

# **A VOZ E A VEZ DA COMUNIDADE PERIFÉRICA: DA IDEOLOGIA DA POLÍCIA REPRESSORA À CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARTICIPATIVA E CONSENSUAL**

## **A VOICE AND A TIME OF PERIPHERAL COMMUNITY: THE IDEOLOGY OF POLICE REPRESSOR TO THE CONSTRUCTION OF A PARTICIPATORY POLICY WITH PUBLIC SAFETY AND CONSENSUS.**

**Andrea Tourinho Pacheco de Miranda <sup>1</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo traça linhas gerais sobre o estudo da mudança no cenário das políticas públicas de segurança pública na atualidade, tendo como diretriz a formação de uma maior integração entre a polícia e a comunidade, com o objetivo de promover o diálogo entre os diversos atores sociais, resgatando a confiança da sociedade, além de utilizar mecanismos de inteligência e tecnologia para a prevenção criminal. Essa aproximação da polícia com a comunidade decorre de um estudo prático, fundado no estudo da Criminologia Crítica. Em nossa pesquisa, descreveremos alguns modelos utilizados em comunidades pacificadas, que priorizam o consenso e a integração entre polícia e comunidade, de forma participativa, colaborando para um melhor desempenho da segurança pública e a conexão com a Justiça Criminal. A mudança de paradigma é essencial para o desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública que devem atuar de forma integrada e interdisciplinar em projetos ou programas de prevenção criminal os quais têm como meta conter a crescente onda de violência urbana, não somente no Brasil, mas em toda a América Latina.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Pública- Comunidade-Diálogo- Criminologia Crítica- Prevenção Criminal.

**ABSTRACT:** This paper presents the outline of the study on changing public politics of Public Security in actuality, taking as a guideline, the formation of a greater integration between the police and the community, with the aim of promoting dialogue between different social actors, restoring the confidence of society, besides using mechanisms of intelligence and technology to crime prevention. This approach police with the community stems from a case study, based on the study of Critical Criminology. In our research, we will describe some models used in pacified communities that prioritize consensus and integration between police and community in a participatory manner, that contribute to a better performance of public safety and connection with Criminal Justice. The paradigm shift is essential for the development of Public Security Policies

---

<sup>1</sup> Defensora Pública. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Aluna do Doutorado em Direito Penal pela Universidade de Buenos Aires (UBA) e da Pós-graduação do Curso Master Internacional em Segurança Pública da Universidade do Estado da Bahia-UNEB/Universidade de Pádua. Professora de Direito Penal da Faculdade Ruy Barbosa, Bahia. E-mail: andreatourinho@gmail.com

that must operate in an integrated and interdisciplinary way, in projects or crime prevention programs that aim to stem the rising tide of urban violence, not only in Brazil but also in all Latin American countries.

**KEYWORDS:** Public Security- Community-Dialogue- Critical Criminology-Crime prevention.

## I- INTRODUÇÃO

A questão da Segurança Pública é muito mais complexa do que recepiona o art. 141 da Constituição Federal do Brasil<sup>2</sup>, necessitando, para uma melhor definição, da integração de diversos campos do conhecimento humano. Por conseguinte, a sociedade como um todo deve participar e opinar junto a qualquer órgão governamental, seja de caráter preventivo, seja de natureza repressiva, para que uma política pública de segurança seja considerada eficaz.

É certo que medidas estritamente repressivas e implementadas exclusivamente pelas instituições tradicionais de combate ao crime – polícia, justiça, sistema carcerário – têm se demonstrado pouco eficazes para inibir o crescimento da criminalidade, tanto no Brasil como em outros países. A visão penal-repressiva é limitada tanto como método de compreensão da realidade por fazer uma leitura descontextualizada e individualizada dos conflitos sociais, quanto como instrumento de produção de segurança, por intervir somente no nível sintomatológico dos conflitos, respondendo reativamente a ações puníveis de indivíduos.<sup>3</sup>

Em oposição ao modelo tradicional de segurança pública, fundamentado apenas no controle repressivo-penal do crime, com ênfase no combate e incremento de mecanismos bélicos, as atuais diretrizes de segurança pública do País sugerem um direcionamento para questões alternativas de segurança, enfatizando um caráter multidisciplinar, mais participativo, inteligente e consensual, que envolva diversos atores sociais, deixando de lado a competência exclusiva das políticas criminais.

Nesse diapasão, recomenda-se que, em vez de as soluções de segurança pública se basearem nas instituições clássicas de combate ao crime, a gestão atual de segurança deve seguir uma ideologia democrática, para ser objeto de preocupação de diversos setores e atividades do

---

<sup>2</sup> Art. 144 da Constituição Federal do Brasil - “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”. (CF, BRASIL, 1988).

<sup>3</sup> ILANUD-Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent- - *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*-Edição e Revisão: Karyna Sposato, Janaina Paschoal e Erika Alessandra B. Waldmann-São Paulo: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2002.

governo, com a participação, sobretudo, da comunidade, incorporando projetos e programas vinculados aos setores de educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte, lazer, justiça participativa, entre outros, que permitam compreender a questão da segurança com uma maior complexidade.

