcerário³¹⁵. De acordo com o autor, isso se deve ao fato de que a estrutura federativa brasileira concedeu aos Estados a tarefa precípua de atuação na área da segurança pública, deixando ao encargo dos governos municipais apenas uma “diminuta parcela dessa responsabilidade³¹⁶”.

Todavia, parece ser exatamente esse órgão público aquele que detém em suas mãos “instrumentos extremamente importantes para colaborar com a questão da segurança³¹⁷”. Dessa maneira, ainda que os municípios não tenham sido contemplados com o exercício da função de segurança pública, o aumento nos índices de violência e criminalidade nas cidades, aliado ao clamor popular, tiveram como efeito a movimentação desses entes federativos, no sentido de adoção de políticas públicas de combate à violência e de prevenção à criminalidade a nível local³¹⁸.

Embora o texto constitucional tenha reservado aos Estados a competência para as ações envolvendo questões de segurança pública, se tornou uma prática comum a atuação municipal com protagonismo nesse cenário, fenômeno que não pode ser considerado apenas o resultado de um processo, mas uma “percepção das potencialidades da ação do poder local nesse campo de atuação³¹⁹”.

Ao cidadão comum, aquele que vive inserido no cotidiano da sociedade, o que lhe importa é detectar a presença da segurança pública em sua cidade “com eficácia, eficiência e de forma integrada com os valores do município, independentemente da questão da competência prevista na Constituição Federal³²⁰”.

³¹⁵KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.p.47.

³¹⁶ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.47.

³¹⁷ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.47.

³¹⁸ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.20.

³¹⁹ MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**. São Paulo: Contexto, 2006. p.89.

³²⁰ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.23.

Muitos municípios têm buscado abrir “novas frentes e práticas de intervenção local para o enfrentamento dos problemas oriundos da violência e da criminalidade³²¹”. Miraglia³²² salienta que o poder municipal é o braço político mais importante em assuntos relacionados à prestação de serviços, em razão de sua proximidade com a população. O ente público municipal é aquele que melhor conhece os problemas e os conflitos da comunidade, sendo assim, também o mais capacitado para a propositura de soluções.

A capacidade de mobilização e de articulação local, inerente aos municípios, possibilita o estabelecimento de parcerias com os mais diversos “setores da sociedade civil organizada (lideranças locais, lideranças religiosas, associações de bairro, ONGs etc.)³²³”, ampliando os canais de escuta, e engajando “a sociedade como um todo no planejamento e execução das políticas de segurança (...)”³²⁴, elementos que podem ser considerados “fundamentais para o planejamento e a prática de ações eficazes no combate à violência³²⁵”.

Diante das situações ora expostas, vislumbra-se um movimento contrário àquele observado por gestores públicos municipais que justificavam o seu imobilismo na área da segurança pública em razão do modo como as responsabilidades estavam elencadas na Constituição Federal de 1988³²⁶. Muitos prefeitos disfarçavam a “sua impotência, desinteresse, incompetência ou descompromisso (conforme o caso) atrás desse biombo formalista³²⁷”.

³²¹ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.21.

³²² MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**.

³²³ MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**. p.89.

³²⁴ MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**. p.89.

³²⁵ MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**. p.89.

³²⁶ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.28.

³²⁷ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.28.

Assim, ocorre que a preocupação com o crescimento dos índices de criminalidade se tornou tão acentuado que ultrapassou o “discurso autocomplacente e defensivo dos candidatos aos governos municipais”, perdendo a sua “capacidade persuasiva³²⁸”.

Além disso, os Governos municipais certamente estão habilitados a serem mais competentes e abertos à participação popular, podendo incorporar o tema da segurança pública “sobretudo do ponto de vista preventivo, valorizando-se as políticas sociais de tipo específico e as Guardas Municipais (...)”³²⁹.

Kahn³³⁰ complementa que o modelo de segurança pública baseado na gestão municipal se direciona no sentido de propor alternativas no combate e na prevenção da criminalidade a partir de “ações multidisciplinares, pluriagenciais e comunitárias³³¹”, em sentido oposto ao modelo tradicional³³², centrado “no controle repressivo-penal do crime³³³”.

Entre possíveis ações a serem adotadas em nível municipal, estão as que envolvem outros segmentos da sociedade, buscando a melhoria das “benfeitorias urbanas – iluminação, limpeza, poluição sonora, visual e ambiental³³⁴”, além da implementação de programas de prevenção da criminalidade focados na “educação, cultura, esportes e lazer para os jovens,

³²⁸ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.28.

³²⁹ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.30.

³³⁰ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.48.

³³¹ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.48.

³³² KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.48.

³³³ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.48.

³³⁴ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.49.

especialmente na periferia; atuação em parceria com o governo estadual (...)”³³⁵.

Azevedo³³⁶ aponta que, embora a violência e o crime sejam fenômenos que derivam de um contexto global, seus efeitos ocorrem e se reproduzem localmente. Assim, projetos implementados em nível municipal precisam estar voltados para a inclusão social de jovens de baixa renda, políticas de transformação do espaço escolar e capacitação de “professores para lidar com maior competência com a diversidade de valores e experiências dos alunos e com a complexidade do contexto social onde a escola está inserida”³³⁷.

Vendramini³³⁸ menciona ainda a possibilidade de que os municípios realizem diagnósticos sobre o modo como ocorrem os delitos em suas cidades, podendo, a partir da análise dos determinados resultados, elaborar projetos direcionados para a prevenção da criminalidade, definido atores e parceiros, mobilizando a comunidade, articulando forças internas da administração municipal e integrando as “forças da área de Segurança (policiais estaduais e guardas municipais (...)”³³⁹.

Além do mais, os municípios possuem competência para encaminhar projetos de lei que visem construir uma rede legal direcionada para a prevenção da criminalidade, oferecendo suporte para as ações em consonância com os problemas identificados no diagnóstico inicial. Citam-se os projetos para o controle e a fiscalização da venda de bebidas alcoólicas, o fechamento de estabelecimentos comerciais a partir de determinados horários e a regulamentação de “desmanches de veículos, locais de prostituição, casas

³³⁵ KAHN, Túlio. Indicadores em Prevenção Municipal de Criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.49.

³³⁶ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Para Além do Punitivismo: a invenção de novas alternativas de combate à violência para uma sociedade democrática e complexa. IN: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de.; TORELLY, Marcelo Dalmás; UTZIG, Mateus do Prado. (Org.). **Violência e Controle Social na Contemporaneidade: anais do I ciclo de estudos sobre violência e controle social**. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

³³⁷ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Para Além do Punitivismo: a invenção de novas alternativas de combate à violência para uma sociedade democrática e complexa. IN: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de.; TORELLY, Marcelo Dalmás; UTZIG, Mateus do Prado. (Org.). **Violência e Controle Social na Contemporaneidade: anais do I ciclo de estudos sobre violência e controle social**. p.13.

³³⁸ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.34.

³³⁹ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.34.

noturnas, motéis, comércio ilegal, áreas escolares, meio ambiente, entre outros (...) ³⁴⁰”.

São muitas as alternativas disponíveis para uma atuação preventiva por parte dos gestores municipais. Elas possibilitam a construção de uma política criminal voltada para a prevenção dos delitos, abrindo a perspectiva de um novo ciclo, que possa superar as concepções que consideram os entes públicos municipais meros espectadores da atuação dos órgãos estaduais e federais na área da segurança pública.

3.2 PROGRAMAS EXTRAPENAIIS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Muitos gestores públicos ao redor do mundo, para obterem uma experiência bem-sucedida no campo da segurança pública, realizam investimentos concretos em áreas de inovação gerencial e repressão e prevenção à criminalidade, em consonância com políticas públicas de reestruturação urbana e social. Enquanto investimentos em ações repressivas têm o objetivo de estancar o ciclo de violência já instaurado na comunidade, as ações preventivas visam à efetividade das políticas públicas a médio e longo prazo ³⁴¹.

Por esse motivo é necessário encontrar uma combinação adequada entre essas duas opções no campo da segurança pública. Conforme explicam Veloso e Ferreira ³⁴², se, por um lado, as políticas criminais de viés repressivo são “importantes para sair de um equilíbrio perverso em direção a um equilíbrio

³⁴⁰ VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. p.38.

³⁴¹ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

³⁴² VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.46.

caracterizado por criminalidade mais baixa³⁴³, as políticas de prevenção assumem maior “importância para a estabilidade do novo equilíbrio³⁴⁴”.

Muitas experiências nesse sentido já foram realizadas em diversas cidades ao redor do mundo, principalmente a partir da década de 1980. Embora com variações, essas experiências seguem um padrão estabelecido que visa equilibrar as ações repressivas com as ações preventivas, tendo como prioridade programas político-criminais voltados para a extrapenalidade.

Inicialmente, é possível citar a implementação na África do Sul em 1996 de dois importantes programas político-criminais: a “Estratégia Nacional de Prevenção à Criminalidade” e a “Estratégia Nacional de Combate à Criminalidade”. De acordo com Filho *et al*³⁴⁵, esses programas adotaram um conceito de policiamento setorial, cuja principal estratégia operacional estava na chamada “patrulha de bairro”.³⁴⁶ Dessa maneira, a abordagem policial passou a ser realizada de forma descentralizada, propondo o enfrentamento das causas da criminalidade em áreas específicas da cidade por meio das parcerias com as comunidades locais³⁴⁷.

Os policiais ainda exerciam o patrulhamento regular em áreas previamente determinadas e de forma fixa, tendo como meta obter melhores condições de identificação dos problemas na busca por soluções mais

³⁴³ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.46.

³⁴⁴ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.46.

³⁴⁵ FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

³⁴⁶ FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

³⁴⁷ FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.07-08.

adequadas, sempre de acordo com dados obtidos no “contato constante com os membros das comunidades locais³⁴⁸”.

Esses programas adotados na África do Sul despertam especial interesse se analisados com vistas ao caso brasileiro, principalmente em razão das semelhanças de suas estruturas sociais com o país, já que ambos são marcados pelas “(...) grandes desigualdades econômicas e sociais, e por uma população de excluídos afetada pela pobreza, pelo desemprego e por doenças, que exacerbam a criminalidade³⁴⁹”.

No mesmo ano em Hannover, na Alemanha, a polícia local implementou um programa político-criminal que tinha como objetivo a manutenção de crianças e jovens nas escolas durante o período escolar, a fim de evitar a sua exposição a ambientes de criminalidade nas ruas da cidade. Eram realizadas patrulhas frequentes em locais mais suscetíveis a concentração de jovens fora da escola, como, por exemplo, fliperamas, bares, lanchonetes, entre outros³⁵⁰.

Desse modo os policiais uniformizados realizavam contatos pessoais com os jovens, a fim de instruí-los sobre a importância do retorno às escolas. Todos os casos atendidos eram reportados aos diretores das escolas e aos pais dos menores, sendo que, em casos mais graves, os próprios policiais acompanhavam os jovens à instituição de ensino quando autorizados pelos pais. Em situações ainda mais extremas, eram “adotadas medidas contra os donos e gerentes dos estabelecimentos comerciais”³⁵¹.

Na cidade de Berlim, também na Alemanha, houve a implementação de um programa de prevenção direcionado aos jovens da cidade, mas neste caso para frequentadores de discotecas. O objetivo principal desse programa era a

³⁴⁸ FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.08.

³⁴⁹ FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.10.

³⁵⁰ MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005. p.13.

