

# **Garantismo e Eficientismo Penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana**

*Cristina Zackseski  
Evandro Piza Duarte*

**Resumo:** Neste artigo são caracterizadas as duas principais tendências contemporâneas em matéria de política criminal – Garantismo e Eficientismo Penal – relacionado-as à discussão sobre o primeiro filtro do sistema penal, que é o subsistema de segurança. São apresentados os desdobramentos das citadas tendências nas políticas de segurança dos contextos europeu, norte-americano e latino-americano utilizando-se exemplos de estratégias desenvolvidas especialmente no Brasil e no México, uma vez que traduzem uma influência dos modelos de política criminal citados. Assim, procuramos identificar as influências teóricas na elaboração de opções políticas resultantes de orientações Garantistas e Eficientistas, destacando a existência de alguns pontos de contato entre tais modelos, apesar de suas evidentes diferenças teóricas e de seus resultados práticos na administração do sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: Garantismo Penal; Eficientismo Penal; Segurança Urbana; Política Criminal.

## **Criminal Guarantee and Efficientism: dissent and convergence in urban security policies**

**Abstract:** In this paper the main contemporary tendencies are characterized in a criminal policy perspective - Criminal Guarantee and Efficientism - related them to the discussion on the first filter of the Criminal System, which is the Security Subsystem. The development of both tendencies are presented in the frame of the European, American and Latin-American policies, using examples of strategies developed mainly in Brazil and in Mexico, since both mean the influence of criminal policy above-mentioned. Therefore, it aims to identify the influences of theory in the elaboration of political options that come from Guarantee and Efficientism guidelines, highlighting the existence of some contact topics between both models, despite their evident theory differences and their practical results within the administration of the criminal justice system.

Key-words: Criminal Guarantee; Criminal Efficientism; Urban Security; Criminal Policy.

O tema da segurança fez parte da agenda política do final do Século XX e permanece como tema central no início do Século XXI. O debate em torno da segurança foi reinventado nos anos 1980, sendo redefinidos os seus termos, e se consolidou na agenda política nos anos 1990<sup>1</sup>, quando começam a ser formuladas, também, políticas nacionais de segurança pública. Houve neste período uma racionalização do controle que se desenvolveu a partir de critérios mínimos de legalidade e institucionalização, que são frequentemente referidos como pressupostos do Estado de Direito, mas, por outro lado, instaurou-se uma tendência deslegitimadora do discurso dos Direitos Humanos e da participação cidadã, uma vez que a “guerra contra o crime” adquiriu maior relevância política se comparada às ações dos governos locais destinadas à inclusão dos habitantes das cidades e a incentivar comportamentos conforme a lei. Essas duas dimensões, quase sempre contraditórias, defesa dos Direitos Humanos e “guerra contra o crime”, estiveram presentes, como se verá adiante, na construção de dois grandes modelos de política criminal.

De fato, em termos concretos, foi decisiva a influência de um modelo norte-americano de controle da criminalidade, que motivou opções político criminais no Brasil e no México durante os últimos anos do Século XX, especialmente o modelo conhecido como Tolerância Zero. Ao contrário deste modelo, opções de intervenção de médio e longo prazos, com a

---

<sup>1</sup> O destaque que tiveram a história e o debate sobre violência e segurança ocorridos nestas duas décadas é comum na literatura sobre o assunto. Para citar somente um exemplo destacamos um tipo de discurso que diz respeito a um dos países estudados: “En los últimos veinte años, el panorama delictivo en México se ha transformado de manera profunda. El número de ilícitos reportados a las autoridades, que había presentado un incremento sustancial durante los años ochenta (principalmente debido a actividades vinculadas con el narcotráfico) experimentó un aumento sin precedentes a mediados de los años noventa. En apenas una década, México pasó de ser una sociedad con criminalidad media, a presentar una incidencia delictiva particularmente alta, y cuyos indicadores de violencia la ubican entre la diez naciones más violentas del mundo. Este notable incremento está estrechamente asociado con variables sociales (como la urbanización y el aumento de la drogadicción) y económicas (como el desempleo, la distribución del ingreso y el descenso en las expectativas a raíz de la crisis financiera de 1994 – 1995.” (ZEPEDA LEUCONA, Guillermo. *Crimen sin castigo*: procuración de justicia penal y ministerio público en México. México: Fondo de Cultura Económica/CIDAC, 2004, p. 13 – 14).

Fernando Piñera Sánchez diz, inclusive, que o problema da segurança aparece explicitamente no México no “Sistema Nacional de Planeación”, que foi estabelecido no “Plano Global de Desarrollo” do período 1980 – 1982. (PIÑERA SÁNCHEZ, Fernando. Irrenunciabilidad del Estado al fin esencial de la seguridad pública. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). *Política criminal*: la reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Derecho, 2003, p. 92).

elaboração e implementação de políticas sociais de controle dos conflitos aos moldes da Nova Prevenção européia, apresentaram um lugar secundário nesta agenda, ainda que muitas vezes surjam no nível do discurso

O artigo visa, portanto, caracterizar as duas principais tendências contemporâneas em matéria de política criminal – Garantismo e Eficientismo Penal – relacionado-as à discussão sobre o primeiro filtro do sistema penal, que é o subsistema de segurança. Investiga quais os desdobramentos das citadas tendências nas políticas de segurança dos contextos europeu, norte-americano e latino-americano, utilizando-se exemplos de estratégias desenvolvidas especialmente no Brasil e no México. Busca identificar alguns pontos de contato entre tais modelos, apesar de suas evidentes diferenças teóricas e de seus resultados práticos na administração do sistema de justiça criminal.

### **1.1. As respostas à insegurança urbana: Garantismo e Eficientismo Penal**

No âmbito jurídico-penal as discussões sobre segurança urbana das últimas décadas têm sido pautadas por duas vertentes principais de Política Criminal<sup>2</sup>, que podem ser denominadas Eficientismo Penal e Garantismo Penal. A primeira está frequentemente associada à Política Criminal norte-americana, cujo programa de maior projeção na mídia, que também tem despertado grande interesse na esfera política e no ambiente acadêmico, é o programa Tolerância Zero de New York. Este programa está relacionado à teoria penal tradicional que aposta na prevenção de crimes pela ação dos mecanismos formais de controle social. A segunda vertente pode ser associada à Política Criminal europeia, vinculada ao Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU)<sup>3</sup>, e, especialmente, ao “*Progetto Città*

---

<sup>2</sup> “Política Criminal - Teoria e prática do sistema penal e, mais amplamente, das diferentes formas do controle social. (...) Isto é afirmar que o direito penal continua muito presente, como o núcleo mais duro ou o lugar de maior tensão, e também de maior visibilidade. Mas as práticas penais não são únicas no campo da política criminal onde elas se encontram como envolvidas por outras práticas de controle social não penais (sanções administrativas, por exemplo), não repressivas (prevenção, reparação, mediação, por exemplo), e, às vezes, não estatais (formas repressivas das milícias privadas, protestantes, do tipo Anistia Internacional, ou disciplinares, evocando certos tipos de regulação profissional).” (ARNAUD, André-Jean *et alli*. *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 602 – 603).

<sup>3</sup> Criado em 1987, é uma organização não governamental ou uma associação de coletividades territoriais de caráter internacional, com sede em Paris, que atua com o objetivo de sensibilizar os governos a conceder auxílios logísticos, econômicos e programáticos às municipalidades, assim como agilizar a promoção de ações integradas

*Sicure*” da Região italiana de Emília-Romagna<sup>4</sup>, nos quais se desenvolve uma Política Integrada de Segurança Urbana, cujo aporte teórico tem sido chamado de Nova Prevenção, que significa uma prevenção não penal da criminalidade.<sup>5</sup> Suas características são resumidas por Theodomiro Dias Neto<sup>6</sup> em quatro conceitos-chave: interdisciplinaridade, interagencialidade, participação e descentralização, sendo que estes conceitos serão expostos no decorrer de nossa análise.

Existem, contudo, outros modelos e movimentos de Política Criminal que podem ser associados a projetos e países distintos, mas estas vertentes que apresentamos têm implicações diretas nas políticas locais de segurança da atualidade, algumas vezes no discurso, outras vezes nas práticas, e servem como pontos de partida para as discussões que realizaremos neste artigo. Fernando Tenório Tagle resume a diferença entre as vertentes principais dizendo que:

El Garantismo penal que caracteriza as políticas inclusivas, como es el caso de la orientación denominada derecho penal mínimo, adopta por ello mismo la posición inversa del proyecto neoyorquino *broken windows* conocido por ‘cero tolerancia’. El Garantismo penal plantea, al contrario del proyecto citado, cero tolerancia no hacia la ciudadanía, sino a violaciones de la autoridad a los derechos fundamentales.<sup>7</sup>

Esta explicação encontra-se perfeitamente de acordo com o que foi estabelecido pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana no “*Manifiesto de las ciudades*”, que prevê a tolerância zero para com a marginalização, uma vez que os resultados no Programa Tolerância Zero de New York não são considerados favoráveis:

Constatamos que las ciudades se han convertido en laboratorios de democracia y de experimentación de las nuevas políticas que, de modo concreto y eficaz, han aportado soluciones a

---

de prevenção dirigidas à segurança urbana e financiadas pela Comunidade Européia. Através da rede de cidades *SécuCités*, o Fórum reúne coletividades territoriais européias que participam de programas temáticos de cooperação, estimulando políticas locais, nacionais e comunitárias. (FORLIVESI, Lucia; TASCONE-MENNETRIER, Clotilde e PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, nº 1, marzo/aprile, 1995, p. 8.)

<sup>4</sup> Conforme Alessandro BARATTA. *O conceito de segurança na Europa*. Rio de Janeiro: UCAM, 2000. *Mimeo*.

<sup>5</sup> A Nova Prevenção como resposta alternativa à criminalidade de rua já foi objeto de estudo em nível de Mestrado. Naquele trabalho apresentamos a definição de Philippe Robert para esta nova estratégia. Ele a identifica como “(...) a ação dirigida a reduzir a frequência de determinados comportamentos, criminalizados ou não pela lei penal, recorrendo a soluções diversas da sanção penal” (*apud* Giuditta CREAZZO. *Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell’arte*. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, nº 7, giugno, 1996, p. 13.)

<sup>6</sup> DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana*. O modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005, p. 104.