A questão da prevenção criminal é, portanto, neste contexto, não apenas responsabilidade da polícia, mas tarefa compartilhada por muitos setores do governo e da sociedade civil. A responsabilidade pela prevenção é também de todas as esferas governamentais, dos municípios ao governo federal. Combater o crime é combater antes de tudo os fatores criminógenos existentes na sociedade, minimizando-os antes que produzam seus efeitos.<sup>4</sup>

Convém ressaltar que, ao contrário do conceito usual de segurança pública, a questão criminal, atualmente, passa a ser vista como uma das vertentes do fenômeno da insegurança, preocupando-se, de igual maneira, pela redução de insegurança, inclusive subjetiva, o mal do século da modernidade. Isso porque sentir-se seguro não significa apenas estar livre do risco de tornar-se vítima de crimes, mas também viver sem o sentimento subjetivo do medo ou ser mais uma vítima da banalidade da violência; significa não temer de ser tratado sem a devida importância pelas instituições destinadas a combater o crime.

Já está comprovado que a preocupação em aumentar o número de prisões ou privatizá-las, bem como endurecer as leis penais, não surtem efeitos para diminuir a criminalidade, porquanto essas medidas, além de serem custosas, não produzem resultados satisfatórios para o controle do crime.

Tanto o positivismo *lombrosiano* que fundamentou, *a priori*, a nossa Criminologia, quanto o previdenciarismo penal mostraram-se falhos para a construção do controle penal destinado ao combate à criminalidade nos países latino americanos, os quais vivem, de modo semelhante, uma realidade sócio-política.

La vieja criminología positivista no pudo dar respuesta a las requisitorias que se le hablan formulado. Apegada al estudio causal del delito y analizando los aspectos individuales de una criminalidad ligada a definiciones normativas, há seguido cumpliendo la mera tarea de classificar delincuentes y de examinar unos comportamientos que sólo tienen relevancia para mantener bajo custodia a quienes, por pertinencia a las clases subalternas, son los clientes habituales del régimen penal.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> BERGALLI, Roberto. "América Latina: nuevos caminos críticos". *El Pensamiento Criminológico*. Vol. I. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1983, p.200.

Nesse quadro de desigualdades, emergiu a Sociologia da Punição – corrente oriunda da tradição britânica, que tem como fundamento a Criminologia Crítica e o interacionismo simbólico –, para que se pensassem soluções práticas na busca pela diminuição da criminalidade naqueles países.

Destarte, o Estado passou a desenvolver um novo modelo penal, tendo como base o estudo da Sociologia da Punição, em um Brasil marcado por um passado histórico de profundas injustiças sociais, pelo desenvolvimento graduado da economia de consumo e pela concentração de riquezas em mãos de uma determinada classe, como ocorreu anteriormente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha.

Com a necessidade de se reconfigurar esse panorama caótico de combate à violência, o Estado, representado no sistema prisional – polícia, Magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública – pela “máquina burocrática”, propôs um redirecionamento de ações, repensando alguns assuntos fundamentais para o processo de modernização do sistema penal, com vistas a combater a violência e a criminalidade na esfera da segurança pública.

Desse entendimento, o Estado passou a incentivar uma maior participação da comunidade e sociedade civil, no intuito de refletirem sobre a temática da segurança pública, promovendo a reabertura dos debates, de modo que envolvesse novos atores sociais direcionados a solucionar o problema da criminalidade.

Nesse passo, o estudo da criminologia crítica se enraizou para o direcionamento do tratamento penal dos excluídos, visando a um tratamento penal pautado em um viés humanista, já que são considerados como clientela preferencial dos processos perversos da justiça penal.<sup>6</sup>

O positivismo penal, em linhas gerais, sempre acompanhou o Estado de bem-estar social, intervindo na vida social dos indivíduos, para não reagir ao sistema, fazendo-o de maneira a deslocar o estudo do crime para o criminoso. No Brasil, o desenvolvimento do positivismo penal não foi diferente.

Na segunda metade do século XIX, a absorção do positivismo no Brasil deu-se como uma reprodução da doutrina europeia, antigarantista e desfavorável aos direitos humanos, com o conteúdo de direito penal focado no instrumento rigoroso de controle das massas, do racismo, das

---

<sup>6</sup> Cf. BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução: Juarez Soares Cirino, 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1999, p. 200.

oligarquias e na formação intelectual das elites. Como bem assinala Ricardo de Brito A. P. Freitas:<sup>7</sup>

Para a burguesia industrial, portanto, as massas mostravam-se cada vez mais perigosas, razão pela qual se fazia necessário sujeitar aos rigores da lei os seus integrantes quando a conduta deles se desviasse dos padrões estabelecidos, o que ocorreria mediante um procedimento “técnico”, do ponto de vista de sua visibilidade, mas discriminatório na sua essência, pois, evidentemente, a sanção penal destinava-se apenas ao rol dos desviados, dos quais se encontravam excluídos os membros dos grupos sociais dominantes.

Fatores sociais e históricos marcaram a formação do direito penal latino americano, apresentando traços comuns tais como o descontrole e rigor punitivo, a falta de acesso à educação, à justiça e à educação, tendo como fator preponderante a criminalização da pobreza.

O alto índice da população em condições de extrema pobreza, com um sistema de justiça criminal desigual, converteu o direito penal em um instrumento a favor das classes dominantes, o que contribuiu para a formação de uma clientela penal etiquetada, cujo tratamento penal iniciou-se com a aplicação da doutrina positivista *lombrosiana*. Acerca desse enfoque, assevera Zaffaroni<sup>8</sup>:

A seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração do poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais.