³⁵¹ MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.13.

prevenção do uso de drogas nos ambientes noturnos. Primeiramente, os donos e os funcionários das discotecas eram instruídos pelas autoridades policiais e por agentes sociais sobre os problemas relacionados ao uso de drogas, bem como sobre sua responsabilidade no sentido de evitar que os estabelecimentos pudessem ser utilizados por traficantes³⁵².

Na segunda fase, era realizada a distribuição de folhetos e produzidos anúncios para veiculação no sistema de som e vídeo das discotecas, contendo informações sobre os perigos relacionados ao consumo de drogas entre os jovens. Na terceira fase, eram realizadas exposições e eventos culturais nos horários de abertura das discotecas, com a finalidade de aproximar os pais dos locais que eram mais frequentados por seus filhos, além de incentivar os programas culturais alternativos. Em todas essas fases havia o acompanhamento do reforço de patrulhas policiais em áreas nas proximidades das discotecas, com o objetivo de “evitar a presença de traficantes³⁵³”.

O governo de Berlim ainda criou o ‘Programa de Ação Contra a Agressão e a Violência’, em 1992, uma iniciativa que partiu do Ministério para Assuntos da Família, envolvendo autoridades estaduais, locais, ONGs e entidades religiosas. O objetivo do programa era o de realizar uma seleção de jovens que estavam mais propensos a ações violentas e que residiam em comunidades vulneráveis, dedicando-lhes atenção especial para “facilitar sua integração à sociedade e garantir-lhes uma perspectiva de futuro melhor³⁵⁴”.

Esse programa envolvia ações conjuntas entre a polícia e as escolas, proporcionado “o acesso a grupos de aconselhamento individual e familiar, programas culturais, educação complementar, programas esportivos, entre outras atividades, a mais de 6.500 jovens com histórico de agressividade³⁵⁵”.

³⁵² MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana.**

³⁵³ MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana.** p.14.

³⁵⁴ MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana.** p.14.

³⁵⁵ MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana.** p.14.

Em Munique, no mesmo país, também houve a implementação de importantes programas, direcionados para resultados a longo prazo. Tinham como finalidade promover a “(...) a participação de toda a sociedade e a incorporação constante de novas técnicas no combate ao crime³⁵⁶”, e, ainda, prevenir as infrações criminais por meio de parcerias com a população local, desestimulando as ações delituosas antes mesmo que viessem a ocorrer³⁵⁷.

Na mesma senda, as principais preocupações da política de segurança pública do Estado da Baviera, cuja capital é Munique, era o combate ao tráfico de entorpecentes e a prevenção da criminalidade juvenil. Em relação ao combate ao tráfico de drogas, o programa baseava-se em três colunas: prevenção, punição e terapia. Foram adotadas práticas de tolerância zero ao consumo de drogas e realizaram-se ações de repressão em locais onde as drogas eram mais frequentemente utilizadas ou comercializadas. Devidamente alinhadas com as práticas usuais de punição aos infratores, também foram realizadas diversas ações no sentido de orientação aos usuários sobre métodos de afastamento do vício e de como evitar a dependência³⁵⁸.

No tocante ao combate da criminalidade juvenil, a principal preocupação estava em encontrar formas de evitar a reincidência. Muitas medidas foram adotadas com o intuito de coibir o desenvolvimento das ações criminosas entre as camadas mais jovens da população, principalmente a partir da incorporação de técnicas de orientação individual. Além disso, as infrações cometidas por indivíduos menores de idade eram sempre investigadas pelo mesmo agente policial, o que tornava “(...) mais fácil identificar o infrator reincidente ainda no início de suas ações (...)”³⁵⁹.

³⁵⁶ ANDRADE, Virgílio Moretzsohn de; STILLE, Roland. Alemanha-Munique. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005. p.16.

³⁵⁷ IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

³⁵⁸ ANDRADE, Virgílio Moretzsohn de; STILLE, Roland. Alemanha-Munique. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**.

³⁵⁹ ANDRADE, Virgílio Moretzsohn de; STILLE, Roland. Alemanha-Munique. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.18.

A estratégia do governo de Munique apoiava-se no Programa Preventivo, que englobava, “além dos esforços policiais, a participação de professores e outros funcionários da educação, com vistas a promover palestras e combater o absentéismo nas escolas³⁶⁰”.

Seguindo a mesma linha, na Espanha, o grande destaque na área da prevenção da criminalidade encontra-se em um projeto desenvolvido pelas autoridades policiais como tentativa de diminuição do número de delitos envolvendo casos de violência doméstica, agressões contra mulheres e maus-tratos praticados contra crianças.

Este programa dividia-se em quatro fases. Na primeira, iniciada em 1995, foram designadas “policiais do sexo feminino, especializadas em atendimento e investigação de delitos relacionados com mulheres e menores³⁶¹”. Na fase seguinte, houve a implementação das “Equipes Mulher-Menor, apelidadas de EMUMEs, integradas sempre por duas especialistas do sexo feminino”. Elas eram encarregadas de “(...) dar assistência inicial às vítimas de agressão em todos os âmbitos (familiar, laboral, escolar ou social), independentemente de sua idade (...)”³⁶².

Na terceira fase do programa, havia a identificação das províncias espanholas que tinham maior incidência desses tipos de delitos, a fim de agregar um novo profissional especialista para as localidades apontadas, desta vez do sexo masculino. Por fim, na quarta fase, buscou-se o aprimoramento de especialistas da área, com a finalidade de ampliar a formação de profissionais do sexo masculino³⁶³.

Como se pode perceber, tratava-se de um programa bastante abrangente, em que a vítima passava a ter um acompanhamento especializado

³⁶⁰ ANDRADE, Virgílio Moretzsohn de; STILLE, Roland. Alemanha-Munique. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.18.

³⁶¹ CHOEFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005. p.77.

³⁶² CHOEFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.77.

³⁶³ CHOEFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**.

desde o momento em que efetuava contato para relatar a agressão, o que incluía, “também, o monitoramento de sua situação domiciliar, para prevenir futuras agressões, caso continue convivendo como o agressor³⁶⁴”. Concedia-se atenção especial para que houvesse o acompanhamento psicológico das vítimas, por meio dos Serviços Sociais de Ajuda, incluindo, se fosse o caso, o traslado da vítima a um Centro de Acolhimento³⁶⁵.

Para finalizar este tópico, é necessário destacar três importantes experiências que obtiveram resultados positivos para o controle da criminalidade no âmbito extrapenal e que se tornaram paradigmáticos: em Nova York, Boston e Bogotá.

Conforme explica Freitas³⁶⁶, a cidade de Nova York, desde a segunda metade da década de 1980, apresentava um crescimento contínuo de suas taxas de violência e criminalidade, atingindo o patamar mais alto no início dos anos 1990. Nessa época, o Departamento de Polícia da cidade de Nova York tinha como principais características ser reativo, centralizador, avesso a riscos, burocrático e integrado por policiais envolvidos em caso de corrupção e violência³⁶⁷.

Baseado no método *Compstat*, a cidade de Nova York promoveu importantes mudanças na área da gestão de segurança pública, as quais possibilitaram que houvesse uma sensível diminuição nas taxas de criminalidade, principalmente por meio de aplicação de técnicas de gerenciamento e exame dos problemas da violência, indicadores de desempenho e aplicação de ferramentas tecnológicas para o mapeamento dos

³⁶⁴ CHOHFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.78.

³⁶⁵ CHOHFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. p.78.

³⁶⁶ FREITAS, Lauro Soares de. A Institucionalização do Modelo de Gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais Sob a Perspectiva Teórica do Translation e Trabalho Institucional. Tese de Doutorado – UFMG. Disponível em https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-ANYMN4/1/tese_lauro_vers_o_final_ceppead.pdf. Acesso em 19/02/2022.

³⁶⁷ FREITAS, Lauro Soares de. **A Institucionalização do Modelo de Gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais Sob a Perspectiva Teórica do Translation e Trabalho Institucional**.

crimes. Nesse sentido, é possível citar as mudanças mais importantes dentre as produzidas pelo município:

a) desenvolvimento e divulgação de uma missão organizacional, contendo metas claras de redução da criminalidade; b) transferência de recursos e poder para os policiais que tinham responsabilidade territorial, ou seja, para os comandantes dos distritos policiais; c) estabelecimento de accountability interna, para responsabilizar os níveis médios de gerência pelos objetivos de desempenho acordados com a liderança; d) flexibilidade organizacional, para que os comandantes de distrito tenham autonomia para realizar as atividades que julgarem necessárias; e) identificação e avaliação de problemas, com base em dados e estatísticas disponibilizadas diariamente; e f) aplicação da metodologia de policiamento orientado ao problema para melhor compreender as causas do problema e criar táticas inovadoras de combate ao crime e violência.³⁶⁸

Além disso, Nova York também buscou reduzir a tolerância em relação aos pequenos delitos, com base na teoria das janelas quebradas. Para essa teoria, se um ambiente está caracterizado pela deterioração dos bens públicos, ele sinaliza, para potenciais criminosos, que existe uma tolerância dos órgãos de segurança pública para com relação aos pequenos delitos, o que pode contribuir, a longo prazo, para que se desenvolvam crimes e delitos mais graves³⁶⁹.

Destaca-se ainda a importância que se deu à reestruturação dos métodos de policiamento na cidade, que tornou a ação policial um instrumento mais adequado para a “recuperação da comunidade, uma vez que criminosos em potencial tendem a ser dissuadidos pela elevação do custo de atos criminais.³⁷⁰”

Por seu lado, a cidade de Boston também atingiu altos índices de criminalidade em meados da década de 1980, os quais permaneceram em elevação até a primeira metade da década seguinte. As elevadas taxas de homicídios e os episódios de violência provocaram repercussões na mídia e na

³⁶⁸ FREITAS, Lauro Soares de. **A Institucionalização do Modelo de Gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais Sob a Perspectiva Teórica do Translation e Trabalho Institucional**. p.89.

³⁶⁹ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.48.

³⁷⁰ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.48.

opinião pública, o que fez com que os administradores viessem a promover mudanças significativas no modelo de atuação policial, que passou a ser mais direcionado para a solução de problemas, descentralizado e integrado³⁷¹.

Entre os principais programas estratégicos para a prevenção da criminalidade, destaca-se o *Boston Gun Project*, criado em 1995, que tinha como objetivo a redução das taxas de homicídios entre os jovens. Nesse mesmo sentido, houve a implementação da Operação Cessar Fogo (*Operation Cease Fire*), cuja finalidade era estabelecer parâmetros para as operações repressivas, direcionadas para “a prisão dos criminosos mais violentos das gangues da cidade³⁷²”. A finalidade desse programa era quebrar o círculo vicioso da violência a partir de ações focadas na prisão de criminosos mais perigosos, sinalizando “que atitudes violentas não seriam mais toleradas³⁷³”.

É possível citar ainda outras iniciativas importantes no campo da prevenção da criminalidade que foram adotadas por Boston, conforme segue:

- a) organização de um grupo de trabalho com diversas agências envolvidas na repressão e na prevenção de crimes; b) aplicação de técnicas de avaliação qualitativa e quantitativa para identificação da natureza da violência das gangues; c) definição de uma intervenção com impacto rápido e substancial na violência das gangues; d) implantação e adaptação dessa intervenção; e e) avaliação de seu impacto.³⁷⁴

A atuação conjunta entre as agências policiais também passou a ser incentivada em Boston. Houve também o fomento à participação de “movimentos da sociedade civil (em particular igrejas cristãs da Ten Point

³⁷¹ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.**

³⁷² VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.** p.50.