<sup>7</sup> Quando o Direito Penal Mínimo é mencionado, esclarece que tal corrente de pensamento “(...) que forma parte de la política criminal alternativa contemporánea, se consolida a mediados del decênio de 1980 com las aportaciones de Alessandro Baratta y Luigi Ferrajoli. (TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I – Sección de obras de Política y Derecho. México: FCE, 2002, p. 21.)

algunos problemas de seguridad que los poderes centrales no son capaces solucionar. La prevención y la seguridad son dos capítulos fundamentales para el gobierno, para la reducción de la marginación urbana y social y para la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos. La participación de los habitantes constituye una parte indisociable de este nuevo enfoque de las autoridades locales. Otras experiencias como la “tolerancia cero”, no han supuesto resultados satisfactorios que a menudo han sido contraproducidos para la vida social y política de las ciudades. Las políticas de participación deben implicar a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de su renta y independientemente que sean o no destinatarios de políticas de integración y de protección.<sup>8</sup>

É necessário esclarecer que as duas vertentes de Política Criminal referidas estão relacionadas a concepções teóricas distintas. A primeira delas está inserida num ambiente de discussão ainda fortemente influenciado pelo Paradigma Etiológico<sup>9</sup> no qual a tarefa da Criminologia é auxiliar ao Direito Penal, pois parte das definições de crime já dadas por este, para só então se dedicar a buscar suas causas, estudando a pessoa do delinquente do ponto de vista físico, psíquico ou social. Durante a maior parte do Século XX a pesquisa criminológica esteve restrita a este tipo de investigação até ser substituída total ou parcialmente, a partir da década de 1960, por outro paradigma denominado Paradigma da Reação Social<sup>10</sup>, após os resultados de pesquisas em Ciências Sociais que converteram o Direito Penal e o funcionamento do próprio Sistema de Justiça Criminal em principal objeto de estudo da Criminologia<sup>11</sup>. Desta forma a análise criminológica passa a concentrar-se nas funções

---

<sup>8</sup> FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Manifesto de las ciudades: seguridad y democracia*. Nápoles, 2000.

<sup>9</sup> Corresponde ao estágio inicial da Criminologia como ciência, a partir dos estudos da Escola Positiva Italiana (Século XIX).

<sup>10</sup> Neste sentido ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas na ciência e no senso comum. In. *Seqüência*. Florianópolis: UFSC, 1995, p. 24 - 36. A autora explicita a crise de paradigmas em Criminologia demonstrando, tanto as limitações do Paradigma Etiológico, quanto a sobrevivência do mesmo na ciência penal e no senso comum. Não há dúvida de que existam resíduos deste paradigma, até mesmo em projetos mais identificados com o Paradigma da Reação Social.

<sup>11</sup> Neste sentido a referência principal é a obra *Criminologia crítica e crítica do direito penal*, de Alessandro BARATTA (*Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999), utilizada pelos criminólogos críticos contemporâneos como sistema conceitual para a apresentação destas mudanças. Nela o autor descreve o desenvolvimento do que chama de Ideologia da Defesa Social dizendo que esta ideologia foi elaborada no percurso da construção dos sistemas penais modernos, durante os séculos XVIII e XIX. Ele também apresenta os princípios desta ideologia e a eles opõe teorias predominantemente sociológicas, que se desenvolveram (principalmente) nos Estados Unidos, durante o Século XX, no âmbito do que chama de Criminologia Liberal Contemporânea, ou seja, daquilo que não é ainda a Criminologia Crítica, mas que se transforma em uma crítica criminológica a partir da Teoria do Etiquetamento, às quais se somam as Teorias Conflituais e uma visão materialista do controle social.

práticas desempenhadas por tal sistema e a revelar os limites da capacidade operacional do mesmo. Esta mudança teórica repercutiu na construção dos dois modelos de Política Criminal que serão descritos a seguir.

### 1.1.1. O Eficientismo Penal

A Política Criminal identificada com o Paradigma Etiológico, denominada Eficientismo Penal<sup>12</sup>, opera como instância interna ao sistema e preocupa-se em desempenhar a tarefa de “conselheira da sanção penal”. Isso significa que ela se incumba de ajustes internos no funcionamento do sistema para adaptá-lo a novos problemas com a mesma lógica e/ou dar ao sistema uma nova aparência de funcionamento, sendo exemplos deste tipo de ajuste, no Brasil, a radicalização da resposta repressiva a delitos considerados hediondos – Lei 8072/90<sup>13</sup> – ou seja, delitos que são classificados pelas reações repulsivas que provocam<sup>14</sup> - e a instituição dos Juizados Especiais Criminais pela Lei 9909/95, que utiliza um critério eminentemente positivista para classificar condutas como de menor potencial ofensivo – aquelas cuja ameaça de punição *in abstracto* não seja maior do que um ano<sup>15</sup>. Ambos os

---

<sup>12</sup> “O Eficientismo penal é uma nova forma do direito penal de emergência que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizam os conflitos sociais com fundamento nos discursos da ‘lei e ordem’. É uma forma de fundamentalismo penal criminalizador dos conflitos sociais, uma anormalidade do direito penal que substitui a mediação política nas relações sociais por um direito penal de emergência, com caráter contra-insurgente.” “O Eficientismo, através de sua ‘política de resultados’, trata de diminuir as garantias jurídicas, fazendo retornar a formas de controle pré-modernas”. (DORNELLES, João Ricardo. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003 p. 46 e 49).

<sup>13</sup> Segundo Samyra Napolini esta lei viola o princípio da resposta não contingente, segundo o qual: “A lei penal deve ser uma resposta somente aos problemas sociais gerais e duradouros, não devendo direcionar-se a situações atípicas e excepcionais”. (NASPOLINI, Samyra Haydêe. *O minimalismo penal como política criminal de contenção da violência punitiva*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1995, p. 62).

<sup>14</sup> “Figurativamente a palavra [hediondo, que na língua espanhola, de onde se origina, quer dizer fedorento] adquiriu três sentidos: 1º. Repugnante, repulsivo, nojento (que evoca seu odor etimológico); 2º. Pavoroso, medonho, horrendo; 3º. Abjeto, depravado, vicioso. Os dois primeiros sentidos exprimem uma reação subjetiva perante o objeto hediondo, de aversão no primeiro e de receio no segundo: dessa forma, não exprimem propriamente uma condição ou qualidade do objeto, senão os sentimentos que ele desperta, inconstantes, mutáveis e dependentes de determinações históricas concretas. (...) O terceiro sentido contém uma reprovação moral, que pode incidir sobre elementos tão díspares quanto o meio empregado ou a qualificação do dano.” (ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo *et alli*. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 322 e 323).

<sup>15</sup> Art. 60 – Considera-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 1 (um) ano, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial.

Este parâmetro foi modificado pela Lei 10.259/2001, dos Juizados Especiais Federais, que em seu artigo 2º assim estabelece: “Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor potencial ofensivo.

Parágrafo único. Consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa.”

Observe-se que o parâmetro existente para que condutas sejam consideradas “de menor potencial ofensivo” é um parâmetro auto-referenciado, quer dizer, tem como definição e limite o que a própria lei estabelece como ameaça de pena *in abstracto*. Sendo assim, são crimes de menor potencial ofensivo aqueles a que a lei penal tiver

diplomas legais têm sido objeto de críticas: o primeiro por negar perspectivas de cidadania aos condenados<sup>16</sup> e por tornar caótica a já complicada administração penitenciária brasileira<sup>17</sup>; o segundo especialmente por ressuscitar crimes e contravenções esquecidos e estender a resposta penal a questões que não se resolvem nesta esfera, ficando muitas vezes suspensas (na melhor das hipóteses), vindo a significar uma verdadeira ampliação da tutela penal a bens e interesses anteriormente direcionados a outros sistemas.<sup>18</sup>

No México a escalada repressiva iniciou-se praticamente no mesmo momento em que surgiram as referidas leis brasileiras, no final dos anos 1980 (3 de janeiro de 1989), quando foi reformado o Código Penal de 1931 ampliando-se para 50 anos o limite máximo da pena de prisão para os casos de sequestros. Ou seja, uma das motivações do endurecimento também coincidiu - o problema dos sequestros, que no Brasil foi um dos propulsores da citada Lei dos Crimes Hediondos.

Na avaliação de Guadalupe Leticia García García o período que vai de 1988 até 2000 é o período de maior destaque no endurecimento das leis penais mexicanas do Século XX:

En el ámbito penal, se asistió a una de las etapas más impresionantes de endurecimiento del derecho represivo. La producción legislativa de reformas y creación de conductas ilícitas de este sexenio y del siguiente, serían las más significativas del siglo XX.

Existieron reformas en delitos tales como electorales (justificación ante partidos políticos de oposición), secuestro

---

cominado como limite máximo *in abstracto* a pena de 2 anos, numa legislação que não expressa a menor preocupação com homogeneidade e/ou equilíbrio entre as diversas condutas definidas como crime e a ameaça de pena atribuída a cada uma delas.

No México a gravidade ou não de um delito também é estabelecida a partir do referencial numérico de ameaça de pena descrita na lei penal:

“En un sentido amplio la ley mexicana clasifica a los delitos en grave y no graves.

Existen dos maneras de determinar la gravedad: (1) Por un listado; (2) Por una regla que establece la gravedad del delito si la pena de prisión es mayor a un determinado número de años.” (LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. *Datos mundiales sobre los sistemas de justicia criminal*. México, 2003, p. 3-4. *Mimeo*.)

<sup>16</sup> Esta é a posição, por exemplo, do ex-ministro da Justiça, José Carlos Dias, manifestada em entrevista à Folha de São Paulo no dia 27 de janeiro de 2002. (SILVA, Fernando de Barros e. Dias vê retrocesso político na segurança. In. *Folha de São Paulo*, 27 de janeiro de 2002, p. 10.)

<sup>17</sup> Não por acaso o Brasil enfrentou uma verdadeira avalanche de rebeliões em penitenciárias de 1990 em diante, mas normalmente os textos sobre a Lei dos Crimes Hediondos não relacionam estes fatos.

<sup>18</sup> De acordo com Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista *et alli*, “(...) o fenômeno mais comum no exercício do poder punitivo (...) é a produção de emergências. Pode-se afirmar que a história do poder punitivo é a das emergências invocadas em seu curso, que sempre são sérios problemas sociais. A esse respeito falou-se, com acerto, de uma emergência perene e contínua, o que é facilmente verificável: o poder punitivo pretendeu resolver o problema do mal cósmico (bruxaria), da heresia, da prostituição, do alcoolismo, da sífilis, do aborto, da rebelião, do anarquismo, do comunismo, da dependência de tóxicos, da destruição ecológica, da economia informal, da corrupção, da especulação, da ameaça nuclear etc. Cada um desses conflituosos problemas dissolveu-se, foi resolvido por outros meios ou não foi resolvido por ninguém, mas nenhum deles foi solucionado pelo poder punitivo. Entretanto, todos suscitaram emergências em que nasceram ou ressuscitaram as mesmas instituições repressoras para as quais em cada onda emergente anterior se apelara, e que não variam desde o século XII até a presente data”. (ZAFFARONI, Eugenio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit., 2003, p. 68).