É certo que a influência marxista, para a Criminologia Crítica, já havia catalisado um reencontro entre juristas e sociólogos, apontando a necessidade de um viés multidisciplinar, imprescindível para se compreender a realidade vigente, e o consequente estudo do crime e da sociedade de controle. Nesse passo, se cristalizou o paradigma da Criminologia da Reação Social.

Essas correntes – referimo-nos às que tratam da prevenção situacional do crime, da teoria da atividade de rotina e às demais doutrinas – dão continuidade aos temas modernos da criminologia correccionalista, porém apresentam novas situações e oportunidades para o delinquente. Ao invés de apenas se concentrar no tratamento do indivíduo, propõe uma maior participação da comunidade nesse processo.

---

<sup>7</sup> FREITAS, Ricardo de Brito A. P. *As razões do Positivismo Penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

<sup>8</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 15.

Com essa nova concepção de tratamento para o delinquente, a participação da comunidade é vista, hodiernamente, como uma proposta inovadora, haja vista a forma de se lidar com a violência, agora mais realista dentro das limitações governamentais.

Procura-se, assim, promover a participação dos indivíduos e da sociedade nesse processo de controle do crime, iniciada desde a criminalização primária, demonstrando-se o que as práticas punitivas têm a revelar sobre a própria sociedade e como estas podem contribuir para a promoção da paz social.

Nesse contexto, é mister uma maior articulação entre os poderes políticos, para se poder delimitar a participação dessas instâncias na construção dos sistemas punitivos, visando a uma maior eficácia. Vale dizer, o Estado precisa estar ao mesmo tempo atento, a fim de que suas ações possam dialogar com os atores sociais interligados.

Em síntese: o Estado deve verificar os elementos necessários os quais carecem de ser observados, para se compreender os fenômenos punitivos de um determinado território. Elementos culturais, morais, sociais, científicos, tecnológicos, econômicos, entre outros, devem ser levados em conta, na tentativa de se compreender o método de controle punitivo a ser aplicado em cada caso concreto.

No início da década dos anos oitenta, houve um forte crescimento da violência urbana, sobretudo em relação aos problemas ligados à segurança pública, ilustrado pela estatística crescente de crimes patrimoniais, tráfico de drogas e homicídios nas grandes metrópoles do País, em decorrência do fracasso da atuação das instituições estatais.

As consequências do medo urbano no mundo globalizado foram acentuadas com os processos de privatização e comercialização do sistema penal, que passaram a ser lucrativos para alguns empresários do setor em suas experiências de privatização da segurança pessoal e de gestão privada do sistema penal.<sup>9</sup>

Paralelo ao crescimento da criminalidade, a cultura do medo se solidificou, diante do fenômeno do crime e da violência, tendo como ponto culminante a constatação de que há uma grande dificuldade de serem contidos os conflitos sociais urbanos e de que a justiça criminal somente atende as camadas privilegiadas da população.

---

<sup>9</sup> Cf. GARLAND, David. *A Cultura de controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Coleção Pensamento Criminológico, volume 16. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 24. O autor nos traz um exemplo ilustrativo da Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial, no Rio de Janeiro, que tem a função de proteger os interesses da Nike, Warner, Microsoft etc., ou seja, favorecendo, portanto, uma gestão privada de interesses.

O aumento da segregação social, com a supressão do espaço público, a guetificação (de ricos e pobres)<sup>10</sup> descambou para grandes empreendimentos imobiliários, calcados em condomínios fechados da classe média alta, em paralelo ao esquecimento da população periférica.

## **1. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL E SUAS CONTRADIÇÕES**

No Brasil, o problema da segurança pública está alicerçado em vários fatores sociais que desenvolvem um ciclo de consequências gradativas, a saber: de um lado, a constatação do alto índice de violência urbana nas grandes cidades, nos centros e em regiões periféricas; de outro, o trabalho de organismos repressores violentos, como a polícia despreparada, para culminar em um sistema punitivo desacreditado, desumano e ineficaz, incentivado pela mídia sensacionalista.

Em termos de Segurança Pública, o Brasil se preocupa mais em realizar políticas amplas de segurança, em vez de implementar mais programas e projetos na área de prevenção criminal, o que dificulta a realização de uma avaliação precisa de resultados e a determinação dos seus custos e benefícios.

Como não há avaliações de custos dos programas, em termos de resultados alcançados, questões como o impacto efetivo sobre os índices de violência e criminalidade, ou os prazos necessários para que funcionem melhor e assim produzam resultados eficazes não são respondidas. Outros desafios também são constatados em relatórios, quais sejam: a falta frequente de recursos, a maneira como gerar dados sobre os problemas de segurança ou de como transformar esses dados em informações para transformar conhecimento em ações que possam ser avaliadas, entre outros.