³⁷³ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.** p.50.

³⁷⁴ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.** p.50.

Coalition), funcionários da Secretaria Municipal de Serviço Social e membros do setor privado (...)³⁷⁵.

Destaca-se, por fim, a implementação do policiamento comunitário na cidade de Boston, que teve um papel fundamental no desenvolvimento das ações de prevenção à criminalidade³⁷⁶.

Partindo de premissas semelhantes, a cidade de Bogotá, em meados da década de 1990, também atingiu altos índices de criminalidade. Nesse caso os administradores públicos decidiram investir em mudanças específicas na área da segurança, realizando inicialmente um mapeamento estatístico para definir em quais áreas estavam ocorrendo o maior número de delitos e estabelecendo diretrizes para um planejamento estratégico a ser adotado pela polícia metropolitana³⁷⁷.

Em 1995 houve a implementação de um plano de desarmamento em Bogotá, cujo objetivo era aperfeiçoar, e controlar o uso de armas, na cidade, além de restringir o porte, em especial aos finais de semana e feriados. Adotaram-se, ainda, medidas de restrição à venda de bebidas alcoólicas, realizaram-se revitalizações em áreas urbanas que apresentavam maiores incidências criminais³⁷⁸. Desenvolveram-se projetos de 'policiamento comunitário' e de 'Zonas Seguras', cuja meta era aumentar a rotina policial em 12 áreas problemáticas da cidade. A responsabilidade por esta última iniciativa ficou ao encargo da comissão local, que incluía "representantes do governo

³⁷⁵ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.52.

³⁷⁶ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.52.

³⁷⁷ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁷⁸ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

local, da Polícia Metropolitana, da Câmara de Comércio de Bogotá e de associações civis e empresariais.³⁷⁹”

Como é possível verificar, todos os exemplos acima mencionados foram marcados por investimentos na área da segurança pública, que buscavam combinar, de forma equilibrada, ações repressivas e preventivas, voltadas para a reestruturação urbana e social. Predominaram, inicialmente, intervenções de natureza punitiva, direcionadas “para quebrar o ciclo de violência³⁸⁰”, e seguiram-se ações preventivas, voltadas para apoio aos grupos de risco e em situação de vulnerabilidade³⁸¹. Por conseguinte, esses exemplos demonstram que já na década de 1990 os municípios buscavam uma maior eficiência para a segurança pública através de ações estruturadas voltadas para a implementação de muitos elementos direcionados para a extrapenalidade. Alguns municípios brasileiros adotaram essa ideia, como veremos a seguir.

3.3 PROGRAMAS EXTRAPENAIIS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Algumas experiências inovadoras realizadas no Brasil na área da segurança pública merecem destaque, principalmente por seu caráter descentralizado e aberto a novas possibilidades no campo da política criminal. São Paulo, por exemplo, entre os anos de 2000 a 2006 obteve uma importante redução em seus números de criminalidade, após ter promovido uma série de medidas de reestruturação gerencial nos órgãos policiais.

A cidade investiu na área da gestão policial e realizou uma importante reestruturação de seu Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa

³⁷⁹ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.56.

³⁸⁰ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.56.

³⁸¹ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.56.

(DHPP), criando ainda um Plano de Combate aos Homicídios³⁸². Após a implementação dessas mudanças, observou-se uma redução nos índices de homicídios na Capital Paulista, que chegou a 63%³⁸³. O Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas, por exemplo, atingiu entre 2000 e 2007 “o patamar de 65% de homicídios solucionados, em comparação com a média brasileira de 7% (...)”³⁸⁴.

Ainda em São Paulo, mas no Distrito de Jardim Ângela, é possível encontrar um modelo de prevenção à criminalidade baseado em práticas de reestruturação urbana e social. De acordo com um relatório da ONU, publicado em 1996, o Jardim Ângela foi classificado como o distrito mais violento do planeta. Dividido em 50 bairros e contando com uma população de quase trezentos mil habitantes, o Jardim Ângela não desfrutava de hospitais, cinemas, teatros, bibliotecas públicas ou equipamentos de lazer. Com exceção das escolas públicas, a presença do Estado na comunidade somente era sentida quando eram realizadas intervenções pelos órgãos de segurança pública, que tinham, aliás, fama de serem bastante brutais e de incentivarem a atuação de grupos de extermínio³⁸⁵.

Dados socioeconômicos e demográficos da época refletiam esse quadro de completa exclusão social da comunidade: mais de 50% da população com até 18 anos de idade eram “chefiadas por uma só pessoa (em geral, a mãe) (...)”³⁸⁶. Ainda, o índice de desemprego era alto, muito maior “do que a média

³⁸² VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁸³ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁸⁴ VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.59.

³⁸⁵ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

³⁸⁶ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.p.90.

da cidade (60% entre os jovens)³⁸⁷ e eram observados elevados índices de gravidez na adolescência e baixos índices de escolaridade³⁸⁸.

Na busca por alternativas para o combate e a prevenção da criminalidade, criou-se em 1996 o “Fórum de Defesa da Vida”, coordenado pelo Padre Jaime Crowe. O seminário tinha como objetivo promover discussões sobre questões que envolvessem a violência na comunidade. De acordo com Padre Jaime, na comunidade tinha-se a percepção de que todos estavam levantando grades e portões para se proteger, porém, quanto mais as pessoas se trancassem, mais estariam dando espaço para a violência.³⁸⁹

O Fórum promoveu a criação de uma rede de entidades e instituições comunitárias que contavam com a participação da polícia e das escolas para buscar soluções conjuntas, possibilitando ampliar a ressonância das exigências da população junto ao poder público³⁹⁰. Incentivou ainda a mudança de padrão no patrulhamento policial, que passou a ser realizado com a parceria dos moradores dos bairros, proporcionando a abertura de um importante canal de diálogo e “a elaboração de eventos de integração (...)”³⁹¹.

Entre os diversos eventos realizados em parceria com a polícia e o comércio local, destacam-se a “Corrida em Defesa da Vida” e um palco montado em frente à sede da polícia, que tinha como finalidade “estimular atividades culturais”³⁹². Através dessas ações conjuntas “os policiais passaram

³⁸⁷ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.90.

³⁸⁸ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁸⁹ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁹⁰ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁹¹ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.99.

³⁹² MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.99.

a ser vistos de outra maneira, e os crimes, em torno da Base, começaram a cair rapidamente³⁹³”.

Ainda, é possível mencionar a implementação do “Pacto pela Vida”, realizado em parceria com proprietários de bares, e que tinha como escopo estabelecer horário para fechamento dos estabelecimentos a partir das 22h. O objetivo específico desse programa era “(...) diminuir o consumo de bebidas alcoólicas e a aglomeração de pessoas em torno deles nas horas de maior risco³⁹⁴”.

Mizne³⁹⁵ aponta que, após a implementação desses projetos, constatou-se uma redução considerável no número de homicídios, que chegou a 76%. Enquanto em 2001 havia 277 homicídios por cem mil habitantes, esse número caiu para 66 em 2007.

Diadema é outra cidade brasileira que decidiu investir em estratégias de controle da criminalidade com base em práticas de reestruturação urbana e social. Embora o município tenha ficado conhecido nacionalmente por seu grande desenvolvimento econômico, também se notabilizou, entre os anos de 1990 a 1999, pelos elevados índices de violência e criminalidade. Assim, para obter uma redução no número de homicídios, o município implementou um conceito de Segurança Cidadã, ao incentivar a resolução pacífica dos conflitos e assegurar ao cidadão “à dignidade, por meio de moradia digna e do direito a trabalho, educação, saúde e inclusão social, e a integração da sociedade (...)”³⁹⁶.

³⁹³ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.99.

³⁹⁴ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.100.

³⁹⁵ MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

³⁹⁶ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.108.

A cidade assumiu a sua “corresponsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção à violência e criminalidade³⁹⁷”, por meio dos esforços com outras autoridades estaduais, federais ou, ainda, “(...) autoridades locais, da sociedade civil organizada e de instituições religiosas e policiais³⁹⁸”.

Criou-se o “Fórum Municipal de Segurança Pública”, responsável pela organização das reuniões mensais abertas à comunidade. Essas reuniões eram realizadas na Câmara de Vereadores e tinham como objetivo possibilitar que a comunidade pudesse expor suas opiniões sobre os problemas da comunidade, ouvindo propostas de “(...) soluções referentes aos problemas da segurança urbana³⁹⁹”.

Destaca-se também o projeto “Adolescente Aprendiz”, direcionado para que jovens entre 14 e 15 anos, residentes em áreas urbanas mais vulneráveis. A meta era desenvolver um “senso de cidadania e pertencimento à comunidade de origem desses jovens, além de orientá-los para o mundo do trabalho⁴⁰⁰”. De acordo com Miki⁴⁰¹, nos seis anos em que o projeto esteve ativo foram atendidos aproximadamente 15 mil adolescentes em dezessete núcleos, cuja participação era incentivada pelo oferecimento de uma bolsa mensal, com a possibilidade de estágio em empresas cadastradas, aplicando na prática seu aprendizado.

Por outro lado, a Lei Municipal n.º 2.107/02, denominada de “Lei Seca”, trouxe para a administração pública o respaldo legal para restringir a abertura dos estabelecimentos que realizavam o comércio de bebidas alcoólicas entre o

³⁹⁷ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.109.

³⁹⁸ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. p.109.

³⁹⁹ GUINDANI, Miriam. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. p.122.

⁴⁰⁰ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. p.225.

⁴⁰¹ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**.

período compreendido das 06h às 23h, em todos os dias da semana. Justificou-se a adoção dessa medida após a constatação de que 60% dos homicídios que ocorreram na cidade de Diadema no ano de 2001 foram praticados após as 23h e antes das 06h, em locais próximos a esses tipos de estabelecimentos⁴⁰².

Segundo Guindani⁴⁰³, após a implementação da lei, foi possível constatar uma redução significativa nos índices de criminalidade letal e no número de ocorrências com vítimas de trânsito. Constatou-se também uma diminuição expressiva “(...) no número de atendimentos a mulheres vítimas de violência, registrados na delegacia da mulher e da Casa Beth Lobo⁴⁰⁴”, bem como “(...) no atendimento de pessoas alcoolizadas nos serviços de saúde⁴⁰⁵”.

Após dois anos de vigência, a própria administração de Diadema realizou uma avaliação sobre o impacto das medidas na vida dos cidadãos. As análises desenvolvidas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pelo Pacific Institute for Research na Evaluation (Pire) - organização não governamental americana, especializada em danos e mortes causados pelo consumo de álcool - estimaram que durante esse período foram poupadas “(...) 273 vidas, ou seja, mais de 11 pessoas a cada mês⁴⁰⁶”.

Ainda, estatísticas elaboradas pela Secretaria de Defesa Social, constataram que entre os anos de 2002 e 2006 houve uma redução de 30% no número de acidentes de trânsito; 67,43% no número de homicídios; 55% nas ocorrências de violência sexual, doméstica ou urbana contra mulheres; e de

⁴⁰² SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

⁴⁰³ GUINDANI, Miriam. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** p.135.

⁴⁰⁴ GUINDANI, Miriam. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** p.135.

⁴⁰⁵ GUINDANI, Miriam. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** p.135.

⁴⁰⁶ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.** p.111.

80% nos casos de atendimentos em unidades de saúde 24h em relação ao uso ou abuso de álcool⁴⁰⁷.