(justificación ante la elite), relativos a servidores públicos, sexuales, falsificación, estableció el catálogo de delitos graves, etcétera.<sup>19</sup>

A literatura sobre segurança no México apresenta de forma clara e concomitante o agravamento da crise econômica e o endurecimento da resposta do Estado à criminalidade. De acordo com Gabriela Pérez García: “Ante la presión pública, el gobierno federal y sus contrapartes locales empezaron a experimentar con un sin número de estrategias desde el aumento en las penas para algunos de los delitos, hasta la participación de las fuerzas armadas en las tareas de entrenamiento, vigilancia y disminución del delito.”<sup>20</sup> A mesma autora considera que “a pesar destes esforços” ainda existe muito a ser feito, mas no mesmo documento faz considerações sobre os limites do poder do Estado:

Los Estados democráticos contemporáneos presuponen la existencia de un estado de derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos, sino que también limita el poder del Estado para ejercer la violencia. Se supone que éste no usará la represión, ni buscará el orden público a cualquier costo. Existen condiciones y pasos que deben seguir. En el caso mexicano, todos estos quedan incluidos dentro de la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que esbozan los derechos y obligaciones del ciudadano frente al Estado. Es importante subrayar este último punto porque la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del estado de derecho, ni que esta seguridad vaya acompañada de justicia. Es por ello vital recalcar que no es suficiente que una política garantice seguridad. Si ésta no genera justicia, ni adhesión a las leyes de la nación y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, es una política que no cumple con su cometido. La seguridad tiene que ir de la mano de la justicia y el estado de derecho. Las políticas que no responden a esta necesidad no son congruentes con la normatividad que regula el respeto a los derechos de la población.<sup>21</sup>

Apesar de todas as denúncias sobre o funcionamento desigual, injusto e violento do Sistema Penal<sup>22</sup>, durante toda a última década do Século XX e também neste início de Século

---

<sup>19</sup> GARCIA GARCIA, Guadalupe Leticia. *Derecho ejecutivo penal: análisis de la aplicación de la pena en México*. México: Porrúa, 2005, p. 125 e 126.

<sup>20</sup> PÉREZ GARCÍA, Gabriela. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Centro de Análisis e Investigación Fundar. Abril, 2004, p. 7 – [www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF) - Acesso em 18 de julho de 2006.

<sup>21</sup> Idem, p. 10.

<sup>22</sup> A bibliografia sobre o assunto é extensa. Citaremos apenas alguns exemplos: ZAFFARONI, Eugênio Raúl.



XXI pudemos acompanhar uma tendência para que se resolvam penalmente os conflitos existentes. É o caso, por exemplo, do assédio sexual, que foi criminalizado no Brasil em 2001<sup>23</sup> sem que haja comprovação alguma que tal ameaça punitiva seja necessária e útil para controlar o problema, além do que o problema do assédio cinge-se à esfera trabalhista e está relacionado às relações desiguais neste ambiente.<sup>24</sup>

Uma possibilidade de explicação para a inflação da justiça penal, de acordo com Lígia Bolívar Osuna, pode ser o aumento dos níveis de pobreza do qual resultam diversas formas de criminalização (v. g. invasão de terras rurais e terrenos urbanos, desemprego, subemprego, prostituição infantil etc.). Para a Criminologia Crítica, orientada pelo Paradigma da Reação Social, os fatores indicados tradicionalmente como causas do crime no âmbito do Paradigma Etiológico funcionam, antes de tudo, como condições de criminalização de condutas e de seleção dos indivíduos que serão introduzidos num status criminal. Além disso, se há uma relação entre pobreza e violência, tal relação encontra-se invertida na dogmática penal e no senso comum, pois é a violência que tem potencial para causar pobreza<sup>25</sup>. No entanto, Lígia Bolívar Osuna lembra oportunamente que não é preciso haver lei que criminalize determinadas condutas para que a elas seja dirigida uma resposta do sistema de administração da justiça: “Más allá de la existencia de un sustento normativo, persiste una maquinaria que sigue ‘combatiendo’ el delito desde una visión estereotipada que se expresa en la criminalización de los social y económicamente excluidos”<sup>26</sup>.

Os resultados destes ajustes acima mencionados são percebidos pelos “operadores do sistema” e têm sido observados no plano teórico pela visão político-criminal oposta, denominada Garantismo Penal, no qual a Política Criminal pressupõe um diálogo

---

*Criminología: Aproximación desde un margen.* Bogotá: Temis, 1988. LARRAURI, Helena. *La herencia de la criminología crítica.* México: Siglo XXI, 1991. GONZÁLES VIDAURRI, Alicia; SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Criminología.* México: Porrúa, 2005. ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminología da libertação.* Rio de Janeiro: Revan, 2005. KARAM, Maria Lúcia. *De crimes, penas e fantasias.* Rio de Janeiro: Luam, 1993. BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje.* Rio de Janeiro: Revan, 1990. BERGALLI, Roberto *et alii.* *El pensamiento criminológico I: un análisis crítico.* Bogotá: Temis, 1983. TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminología crítica.* Rio de Janeiro: Graal, 1980.

<sup>23</sup> Artigo 216 – A) do Código Penal, acrescentado pela Lei nº 10.226/2001.

<sup>24</sup> Nos Estados Unidos este problema é tratado na esfera cível.

<sup>25</sup> De acordo com Gustavo Barreto Rangel, as reflexões geradas no âmbito das Nações Unidas desde 1965 em torno da problemática do delito vão no sentido de: “(...) afirmar que el mismo atenta de forma grave en contra del progreso y la seguridad individual e colectiva, acarreando, además, un fuerte impacto económico negativo, que contribuye a un desarrollo disarmónico de la colectividad. (BARRETO RANGEL, Gustavo Política de prevención social. In. *Revista Mexicana de Justicia.* N. 2, vol IX, Procuraduría General de la Republica. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Abril – Junio, 1991, p. 71.). Neste sentido ver também DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 82.

<sup>26</sup> BOLÍVAR OSUNA, Lígia. La reforma del sistema judicial en Venezuela. In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 154.

interdisciplinar e não se destina a operar como instância interna e legitimadora de definições e seleções efetuadas em outras esferas e sistemas<sup>27</sup>, estabelecendo como linha de atuação possível a restrição dos sistemas punitivos, de acordo com princípios constitucionais e humanitários, ou seja, assumindo o papel de “conselheira da sanção não penal”<sup>28</sup>.

### 1.1.2. O Garantismo Penal

O Sistema de Justiça Criminal é composto formalmente por três subsistemas –de segurança, judiciário e penitenciário -, sendo que o primeiro deles é o subsistema de segurança e a ele corresponde o tipo de Política Criminal que interessa especialmente a este estudo, pelo fato de que ele é a porta de entrada de todo o sistema de controle social formal, confirmando oficialmente boa parte da atuação do sistema de controle social informal, com as consequências sistêmicas e sociais que isto representa. No entanto, o Paradigma da Reação Social substitui esta visão estanque do sistema por uma abordagem na qual o seu funcionamento “(...) precisa ser observado em sua totalidade e não como se as agências oficiais fossem isoladas umas das outras. O sistema penal se apresenta como um *continuum* no qual é possível individualizar segmentos que vão desde o legislador até os órgãos encarregados do controle e assistência dos liberados.”<sup>29</sup> É neste sentido que a compreensão do que seja a Política Criminal é alterada para incluir elementos anteriormente desconsiderados que permitam a concretização da ideia de um Direito Penal como *ultima ratio* e uma atuação condizente com este princípio por parte do Sistema de Justiça Criminal, iniciando-se por programações que digam respeito à segurança, ou estejam afetas ao primeiro subsistema, mas que certamente dele não sejam exclusivas.

Alessandro Baratta apresenta no conjunto de sua obra algumas definições importantes de violência, distinguindo, inclusive, violência estrutural<sup>30</sup> e institucional<sup>31</sup>. Para

---

<sup>27</sup> Neste sentido a advertência de Alessandro Baratta para que o jurista não permaneça enredado na ideologia negativa da defesa social, perpetuando uma função de “(...) portador inconsciente de escolhas políticas que ele, continuando no mesmo divórcio da ciência social, não pode controlar.” (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 156).

<sup>28</sup> BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1996, p. 36.

<sup>29</sup> BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 96.

<sup>30</sup> A violência estrutural seria a própria forma geral de violência “(...) em cujo contexto costumam originar-se, direta ou indiretamente, todas as outras formas de violência”. (BARATTA, Alessandro. *Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal*. In. *Fascículos de Ciências Penais*, n. 2. Porto Alegre: SAFE, 1993, p. 47). Esta definição pode ser complementada pela observação de Jurgen Habermas quando diz que: “Nós, no Ocidente, vivemos em sociedades pacíficas e prósperas; e, no entanto, elas comportam uma violência estrutural à qual, até certo ponto, nós nos acostumamos, isto é, a desigualdade social desproporcionada, a discriminação degradante, o empobrecimento e a marginalização.” (BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p. 47). Outra definição de violência estrutural, associável as primeiras seria: “(...) aquela que se constitui no âmbito das estruturas econômicas, sociais, jurídicas, culturais, causando a opressão aos homens e impedindo-os de se libertar. (STEINBERGER,

ele a violência, genericamente considerada, seria a supressão de necessidades reais, ao passo que estas seriam “(...) as possibilidades de existir e de desenvolver a própria existência.”<sup>32</sup>, ou seja, qualquer situação de violação ou suspensão dos Direitos Humanos<sup>33</sup>. Para o autor existiriam, também, Princípios Intra-Sistemáticos e Extra-Sistemáticos capazes de orientar uma atuação do sistema penal a partir da regra formal de que o Direito Penal deve ser a *ultima ratio*.

Os **Princípios Intra-Sistemáticos** indicariam os requisitos para a introdução e manutenção da tutela da justiça criminal sobre as condutas, e dividir-se-iam em Princípios de limitação formal, de limitação funcional e de limitação pessoal, também subdivididos.

**Princípios de Limitação Formal:** Princípio da reserva legal ou da legalidade em sentido estrito; de taxatividade; de irretroatividade; da primazia da lei penal substancial; de representação popular.

**Princípios de Limitação Funcional:** Princípio da resposta não contingente; da proporcionalidade abstrata; de idoneidade; de subsidiariedade; de proporcionalidade concreta ou de adequação do custo social; de implementabilidade administrativa da lei; do respeito pelas autonomias culturais; da primazia da vítima.

**Princípios de Limitação Pessoal:** Princípio da imputação pessoal ou da pessoalidade; da responsabilidade pelo fato; da exigibilidade social do comportamento conforme a lei.