Essa escassez de avaliações dos programas de prevenção ao crime é que diferencia a política de segurança pública da América Latina com a dos Estados Unidos. Até mesmo as áreas que têm recebido atenção – a exemplo de Bogotá, Cali, Medellín, ou Diadema, no Brasil – têm sido sujeitas a única avaliação superficial de uma natureza altamente preliminar. E não se pode olvidar que a produção acadêmica e as experiências documentadas de avaliação de programas de

---

<sup>10</sup> Para Loic Wacquant, a prisão é a manifestação paroxística da lógica da exclusão da qual o gueto é o instrumento e o produto desde a sua origem histórica. WACQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 98.

prevenção à criminalidade em países de língua inglesa superam aqueles realizados nos países em desenvolvimento da América Latina.<sup>11</sup>

Apesar de algumas medidas já terem sido adotadas para inibir a violência urbana – como a construção de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro ou a realização de programas com esse objetivo, como o *Pacto pela Vida*, no nordeste do Brasil, dentre os diversos programas de mediação comunitária, que são espalhados pelo país –, esse fenômeno continua a existir, principalmente na periferia das cidades. Vale ressaltar que as UPPs foram instaladas em áreas consideradas privilegiadas economicamente, propensas a bons empreendimentos imobiliários, já se vislumbrando os eventos da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Tais medidas são consideradas, para a maioria da população, como uma forma simbólica de segregação de guetos urbanos na periferia e que não resolvem, a curto prazo, os problemas da violência e da criminalidade urbanas, necessitando de uma maior complementaridade no campo das relações sociais, como a implementação de ações inclusivas de promoção do trabalho, educação, saúde e lazer para cada localidade.

A construção da cidadania na favela continua marcada pela presença de um aparelho repressor ativo, que visa ao extermínio de jovens negros, fortalecendo a chamada “banda podre” da polícia. As abordagens policiais ainda requerem um maior preparo técnico, seguidas de intensa capacitação, para que se possa transformar esse modelo de gestão na atuação de uma polícia *de consenso*.<sup>12</sup>

Nesse contexto, Teresa Pires do Rio Caldeira<sup>13</sup>, em pesquisa realizada na cidade de São Paulo, aponta o comportamento da população de baixa renda, configurando-se na descrença ao sistema penal e aos constantes ataques da polícia na comunidade. A autora expõe a dificuldade dessa camada da população em lidar com o acesso à justiça e às garantias dos seus direitos

---

<sup>11</sup> Cf. BEATO, C; SILVEIRA, A M 2014 Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1): 20, pp. 1-18, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.dr>

<sup>12</sup> Termo muito utilizado por LEA, John; YOUNG, Jock, para definir a polícia que conta com o apoio da comunidade. Cf. LEA, John; YOUNG, Jock. *¿Qué hacer con la ley e el orden ?* Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001, p. 183.

<sup>13</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio, in: *Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000, p. 101.



fundamentais, limitados pela segregação espacial, daí a constatação de que a comunidade periférica necessita ter um relacionamento mais próximo com a polícia, pautado no diálogo e na troca espontânea de informações.

## **2. A IMPORTÂNCIA DA MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E DA POLÍCIA DE CONSENSO NA PREVENÇÃO DE DELITOS.**

A Mediação é uma das formas de consenso pela qual, por intermédio do diálogo e do reencontro interpessoal, procura-se a resolução de conflitos, cabendo a um terceiro, neutro e imparcial – o mediador – a tarefa de auxiliar os indivíduos a comunicar, a negociar e a alcançar compromissos mutuamente satisfatórios. Portanto, preparar os atores da comunidade para a mediação significa não somente fomentar uma melhor convivência local, mas também potencializar uma sociedade civil ativa e cidadã com uma ideologia voltada para a cultura de paz.

No âmbito da segurança pública, a mediação preventiva se fundamenta nos modos de melhoria à qualidade de vida nas relações dos órgãos de segurança com os cidadãos, visando à promoção do consenso. Para a mediação ser aplicada na prática, pelos profissionais de segurança, há que se fundamentar no respeito e nas boas relações entre a comunidade e a polícia.

Outro aspecto positivo da mediação comunitária é que se possibilita a aproximação entre polícia<sup>14</sup> e comunidade, resgatando o sentimento de confiança entre ambos os lados, construindo, assim, um elo para dirimir conflitos e combater a violência, desde o início da sua formação, até chegar à colaboração para solucionar questões relativas ao combate à criminalidade.

A própria instituição policial, que propala essa ideologia, pode promover cursos para formação de mediadores, treinadores de convivência, qualidade de vida e formação de facilitadores, para atuarem em Centros Comunitários, em UPP ou BCS (Unidade de Polícia Pacificadora ou Bases Comunitárias Sociais, respectivamente), a depender do modelo adotado ou do projeto a ser desenvolvido. Em Minas Gerais já existe o Projeto Mediar, integrando as Delegacias de Polícia à comunidade, tendo como objetivo mediar conflitos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) dispõe de um eixo orientador (Eixo IV) voltado para ‘Segurança pública, acesso à justiça e combate à violência’, no qual a proposta da polícia comunitária encontra-se, assim como a formação policial fundada na educação em direitos humanos.

<sup>15</sup> Uma equipe formada por quatro agentes de polícia com formação em Direito e Psicologia foi deslocada de suas atividades rotineiras e foi treinada em técnicas de mediação de conflitos, um dos modelos de processo restaurativo. A Justiça Restaurativa, por ser um novo paradigma na área de resolução de conflitos, não possui uma única definição;

Dentro de uma mesma localidade, onde funcionem escolas públicas, a mediação escolar faz-se necessária para prevenir a violência e desenvolver políticas democráticas de respeito à diversidade, que podem ser estimuladas desde o curso fundamental. Questões como *bullying* ou desagregação entre grupos rivais, podem ser resolvidas por meio de práticas restaurativas ou em Círculos de Consenso, nos quais vítima, ofensor, família e comunidade discutem em comum sobre os problemas relacionados à consequência do uso continuado de substâncias entorpecentes, violência e criminalidade, evitando assim que lides dessa natureza sejam levadas ao Juizado da Infância e Juventude. Dessa forma, a mediação comunitária se consagra como ferramenta positiva para o implemento de políticas públicas de segurança e prevenção criminal.