Não obstante, o município de Diadema investiu em outros projetos que estavam direcionados para a mediação de conflitos, campanhas de desarmamento, instalação de central de videomonitoramento, criação do Conselho Municipal de Segurança (COMUSP) e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, além do Projeto Mulheres da Paz, que incentivava moradoras para atuarem como promotoras da cultura de paz em suas comunidades⁴⁰⁸.

Por fim, a cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, buscou inspiração para a criação de seus próprios projetos a partir das experiências de Diadema. Com base em recursos financeiros obtidos junto ao programa PRONASCI, Canoas implementou diversos programas político-criminais direcionados para a melhoria da gestão pública e o incremento de políticas sociais.

As ações preventivas em Canoas ficaram sob a coordenação da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), que promoviam reuniões periódicas com a participação do Prefeito Municipal, representantes da Polícia Civil, Brigada Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual, OAB subseção Canoas, entre outros⁴⁰⁹.

Importante iniciativa pode ser encontrada nos “Plantões Integrados de Fiscalização”, em que se destaca o “Projeto Balada Segura”, cujo objetivo era prevenir o uso de bebidas alcoólicas por motoristas. As ações contavam com a

⁴⁰⁷ MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.**

⁴⁰⁸ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil:** desafios e experiências no campo da segurança pública.

⁴⁰⁹ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil:** desafios e experiências no campo da segurança pública.

participação da Guarda Municipal, Brigada Militar, Departamento de Trânsito e Detran e o apoio da Coordenadoria da Juventude⁴¹⁰.

Por outro lado, o projeto “Casas das Juventudes” tinha como meta promover a “inclusão social de adolescentes e jovens na faixa dos 15 aos 24 anos⁴¹¹”, por meio do desenvolvimento de programas que pudessem auxiliar no fortalecimento da identidade e da cidadania, incentivando a autonomia e a responsabilidade dos jovens para a “construção da segurança pública e cidadã⁴¹²”.

O “Núcleo de Justiça Comunitária” é outro programa que tinha como meta contribuir para a democratização do acesso à justiça, mobilizando e capacitando agentes comunitários para atuação na mediação de conflitos⁴¹³. O projeto “Agência da Boa Notícia”, por outro lado, tinha como escopo incentivar a construção do observatório de comunicação cidadã e “oficinas de comunicação direcionadas a jovens⁴¹⁴”.

Com o projeto “Mulheres da Paz” a administração pública de Canoas buscava selecionar e capacitar mulheres que residiam em áreas vulneráveis da cidade para atuação como mediadoras sociais, divulgando e implementando ações locais. Nesse mesmo sentido, direcionava-se o projeto “Núcleo de Promotoria dos Direitos das Mulheres”, que tinha como objetivo fortalecer as mulheres para o enfrentamento da violência de gênero com apoio de tecnologias e redes sociais⁴¹⁵.

Destaca-se ainda o projeto “Canoas Mais Segura”, constituído por membros da Fundação da Brigada Militar, Guarda Municipal e Secretaria Municipal de Trânsito, ainda, espelhado na Sala Integrada de Monitoramento

⁴¹⁰ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

⁴¹¹ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.** p.250.

⁴¹² SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.** p.250.

⁴¹³ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

⁴¹⁴ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.** p.250.

⁴¹⁵ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

do 15º BPM, cuja finalidade era integrar o atendimento à população pelo número de contato 192, possibilitando ainda o acionamento de centrais de alarmes a serem instaladas em prédios públicos⁴¹⁶.

Por fim é possível destacar ainda o Projeto “Valorização da Guarda Municipal”, cuja meta era incentivar a comunidade com a realização de ações. Entre essas ações estavam a ronda escolar, o teatro de fantoches, músicas, brincadeiras e palestras preventivas, e o projeto “Recreio Musical, que visava estreitar “os laços entre a GM e os jovens das escolas em um ambiente sadio e falando a linguagem do hip hop para a construção da cultura de paz⁴¹⁷”.

No período em que foram implementadas essas políticas públicas de prevenção à violência em Canoas, especialmente em seu auge, entre os anos de 2008 e 2012, os indicadores de homicídios mantiveram-se em patamares aceitáveis, sendo que se elevaram novamente após o seu término⁴¹⁸.

Como se pode observar, todas essas experiências municipais implementadas em São Paulo, Diadema e Canoas têm como foco intervenções político-criminais voltadas à prevenção da criminalidade através de práticas extrapenais. São programas direcionados para a reestruturação social e que têm como público alvo determinados grupos de risco na sociedade, como, por exemplo, adolescentes que vivem em comunidades carentes, mulheres em situação de vulnerabilidade e turmas escolares.

Essas mesmas experiências serviram como modelo para uma nova geração de municípios que decidiram investir nesse campo da extrapenalidade no Brasil, como veremos a seguir.

⁴¹⁶ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

⁴¹⁷ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.** p.251.

⁴¹⁸ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública.**

3.4 NOVAS EXPERIÊNCIAS NO CAMPO DA EXTRAPENALIDADE: OS PACTOS PELA PAZ EM PELOTAS, NITERÓI E LAJEADO

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao Ministério da Economia, constataram que Pelotas e Niterói encontram-se entre as quatro cidades brasileiras que mais reduziram seus índices de homicídios entre os anos de 2019 e 2020⁴¹⁹. A pesquisa analisou os índices de homicídios de 120 municípios brasileiros.

A cidade de Pelotas, no Rio Grande do Sul, registrou suas maiores reduções de homicídios a partir do ano de 2017, quando o projeto foi lançado. Nessa ocasião, o Município enfrentava 12 anos seguidos de aumento no número de homicídios⁴²⁰. Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, por sua vez lançou o “Pacto Niterói Contra a Violência”, em 2018, sendo que a partir desse ano também começou a registrar reduções expressivas em seus índices de homicídios⁴²¹:

Destacam-se os municípios de Niterói e Pelotas no presente trabalho, pelo fato de que adotaram como método de política criminal programas de segurança pública com base nas diretrizes propostas pelo “Pacto Pela Paz”, projeto inovador idealizado pelo Instituto Cidade Segura, organização da sociedade civil que tem como meta difundir uma política de segurança pública direcionada para metodologias e práticas que já tenham sido avaliadas e aprovadas⁴²².

Lajeado também implementou o projeto “Pacto Pela Paz”, ainda mais recentemente, em 2019, contando também com o apoio técnico do Instituto

⁴¹⁹ IPEA: municípios que implementaram Pacto pela Paz estão entre as quatro que mais reduziram violência no Brasil. **Comunitas**, 2021. Disponível em <https://www.comunitas.org/ipea-municipios-que-implementaram-pacto-pela-paz-estao-entre-as-quatro-que-mais-reduziram-violencia-no-brasil/>. Acesso em 08/01/2022.

⁴²⁰ IPEA: municípios que implementaram Pacto pela Paz estão entre as quatro que mais reduziram violência no Brasil. **Comunitas**, 2021.

⁴²¹ IPEA: municípios que implementaram Pacto pela Paz estão entre as quatro que mais reduziram violência no Brasil. **Comunitas**, 2021.

⁴²² INSTITUTO CIDADE SEGURA, Página inicial. Disponível em <https://institutocidadessegura.com.br/o-instituto/>. Acesso em 18/03/2022.

Cidade Segura. Seus indicadores criminais até o momento apontam no sentido de uma redução expressiva nos índices de criminalidade e violência⁴²³.

Muito embora tenham sido selecionados, para o presente trabalho de pesquisa, esses três municípios que adotaram o Pacto pela Paz ou seus congêneres, é importante pontuar que os programas já estão se alastrando para outros municípios brasileiros.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a cidade de Santa Cruz do Sul em 2021 formalizou com o Instituto Cidade Segura suas intenções de implementação pelo “Pacto pela Paz” no Município. Em Recife (PE) o “Pacto pela Vida” encontra-se em pleno funcionamento desde o ano de 2007. Juiz de Fora, em Minas Gerais possui um programa semelhante denominado “JF em Pacto pela Paz”. Igualmente, o Estado do Maranhão implementou, por meio da Lei nº 10.387 de 21 de dezembro de 2015, sua própria versão desses projetos.

Diante do crescimento dos projetos que envolvem práticas de política criminal voltadas para a reestruturação urbana e social, serão abordados, de forma mais detalhada, os principais programas implementados nas cidades de Pelotas, Niterói e Lajeado, as quais já possuem pesquisas indicando a efetiva redução nos seus índices de criminalidade. Destaca-se, por fim, que as informações sobre os programas que serão analisados a seguir foram disponibilizadas na internet pelos próprios entes municipais, a fim de servir como promoção a exposição dos métodos adotados, possibilitando ainda o acompanhamento dos projetos e resultados.

Com relação a Pelotas, dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul demonstravam que entre 2003 e 2015 o número de homicídios na cidade havia crescido em torno de 488%. A taxa de mortalidade atingiu a média “(...) de mais de 30 pessoas por 100 mil habitantes⁴²⁴”.

⁴²³ Lajeado Tem Redução Histórica da Criminalidade. **Instituto Cidade Segura**, 2021. Disponível em <https://institutocidadessegura.com.br/noticias/novidades/lajeado-tem-reducao-historica-da-criminalidade/>. Acesso em 08 de jan. 2022.

⁴²⁴ JUNQUEIRA, Vitoria. O Caso do Pacto Pelotas pela Paz e a Diminuição dos Indicadores de Violência. **Gove**, 2020. Disponível em <https://www.gove.digital/outras-tematicas/pacto-pelotas-pela-paz/>. Acesso em 08 de jan. 2022.

Essa situação teve o condão de provocar uma expressiva reação da população pelotense, exigindo da administração pública ações mais incisivas na área da segurança. Porém, adotando uma postura em sentido contrário, os gestores públicos decidiram investir em métodos alternativos como estratégia de política criminal. Por meio de uma parceria com a Comunitas e com o Instituto Cidade Segura, Pelotas formulou um plano de combate à violência diferenciado⁴²⁵.

Primeiramente, a administração pública realizou um georreferenciamento sobre a criminalidade na cidade, obtendo dados relacionados às ocorrências delitivas, identificando em quais regiões e bairros em que eram mais frequentes, os dias e os horários, etc. Detectou ainda quais os tipos de delitos eram mais comuns e qual era o perfil das vítimas⁴²⁶.

Após, a administração pública de Pelotas realizou pesquisas para identificar quais seriam as práticas mais exitosas no campo da segurança pública já adotadas em âmbito nacional e internacional, que poderiam servir como modelo para o Município. Apenas foram levadas em consideração práticas que tiveram seu impacto comprovadamente constatadas por estudos científicos⁴²⁷.

Desse modo, o Pacto Pelotas pela Paz acabou se estruturando sobre cinco principais eixos: prevenção social, policiamento e justiça, fiscalização administrativa, urbanismo e tecnologia⁴²⁸.

No eixo da prevenção social encontram-se os programas direcionados para a prevenção primária, secundária e terciária, tendo como foco a prevenção de situações de violência, a defesa de direitos, a diminuição dos fatores de risco, além da ampliação dos fatores de proteção à população⁴²⁹.

⁴²⁵ JUNQUEIRA, Vitoria. O Caso do Pacto Pelotas pela Paz e a Diminuição dos Indicadores de Violência. **Gove**, 2020.

⁴²⁶ JUNQUEIRA, Vitoria. O Caso do Pacto Pelotas pela Paz e a Diminuição dos Indicadores de Violência. **Gove**, 2020.