Os **Princípios Extra-Sistemáticos** referem-se aos critérios políticos e metodológicos utilizados na retirada das condutas do âmbito jurídico-penal e são subdivididos em Princípios de Descriminalização e Princípios Metodológicos da Construção Alternativa dos Conflitos e Problemas Sociais.

São **Princípios de Descriminalização:** Princípio da não intervenção útil; da primazia dos conflitos; da politização dos conflitos; da preservação das garantias formais.<sup>34</sup>

Contudo, estes princípios de intervenção mínima tornariam limitada a ação do sistema penal, assim como o poder daqueles que estão responsáveis pela sua programação, quer estejam envolvidos no momento da elaboração legislativa, quer estejam responsáveis

---

Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). *Brasília: dimensões da violência urbana*. Brasília: UnB, 2005, p. 91.)

<sup>31</sup> A violência é institucional, para o autor, “(...) quando o agente é um órgão do Estado, um governo, o exército ou a polícia”. (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 48.)

<sup>32</sup> BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1983, p. 156.

<sup>33</sup> BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 48.

<sup>34</sup> Idem, ibidem. Os mesmos princípios encontram-se na obra *Criminología*, de Alicia GONZÁLEZ VIDAURRI e Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL. México: Porrúa, 2005.

pela sua operacionalidade sistêmica, ou até mesmo responsáveis pelas consequências de sua ação. Sendo assim, o modelo conhecido como Garantista, ou do Direito Penal Mínimo, ou ainda do Direito Penal da Constituição se expressa “(...) através do espaço residual que se reserva para a intervenção punitiva dentro dos limites impostos pelos dispositivos constitucionais nos marcos de uma política integral de proteção dos direitos humanos.”<sup>35</sup> O Direito Penal passa a ser visto como utilizável somente nos casos de violações de direitos mais graves do ponto de vista constitucional (e não penal), ou seja, passa a tutelar somente interesses considerado essenciais, tais como a economia, a saúde, o meio ambiente e a vida. Ademais, havendo revisões periódicas na legislação penal, pode-se proceder a descriminalização ou despenalização das condutas que já não sejam consideradas negativas a ponto de que seja inevitável a intervenção deste tipo de controle mais radical. Isso quer dizer que existem dois caminhos principais: ou as condutas deixam de ser controladas pelo Estado, pelo Direito, ou mantém-se a existência de respostas formais, transformando-se estas em respostas cíveis ou administrativas.

Estas peculiaridades se refletem, pois, na noção de segurança e de ordem relacionadas ao modelo Garantista, interferindo no papel controlador exercido pelo Estado. Para João Ricardo Dornelles:

(...) a noção de segurança da cidadania não se restringe à busca de proteção contra a criminalidade e os processos de criminalização. Ao contrário, com o Garantismo há uma concepção ampliada de segurança cidadã que abrange todos os direitos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A noção de segurança incorpora a paz, os direitos da igualdade, da liberdade e da cidadania política, do bem estar social, da dignidade humana, do acesso aos bens culturais, e de uma ética solidária.<sup>36</sup>

Trata-se, portanto, de uma alteração na base filosófica da construção de uma sociedade segura, cujo pressuposto não é a intolerância, e sim o desenvolvimento de padrões legais e políticos que permitam a prática da inclusão social e o exercício da cidadania, ou seja, uma política integral de proteção e satisfação de todos os Direitos Humanos Fundamentais.<sup>37</sup>

## **1.2. A tolerância como diferença entre os modelos**

A vertente Eficientista (Eficientismo Penal) se desenvolve no sentido oposto ao dos

---

<sup>35</sup> DORNELLES, João Ricardo. Ob. Cit., 2003, p. 52.

<sup>36</sup> Idem, p. 53.

<sup>37</sup> BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2000, p. 5. *Mimeo*.

princípios relacionados acima, como é capaz de ilustrar o estudo de Bernardo Romero Vázquez sobre as políticas de Tolerância Zero no México. Segundo o autor, naquele país existe uma tendência para a criação de novos tipos penais que protegem entidades abstratas e arbitrárias como a moralidade e o bem comum. Porém, esta tendência “(...) no obedece a una planteación razonable apoyada en el conocimiento cierto de las condiciones y características de la ‘criminalidad’ y de las posibilidades reales de los sistemas punitivos, sino que obedece a las demandas e intereses de los grupos que dominan en el escenario político”<sup>38</sup>. Então o tipo de política de segurança que é implementada numa determinada realidade local tem a ver com a concepção de democracia existente, pois estas demandas a que o autor se refere podem repercutir de forma diferente na formulação das políticas de segurança, a depender dos canais existentes para a participação dos cidadãos.

No momento em que as pessoas se sentem inseguras ante a percepção da desordem, manifestam sua insegurança reclamando da oferta pública, na maioria das vezes relacionada ao modo de resolução dos conflitos próprios do Sistema Penal: mais recursos para a polícia, legislação mais severa, aumento da quantidade e da severidade das condenações e mais vagas em penitenciárias. Outras vezes elas reivindicam um espaço privado para suprir as falhas da resposta pública.

Quanto ao primeiro tipo de reação, é natural que o reflexo da insegurança seja uma demanda no sentido de satisfazer essa necessidade. Assim, pode ocorrer uma hipervalorização das ações repressivas que é instrumentalizada pelos movimentos de cunho autoritário, conhecidos como Movimentos de Lei e Ordem (Eficientismo Penal). Em geral, estes movimentos utilizam-se dos meios de comunicação de massa, cuja comunicação é predominantemente vertical, apelam para o recrudescimento dos mecanismos penais de controle alardeando um aumento generalizado da criminalidade sem bases concretas, apoiando-se no sentimento de insegurança que não está relacionado com a possibilidade real de vitimização, reclamando da impunidade e dos “avanços do inimigo interno”.<sup>39</sup> Na

---

<sup>38</sup> ROMERO VÁZQUEZ, Bernardo. Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción; el caso de la política de tolerancia cero. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 95.

<sup>39</sup> A noção de inimigo interno está relacionada à guerra contra o crime (ZAKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta*, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 123 – 132.) e à distinção entre a ética policial e a ética militar. Para Jean-Paul Brodeur: “A ética policial é definida pelo uso mínimo da força para resolver problemas que requerem a imposição de uma solução. A ética militar consiste no uso da força esmagadora para ganhar a supremacia total sobre um inimigo num ataque e assegurar que o inimigo inflija o menor dano possível sobre seus atacantes. (...) Ela é completamente não-apropriada para promover o respeito à lei numa sociedade, porque o que define uma sociedade é precisamente seu desejo de colocar um fim na situação de guerra, segundo a qual cada pessoa está em conflito contra cada uma das outras.” (BRODEUR, Jean-Paul.

definição de ordem como valor político, apresentada no Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito, consta a expressão “*Law and order*”, “*Lei e ordem*”, evocando a manutenção do *status quo*<sup>40</sup>. Os autores do verbete advertem para o fato da expressão ser “(...) normalmente considerada como um *slogan* político de direita indicando um compromisso de apoio à repressão”, e também para a sua vinculação “(...) a um conceito de hierarquia e considerada elitista, oposta a uma visão igualitária das relações sociais”<sup>41</sup>.

Para Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista e outros, as campanhas de lei e ordem contêm uma dupla mensagem: uma que afirma que não se pune suficientemente e outra que reivindica maior repressão<sup>42</sup>. Busca-se, então, o aumento de recursos repressivos na ilusão de que estes consigam resolver problemas irresolúveis por meio do Direito Penal, alimentando esperanças na população de que com tais recursos os problemas sejam eliminados, quando se sabe que nem com estes ou com outros recursos isso possa acontecer, dado que a criminalidade continuará existindo<sup>43</sup>.

Quanto ao segundo aspecto mencionado, existe também um interessado apoio da iniciativa privada e de uma lucrativa indústria da segurança nas iniciativas criminalizadoras<sup>44</sup>. É isso que, em alguma medida, está ocorrendo nas realidades locais estudadas, sendo que o Brasil está à frente do México quanto à privatização prisional, uma vez que já temos experiências concretas em pelo menos dois estados. Por sua vez o México está muito à frente do Brasil no que se refere à indústria da segurança, sendo que no ano de 2000 havia 2.300 empresas de segurança, somente no Distrito Federal, das quais somente 786 contavam com autorização para funcionar<sup>45</sup>.

Esta lógica de intervenção privada também é percebida na discussão sobre as reformas policiais. Segundo William Bratton e William Andrews a reforma havida na polícia de New York nos anos 1990 teve por base teorias da administração de empresas que foram utilizadas nos Estados Unidos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990. Esta menção não é gratuita, nem irrelevante; ao contrário, permite que vejamos esta reforma como

---

Comentários sobre Chevigny. In. MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: O não-estado de direito na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 98).

<sup>40</sup> ARNAUD, André-Jean *et alli*. Ob. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 554.

<sup>41</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>42</sup> ZAFARONI, Eugênio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit. Rio de Janeiro: REVAN, 2003, p. 63.

<sup>43</sup> “Sempre foi uma marcante característica do pensamento autoritário (...) acalantar a população com a cantiga da ‘sociedade isenta do crime’. O reverso da medalha (...) consiste na obstinação em produzir esta ‘purificação da sociedade’ mediante iterativos arcos dos parafusos do controle social (que não terão fim, já que a meta jamais será alcançada)”. (HASSEMER, Wilfried. *Três temas de direito penal*. São Paulo: ESMP, 1993, p. 78).

<sup>44</sup> CHRISTIE, Nils. *A indústria do controle do crime*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

<sup>45</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Actividades*. Leonel Godoy Rangel, abril, 2001, p. 57.

a implantação de um modelo empresarial de gestão do risco criminal, com linguagem, objetivos e estratégias próprios de organizações que se destinam ao sucesso na competitividade do mercado.<sup>46</sup> Um dos pontos de destaque na estratégia político-criminal da Tolerância Zero é justamente a visão empresarial, onde a segurança urbana acaba assumindo uma mentalidade empresarial, manifestada por uma linguagem da mesma natureza, havendo, inclusive, o estabelecimento de metas empresariais, como veremos na análise deste tipo de influência política nos distritos federais.

O argumento central da Tolerância Zero é proveniente da Teoria das Janelas Quebradas - “(...) se as janelas quebradas em um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas assumirão que ninguém se importa com seus atos de incivilidade e continuarão a quebrar janelas”<sup>47</sup>. Trata-se da mesma ideia básica presente no senso comum sobre o consumo de drogas: crimes pequenos ou drogas leves, de sujeitos individuais predispostos, levam ao cometimento de crimes graves e ao uso de drogas pesadas. Este tipo de conclusão é decorrente de uma visão mecanicista de ciência, na qual existe possibilidade de que um fato social decorra necessariamente de outro fato social<sup>48</sup>, ou pela variação da mesma visão que percebe a criminalidade e o uso de drogas como patologias.