Os Centros de Referência instalados em comunidades periféricas delimitadas pela vulnerabilidade com propulsão à violência podem colaborar, de igual maneira, na promoção e divulgação de palestras ou na difusão da cultura local, especialmente para aproximar o público nos debates relativos à violência. Outro aspecto importante sobre a questão de segurança pública diz respeito à mudança de paradigma quanto ao conceito de força, pela formação de uma nova polícia: a polícia de consenso.

A polícia de consenso possui uma característica distinta da polícia castrense, pois a primeira conta com a integração e apoio da comunidade. A comunidade confia nesse modelo de polícia porque a considera como uma tarefa útil para a sociedade, protegendo a comunidade contra o delito, já que se estrutura no combate ao crime, atuando, sobretudo, de forma preventiva.

El planteamiento del Estado social de derecho trae como consecuencia la necesidad de vinculación social entre policía y comunidad y, por ello, el requerimiento de asunción por parte de la policía de labores de asistencia social a todos los niveles. Ellos se há llevado a cabo em mayor o menor medida, según las circunstancias, pero sujeto a los avatares de la necesidad de um mayor control de la actividad social; y evidentemente tal función de asistencia há disminuido em el último tempo (...).<sup>16</sup>

O modelo de polícia que está integrada à comunidade, que promove o diálogo direto, beneficia tanto a sociedade quanto o próprio trabalho policial, na medida em que, com o apoio da

---

significa qualquer processo no qual a vítima e o ofensor e quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador, o que é o caso da mediação. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-policiais-fazem-mediacao-de-conflitos>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

<sup>16</sup> BERGALLI, Roberto. "Policía y Estado". In: *El Pensamiento Criminológico-estado y control*. Vol.II. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1983, p. 64-65.

comunidade, favorece o fluxo de informações que ajudam no combate a qualquer ação delincente.

La mayor parte de la atividade policial es preventiva, tiene que ver con el mantenimiento del orden público y con la disuasión de la comisión de delitos, más que con la investigación y persecución de delitos que ya han sido cometidos. En el caso de la policía de consenso, la íntima relación entre ésta y la sociedad, en cuanto a la información que comparten y, por lo tanto, a la mayor probabilidad de que los delitos se detecten con éxito, disuade al delincuente. Una vez acaecido el hecho, eso compartir la información es lo que llevará a que la investigación concluya satisfactoriamente<sup>17</sup>.

Ao contrário da polícia de consenso, a polícia militar, com sua doutrina fundamentada na hierarquia e disciplina, com dimensão ideológica totalitária, promove uma reação hostil para a comunidade, traduzida num plano reativo, intempestivo e de alto potencial de risco<sup>18</sup>. No caso das polícias civis, os vícios funcionais são decorrentes de práticas associados à reprodução dos valores inquisitoriais, herança da nossa tradição judaico-cristã, que se concentra em um modelo institucional de subordinação do serviço e na busca da verdade a qualquer custo.

Durante el Estado absoluto la policía apareció fundamentalmente como um brazo repressor y confidencial del poder soberano, rasgo que también em general detenta em los Estados totalitarios o dictatoriales. La llamada “policía secreta” es la función principal de la policía sobre cualquier otra, se trata de la protección del soberano o dictador y con ello del régimen. Con el Estado de derecho la policía adquiere un carácter más transparente y abierto, con la posibilidad de ser sometida entonces a control tanto por los representantes populares como por los tribunales de justicia. Más aún, desde entonces se planteó la idea de crear dos ordenes diferentes de policía, una directamente ligada al ejecutivo y otra al poder judicial, aunque ello jamás há hecho de que el próprio poder judicial no aparece totalmente independiente del poder ejecutivo.<sup>19</sup>

A modernização das polícias, antes de tudo, deve ser iniciada com uma profunda mudança nas estruturas de controle, que possibilitem uma melhor valorização e capacitação dos seus agentes, para prosseguir com uma política de promoção gradual do profissional de segurança pública. Nesse sentido, o despreparo profissional pode ser cristalinamente demonstrado por meio

---

<sup>17</sup> LEA, John; YOUNG, Jock. *¿Qué hacer con la ley e el orden?* Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001, p.184-185.

<sup>18</sup> Cf. CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. “Prevenção primária, polícia e democracia”, *In: ILANUD-Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente- Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2002, p.77.

<sup>19</sup> BERGALLI, Roberto. “Policía y Estado”. *In: El Pensamiento Criminológico-estado y control*. Vol.II. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1983, p. 64.

de aspectos já detectados pela comunidade, como o tratamento diferenciado entre classes sociais, especialmente com a estigmatização de alguns grupos raciais por parte da polícia.

A ideia de que o preto pobre periférico é delinquente é uma realidade. Vale dizer: há uma diferença de tratamento visível entre classes sociais, dividida entre a “sociedade do asfalto” e a “sociedade da favela, que reproduz uma versão contemporânea da ‘Casa Grande e da Senzala’”.<sup>20</sup>

Outro aspecto a ser observado decorre da própria cultura organizacional das instituições policiais que adotam como centro de referência a crença de que a ideia de serviço deve estar sempre subordinada à força. Não existe nas instituições policiais o desenvolvimento de uma cultura organizacional gerencial alicerçada em princípios técnicos e científicos, seja na aplicação de modelos de prevenção do delito, seja no esforço orientado para a produção de provas, sem falar nas condições precárias para a realização dos serviços para diversas atividades, administrativas e operacionais, desenvolvidas pela própria Instituição.