⁴²⁷ JUNQUEIRA, Vitoria. O Caso do Pacto Pelotas pela Paz e a Diminuição dos Indicadores de Violência. **Gove**, 2020.

⁴²⁸ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Página inicial. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴²⁹ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19?estrategia=1>. Acesso em 28 de dez. 2021.

Entre os principais programas desse eixo é possível destacar o “Espaço da Juventude”, projeto que é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e que tem como objetivo promover a integração entre jovens da comunidade, a fim de que desenvolvam autonomia em sua personalidade e capacidade de liderança para a superação de desafios em seus bairros⁴³⁰. Nesse programa, são ofertados cursos, oficinas e rodas de conversa, a partir de temáticas definidas pelos próprios integrantes, “a fim de torná-los protagonistas da sua realidade⁴³¹”.

O projeto “Moradia Digna” é coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária e tem como meta realizar melhorias nas residências da cidade que são habitadas por famílias que possuem jovens em sua constituição, a fim de proporcionar “um ambiente saudável e seguro (...)”⁴³². Embora o foco esteja na recuperação de moradias em estado precário, o programa também acompanha a situação de crianças e adolescentes que estão expostas a “fatores de risco para violência, tais como: baixa frequência ou baixo rendimento escolar, comportamento agressivo, conflitos familiares, entre outros⁴³³”.

O projeto “Esporte +”, por seu lado, é coordenado pela Secretaria Municipal de Educação e Desporto, e busca capacitar professores para atuar na área do Desporto e do Paradesporto. O programa oferece diversas modalidades de esportes na rede pública municipal, em turno inverso ao escolar⁴³⁴. Nesse mesmo sentido, desenvolveram-se os programas “Ginástica Artística”, “Paradesporto”, “Projeto Atletismo Pelotas” e “Sacada Cidadã”.

O programa “Bons Vizinhos” tem como objetivo desenvolver métodos alternativos para a prevenção de conflitos, incentivando a melhoria da

⁴³⁰ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/910>). Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³¹ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/910>). Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³² PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/882>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³³ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/882>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³⁴ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/890>. Acesso em 28 de dez. 2021.

convivência entre os moradores de residenciais populares. Para o desenvolvimento desse programa, são utilizadas técnicas como os “Círculos de Construção da Paz” e metodologias da Justiça Restaurativa, buscando “uma política de pacificação social baseada na participação e no diálogo como ferramenta de construção da harmonia e da paz⁴³⁵”.

O “Projeto Acolher”, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, tem como meta prestar auxílio às famílias que tiveram perdas por mortes violentas, por meio da disponibilização de atendimento psicossocial e de orientação para a obtenção de benefícios socioassistenciais⁴³⁶.

Ainda, o projeto “Educação Socioemocional” implementa técnicas de educação socioemocional na rede de ensino municipal. A finalidade deste programa é provocar um impacto no ambiente escolar, partindo de uma abordagem diferenciada na resolução dos conflitos, a fim de tornar o ambiente de aprendizagem mais “favorável ao diálogo, às boas relações humanas e estreita os vínculos emocionais saudáveis entre os envolvidos com o processo educacional⁴³⁷”.

Ademais, o projeto “Mão-de-Obra Prisional na Administração Pública” é coordenado pela Assessoria Especial do Pacto Pelotas pela Paz e tem como meta oferecer suporte aos participantes para a reconstrução de seus projetos de vida⁴³⁸. O programa oferece amparo social nas áreas da saúde, educação e assistência social, ampliando os fatores de proteção e reduzindo os fatores de risco que poderiam deixar os egressos “vulneráveis a novos envolvimento na criminalidade⁴³⁹”. Em contrapartida, pelos benefícios recebidos, os apenados

⁴³⁵ PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/879>.. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³⁶ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/883>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³⁷ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/888>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³⁸ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/915>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴³⁹ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/915>. Acesso em 28 de dez. 2021.

precisam prestar serviços em determinadas áreas da administração pública municipal⁴⁴⁰.

Com relação ao eixo policiamento e justiça, é possível destacar o projeto “Dissuasão Focada”, coordenado pela Secretaria Municipal de Segurança Pública. Propõe uma ação estratégica de aumento dos custos de envolvimento para determinados sujeitos e grupos com questões relacionadas à criminalidade, informando-os sobre as consequências negativas de suas condutas. Trata-se de um programa baseado em uma técnica criada por David Kennedy, Professor de Criminologia da Universidade de Nova Iorque, considerado uma autoridade no uso de evidências científicas para redução da violência⁴⁴¹.

No mesmo eixo, também se destaca o projeto “GM Valorizada”, que tem como meta promover melhorias nas condições de trabalho e valorizar a atuação das Guardas Municipais, a fim de tornar mais “efetiva a sua atuação como força de segurança municipal⁴⁴²”.

No eixo da tecnologia, o destaque fica por conta do projeto “Cercamento Eletrônico”, cujo objetivo é otimizar o uso dos dispositivos tecnológicos nas ações de segurança pública, por meio da realização de vídeos, captura de imagens, rastreamento de veículos, etc⁴⁴³.

No eixo do urbanismo, evidencia-se o projeto “Adote uma Área Verde”, coordenado pela Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental. Este projeto procura a conservação de áreas verdes no município mediante a adoção de áreas verdes, por empresas ou entidades do terceiro setor, estimulando “a ocupação dos espaços pela população para fortalecimento de vínculos comunitários⁴⁴⁴”. Já o projeto “Praça no Bairro” busca incentivar a criação de

⁴⁴⁰ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/915>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴¹ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/21/874>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴² PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/21/913>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴³ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/22/903>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴⁴ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/24/899>. Acesso em 28 de dez. 2021.

“novas praças nas microrregiões que ainda não possuem, a fim de melhorar a qualidade de vida e de lazer dos cidadãos, proporcionar a ocupação das áreas públicas e fortalecer vínculos familiares e comunitários⁴⁴⁵”.

Por fim, com relação ao eixo de fiscalização administrativa apresenta-se o projeto “Pelotas Legal”, cujo foco é realizar o cadastramento de estabelecimentos que prestam serviços de manutenção veicular, desmanche de veículos, vendas e prestação de serviços de telefonia, com o intuito de buscar coibir “a recepção e venda ilegal de peças de veículos⁴⁴⁶” e “inibir o comércio clandestino de aparelhos celulares furtados ou roubados⁴⁴⁷.”

Pelotas talvez seja o município brasileiro que mais investiu em ações sociais que têm como objetivo prevenir o desenvolvimento da violência e da criminalidade urbana. Como se percebe acima, os programas instituídos englobam uma extensa gama de intervenções que vão desde a primeira infância até a recuperação dos indivíduos já condenados.

Em Niterói, por seu lado, o “Pacto Niterói Contra Violência” baseia-se em práticas mundiais de sucesso, como, por exemplo, as experiências que foram realizadas nas cidades de Bogotá e Nova Iorque.⁴⁴⁸ A meta com esse projeto é estabelecer uma política de segurança pública que possa estimular e fortalecer a cultura da paz, valorizar a vida e as potencialidades dos seres humanos e incentivar a ação conjunta entre o poder público e a sociedade civil⁴⁴⁹.

Criado em agosto de 2018, o “Pacto Niterói Contra a Violência” iniciou os seus trabalhos realizando diagnósticos prévios sobre o modo como a criminalidade estava se desenvolvendo na cidade. Após, o governo municipal intensificou o engajamento da sociedade e promoveu “reuniões com as áreas

⁴⁴⁵ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/24/924>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴⁶ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/25/917>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴⁷ PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/25/917>. Acesso em 28 de dez. 2021.

⁴⁴⁸ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Página inicial. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁴⁹ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/o-pacto/historia-do-pacto-niteroi-contra-violencia/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

técnicas da estrutura municipal, organizações da sociedade civil, empresariais, religiosas, universidades e outros órgãos públicos⁴⁵⁰”.

O “Pacto Niterói Contra a Violência” está estruturado sob quatro principais eixos: eixo de prevenção, constituído por ações preventivas direcionadas para o fortalecimento de fatores de proteção a comportamentos de risco que envolvam crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social; eixo do policiamento e justiça, que investe em ações integradas nas áreas de policiamento e justiça, em conjunto com órgãos da segurança pública federais, estaduais, municipais, Poder Judiciário e Ministério Público; eixo da convivência e engajamento, estabelecido sob ações integradas que visam a redução de comportamentos de risco, difusão da cultura da paz e incentivo a comportamentos que possam auxiliar na prevenção da violência e da criminalidade, estimulando ainda o uso de espaços públicos pelos cidadãos; eixo da “Ação Territorial Integrada”, que tem como meta implementar ações no campo do urbanismo, serviços sociais e na prevenção secundária, especialmente voltadas para jovens que residem em territórios vulneráveis⁴⁵¹.

No eixo da prevenção, o destaque fica por conta do projeto “Escola da Família”, cujo objetivo é o de promover a prevenção da violência nos ambientes intrafamiliares. Neste programa, são formados grupos educativos para discutir assuntos relacionados ao tema “práticas parentais com afeto e sem violência”⁴⁵². Os encontros são conduzidos por profissionais da Fundação Municipal de Saúde, capacitados para atuação no projeto, que conta com

⁴⁵⁰ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/o-pacto/historia-do-pacto-niteroi-contra-violencia/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵¹ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/o-pacto/historia-do-pacto-niteroi-contra-violencia/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵² PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/escola-da-familia-2/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

médicos, enfermeiros, psicólogos, agentes comunitários, assistentes sociais, dentre outros⁴⁵³.

Ainda, o projeto “Escola da Paz”, por seu lado, objetiva prevenir a violência intraescolar, oferecendo capacitação para professores e estudantes no desenvolvimento de suas habilidades socioemocionais. Com esse programa, busca-se ampliar os espaços de fala e discussão nas escolas por meio do desenvolvimento de habilidades de “autoconhecimento, autonomia, pensamento crítico, sociabilidade, respeito às diferenças, valorização da diversidade e tomada de decisão responsável (...)”⁴⁵⁴.

O projeto “Rede Acolher”, por seu lado, desenvolve políticas públicas de acolhimento, reinserção social e acompanhamento das famílias de apenados e egressos do sistema prisional⁴⁵⁵. A finalidade é a de oferecer proteção social para as famílias, prevenindo, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de fatores de risco que poderiam incidir “na (re)produção da violência”⁴⁵⁶.

No eixo do policiamento destaca-se o projeto “Cercamento Eletrônico”, cujo objetivo é tornar mais efetiva a prevenção e o combate à criminalidade com relação aos crimes de furto e roubo de veículos. Trata-se de um dispositivo que busca exercer uma função complementar para a atuação dos agentes de segurança pública no Município⁴⁵⁷.

Com relação ao eixo “Convivência e Engajamento”, o destaque fica por conta do projeto “Rede Mediar”, cujo foco é construir uma rede de mediação de conflitos, a fim de auxiliar na redução dos registros policiais que estejam

⁴⁵³ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/escola-da-familia-2/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵⁴ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/escola-da-paz/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵⁵ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/rede-acolher/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵⁶ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/rede-acolher/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵⁷ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/policiamento-e-justica/cercamento-eletronico-e-reconhecimento-facial/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

relacionados aos crimes de ameaça e lesão corporal. É um projeto inovador nessa área, pois busca trabalhar informalmente os conflitos interpessoais e apresentar soluções aos problemas cotidianos por meio do diálogo e da aplicação de técnicas de mediação⁴⁵⁸.