Existem realmente situações e comportamentos violentos no cotidiano das cidades, bem como situações e comportamentos que provocam sentimento de insegurança e alarme social, não sendo necessariamente coincidentes. Estes últimos podem ser, por exemplo, as atitudes que a palavra francesa *incivilité* traduz. O ingresso das condutas incivilizadas como um dos objetos da atividade preventiva é característico das políticas públicas de segurança urbana, assim como a participação da comunidade e a pluralidade de agências que a ela

---

<sup>46</sup> BRATTON, William & ANDREWS, William. Crimen y castigo: lo que hemos aprendido acerca del trabajo policiaco. *City Journal*, Manhattan Institute for Policy Research. Spring, 1999. ([http://www.city-journal.org/html/9\\_2\\_what\\_weve\\_learned.html](http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_learned.html) Acesso em 08/03/2006.)

É interessante observar a descrição que Loïc Wacquant faz do Manhattan Institute: “Consagrado como a primeira ‘fábrica de idéias’ da nova direita americana federada em torno do tríptico mercado livre/responsabilidade individual/valores patriarcais, dono de um orçamento que ultrapassa os cinco milhões de dólares, o Manhattan Institute organiza uma conferência no início dos anos 90, depois publica um número especial de sua revista *City* sobre ‘qualidade de vida’. A idéia-força reside em que o ‘caráter sagrado dos espaços públicos’ é indispensável à vida urbana e, *a contrario*, que a ‘desordem’ na qual se comprazem as classes populares é o terreno natural do crime.” (WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 24 – 25).

<sup>47</sup> BELLI, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. In. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 58, 2000, p. 160. Wesley Slogan sintetiza o artigo de Wilson e Kelling sobre janelas quebradas dizendo: “cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, acoso y violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de basuras y escombros) se socavan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que tienen los medios para ello tratan de irse a vivir en otro lugar para escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden.” (*apud* ROBERT, Philippe. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003, p. 81).

<sup>48</sup> ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

concorrem, mas a resposta necessária, quando falha a estratégia preventiva e os conflitos ocorrem, não precisa ser uma resposta punitiva, tampouco intolerante. Theodomiro Dias Neto resume a diferença citada conjugando elementos centrais da discussão que estamos apresentando:

La práctica revela que, cuando los ciudadanos son llamados a involucrarse en la discusión de problemas locales, incluso en aquellas áreas de alta criminalidad, ellos suelen destacar la relevancia de problemas tales como la falta de iluminación, basura en las calles, edificios o coches abandonados, deterioro del patrimonio público, comercio en zonas no autorizadas o exceso de ruido. Estos problemas genéricamente definidos como “incivildades” o “desórdenes”, generan mucha preocupación por sus reflejos en la calidad de vida y en la diseminación de un sentimiento difuso de inseguridad, a pesar de no aparecer como prioritarios desde el punto de vista del sistema penal.<sup>49</sup>

Philippe Robert critica os partidários da Tolerância Zero dizendo que eles se esqueceram de uma parte fundamental da teoria ao montar seu modelo de resposta à insegurança, pois inicialmente ela combinaria “vandalismo sem castigo” a “gestão negligente”. Para ele, foi dada ênfase ao primeiro aspecto sem considerar-se suficientemente o segundo. “Lo importante no es solo que la ventana esté rota – esto puede haber sucedido voluntariamente o por accidente – sino también que se tarde en cambiarla.”<sup>50</sup> O autor evoca, assim, um dos conceitos-chave da prevenção integrada citado anteriormente, que é justamente a interagencialidade, pois não é a polícia que deve substituir a janela, ela deve sim manter contato com outros órgãos da administração pública para que o façam, ou ainda deve saber orientar os cidadãos para procurarem auxílio em problemas que estão fora de seu âmbito de atuação. No modelo da Tolerância Zero houve uma preocupação maior em erradicar a “gestão negligente” no que se refere à força policial. Então a diferença entre os modelos residiria no tipo de resposta ao “vandalismo sem castigo”. Existem diferenças entre uma política que leva em conta as incivildades ou desordens – Nova Prevenção - para evitá-las e uma política que

---

<sup>49</sup> DIAS NETO, Theodomiro. En búsqueda de un concepto de “Nueva Prevención”. In. *Revista Anthropos*, nº 204, Barcelona, 2004, p. 131.

<sup>50</sup> ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 81. Neste mesmo lugar o autor apresenta os sinais de desordem social (alcoolicismo, presença de gangues, do tráfico e de violência na rua) e da desordem física (vandalismo, abandono dos prédios, presença de lixo e escombros), utilizando-se de uma síntese elaborada por Wesley Skogan. Tais elementos seriam capazes de provocar sentimento de insegurança, aumentar a delinqüência e desestabilizar o mercado imobiliário local, provocando a mudança de famílias que têm condições de viver em outro lugar. Esta mudança, evidentemente, dificulta ainda mais a recuperação da área.



as leve em conta – Tolerância Zero - para punir os seus agentes.

A Tolerância Zero é propagandeada como destaque da eficiência no combate ao crime. No entanto, da forma com que está desenhada para responder severamente condutas de menor potencial ofensivo, visando a partir daí um efeito intimidador para formas mais graves de delinquência (desconsiderando o princípio da proporcionalidade já referido), está dotada de capacidade para atingir, de fato, nos eventos criminais e perturbações da ordem identificadas nas camadas mais baixas. Como explica Benoni Belli, a prioridade de William Bratton quando assumiu o cargo de comissário de polícia de New York na gestão de Rudolf Giuliani em 1994 foi:

(...) erradicar a prática de ‘lavagem de pára-brisas’. (...) Em seguida os alvos foram os sem-teto que improvisavam moradias debaixo das pontes Wiliamsburg e Brooklyn, os mendigos, em sua maioria localizados fora da área central de Manhattan, que deveriam ser compulsoriamente recolhidos em abrigos da prefeitura, os pichadores de muros, a prostituição e a pornografia e os alunos ‘gazeteiros’.<sup>51</sup>

A ação do sistema penal norte-americano foi concentrada sobre indivíduos estereotipados como delinquentes padrão, o que naquele país significa, principalmente, ter características da população negra, sendo que “(...) o fator racial é apontado por Skogan como variável mais presente na determinação dos níveis de desordem e declínio urbano, por ser uma variável que cruza com os fatores ‘instabilidade’ e ‘pobreza’, presentes principalmente nas comunidades negras e latinas das cidades norte-americanas”<sup>52</sup>.

**Diferencial de encarceramento entre negros e brancos (incluindo latinos) em número de detentos para cada 100.000 adultos**

	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
Negros	3.544	5.365	6.926
Branco	528	718	919
Diferença	3.016	4.647	6.007
Proporção	6,7	7,4	7,5

FONTE: *Bureau of Justice Statistics, Correctional Populations in the United States, 1995,*

<sup>51</sup> BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2000, p. 163 – 164.

<sup>52</sup> *Apud* DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 112.

Washington Government Printing Office, 1997.<sup>53</sup>

O tipo de percepção e repercussão dos dois modelos também é diferente, pois está relacionado à sua forma de divulgação e aceitação. Se o primeiro modelo desfruta maior espaço na mídia e contém mensagens simples, amplamente aceitas pelo senso comum como as estatísticas criminais, ao segundo modelo são associadas estratégias de longo prazo, cuja visibilidade e possibilidades de acompanhamento não têm a mesma efetividade, pois sua observação se dá por outros índices. É o que se chama de “prevenção social”, com intervenções educacionais, sociais, culturais e estruturais para dar melhores condições aos cidadãos para que participem dos processos decisórios e estejam menos vulneráveis à vitimização e à criminalização. Na “prevenção situacional” investe-se em estratégias que envolvem modificações no ambiente físico para tornar mais difícil a prática de crimes ou de incivildades. A Prevenção Integrada associa os dois tipos referidos, buscando privilegiar a prevenção de tipo social; a Tolerância Zero enfatiza as estratégias de prevenção situacional.

Retomando o aspecto da difusão dos modelos de segurança, podemos dizer que a Tolerância Zero não se restringe a uma estratégia de segurança de uma cidade norte-americana, influenciando diversos governos de outros países e cidades, como indicam as pesquisas de Loïc Wacquant<sup>54</sup> e a observação de Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista e outros de que: “(...) o crescente interesse de alguns governos centrais em reprimir atividades realizadas fora de seu território tende a propagar instituições punitivas em países periféricos, fazendo-o sob a forma de cooperação direta ou através de organismos multilaterais que financiam.”<sup>55</sup>

Podemos observar a influência desta lógica política que inspira projetos de segurança pelo mundo, inclusive no Brasil, como se pode notar em parte do texto do documento “*Segurança Sem Tolerância*” do Governo Joaquim Roriz (1999-2003) no Distrito Federal brasileiro transcrita abaixo:

Com o Programa Segurança Sem Tolerância, por exemplo, uma pessoa que estaciona em local proibido será abordada para verificação e receberá multa. A necessidade da abordagem se dá pelo fato de que está estatisticamente comprovado que uma pessoa com potencial para incorrer em um crime de maior gravidade, comete

---

<sup>53</sup> WACQUANT, Loïc. Ob. Cit.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 94.

<sup>54</sup> WACQUANT, Loïc. A globalização da “tolerância zero”. In. *Revista Discursos Sediciosos*, nº 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 111 – 119. O autor trabalha com o argumento de que as mudanças políticas na esfera da segurança indicam que está havendo uma reconfiguração do papel do Estado, no que ele estaria se tornando mínimo na atenção aos direitos fundamentais, sendo potencializada sua capacidade punitiva, dada a necessidade de restringir os movimentos de pessoas indesejáveis e desinteressantes para o capitalismo global.

<sup>55</sup> ZAFARONI, Eugênio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit., 2003, p. 62.

diariamente pequenas infrações que passam despercebidas pela autoridade policial, e que seriam suficientes para a sua detenção temporária, que culminaria na prevenção e inibição de um crime maior.

Cada cidadão deverá estar consciente de que agora deverá respeitar as leis, por mais simples e rotineira que seja e que ninguém estará acima dela.