Outrossim, deve-se implementar com maior intensidade o serviço de inteligência, que pode ter a colaboração da comunidade, desde que seja resgatada a confiança por parte da sociedade, alcançada com a própria mudança de paradigma da polícia.

### **3. A INTEGRAÇÃO DE EX-PRESIDIÁRIOS COM A COMUNIDADE: O EXEMPLO DOS “INTERRUPTORES” DE CHICAGO**

Seguindo uma outra interpretação sobre o fenômeno da violência, em Chicago, um médico epidemiologista e pesquisador preferiu definir a violência como um problema de saúde, tendo muitas características de qualquer outra epidemia.

Brent Decker<sup>21</sup>, diretor internacional da *Cure Violence* – entidade norte-americana que tem como objetivo reduzir os assassinatos decorrentes das brigas entre gangues rivais –, desenvolve um trabalho que integra ex-detentos com a comunidade, com o objetivo de que estes colaborem no combate à violência.

---

<sup>20</sup> A Instituição policial ainda preza pela seletividade de suas investigações, prisões e abordagens, dispensando tratamento diferenciado entre as classes sociais e no comportamento distinto nas relações raciais com a comunidade.

<sup>21</sup> DECKER, Brent. “Entidade combate violência com ajuda de ex-criminosos nos EUA”, In: *Jornal do Comércio*. Matéria publicado em 08/06/2014. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/mundo/internacional/noticia/2014/06/08/entidade-combate-violencia-com-ajuda-de-ex-criminosos-nos-eua-130722.php>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

A *Cure Violence* (curando a violência) surgiu no distrito de West Garfield, em Chicago, onde foram verificados altos índices de homicídios à época.

Segundo o diretor internacional da Cure Violence, Brent Decker, o homicídio é a 2ª causa principal de morte dos norte-americanos com idades entre 15 e 34 anos.

Em busca do “antídoto”, para diminuir a violência nessa região, o pesquisador passou a analisar a criminalidade com o olhar do profissional de saúde, identificando três estágios do fenômeno que precisariam ser alcançados: interrupção da transmissão da doença; redução dos riscos e mudança de normas comunitárias.<sup>22</sup>

Nesse contexto, a organização cooptou e formou a figura dos “interruptores”, pessoas nascidas e criadas nos próprios guetos, com histórico conturbado, como ex-presidiários, mas que decidiram mudar de lado para colaborar no combate ao crime.

Atualmente, esses colaboradores se tornaram imprescindíveis na tarefa de quebrar o ciclo da violência e de pôr fim à “transmissão epidêmica”. Dessa forma, os “interruptores” funcionam na imunização contra os homicídios desde que passaram a trabalhar como mediadores entre as gangues inimigas.

O trabalho desses mediadores consiste em promover a integração entre a comunidade com a polícia investigativa, principalmente expondo as consequências que o crime trouxe em suas relações pessoais. Assim, quanto mais extensa a ficha criminal do interruptor, maior é a sua credibilidade diante dos membros das gangues.

Além de serem responsáveis por evitar a guerra do tráfico de drogas, aos interruptores também é colocado o desafio de conter os homicídios motivados por vingança, pois há lugares inseguros por causa da luta pelo domínio do território para a venda de drogas – a exemplo da heroína e da metanfetamina –, mas também há muitos locais onde a violência tem fatores culturais, logo, não estão vinculados ao tráfico.

O programa *Cure Violence* ou Curando a Violência, atua nos Estados Unidos, Honduras e Quênia, e começou no ano de 2001, com o objetivo de evitar conflitos e mortes nas comunidades carentes, tendo como modelo de trabalho baseado na experiência pessoal de cada pessoa.

---

<sup>22</sup> Palestra proferida por Brent Decker na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Decker expôs o método de trabalho desenvolvido na instituição idealizada em 2001, período considerado como o mais violento nos EUA, desde que o gângster Al Capone (1899-1947), conhecido como Scarface, se tornou personagem bastante temido no mundo do crime naquele país.

Mediar para prevenir o crime é objetivo principal e o mais importante estágio proposto pela *Cure Violence*.

Paralelamente, a organização desenvolve atividades com os moradores, para atingir as duas outras etapas: redução dos riscos e mudança das normas comunitárias, desenvolvendo ações sociais de educação e conscientização sobre o tema, como também incentivando o esporte e lazer, com a realização de partidas de basquete ou churrasco na comunidade.

A *Cure Violence* é financiada por convênios com entidades privadas e poder público, e atualmente já tem centenas de interruptores pelo mundo. Vale ressaltar que todos os colaboradores recebem salário, como um funcionário de uma empresa, com a diferença de que não possuem horário de trabalho fixo, estando sempre de prontidão para cessar um tiroteio ou evitar uma vingança.

Nessas comunidades, o estereótipo da cultura periférica não deve ser rechaçado. Ao contrário, há que se buscar o incentivo de grupos dispostos a mostrar suas manifestações artísticas e culturais, estas vistas enquanto modo de expressão cultural de um determinado lugar, como é o caso dos concursos de *hip hop* e apresentações de grupos musicais na comunidade, pois a arte também pode ser encarada como estímulo para atividade entre jovens vulneráveis e como proposta de combate à violência.