No eixo “Ação Territorial e Integrada”, é possível mencionar o projeto “Jovem Ecosocial”, que busca promover a sustentabilidade urbana e oferecer oportunidades de qualificação para os jovens. O programa capacita jovens para atuação no projeto “Niterói EcoSocial”, que, por sua vez, tem como escopo a proteção ambiental, o reflorestamento, a manutenção e o plantio de áreas verdes. Ainda, são realizadas atividades de monitoramento de recursos pluviais e ações preventivas de queimadas. Como incentivo para a participação, é oferecida aos jovens uma bolsa-auxílio que pode chegar a R\$ 1.300,00, “além de vaga (...) em cursos de capacitação profissional da FIRJAN⁴⁵⁹”.

As ações sustentadas em Niterói não diferem muito daquelas adotadas pela cidade de Pelotas. Como se vê, ambos os municípios pretendem consolidar projetos direcionados para a prevenção da criminalidade por meio de intervenções em todos os âmbitos sociais.

O Pacto “Lajeado Pela Paz”, por seu lado, foi criado em 2019 por meio da Lei Municipal n.º 10.871/19. A meta desse projeto, conforme consta em seu art. 1º, é congregar esforços conjuntos entre os Poderes Públicos e a sociedade civil para prevenir e reduzir a violência no município. O projeto tem como princípios norteadores:

I – Integração; II – Multidisciplinariedade; III - Ação proativa; IV – Atuação focada em território e grupos sociais vulneráveis; V – Foco em fatores de risco para a violência; VI - Intervenções baseadas em evidências científicas; VII - Transparência dos dados e prestação de contas à sociedade; VIII – Engajamento social.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/convivencia-e-engajamento/rede-mediador/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁵⁹ PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/projetos-de-prevencao/jovem-ecosocial/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

⁴⁶⁰ LAJEADO, Lei Municipal n.º 10.871/19. Art.1º. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23740/PL_074_Lajeado_Pacto_Pela_Paz_Exp_n_15230_19_verso_reduzida.pdf. Acesso em 22/03/2022.

Lajeado também tem como bases para o seu “Pacto Lajeado Pela Paz” as experiências mundiais de sucesso de Medellín, Bogotá e Nova York. Trata-se de um programa que propõe uma nova concepção para a área da segurança pública, mais proativa e menos reativa, focada na ação multidisciplinar e em ações conjuntas realizadas pelos governos estaduais, municipais e sociedade civil⁴⁶¹.

Inicialmente houve a realização de um amplo diagnóstico no Município, para a obtenção de dados sobre o desenvolvimento da criminalidade. Os levantamentos estatísticos apontaram dados como taxas de homicídios, locais em que eram mais frequentes, o dia e da hora em que ocorriam, roubos a pedestres, furtos de veículos, crimes de ameaça e lesão corporal. As pesquisas também incluíram um levantamento sobre o número de audiências de Maria da Penha, que foram realizadas entre os anos de 2017 e 2019, índices de vulnerabilidade escolar, quantidade de jovens que estavam cumprindo medidas socioeducativas, taxas de gestação na adolescência e percentuais de adolescentes que já haviam feito consumo de álcool⁴⁶².

O “Pacto Lajeado pela Paz” divide-se em três principais eixos: o eixo de prevenção, sob a responsabilidade do Comitê Integrado de Prevenção (CIP); o eixo aplicação da lei, sob a coordenação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI); e o eixo de participação social, coordenado pelo Fórum Municipal de Segurança Pública⁴⁶³.

No eixo de prevenção, os programas estão direcionados para a intervenção sobre fatores de risco, como, por exemplo, gravidez na adolescência, maus-tratos, abusos sexuais, violência doméstica na infância,

⁴⁶¹ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶² PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶³ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

desempenho escolar, ausência paterna, comportamento violento e impulsivo na adolescência, evasão escolar, uso de drogas e de álcool, desemprego, entrada em organizações criminosas, acesso às armas, ausência de mecanismos de ressocialização e falta de tratamento para a desistência criminal⁴⁶⁴.

Nesse sentido, o programa “Rede de Justiça Restaurativa” tem como finalidade aplicar técnicas de justiça restaurativa e promover uma atuação conjunta entre os órgãos públicos, empresas privadas, igrejas, comunidades, condomínios e centros culturais e esportivos.

Já o programa “Prevenção da Vitimização Precoce” busca investir em ações preventivas, a fim de evitar a ocorrência de abusos sexuais envolvendo crianças e adolescentes, por meio do fortalecimento do “fluxo de detecção, tratamento e prevenção de abusos na rede de proteção social⁴⁶⁵”, e do monitoramento dos “números de notificação pela rede de educação, saúde e assistência⁴⁶⁶”.

O programa “Educação Parental”, por sua vez, busca desenvolver um perfil parental afetivo e ao mesmo tempo com autoridade, capacitando os pais sobre noções básicas de desenvolvimento infantil⁴⁶⁷ e “técnicas para lidar com emoções e comportamentos difíceis das crianças sem o uso de violência⁴⁶⁸”.

⁴⁶⁴ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶⁵ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶⁶ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶⁷ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁶⁸ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

O programa “Cada Jovem Conta”, por sua vez, compõe-se de ações intersetoriais que estão direcionadas para a identificação e o acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de risco, sob a responsabilidade das Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação.

O projeto “Banco de Oportunidades” tem como finalidade promover a inclusão laboral de jovens em programas como o Jovem Aprendiz, por exemplo. O programa oferece, também, oficinas culturais, práticas esportivas e de lazer⁴⁶⁹.

Em relação ao eixo “Aplicação da Lei” os destaques ficam por conta dos programas “Plano de Policiamento Integrado”, “Operações Integradas, Cercamento Eletrônico Inteligente”, “Código de Convivência” e “Criação da Guarda Municipal”.

O “Plano de Policiamento Integrado”, por seu lado, tem como objetivo a diminuição do número de ocorrências envolvendo crimes patrimoniais por meio da realocação de efetivos policiais para atuação em dias, horários e locais de maior incidência desses delitos⁴⁷⁰.

Ainda, o projeto “Operações Integradas”, por sua vez, busca mobilizar operações semanais de fiscalização em horários noturnos, conjugando para suas ações integrantes dos mais diversos campos da administração pública, entre eles a fazenda municipal, a vigilância sanitária, conselho tutelar, e os integrantes do Corpo de Bombeiros, Brigada Militar, Trânsito e Guarda Municipal⁴⁷¹. O objetivo desse programa é melhorar a sensação de segurança

⁴⁶⁹ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁰ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷¹ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

na cidade, reduzir a “perturbação do sossego, brigas e ameaças⁴⁷²” e aumentar a “apreensão de arma(s) de fogo⁴⁷³”.

O programa “Cercamento Eletrônico Inteligente” tem como principal objetivo a instalação de câmeras de monitoramento nas entradas e saídas da cidade, implementando um sistema inteligente para identificação de carros roubados, furtados ou clonados⁴⁷⁴. Está previsto, ainda, a ampliação do videomonitoramento na cidade, com a instalação de mais 21 câmeras e da revitalização da iluminação pública nas proximidades desses equipamentos⁴⁷⁵.

O programa “Código de Convivência” propõe a adoção de novas técnicas para a resolução de conflitos administrativamente, com atuação em casos que envolvam delitos de perturbação do sossego, brigas de ruas, violência contra a mulher, proteção da criança na escola, vandalismo e pichações, regras sobre consumo de álcool, etc⁴⁷⁶.

O “Pacto Lajeado pela Paz” inclui ainda em seus objetivos a criação de uma Guarda Municipal, sendo que nesse sentido já se encontra em andamento um Projeto de Lei na câmara de vereadores do Município (PL. 24/03/2020)⁴⁷⁷.

⁴⁷² PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷³ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁴ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁵ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁶ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁷ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

O Pacto ainda prevê a implementação de programas de prevenção terciária, com a utilização de mão de obra prisional para tarefas em órgãos da administração pública. Neste programa são contratados apenados do regime semiaberto para trabalhar na “revitalização de equipamentos e prédios públicos de saúde, assistência, educação e outros⁴⁷⁸”.

Por fim, Lajeado também decidiu investir no método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), baseado na construção de um centro de ressocialização para presos do regime fechado e administrado em parceria com a comunidade. O método APAC é conhecido por obter altos índices de ressocialização, que chegam a 80%⁴⁷⁹.

Inevitável destacar que os projetos adotados pelos três municípios abordados nesta pesquisa possuem muitas características em comum. Em todos eles é possível encontrar a preocupação com o desenvolvimento saudável das crianças, o que seguramente terá efeito em seu amadurecimento quando necessitar fazer escolhas para sua vida adulta. Do mesmo modo pode-se dizer das ações direcionadas para o bem-estar na adolescência. Trata-se de uma fase importantíssima para a definição sobre o caráter dos indivíduos. Ações intensivas nessa área podem direcionar o jovem para o mundo do labor e do lazer sem que estejam envolvidos em práticas ilícitas.

Mas não são programas desenvolvidos apenas para essas faixas etárias. Nos três projetos observa-se a preocupação com aspectos ligados ao restabelecimento dos laços sociais, da política de boa vizinhança, de ações que promovem o desenvolvimento moral das comunidades. Além disso, mostra-se a preocupação com a ressocialização dos apenados, a reestruturação do sistema carcerário, e outras medidas direcionadas para esse sentido.

⁴⁷⁸ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

⁴⁷⁹ PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

Esses são projetos que podem fazer a diferença para que as cidades possam se reorganizarem, por meio de Políticas criminais lastreadas na reestruturação urbana e social, e que podem trazer novamente a tão esperada sensação de segurança para os cidadãos.

CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho estabeleceram-se relações teóricas que nos permitem elencar algumas considerações sobre o modo como a violência e a criminalidade desenvolvem-se nas cidades e de que modo as políticas criminais devem ser organizadas para obtenção de efetividade na prevenção desses fenômenos, sintetizando-se as conclusões da seguinte maneira:

I – *Violência gera mais violência*. A primeira conclusão a que podemos chegar é de que as ações que são implementadas no campo da segurança pública e que estão orientadas no sentido de promover o combate à violência e à criminalidade através de práticas repressivas tendem a gerar um movimento contraposto, dotado da mesma carga de energia negativa. Se considerarmos como fazem alguns autores que a violência possui características de *self-fulfilling*, pois funcionam como uma profecia auto-realizável, as ações que são direcionadas de maneira selvagem e bárbara para o controle da criminalidade acabam gerando respostas por parte do poder transgressor da mesma natureza. Não é possível assim prevenir o desenvolvimento da violência e da criminalidade urbana apenas se utilizando de práticas estatais repressivas, pois a consequência imediata será a multiplicação de mais e mais violência dentro das cidades.

II – *A violência e a criminalidade possuem a capacidade de mudar o comportamento dos cidadãos*. Pelo fato da violência e da criminalidade constituírem elementos presentes no dia-a-dia dos cidadãos que vivem nas grandes cidades, elas tendem a modificar o padrão de comportamento da população, enfraquecendo a coesão social e incentivando a produção de políticas criminais voltadas para a expansão da legislação penal, edificação do

direito penal simbólico e medidas de encarceramento em massa que atingem os indivíduos que residem em regiões periféricas das cidades, principalmente os moradores de favelas.