**Punição àqueles que andarem a margem da lei. Isso é Segurança Sem Tolerância.<sup>56</sup>**

Observe-se, também como exemplo, parte do texto referente aos programas e campanhas da Secretaria de Segurança Pública do Governo Andrés Manuel Lopez Obrador (2000 – 2006) no Distrito Federal mexicano:

Cuando el desorden social es ignorado o no se hace algo para corregirlo, y cuando la autoridad no responde ante la comisión de infracciones y delitos menores, los individuos perciben un clima permisivo en el que proliferan conductas antisociales y se propicia la comisión de delitos más graves. Acciones tales como la venta al menudeo de drogas, personas alcoholizadas en la vía pública, la prostitución o el grafiti, generan un ambiente de impunidad, solapado por una minoría, pero de gran malestar para el resto de los ciudadanos.<sup>57</sup>

Na parte final desta afirmação está contido um erro comum sobre o problema criminal: atribuí-lo a uma minoria (que a Criminologia Positivista considera perigosa, anormal...) em prejuízo do restante da sociedade (sã, honesta, composta por “homens de bem”). Trata-se, pois, daquilo que Alessandro Baratta denomina como “princípio do bem e do mal”, basilar dos sistemas jurídico-penais, onde o bem é representado pela sociedade e o mal pelo criminoso. Contudo, o mesmo autor demonstra como o estrutural-funcionalismo de Emile Durkheim e Robert Merton foi capaz de desfazer tal divisão maniqueísta do problema criminal<sup>58</sup>.

Além disso, as políticas de segregação e criminalização só se sustentam com ações na esfera do judiciário que confirmem a seleção policial orientada por tais estereótipos,

---

<sup>56</sup> GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 3.

<sup>57</sup> [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)

<sup>58</sup> BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1999, capítulo IV.

abrindo-se o correspondente espaço prisional para abrigar o produto desta seleção<sup>59</sup>. Como exemplo desta afirmação podemos citar novamente o documento “*Segurança Sem Tolerância*” do Distrito Federal brasileiro. Trata-se do item 4.2. do referido plano de segurança que tratou da “*Ação coordenada e sistemática, em conjunto com o Poder Judiciário e o Ministério Público, para agilizar os julgamentos*”, e teve o seguinte conteúdo:

Com o aumento do policiamento nas ruas e das ações policiais como um todo, a agilidade da justiça para o julgamento destas pequenas infrações e para aplicação de penas alternativas é fundamental. Sendo assim, serão criadas 20 (vinte) Varas de Juizados Especiais, que somarão às 21 (vinte e uma) já existentes em todo o Distrito Federal.<sup>60</sup>

Esta afirmação sobre os Juizados Especiais confirma o que já dissemos neste artigo sobre a capacidade descriminalizadora da Lei 9099/95 que os instituiu. Trata-se de uma perspectiva de ampliação da justiça penal e não de sua redução, o que contraria frontalmente os pressupostos teóricos e práticos do Direito Penal Mínimo.

### **1.3. Ambiente urbano e qualidade de vida: pontos de contato**

A semelhanças entre os dois modelos – Garantista e Eficientista - reside, antes de mais nada, no seguinte argumento: quando o ambiente é modificado, sendo dotado de melhores equipamentos e serviços, são alteradas as percepções sobre o risco e, em alguns casos, o próprio risco. Por isso a atenção deste estudo recai sobre políticas de segurança locais ou urbanas.

De acordo com Margareth Shaw: “Los alcaldes y los gobiernos locales han llegado a considerar la seguridad en sus comunidades como un *derecho humano fundamental* y un aspecto más de la *calidad de vida*.”<sup>61</sup> Dito de outra forma, o novo marco referencial para a segurança nas comunidades inclui “(...) reconocer que tanto la prevención del delito como la seguridad en las comunidades representan un derecho y una cuestión importante en la calidad de vida.”<sup>62</sup> Como resposta ao “aumento da criminalidade, da violência e da insegurança” pelo

---

<sup>59</sup> “Nós temos inaugurado uma média de três prisões por mês nos últimos 20 anos mas não conseguimos resolver o problema da superlotação. Entre em qualquer presídio nos EUA e você verá duplos beliches em pequenas celas, verá presos dormindo em colchões nos corredores e apertados, ombro a ombro, mesmo em grandes dormitórios.” (LOTCKE, Erick. A dignidade humana e o sistema de justiça criminal nos EUA. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 24. São Paulo: RT, 1997, p. 40).

<sup>60</sup> GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 3.

<sup>61</sup> SHAW, Margareth. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Monografia preparada pela analista principal do Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, s/d, p. iii.

<sup>62</sup> Idem, ibidem.

mundo a autora relata o tipo de resposta Eficientista, que dá maior ênfase à repressão formal, ainda que na perspectiva do Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade<sup>63</sup> (do qual ela é a analista) aposte-se na prevenção comunitária. Em suas declarações podemos observar alguns problemas da resposta Eficientista, que estão entre os vários outros problemas que serão tratados a seguir:

La respuesta de la mayoría de los gobiernos, incluyendo Estados Unidos, ha sido la de endurecer sus leyes y sus sistemas de justicia, aumentando la capacidad de sus cuerpos policiales y los castigos en un esfuerzo por desestimular y reprimir el delito y la violencia. Los gastos ocasionados por la aplicación de la ley han aumentado de manera extraordinaria. Las condenas se han hecho cada vez más fuertes. La cantidad de transgresores enjuiciados y encarcelados ha subido en forma dramática y el personal de seguridad privada ha sobrepasado en número al del sector oficial. Igualmente, los costos de mantenimiento de los sistemas de justicia penal y penitenciario se ha elevado a niveles sin precedentes. Durante este periodo la *prevención* del delito, más que la represión, ha venido cumpliendo un papel secundario. Más aún, la prevención del delito ha sido generalmente considerada como una responsabilidad de la policía. Como lo demostramos en esta monografía, un cambio en el amplio enfoque de la seguridad de las comunidades promete mejores resultados.<sup>64</sup>

Então, um dos parâmetros atuais de avaliação da qualidade de vida das áreas urbanas é a segurança que aproveitam os cidadãos nos territórios determinados. Costumeiramente, os dados utilizados para tal avaliação são procedentes de estatísticas judiciais e policiais sobre os delitos, desconsiderando-se a chamada “cifra oculta” da criminalidade, composta daqueles eventos que não são registrados pelas instituições oficiais que se ocupam desta matéria<sup>65</sup>. Para

---

<sup>63</sup> O CIPC é uma rede de personalidades, operadores e estruturas, que se ocupam de vários aspectos da prevenção social. A prioridade deste centro é a organização de laboratórios de pesquisa e o confronto entre experiências e projetos no quadro da Conferência das Nações Unidas. (PROGETTO CITTÀSICURE. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996, p. 3).

<sup>64</sup> SHAW, Margaret. Ob. Cit., s/d, p. 1.

<sup>65</sup> Como bem lembra Vera Regina Pereira de Andrade, “(...) há várias décadas, a atenção dos criminólogos se viu atraída para um fenômeno que, num enfoque ainda não especificamente crítico do sistema penal, foi chamado de “cifra negra”, “cifra obscura” ou “zona obscura (*dark number*) da criminalidade, designando a defasagem que medeia entre a criminalidade real - isto é, as condutas criminalizáveis efetivamente praticadas - e a criminalidade estatística (oficialmente registrada)”.

Numa perspectiva crítica, o número representado nas estatísticas criminais a partir de várias fontes passou a representar, porém, um elemento importante na verificação da atuação do sistema penal em relação aos seus diferentes destinatários, juntamente com a análise do que se conhece como criminalidade de “colarinho branco”,

o caso mexicano podemos citar como exemplo do comprometimento que elas significam na visão geral sobre a criminalidade os dados obtidos nas pesquisas de vitimização, que é um dos métodos utilizados para apreciar a diferença entre a criminalidade real e a criminalidade aparente:

Es interesante destacar que la tasa de acciones violentas entre los encuestados y sus familias declinó constantemente entre 1995 y el año 2000, de un 28% a un 19%. Lo anterior va en contrario a la percepción generalizada de que el delito se ha incrementado en México durante ese período.

También es importante subrayar que en mayor parte de los años en los cuales la encuesta se llevó a cabo, los encuestados que sufrieron algún hecho violento (60%) reportaron no haber realizado denuncia legal alguna por el delito.<sup>66</sup>

Além disso, um dos problemas urbanos da atualidade é a oferta de serviços para as populações pobres, que também são as mais vulneráveis aos riscos de vitimização e criminalização. A descrição de Sueli Schiffer sobre a situação das cidades brasileiras na atualidade chama a atenção para a desigualdade que acompanha o crescimento das mesmas:

O que se observa neste início do século XXI no Brasil é a continuidade da tendência das últimas décadas de menor crescimento populacional associado à consolidação do processo de urbanização em praticamente todas as grandes regiões do país. (...) A distribuição dos serviços públicos urbanos não tem apresentado evolução capaz de suprir as carências de infraestrutura básica, como habitação, educação e saneamento, em especial no que se refere à população de baixa renda.<sup>67</sup>

Contudo, de acordo com o “*Informe mundial sobre a violência e a saúde*”, da Organização Mundial da Saúde, a melhoria das condições de infraestrutura urbana, tanto física quanto socioeconômica, é uma das medidas de prevenção primária da violência, estando

---

demonstrando a lógica do controle social. Nesse sentido, acrescenta a autora supracitada, definindo ainda melhor o alcance ou os limites deste fenômeno: “(...) as estatísticas criminais possibilitaram também a conclusão de que a cifra negra varia em razão da classe de estatística (policial, judicial, ou penitenciária): nem todo delito cometido é perseguido, nem todo delito perseguido é registrado; nem todo delito registrado é averiguado pela polícia, nem todo delito averiguado é denunciado; nem toda denúncia é recebida; nem todo recebimento termina em condenação”. (ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina. p. 402 - 404).

<sup>66</sup> LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Ob. Cit., s/r, 21/01/03, p. 6.