Como consequência do estudo do interacionismo dessas comunidades, e seguindo a recomendação do estudo da Criminologia Cultural, as proibições em uma sociedade tem um valor simbólico e deve ser estudado à partir do efeito desta sob a sociedade e sua cultura. Nesse entendimento, usando a Criminologia Cultural como ponto de partida, podemos nos perguntar, se a violência que parece permear nossa cultura hoje é o produto de processos históricos e sócio-econômicos que forjaram nossos colonizadores ou por uma cultura determinante.

Os criminólogos culturais, ao estudar o crime, desviam a atenção do que outrora fora estigmatizado como "criminoso" para colocar a sociedade a que pertencem como referência da pesquisa sobre a criminalidade. Para os autores que comungam com essa ideia, como Jeff Ferrer, Keith Hayward e Yock, a cultura é produtora e produto do estímulo desviante criminal.<sup>23</sup>

As bases teóricas desses autores britânicos e americanos, que estudam a Criminologia Cultural, são mescladas em idéias pós-marxistas, anarquistas e feministas, entre outras,

---

<sup>23</sup> FERRELL, J., HAYWARD, K., & YOUNG, Y. *Cultural Criminology: an invitation*. London: SAGE, 2008.

decorrentes do interacionismo simbólico, que propõem uma abordagem maior para ações criminalizadas ou desviadas de uma perspectiva etnográfica. Essa abordagem permite que o pesquisador possa experimentar em primeira mão o mundo das estruturas criminais e sociais que dão origem a condutas “desviantes”.

Da mesma forma, abraçando idéias chamadas pós-modernas, ou decorrentes da modernidade tardia, esses doutrinadores argumentam que a ordem social é o resultado da construção das políticas de representação e identidade do poder.<sup>24</sup>

Neste sentido, olhando para a violência ou quaisquer outros desvios de construção, esses pensadores se distanciam de estudos quantitativos e estatísticos, alegando que estes são apenas "fotos instantâneas de um mundo em movimento e exige questões mais críticas para aceitação".<sup>25</sup>

Nesse diapasão, podemos concluir que os criminólogos culturais dão maior importância à variedade de culturas e subculturas, capazes de construir o conceito de crime e criminoso. Para eles, o crime não é a violação de um direito, tal como definido pela lei positivista, mas sim, as ações rotuladas como criminosas, que são resultantes da busca pelo prazer, recompensa ou satisfação, que posteriormente seriam rotuladas como condutas desviantes por um determinado grupo dominante na sociedade.

## II- CONCLUSÃO

A questão da violência e criminalidade urbanas é muito mais complexa do que aparenta ser, devendo ser encarada com um enfoque realista, que envolva várias discussões entre diversos atores sociais, os quais darão suporte à política pública de segurança pública.

Antes de tudo, mister se faz entender que a situação da (in) segurança pública atual é fruto de um passado histórico marcado por profundas desigualdades sociais, que teve consequências equivocadas: a criminalização da pobreza, a dificuldade ao acesso à justiça em comunidades vulneráveis, o desconhecimento de direitos e garantias fundamentais por parte dos cidadãos.

A realidade latino-americana, de passado colonial escravista e distinta posição periférica, formou o que se denomina de *realismo marginal dos países periféricos*, causado pelo capitalismo globalizado, fazendo com que conflitos sociais fossem tratados como problemas criminais, tendo

---

<sup>24</sup> FERRELL, J., & SANDER, C. R. *Criminología Cultural*. Boston: Northeastern University Press, 1995.

<sup>25</sup> FERRELL, J., HAYWARD, K., & YOUNG, Y. *Cultural Criminology: an invitation*. London: SAGE, 2008

como base o positivismo lombrosiano e o previdenciarismo penal. A análise dos textos legais, porém, permite-nos observar que "a própria lei renuncia à legalidade, ao excluir do seu âmbito o exercício de poder dos órgãos executivos do sistema, principalmente a polícia".

Nas mãos da polícia é que o Estado exerce o seu poder punitivo com altíssimo grau de arbitrariedade e seletividade, é que se encontra "o verdadeiro e real poder do sistema penal", o poder configurador, exercido sobre "os setores mais carentes da população e sobre alguns dissidentes (ou diferentes) mais incômodos ou mais significativos".<sup>26</sup>

Destarte, o *guetismo* e a criminalização da pobreza, além da repressão policial injustificada sobre os mais fracos, disposta a perseguir determinado grupo étnico, concomitantes a uma justiça criminal desacreditada, muitas vezes influenciada pelos meios de comunicação massivos, fizeram com que a proposta de pacificação se tornasse uma necessidade premente para as políticas de segurança pública.

A formação da polícia comunitária e de consenso, com o objetivo de promover o diálogo e uma maior integração com a comunidade, além da instauração das UPPs no Rio de Janeiro ou a criação de programas de governo em todo o País, aponta um modelo de segurança pública interdisciplinar e participativo, com o propósito de disseminar uma cultura de paz, podendo ser uma alternativa no combate à violência e prevenção à criminalidade.

Modelos de Justiça Comunitária – os quais utilizam a mediação como alternativa de resolução de conflitos – favorecem, de igual maneira, o empoderamento da comunidade, principalmente quanto a própria comunidade assimila o conceito de pertencimento, como no caso dos “interruptores” de Chicago.