III – *A legislação penal como instrumento de dominação e captação de votos.* Revela-se notório o fato de que a legislação penal funciona como uma estratégia de controle por parte de poderes estratificados na sociedade. O direito penal assume a função de criminalizar condutas especialmente praticadas por indivíduos que se encontram circunscritos em camadas sociais inferiores. A condução das leis penais também exerce a função de captação de votos para políticos que utilizam plataformas eleitorais contendo propostas que visam o endurecimento da legislação penal e a relativização de direitos humanos fundamentais, que são considerados obstáculos para a implementação de políticas criminais repressivas.

IV – *A superlotação dos estabelecimentos carcerários como consequência da hipertrofia da legislação penal.* As medidas repressivas que são adotadas de forma contumaz pelos Estados acabam provocando uma superlotação dos estabelecimentos prisionais, sendo este um dos mais graves problemas enfrentados pelos administradores públicos das cidades na atualidade. Os presídios não são mais locais (se é que alguma vez foram) em que se busca promover a ressocialização dos apenados, servindo muito mais como desaguadouro para uma população de indivíduos excluídos socialmente. O sistema carcerário brasileiro, por exemplo, destaca-se por desrespeitar praticamente todos os direitos humanos mínimos para quem cumpre pena dentro de seus muros.

V – *A cultura da violência e a marginalização das classes pobres.* O imaginário popular brasileiro permanece atrelado à cultura da violência como forma de resolução dos conflitos. Dessa maneira esse fenômeno exerce influência decisiva para a manutenção de práticas repressivas adotadas como estratégia de segurança pública. A marginalização das classes pobres, por outro lado, é um produto do capitalismo selvagem que não hesita em promover a divisão da sociedade entre ricos e pobres, concedendo a estes últimos um

tratamento desigual e severo quando ocorrem transgressões de regras sociais de conduta.

VI – *Inefetividade das políticas criminais repressivas*. Como foi possível constatar no transcorrer deste trabalho, os programas político-criminais voltados para as ações repressivas não obtiveram êxito na prevenção da violência e da criminalidade nas cidades. Essas intervenções penais tem como objetivo demonstrar que o Estado ainda possui algum tipo de controle sobre a situação, mas não contribuem para a diminuição das taxas de criminalidade, sendo seus efeitos apenas simbólicos.

VII – *A construção de estereótipos sociais*. Importantes segmentos da sociedade que insistem em promover ações repressivas contra a violência e a criminalidade parecem desconhecer o fato de que são produtos e conseqüências das desigualdades sociais. São políticas criminais que reproduzem reações defensivas e atitudes agressivas contra um ‘inimigo’ cuja existência é suposta, criado através da construção de estereótipos daqueles que devem ser reconhecidos pela sociedade como criminosos. Geralmente jovens do sexo masculino, negros, pobres e moradores de favelas.

VIII – *Uma mudança no comportamento dos cidadãos é possível*. O behaviorismo acredita que os seres humanos estão sujeito a mudanças que podem provocar alterações em seu comportamento. Dessa maneira seria possível ‘ensinar’ as pessoas a mudar o seu comportamento diante de determinadas situações, a fim de que possam classificar mais corretamente o modo como devem agir em dadas situações. Atitudes agressivas contra determinados grupos sociais, por exemplo, poderiam ser progressivamente alteradas se houvesse um incentivo para essa mudança. Tratar-se-ia então de estimular mudanças de circunstâncias que poderia gerar atitudes violentas ou agressivas contra determinado segmento da sociedade. Através da modificação de um ambiente, por exemplo, seria possível mudar o comportamento humano. As atitudes violentas e os atos criminosos neste caso também poderiam ser prevenidos através de ações para a mudança ambiental e moral de determinadas localidades urbanas.

IX – *A reestruturação urbana, social e individual como elementos de política criminal.* Partindo-se de apontamentos da teoria ecológica humana destaca-se a influência que é exercida pela desorganização urbana e social no desenvolvimento da violência e da criminalidade nas cidades. Nesse sentido é possível ressaltar uma proposta interessante no campo da segurança pública relacionada à busca pela reestruturação de elementos sociais e individuais, conforme estudos realizados pela Escola de Chicago. Tratar-se-ia do incentivo a programas estatais de promoção ao enfrentamento da violência e da criminalidade que deixam de lado ações repressivas para focar na reorganização urbana e social, não apenas como política pública de caráter assistencialista, mas como instrumento lógico de política criminal voltado para a efetividade no tratamento da criminalidade em todos os seus âmbitos.

X – *A Escola de Chicago como paradigma.* Os apontamentos propostos pela Escola de Chicago para a prevenção da criminalidade possuem a capacidade de abrir espaço para uma série de perspectivas de implementação de políticas criminais extrapenais no Brasil, especialmente através da promoção de ações direcionadas para intervenção em áreas urbanas que apresentam carências estruturais e desagregação moral, características comuns em muitas comunidades brasileiras. Os programas propostos pela Escola de Chicago direcionam-se para o desenvolvimento humano e comunitário e proporcionam a possibilidade de mudança no comportamento nos cidadãos, alterando o modo como a criminalidade deve ser enfrentada e buscando soluções inovadoras para a resolução de problemas sociais.

XI – *Os municípios como atores principais no campo da segurança pública extrapenal.* É possível afirmar que atualmente os municípios deixaram de ser atores secundários para exercer um papel fundamental no campo da prevenção à violência e à criminalidade. São muitas as alternativas que estão colocadas à disposição dos municípios para uma atuação efetiva na área da segurança pública, especialmente quando o tema é a extrapenalidade. Os municípios são entes federativos que se encontram mais próximos da

comunidade e possuem melhores condições de implementação de programas político-criminais extrapenais.

XII – *Política criminal e experiências extrapenais no Brasil e no mundo.* Sem dúvida alguma as experiências internacionais e nacionais já realizadas no campo da extrapenalidade e que foram abordadas no presente trabalho servem para demonstrar um caminho alternativo eficiente no tocante a programas político-criminais direcionados para a reestruturação urbana e social. As altas taxas de violência e a criminalidade que são observadas nas cidades podem ser combatidas através de práticas alternativas, dotadas de um caráter mais humano e compreensivo, deixando de lado práticas repressivas para focar em elementos comunitários.

XIII – *Experiências recentes no campo da política criminal extrapenal.* Alguns municípios brasileiros recentemente decidiram investir suas ações em políticas criminais voltadas para a reestruturação urbana e social, demonstrando que essa via eleita pode trazer bons frutos para a prevenção à violência e à criminalidade nas cidades. Frente às complexidades de relacionamentos que são impostas pela pós-modernidade, os administradores públicos não podem deixar de adotar soluções inovadoras na área da segurança pública, especialmente quando os resultados deixam transparecer a efetividade das práticas extrapenais. É isso que vem ocorrendo em Pelotas, Niterói e Lajeado, e que pode servir como incentivo para que mais municípios implementem ações desse tipo em suas cidades.

XIV – *É possível vencer os desafios para a implementação de uma política criminal extrapenal no Brasil.* A perda de confiança na solidariedade entre os integrantes da comunidade, a redução da coesão social, o medo e a sensação de insegurança que são sentidos pela população nas cidades retroalimenta a violência e a criminalidade, pois, os administradores públicos, em busca de soluções para esse problema, acabam adotando políticas criminais repressivas. De outro lado, a política criminal extrapenal, partindo da premissa de que o crime é um produto da sociedade e que as desigualdades sociais e a deficiência estrutural favorecem o desenvolvimento da violência e

da criminalidade nas cidades, seguramente promove elementos que favorecem a reestruturação urbana e social. Esses métodos e programas podem ser muito bem observados na política criminal implementada na África do Sul, por exemplo, onde a abordagem policial passou a ser realizada através de parcerias com a comunidade. Ou então em Hannover, que investiu no policiamento preventivo e na realização de rondas escolares para o acompanhamento dos alunos que se encontravam nas ruas durante o período escolar. Em Berlim, cidade em que a polícia realizou um contato mais próximo com os jovens frequentadores de bares e discotecas, com a finalidade de prevenir o uso de drogas em ambientes noturnos e a realização de ações preventivas envolvendo autoridades estaduais, locais, ONGs e entidades religiosas. Medidas semelhantes àquelas adotadas paradigmaticamente em Nova York, Boston e Bogotá, ainda no início dos anos 80 e 90. A extrapenalidade como política criminal e seus resultados também podem ser observados em experiências nacionais do Jardim Ângela, ou em Diadema, em São Paulo e em Canoas, no Rio Grande do Sul. O projeto Pacto Pela Paz não deixa dúvidas quanto à possibilidade de efetividade de seus programas político-criminais direcionados para a prevenção da violência e da criminalidade através de métodos extrapenais e de reestruturação urbana e social.

XV- Mecanismos para a efetividade da política criminal extrapenal no Brasil. Ressalta-se com o presente trabalho a necessidade de implementação de políticas públicas no campo da segurança pública no Brasil direcionadas para a prevenção primária, secundária e terciária, especialmente através do incentivo de programas de integração entre jovens das comunidades, a realização de oficinas, práticas de lazer esportes, capacitação para o mercado de trabalho, oferecimento de cursos profissionalizantes, reestruturação de áreas urbanas e residenciais, projetos de acolhimento familiar para grupos vulneráveis, educação socioemocional nas escolas, através engajamento de professores, fortalecimento dos laços comunitários, ação integrada entre os entes federativos, medidas de impacto efetivo para a ressocialização dos apenados, ações preventivas em relação ao uso abusivo de drogas e álcool,

construção de uma rede legal direcionada para mecanismos de prevenção à violência, além de ações de fortalecimento individual para vítimas envolvidas em casos de violência doméstica, políticas de incentivo ao desenvolvimento moral comunitário, etc. Todos esses são mecanismos extrapenais que podem ser efetivos na prevenção da violência e da criminalidade nas cidades, mediante um método político-criminal inovador e de acordo com políticas públicas direcionadas para fatores ligados à gênese delitiva.

Essas são conclusões parciais, notadamente em razão da extensão do tema e das variáveis que podem surgir ao longo de uma pesquisa. Contudo, esses dados preliminares parecem ser suficientes, no momento, para que se justifique a adoção de um pensamento direcionado para novas propostas de pesquisa criminológica, especialmente no campo da extrapenalidade.

Atualmente ao redor do mundo parece haver um estímulo crescente para a adoção de estratégias no campo da prevenção da criminalidade que estão voltadas para a efetivação de um discurso criminológico renovado. Ou seja, uma criminologia engajada na produção de políticas criminais mais adequadas às condições sociais existentes no Brasil, visando ações direcionadas para as condições específicas de cada comunidade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese para o concurso de Livre-Docência da USP. 1996. Disponível em <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-gesto-urbana-do-medo-e-da-insegurana/>.

Acesso em 18/05/2021.

ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, Violência e Insegurança. IN: LIMA, Renato Sérgio de. PAULA, Liana de. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

ANDRADE, Virgílio Moretzsohn de; STILLE, Roland. Alemanha-Munique. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas**

de combate à violência Urbana. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

ANJOS, Priscila Faria dos. Legislação do Pânico: análise do rigor punitivista sob influência do fenômeno vítima/herói. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** v.3, n.1, p.38-52, mai, 2015. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/7191>, acesso em 12/12/2021.