<sup>67</sup> SHIFFER, Sueli Ramos. Tendências da distribuição da população urbana e dos serviços básicos no Brasil: 1980 – 2000. Distinções com Argentina e México. In. *Cadernos Prolam*, p. 2. [www.usp.br/prolam/cadernos](http://www.usp.br/prolam/cadernos) - Acesso em 23 de março de 2006.

incluída dentre as medidas recomendadas para promover respostas de prevenção do problema<sup>68</sup>. Apesar disso, poucos são os projetos que consideram tal recomendação, mas as diferenças relatadas acima, que se procedem na administração dos espaços e dos serviços urbanos, têm repercussões no desenho e na implementação de políticas de segurança repressivas. Existem, inclusive, grandes confusões em torno dos conceitos com os quais se trabalha na atualidade, não sendo precisa a distinção entre políticas Garantistas e Eficientistas. O problema contido na referência à qualidade de vida, quando ela é assumida como meta pelo discurso criminalizador, é o da contaminação deste espaço de discussão por discursos e práticas repressivas. Benoni Belli expõe um dos argumentos utilizados na instrumentalização desta desigualdade, no qual o pretexto é a qualidade de vida:

Na prática, a Tolerância Zero representa jogar nas malhas da justiça criminosos leves, uma vez que se pressupõe que as infrações pequenas que afetam a “qualidade de vida” constituem a ponta do iceberg. Assim, a lógica absurda constitui em julgar hoje os criminosos leves com base na suposição de que as pequenas infrações afetam a qualidade de vida constituem o chamariz natural para a ação dos bandidos mais perigosos.<sup>69</sup>

Tais observações evidentemente não significam que políticas Garantistas não contenham preocupações com qualidade de vida, pois os seus significados dependem de pontos de vista teóricos, assim como dependem das realidades socioeconômicas, culturais e normativas a que estejamos nos referindo. Por exemplo, no “*Informativo anual da Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2002 – 2003*” (México)<sup>70</sup> constam afirmações como:

Una de las estrategias claves en el combate a la delincuencia en Nueva York fue la Iniciativa por la Calidad de Vida. La Iniciativa por la Calidad de Vida tiene su antecedente en la teoría de las ventanas rotas de los criminólogos J. Wilson y G. Kelling, la cual sostiene que el tolerar infracciones y delitos menores genera un ambiente propicio para la comisión de delitos más graves.

(...)

Con este antecedente, Giuliani puso en marcha una reestructuración a fondo del Departamento de Policía en el que se

---

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Informe mundial sobre la violència y la salud*. Sinopsis. Ginebra, 2002, p. 9 - Recomendación nº. 4.

<sup>69</sup> BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. XVI.

<sup>70</sup> GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 4.

reasumió la función de “mantenimiento del orden”, la cual había sido desplazada en las últimas décadas únicamente por la de “combate al crimen”.<sup>71</sup>

A aposta contida nesta mudança de foco – do combate ao crime para a manutenção da ordem – faz parte de uma constatação que está clara na teoria criminológica sobre segurança e insegurança, que é a diferença entre a segurança objetiva e a segurança subjetiva. Os mal-estares sociais da atualidade são atribuídos à presença do desvio criminal, aonde o medo vai se associar à criminalidade por via simbólica. Conforme explica Massimo Pavarini, atrás da palavra insegurança estão localizados todos os incômodos, as dificuldades, as mudanças sociais, políticas e todas as transformações profundas que uma sociedade assume<sup>72</sup>. Para ele a criminalidade é um tópico clássico do Estado Social, no qual diversos fenômenos heterogêneos tidos como perigosos são agrupados como risco social em torno desse conceito.

O sentimento de insegurança das grandes cidades é reforçado pelo distanciamento dos cidadãos<sup>73</sup>, ou o que se pode chamar de “rompimento das relações verticais de comunicação”, pelo abandono dos espaços sociais<sup>74</sup>, e pela desconfiança dos cidadãos, uns em relação aos outros e destes com as instituições oficiais, instituições que não tem se mostrado capazes de responder aos anseios da população em desfrutar uma maior qualidade de vida, idealizada através do conceito de segurança.<sup>75</sup> O sentimento de insegurança é um indicador de

---

<sup>71</sup> Idem, p. 49.

<sup>72</sup> PAVARINI, Massimo. Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad: una visión entre el centro y el margen. In: TENORIO TAGLE, Fernando; PAVARINI, Massimo; PÉREZ CARRILLO, Agustín. *Seguridad pública: Tres puntos de vista convergentes*. México: Coyoacán, 2006, p. 11-109.

Quanto a essa temática, Wilfried Hassemer também distingue medo da criminalidade da própria criminalidade com as seguintes palavras: “Criminalidade e medo do crime não são como a coisa e sua imagem no espelho. Sentimentos de ameaça e insegurança não são meros reflexos de ameaças reais, mas também consequência de circunstâncias da des-solidarização e intranquilidade sociais”.

Ele adverte ainda que é o sentir-se ameaçado da população que determina as políticas de segurança pública, e acrescenta: “(...) não existe a mais remota relação causal entre ameaça e sentimento de ameaça, pelo contrário: há mais medo do crime entre grupos sociais onde a probabilidade de ser sua vítima é mais remota. A recíproca também é verdadeira.” (HASSEMER, Wilfried. Ob. Cit., 1993, p. 73).

<sup>73</sup> Em 1844, Friedrich Engels, ao observar os londrinos nas ruas, já falava da “pulverização dos seres humanos, postos uns ao lado dos outros sem qualquer sentimento de terem algo em comum” com as seguintes palavras: “A brutal indiferença e a insensibilidade do isolamento com que cada um se concentra em seus interesses privados aparece de modo mais chocante e perturbador na medida em que esses indivíduos estão amalgamados em espaços cada vez menores. Ainda que saibamos que essa solidão e esse egoísmo empobrecedor constituem um princípio básico da sociedade atual, em nenhum lugar esse princípio se manifesta tão desavergonhadamente e com tanta desenvoltura como aqui, na multidão da grande cidade”. (KONDER, Leandro. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, Robert Moses (Org.). *Olhares sobre a cidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1994, p. 76.)

<sup>74</sup> “Sente-se inseguro porque abandonou os espaços e abandonou os espaços porque se sente inseguro”. O sentimento de segurança deve surgir onde as pessoas se conhecem, se encontram e ocupam pacificamente a cidade. (CATTOLI, Nadia. Bologna: vivere insieme la città. In: *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 6).

<sup>75</sup> Também Lolita Aniyar de Castro, ao abordar especificamente a realidade latino-americana, orienta seu discurso, nesse sentido, da seguinte maneira: “El sentimiento de inseguridad ciudadana ha sido reconocido por los



desordem no cotidiano da vida urbana; ele reúne boa parte da população brasileira e mexicana em torno ao problema, dando origem às já conhecidas demandas dos cidadãos por estratégias repressivas, que desqualificam as políticas preventivas como respostas possíveis, uma vez que a perspectiva preventiva não tem o mesmo apelo que tem a Política Criminal de emergência.

Os projetos desenvolvidos na Região italiana de Emília Romagna nas últimas décadas pretenderam estimular a participação dos cidadãos, bem como das agências oficiais de controle e o serviço social, procurando sempre alcançar o consenso da população em torno das políticas<sup>76</sup>. O objetivo desses projetos foi responder às demandas sociais por segurança, atingindo os problemas concernentes à criminalidade levantados pelas pesquisas, como as de vitimização, que revelam uma representação subjetiva da realidade. Foram priorizados projetos que estivessem em condições de proporcionar uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos, ainda que não se produza, com isso, a tão esperada sensação de segurança. Sendo assim, a implementação das ações de prevenção integrada nos bairros<sup>77</sup> da Região Emília-Romagna compreendeu quatro etapas<sup>78</sup>:

**Primeira:** verificação das necessidades de segurança;

**Segunda:** socialização das informações em encontros públicos com a população dos bairros;

**Terceira:** organização de observatórios locais, em condições de identificar os problemas e suas variações, assim como o monitoramento dos projetos;

**Quarta:** elaboração, implementação e avaliação dos projetos.

Utilizando a linguagem da medicina preventiva<sup>79</sup>, o modelo de prevenção integrada desenvolvido por “*Città Sicure*” diferencia a prevenção primária, secundária e terciária, devendo ser feita ainda uma distinção entre as atividades orientadas a ofensores, vítimas e

---

expertos como de gran impacto en la calidad de vida, y en las actitudes de la comunidad hacia sus dirigentes.” (ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Notas para la discusión de un control social alternativo*. S/R., p. 87).

<sup>76</sup> Há que se dizer também que nesta Região se desenvolve um estudo que já pode ser considerado clássico sobre capital social (PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: FGV, 1992), justamente por suas características sociais, políticas e econômicas que favorecem políticas públicas cooperativas.

<sup>77</sup> Há um consenso nestas novas políticas preventivas de que a dimensão territorial mais indicada para o desenvolvimento de estratégias é a dos bairros (PAVARINI, Massimo. I rischi della prevenzione. In. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 2, 1992, p. 10.)

<sup>78</sup> AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di ‘prevenzione integrata’. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 102.

<sup>79</sup> A medicina preventiva faz, normalmente, uma distinção entre prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária envolve a atenção em baixar as taxas de novas ocorrências, por iniciativa de algumas medidas direcionadas ao público em geral, para conter as circunstâncias de contágio, antes que este sofra da doença. A prevenção secundária envolve algumas formas de intervenção direcionadas a grupos ou indivíduos, diagnosticados como portadores dos sintomas da doença. Nesse caso são empregadas técnicas de diagnose para identificar os grupos de risco. A prevenção terciária é direcionada àqueles que já sofrem da doença, consistindo em curá-la e prevenir as complicações e/ou recorrências. (VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. In. *Criminal Justice Abstracts*, September, 1991, p. 1).

situações.

Com a finalidade de reduzir o risco de desvios e crimes estabeleceu-se que a prevenção de natureza primária dirige-se indistintamente a todos os sujeitos de uma comunidade, com o objetivo de conter as condições de depreciação socioeconômicas e educacionais que possam favorecer os processos de marginalização. A prevenção secundária compreende políticas voltadas somente aos grupos de risco ou mesmo aos sujeitos identificados como potencialmente desviantes, incidindo, por exemplo, sobre seu estado de indigência. A terciária refere-se às ações voltadas à redução do risco de reincidência, ou seja, dirige-se àqueles sujeitos que já sofreram processos de criminalização, reduzindo os efeitos da marginalização social, ou mesmo elevando os níveis de controle em relação a eles.

Para a redução dos riscos de vitimização a prevenção primária é voltada a todas as pessoas, sem levar em consideração as diferenças de exposição ao risco de se tornarem vítimas, incentivando comportamentos de autoproteção. A secundária destina-se aos sujeitos identificados como vítimas em potencial, como são aqueles pertencentes a determinadas categorias profissionais, ou grupos reconhecidos como vulneráveis. A terciária é direcionada àqueles que já sofreram experiências de vitimização, possibilitando o socorro e solidariedade aos mesmos no próprio bairro.