Esses exemplos ilustrativos podem contribuir para modificar o pensamento sobre esses “territórios desconhecidos”, demonstração de que a favela não é apenas local de criminosos ou de “fora da lei”, etiquetados e segregados, mas sim um espaço de cidadania, que pode funcionar como um palco aberto para apresentações culturais ou para o desenvolvimento do turismo.

Segundo o entendimento dos criminólogos culturais, para o estudo da criminalidade, mister se faz dá-se uma maior importância à variedade de culturas e subculturas, capazes de construir o conceito de crime e criminoso, pois o crime não deve ser encarado apenas como uma violação de um direito, tal como definido pela lei positivista, mas sim, como ações rotuladas

---

<sup>26</sup> ZAFFARONI, Raul. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p.22.



como criminosas, que são resultantes da busca pelo prazer, recompensa ou satisfação, rotuladas como condutas desviantes por um determinado grupo dominante.

Nesse entendimento, o modelo de Segurança Pública integrado propõe que centros comunitários promovam ações sociais constantes, por exemplo, que Centros de Referências sejam instalados em comunidades com alto índice de violência, tendo um caráter multidisciplinar, podendo propulsionar, juntamente com a polícia comunitária, uma maior conscientização sobre a necessidade da promoção da cultura de paz e prevenção de delitos.

Assim, um novo modelo de Segurança Pública não deve se basear apenas nas instituições clássicas de combate ao crime. O novo paradigma de segurança pública recomenda que a nova gestão de segurança transforme-se em objeto de preocupação de diversos setores e atividades do governo, incorporando também iniciativas na área da educação, saúde, habitação, emprego, cultura, esporte e turismo, além de diversos outros programas da área social do governo, com a participação efetiva da sociedade civil.

### **III- REFERÊNCIAS:**

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão da Segurança Jurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANITUA, Gabriel Ignacio. Los principios constitucionales para una política criminal del Estado social y democrático de derecho. En: RIVERA BEIRAS, Iñaki. (Coord.). *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Barcelona: Anthropos y Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona, 2005. p. 289.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução: Juarez Soares Cirino, 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1999.

BARBERO SANTOS, Marino. *Marginalización social y derecho repressivo*. Barcelona: Bosch, 1980.

BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

\_\_\_\_\_. *Teoria crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BEATO, C; SILVEIRA, A M 2014. Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1): 20, pp. 1-18, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.dr>

\_\_\_\_\_. BEATO, Cláudio. Crime e Políticas Sociais na América Latina. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. Informativo nº 1, dezembro de 2001.

BERGALLI, Roberto. *Control social y sistema penal*. Barcelona: Bosch, 1996.

\_\_\_\_\_. *El Pensamiento Criminológico*. Vol. I. Bogotá: Editorial Temis Libreria, 1983.

\_\_\_\_\_. *El Pensamiento Criminológico-estado y control*. Vol.II. Bogotá: Editorial Temis Libreria, 1983.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. 5 ed., Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CHRISTIE, Nils. *Control de la delincuencia en europa y norteamérica: ejemplos que no deve seguirse*. ILANUD, México, in: Justiça Penal y Sobre población penitenciaria.

FERREL, J., HAYWARD, K., & YOUNG, Y. *Cultural Criminology: an invitation*. London: SAGE, 2008.

FERRELL, J., & Sander, C. R. *Criminología Cultural*. Boston: Northeastern University Press, 1995.

FREITAS, Ricardo de Brito A. P. *As razões do Positivismo Penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Tradução: Raquel Ramallete. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Coleção Pensamento Criminológico, volume 16. Tradução, apresentação e notas de Andre Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ILANUD-Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent - *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*- Edição e Revisão Karyna Sposato, Janaina Paschoal e Erika Alessandra B. Waldmann-São Paulo: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2002.

KOROL, Claudia (Org.), LONGO, Roxana. *Criminalización de la pobreza y de la protesta social*. 1ª ed. Buenos Aires: El Colectivo, America Libre, 2009.

LEA, John; YOUNG, Jock. *¿Qué hacer con la ley e el orden?*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

\_\_\_\_\_. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan- ICC-Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

MIR PUIG, Santiago. *Función fundamentadora y función limitadora de la prevención general positiva: el derecho penal en el Estado social y democrático de Derecho*. Barcelona, 1994.

PAVARINI, M. *Control y Dominación: Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*: Buenos Aires: Siglo VXXI Editores, 2002.

PROJETO MEDIAR. MINAS GERAIS-BH. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-policiais-fazem-mediacao-de-conflitos>>. Acesso em 16 abr. 2014.

RUSCHE e KIRCHHEIMER, Georg e Otto. *Punição e Estrutura Social*. Coleção Pensamento Criminológico, volume 3. Tradução: Gizlene Neder, 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *As raízes do crime*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

\_\_\_\_\_. *Teoria do fato punível*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. *Aproximación al derecho penal contemporáneo*. 2 ed. Barcelona: BdeF, 1992.

WACQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

\_\_\_\_\_. *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raul (Coordenador). *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina (Informe Final)*. Buenos Aires: Depalma, 1986.

\_\_\_\_\_. *La legislación anti-droga latinoamericana: sus componetes de derecho penal autoritário*. In: *Fascículos de Ciências Penais*. nº 2, p. 16/25, 1990.

\_\_\_\_\_. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.