ARAÚJO, Igor Eduardo dos Santos. Direito Penal Simbólico na Modernidade Líquida: ensaio criminológico na perspectiva Baumaniana. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate.** v.5, n.2, outubro de 2017, fls. 69-81, Natal, RN. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/download/13012/8912/>, acesso em 25/10/2021.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e conseqüências da demanda punitiva. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** Ano 3, Ed. 4, p.94-113, mar-abr de 2009. Disponível em <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/42/40>, acesso em 18/05/2021.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Para Além do Punitivismo: a invenção de novas alternativas de combate à violência para uma sociedade democrática e complexa. IN: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de.; TORELLY, Marcelo Dalmás; UTZIG, Mateus do Prado. (Org.). **Violência e Controle Social na Contemporaneidade: anais do I ciclo de estudos sobre violência e controle social.** Porto Alegre: PUCRS, 2006.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e Democracia em Busca de Novas Possibilidades para Lidar com o Delito e a Exclusão Social. IN: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos.** 2. ed. Porto Alegre, EdiPucRS, 2012.

BAIERL, Luzia Fátima. **Medo Social:** da violência visível ao invisível da violência. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

BAIERL, Luzia Fátima. Medo Social: dilemas cotidianos. **Revista Ponto e Vírgula**. v.03, 138-151, 2008. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/viewFile/14246/10438>, acesso em 23/05/2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BECKER, Gavin de. **Virtudes do Medo**: sinais de alerta que nos protegem da violência. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

BRASIL, Constituição Federal (1988). Capítulo III – Da Segurança Pública, art. 144. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22/03/2022.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora 37, 2000.

CALDERAN, Claudete Caldas; LOUZADA, Marcelle Cardozo. A Legislação Simbólica no Direito Penal e sua (In) efetiva Proteção Social. **Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede**. Universidade Federal de Santa Maria, 2015. p.02. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-4.pdf>, acesso em 25/10/2021.

CAMPOS, Mariana Lemos de. **Pós-Modernidade Penal: o retorno da legitimidade da teoria retribucionista da pena e o recrudescimento das políticas criminais no ordenamento jurídico-penal brasileiro**. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13222/1/PosModernidadePenal parte%201.pdf>, acesso em 25/10/2021.

CARDIA, Nancy; Schiffer, Sueli. **Violência e Desigualdade Social**. Disponível em https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/2002_cardiaschiffer.pdf, acesso em 24/05/2021.

CARVALHO. Salo de. **O Papel dos Atores do Sistema Penal na Era do Punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2010.

CHOHFI, Osmar Vladimir. Espanha. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

COELHO, Thales Dyego de Andrade. **O Direito Sólido na Modernidade Líquida: a crise de efetividade do direito criminal na contemporaneidade**. Dissertação. Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/1982>, acesso em 25/10/2021.

COSTA, Jurandir Freire. O Medo Social. **Revista Veja: reflexões para o futuro, 1993**. Disponível em <http://xoomer.virgilio.it/leonildoc/texto13.htm>, acesso em 15/11/2021.

D'AVILA, Fabio Roberto. O Espaço do Direito Penal no Século XXI. Sobre os Limites Normativos da Política Criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**.V.. 64, p. 78 – 98, jan - fev de 2007. Disponível em <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a00000172711c56c7cd9e2925&docguid=Ifc7c8ce02d4111e0baf30000855dd350&hitguid=Ifc7c8ce02d4111e0baf30000855dd350&spos=10&epos=10&td=4000&context=186&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>, acesso em 01/06/2020.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. Baruerí, Manole, 2004.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo Penal e Política Criminal: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal**. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015.

ELBERT, Carlos Alberto. O Populismo Penal: realidade transitória ou definitiva? IN: D'AVILA, Fabio Roberto (Org.). **Direito Penal e Política Criminal no Terceiro Milênio: perspectivas e tendências**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

EUFRASIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)**. 2ª ed. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP/Editora 34, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FILHO, Jório Salgado Gama; RIBEIRO, Paulo Fernando Telles; LUZ, Francisco Carlos Soares. África do Sul. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

FRADE, Laura, **O que o Congresso Nacional Brasileiro Pensa sobre a Criminalidade**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2007. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1450/1/Tese_Laura%20Frade.pdf, acesso em 18/12/2021.

FREITAS, Lauro Soares de. A Institucionalização do Modelo de Gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais Sob a Perspectiva Teórica do Translation e Trabalho Institucional. Tese de Doutorado – UFMG. Disponível em https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-ANYMN4/1/tese_lauro_vers_o_final_ceppead.pdf. Acesso em 19/02/2022.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula Freitas. **Espaço Urbano e Criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GARCÍA, Javier Guardiola. **Política Criminal**. Disponível em Disponível em <https://www.academia.edu/search?utf8=%E2%9C%93&q=Pol%C3%ADtica+Criminal#>. Acesso em 17/09/2020.

GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2010. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6661>, acesso em 13/12/2021.

GUINDANI, Miriam. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

INSTITUTO CIDADE SEGURA, Página inicial. Disponível em <https://institutocidadessegura.com.br/o-instituto/>. Acesso em 18/03/2022.

IPEA: municípios que implementaram Pacto pela Paz estão entre as quatro que mais reduziram violência no Brasil. **Comunitas**, 2021. Disponível em <https://www.comunitas.org/ipea-municipios-que-implementaram-pacto-pela-paz-estao-entre-as-quatro-que-mais-reduziram-violencia-no-brasil/>. Acesso em 08 de jan. 2022.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo, a lógica cultural do capitalismo tardio**. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2918898/mod_resource/content/1/516_13_apoio_JAMESON_a%20logica%20cultural%20do%20capitalismo%20tardio_pos%20modernismo.pdf. Acesso em 30/07/2022.

JIMÉNEZ, Borja. **Curso de Política Criminal**. 2 ed. Valencia: TirantLoBlanch, 2011.

JUNQUEIRA, Vitoria. O Caso do Pacto Pelotas pela Paz e a Diminuição dos Indicadores de Violência. **Gove**, 2020. Disponível em <https://www.gove.digital/outras-tematicas/pacto-pelotas-pela-paz/>. Acesso em 08 de jan. 2022.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. IN: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Lajeado Tem Redução Histórica da Criminalidade. **Instituto Cidade Segura**, 2021. Disponível em

<https://institutocidadesegura.com.br/noticias/novidades/lajeado-tem-reducao-historica-da-criminalidade/>. Acesso em 08 de jan. 2022.

LAJEADO, Lei Municipal n.º 10.871/19. Art.1º. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23740/PL_074_Lajeado_Pacto_Pela_Paz_Exp_n_15230_19_verso_reduzida.pdf. Acesso em 22/03/2022.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MEDEIROS, José Artur Denot. Alemanha-Berlim. IN: MOREIRA, Maria José; VILARÓN, André Botelho. **Mundo Afora: programas de combate à violência Urbana**. Brasil: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

MENDES, André Pacheco Teixeira. **Por que o Legislador Quer Aumentar Penas? Populismo Penal Legislativo na Câmara dos Deputados: análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014**. Tese de Doutorado, PUC/RJ, 2015. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/26913/26913.PDF>, acesso em 13/12/2021.

MICHAUD, Yves. **Violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MIKI, Regina. A Experiência de Diadema em Políticas Públicas e a Segurança Cidadã. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

MIRAGLIA, Paula. Os Municípios e a Segurança Pública. IN: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (Org.). **Segurança Pública e Violência**. São Paulo: Contexto, 2006.

MIZNE, Denis. De Vilão a Exemplo: como o Jardim Ângela passou de lugar mais violento do mundo a modelo de prevenção da violência. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

MULAS, Nieves Sanz. **Manual de Política Criminal**. 1. ed. Florianópolis: TirantloBlanch, 2019.

NOBRE, Leonardo Noronha. **O Inimigo é a Lei: uma visão da política criminal de contenção em países emergentes e periféricos**. Dissertação de Mestrado. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Católica de Pernambuco. Recife: 2014. Disponível em <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/550>, acesso em 01/06/2020.

NUNES, Samira Bueno. **Bandido Bom é Bandido Morto: A opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista**. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11546> acesso em 19/05/2021. Acesso 19/05/2021.

OLIVEN, Ruben George. **Violência e Cultura no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/b8n7j/pdf/oliven-9788579820069.pdf>. Acesso em 18/05/2021.

PACTO LAJEADO PELA PAZ (apresentação). Prefeitura Municipal de Lajeado. Disponível em https://lajeado.rs.leg.br/uploads/materia/23742/Pacto_Lajeado_Pela_Paz_Apresentao.pdf. Acesso em 05 de jan. 2022.

PACTO NITERÓI CONTRA VIOLÊNCIA, Prefeitura Municipal de Niterói, 2021. Página inicial. Disponível em <http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 29 de dez. 2021.

PACTO PELOTAS PELA PAZ, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2021. Página inicial. Disponível em <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. Acesso em 28 de dez. 2021.

PARK, Robert Ezra. A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

PÉRES, Quitéria Tamanini Vieira. A Função Simbólica do Direito Penal como Matriz Oculta da Política Criminal Brasileira Contemporânea. **Repositório institucional UFSC** – Dissertação de Mestrado, 2001. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/82005/178399.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 01/06/2020.

PRADO, Murad do. **Fundamentos do Direito Penal Mínimo: uma abordagem criminológica**. 4 ed. São Paulo: TirantloBlanch, 2020.

ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Jun/2011. Disponível em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9994/seguranca_publica_rocha.pdf?sequence=5, acesso em 27/12/2021.

RODRÍGUEZ, LAURA ZÚNIGA. **Política Criminal**. Madrid: Colex, 2001.

ROXIN, Claus. **Política Criminal e Sistema Jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A Expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violência e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. 'Violência Urbana', Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**. v.3, n.59, p.283-300, mai/ago, 2010.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. A Grande Mídia e a Produção Legislativa em Matéria Penal. **Revista Senatus**, v.8, n.2, p.30-36, out, 2010. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191801/grandemidia.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, acesso em 13/12/2021.

SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. IN: VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O Fenômeno Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SISDEPEN, disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>, acesso em 31/07/2022.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. IN: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOLA, Javier Cigüela. Populismo Penal y Justicia Paralela: um análisis político-cultural. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. n. 22-12, p. 1-40, 2020. Disponível em <http://criminet.ugr.es/recpc/22/recpc22-12.pdf>, acesso em 13/12/2021.

SOUZA, Luiz Antônio Francisco de. **Autoridade, Violência e Reforma Policial**: a polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/download/2077/1216>. Acesso em 05/12/2020.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil**: desafios e experiências no campo da segurança pública. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso**: entes políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

TORRES, Henrique Abi-Ackel. **Política Criminal e Contemporânea**: o discurso populista na intervenção punitiva. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. Mecanismos de Gestão na Segurança Pública. IN: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães. (Org.). **Gestão da Segurança Pública e Redução da Violência**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

VENDRAMINI, Janio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. São Paulo: Navegar Editora, 2010.

VILARDI, Rodrigo Garcia. **Direito Penal e Prevenção Criminal**: as experiências de São Paulo e Nova Iorque. Tese de Doutorado – USP, 2014. Disponível em https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21012015-085915/publico/Integral_Rodrigo_Garcia_Vilardi.pdf Acesso em 01/06/2020.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BAILONE, Matías. **Dogmática Penal e Criminologia Cautelar**: uma introdução à criminologia cautelar com

especial ênfase na criminologia midiática. 1. ed. São Paulo: TirantLoBlanch, 2020, livro digital, disponível em <https://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/ebook/show/9786587684819>, acesso em 10/07/2021.

ZAFFARONI, Raúl Eugênio; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro.** 1 ed. São Paulo: TirantloBlach, 2020.

ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo.** Rio de Janeiro: Revan, 1994.