Com o objetivo de intervir sobre as situações, a prevenção primária visa reduzir as oportunidades de consumação dos delitos do ponto de vista ambiental. A secundária é voltada àqueles lugares nos quais o risco da criminalidade é maior, ou àqueles que a comunidade percebe como inseguros. A terciária é destinada a recuperar lugares onde reiteradas vezes ocorrem delitos.<sup>80</sup>

O modelo de prevenção integrada proposto pode ser representado pelo quadro que segue:

#### **MODELO DE PREVENÇÃO INTEGRADA**

	ofensores	vítimas	situações
Primária	1	4	7
Secundária	2	5	8
Terciária	3	6	9

Em que pese se tratar de um modelo, o que já equivale dizer que existem limitações, há um resíduo do Paradigma Etiológico neste modelo, mas também há um largo espectro do

---

<sup>80</sup> Para uma explicação mais detalhada do modelo a referência principal em português é DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005, p. 120 – 124.

problema criminal envolvido na determinação em conseguir agir antes da ocorrência de conflitos, o que já se revela como um diferencial significativo se compararmos este modelo a outros modelos restritos à órbita do Sistema Penal. Não se busca somente a queda dos índices criminais, ainda que isso seja um resultado desejado, e mais do que isso, não se busca a redução do crime pelo reforço de políticas excludentes e sim o alcance de situações harmônicas no cotidiano pela via da inclusão social da diferença. Com este objetivo colocado, ainda que seja no discurso, permite-se que haja uma perspectiva de continuidade para o desenvolvimento teórico e para iniciativas políticas nas quais os direitos fundamentais não sejam abandonados como pontos de partida. É esta a prevenção integrada que se desenvolve na Região Emília-Romagna durante a última década do século XX.

No México houve a recepção desta perspectiva que estamos chamando de Garantista na área da segurança urbana, pelo menos no plano acadêmico. Em 1998 foi elaborado no México o “*Protocolo de Investigación Ciudades Seguras*”, após diversas reuniões de pesquisadores com a equipe italiana do “*Progetto Città Sicure*”. Foi aprovado, então, um projeto para cinco anos (1999 – 2003), onde foram envolvidas quatro cidades – México, Campeche, Querétaro y Tlaxcala, selecionadas por causa da “(...) historia diversa que han experimentado desde sus orígenes y a que en la actualidad son gobernadas por administraciones de partidos políticos distintos”<sup>81</sup>. A Universidade Autônoma Metropolitana - Unidade Azcapozalco (Cidade do México) - foi a instituição responsável pelo projeto e o titular da linha de investigação era o Professor Fernando Tenorio Tagle, tendo sido vinculadas ao projeto as universidades autônomas de Querétaro, de Tlaxcala e de Campeche.

De acordo com declaração da responsável pelo projeto em Campeche – Alma Lorena Falcón Lozada – o objetivo foi “(...) establecer las políticas adecuadas para reducir los índices delincuenciales y la solución al fenómeno criminal a través de la educación, trabajo, salud, vivienda digna y respeto a los derechos fundamentales”<sup>82</sup>. De acordo com a professora o projeto estudou “(...) las políticas de seguridad ciudadana existentes hasta hoy, ya que el tema de la prevención del delito ha estado presente a lo largo de las organizaciones estatales y en ocasiones se publicitan como una de las problemáticas prioritarias a encarar por las políticas gubernamentales, como ocurre este fin de siglo no sólo en México sino en todo el mundo”<sup>83</sup>. Além disso, o projeto pretendeu, com a base teórica do Garantismo Penal, apresentar novas

---

<sup>81</sup> TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I. Universidade Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Sección de Obras de Política y Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 9.

<sup>82</sup> Disponível no endereço [www.uacam.mx/uacm.nsf/pages/ciudad](http://www.uacam.mx/uacm.nsf/pages/ciudad) em 31/05/2003.

<sup>83</sup> Idem.

opções políticas legislativas e institucionais que modificassem a realidade criminal do país.

Entretanto, pode-se observar nas declarações transcritas que algumas das questões teóricas anteriormente colocadas aparecem sob outro enfoque: as políticas sociais e o respeito aos direitos fundamentais poderiam não só reduzir a delinquência como também de solucionar o problema da criminalidade. Este é um indicativo de interferência entre dois modelos teoricamente divergentes.

#### **1.4. Considerações Finais**

A Política de Segurança Urbana desenvolvida desde a virada do Século XXI em diante apresenta, pois, influência dos modelos teóricos expostos neste trabalho e pode ser traduzida em alguns elementos principais:

1. Intervenções locais a partir do conceito de qualidade de vida e melhoria do ambiente urbano;
2. Políticas de prevenção de conflitos cotidianos.

Contudo, neste trabalho destacamos estes elementos não por serem os únicos, mas porque conseguem expressar de forma clara uma divergência teórica: a política de tolerância zero visa o controle ambiental situacional por meio de respostas repressivas; a política da nova prevenção também considera importante a intervenção no meio urbano, porém de forma preventiva e articulada com outros atores e agências do sistema de controle social.

O resultado, em termos práticos, da estratégia repressiva, é o crescimento da população prisional por condutas que se poderia classificar como “de menor potencial ofensivo”. Por sua vez, as estratégias de qualidade de vida dificilmente persistem em razão da sua precária sustentabilidade, visto que não são estratégias lucrativas como as que movem a já conhecida “indústria do controle do crime”<sup>84</sup>.

Para além do diagnóstico das últimas décadas, é preciso retomar os pressupostos que conduziram ao debate sobre políticas de segurança urbana num modelo Garantista. Não é possível pensar numa contenção dos efeitos negativos do sistema penal, em especial da seletividade, ou das demandas punitivas que ameaçam o paradigma do Estado de Direito, sem buscar alternativas para o subsistema de segurança. Em outras palavras, uma dogmática jurídica Garantista somente é possível se for pensada como uma das estratégias de uma alternativa global para o sistema penal que, inclui, necessariamente uma política criminal Garantista.

---

<sup>84</sup> CHRISTIE, Nils. Ob. Cit., 1998.

## Referências:

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas na ciência e no senso comum. In. *Sequência*. Florianópolis: UFSC, 1995.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Notas para la discusión de un control social alternativo*. S/R.
- ARNAUD, André-Jean et alli. *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di ‘prevenzione integrata’. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BARATTA, Alessandro. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. In. *Fascículos de Ciências Penais*, n. 2. Porto Alegre: SAFE, 1993.
- BARATTA, Alessandro. *O conceito de segurança na Europa*. Rio de Janeiro: UCAM, 2000. *Mimeo*.
- BARRETO RANGEL, Gustavo. Política de prevención social. In. *Revista Mexicana de Justicia*. N. 2, vol IX, Procuraduria General de la Republica. Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Abril – Junio, 1991.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1996.
- BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BELLI, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. In. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 58, 2000.
- BERGALLI, Roberto et alli. *El pensamiento criminológico I: un análisis crítico*. Bogotá: Temis, 1983.
- BOLÍVAR OSUNA, Lúgia. La reforma del sistema judicial en Venezuela. In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 151 – 171.
- BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- BRATTON, William & ANDREWS, William. Crimen y castigo: lo que hemos aprendido acerca del trabajo policiaco. *City Journal*, Manhattan Institute for Policy Research. Spring, 1999. ([http://www.city-journal.org/html/9\\_2\\_what\\_weve\\_learned.html](http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_learned.html) Acesso em 08/03/2006).
- BRODEUR, Jean-Paul. Comentários sobre Chevigny. In. MÉNDEZ, Juan E.; O’DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: O não-estado de direito na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CATTOLI, Nadia. Bologna: vivere insieme la città. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.
- CHRISTIE, Nils. *A indústria do controle do crime*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell’arte. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, nº 7, giugno, 1996.
- DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. En búsqueda de un concepto de “Nueva Prevención”. In. *Revista Anthropos*, nº 204, Barcelona, 2004.

DORNELLES, João Ricardo. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FORLIVESI, Lucia; TASCON-MENNETRIER, Clotilde e PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, nº 1, marzo/aprile, 1995.

FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Manifesto de las ciudades: seguridad y democracia*. Nápoles, 2000.

GARCIA GARCIA, Guadalupe Leticia. *Derecho ejecutivo penal: análisis de la aplicación de la pena en México*. México: Porrúa, 2005.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Actividades*. Leonel Godoy Rangel, abril, 2001.

GONZÁLES VIDAURRI, Alicia; SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Criminología*. México: Porrúa, 2005.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d.

HASSEMER, Wilfried. *Três temas de direito penal*. São Paulo: ESMP, 1993.

KARAM, Maria Lúcia. *De crimes, penas e fantasias*. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

KONDER, Leandro. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, Robert Moses (Org.). *Olhares sobre a cidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

LARRAURI, Helena. *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI, 1991.

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. *Datos mundiales sobre los sistemas de justicia criminal*. México, 2003. *Mimeo*.

LOTCKE, Erick. A dignidade humana e o sistema de justiça criminal nos EUA. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 24. São Paulo: RT, 1997.

NASPOLINI, Samyra Haydêe. *O minimalismo penal como política criminal de contenção da violência punitiva*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1995.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Sinopsis. Ginebra, 2002, p. 9 - Recomendación nº. 4.

PAVARINI, Massimo. I rischi della prevenzione. In. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 2, 1992.

PAVARINI, Massimo. Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad: una visión entre el centro y el margen. In. TENORIO TAGLE, Fernando; PAVARINI, Massimo; PÉREZ CARRILLO, Agustín. *Seguridad pública: Tres puntos de vista convergentes*. Mexico: Coyoacán, 2006, p. 11-109.

PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Diagnóstico sobre la seguridad pública en México. Centro de Análisis e Investigación Fundar. Abril, 2004 – [www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF) - Acesso em 18 de julho de 2006.

PIÑERA SÁNCHEZ, Fernando. Irrenunciabilidad del Estado al fin esencial de la seguridad pública. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). *Política criminal: la reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*. México: Universidade Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Derecho, 2003.

PROGETTO CITTÀSICURE. *Il forum europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: FGV, 1992.

- ROBERT, Philippe. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003.
- ROMERO VÁZQUEZ, Bernardo. Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción; el caso de la política de tolerancia cero. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminales*, nº 29. São Paulo: RT, 2000.
- SHAW, Margaret. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Monografia preparada pela analista principal do Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, s/d.
- SHIFFER, Sueli Ramos. Tendências da distribuição da população urbana e dos serviços básicos no Brasil: 1980 – 2000. Distinções com Argentina e México. In. *Cadernos Prolam*. www.usp.br/prolam/cadernos - Acesso em 23 de março de 2006.
- SILVA, Fernando de Barros e. Dias vê retrocesso político na segurança. In. *Folha de São Paulo*, 27 de janeiro de 2002.
- STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). *Brasília: dimensões da violência urbana*. Brasília: UnB, 2005.
- TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminologia crítica*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I – Sección de obras de Política y Derecho. México: FCE, 2002.
- VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. In. *Criminal Justice Abstracts*, September, 1991.
- WACQUANT, Loïc. A globalização da “tolerância zero”. In. *Revista Discursos Sediciosos*, nº 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- ZAKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 123 – 132.
- ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Criminología: Aproximación desde um margen*. Bogotá: Temis, 1988.
- ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo *et alli*. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ZEPEDA LEUCONA, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDAC, 2004.