

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

MAURÍCIO ROBERTO MONIER ALVES FILHO

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL FORMAL: a necessidade do sistema
penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas

São Luís
2014

MAURÍCIO ROBERTO MONIER ALVES FILHO

**SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL FORMAL: a necessidade do sistema
penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel
Guimarães

São Luís

2014

Alves Filho, Maurício Roberto Monier

Segurança pública e controle social formal: a necessidade do sistema penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas / Maurício Roberto Monier Alves Filho. — 2014.

79 f.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientador: Cláudio Alberto Gabriel Guimarães.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Sistema penal 2. Segurança pública 3. Controle social formal. II. Título.

CDU 343.2.01

MAURÍCIO ROBERTO MONIER ALVES FILHO

**SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL FORMAL: a necessidade do sistema
penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães (Orientador)

Doutor em Criminologia e Direito Público

Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, sem o qual nada haveria.

Agradeço, igualmente, aos meus pais e ao meu irmão, a base de tudo.

Aos meus avós paternos, *in memoriam*, Luís Augusto Monier Alves e Ione Ribeiro Alves, pela lição de honestidade e seriedade para com a vida.

Aos meus avós maternos, Valentim Costa e Dina Áurea Serra Costa, pelas agradáveis narrativas da baixada maranhense.

Aos meus tios e tias agradeço pelo apoio necessário.

Aos amigos, pelos bons e maus momentos.

Agradeço, ainda, aos professores da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) pelas relevantes lições ao longo do curso de Direito.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães, agradeço pelo exemplo de compromisso acadêmico e profissionalismo.

Por fim, agradeço a todos que, de certa forma, me ajudaram ao longo dessa caminhada.

“O valor de um Estado, afinal de contas, é o valor dos indivíduos que o constituem”.

(Stuart Mill, Ensaio sobre a liberdade, p. 201).

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade abordar o tema concernente à segurança pública, a partir da necessidade do sistema penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas. Com tal desiderato, faz-se necessário traçar um breve panorama histórico sobre a constituição do controle social formal, como forma de demonstrar como se deu o processo de monopolização estatal do direito de punir as condutas criminosas praticadas no bojo das relações sociais. Nesse diapasão, após as considerações apresentadas, procederá o trabalho à análise das teorias criminológicas que contestam as esferas de justificação e legitimação dos campos institucionais do direito de punir estatal ao longo dos tempos. Em seguida, o tema será abordado a partir de uma perspectiva encartada no âmbito das sociedades contemporâneas, pautando-se a discussão na necessidade do controle social formal e, por via de consequência, do sistema penal e de suas implicações pragmáticas para as atividades de controle da criminalidade e violência.

Palavras-chave: Segurança pública. Controle social formal. Sistema penal. Direito de punir. Ordem pública.

ABSTRACT

This study aims to address the theme related to public security. Starting from the need of the penal system for the maintenance of public order in contemporary societies. With this purpose, it is necessary to trace a brief historical overview of the constitution of formal social control as a way of showing how was the process of state monopolization of the right to punish criminal acts committed in the midst of social relations. In this vein, after the presented considerations, the analysis of criminal theories opposite to the justification and legitimization of institutional spheres of the right to punish state will proceed over time. Then the matter will be addressed from a perspective inset within contemporary societies. Along with, the discussion will be based on the needing of formal social control and the criminal justice system and its pragmatic implications for control activities of crime and violence.

Keywords: Public security. Formal social control. Criminal justice system. Right to punish. Public order.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL FORMAL: o Estado como ente provedor da ordem pública	11
2.1	Aproximações iniciais: o processo de coletivização da ordem pública	11
2.2	Aproximações conceituais pertinentes	14
2.3	Aproximações históricas: o processo de constituição das esferas do controle social formal	17
3	SISTEMA PENAL E CRIMINOLOGIA DO CONFLITO	24
3.1	Sistema penal e criminologia: do consenso ao conflito	24
3.2	Criminologia crítica e sistema penal: ordem pública para quem?	30
3.2.1	Aproximações epistemológicas: o paradigma do <i>labeling approach</i>	30
3.2.2	Criminologia crítica e sistema penal: ordem pública para quem?	33
3.2.3	Política criminal “alternativa”: por uma sociedade mais igualitária	39
3.3	À guisa de conclusão...	42
4	SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL FORMAL: a necessidade do sistema penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas	44
4.1	Recapitulando	44
4.2	A ordem pública nas sociedades contemporâneas	48
4.3	Perspectiva teórica: as esferas de justificação e legitimação do Direito Penal subjetivo nas sociedades contemporâneas	52
4.4	Enfoque pragmático: Nova York e o programa de Tolerância Zero	61
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Falar em segurança pública é, certamente, romper com as fronteiras disciplinares existentes nas ciências sociais. Se é que, de fato, existem delimitações claras nesse âmbito. Na discussão, fala-se em pontos e elementos teóricos do Direito, da Sociologia, da Antropologia e da Ciência Política, por exemplo. Um tema tão interessante requer uma abordagem multidisciplinar e detidamente acurada sobre certas questões fundamentais para o estudo. Esta é a razão primordial para que nesse trabalho monográfico, diante do avanço teórico pretendido, tenha-se rompido com a ortodoxia do marco teórico a ser adotado, razão pela qual não será adotada nenhuma perspectiva teórica em particular, mas sim um diálogo entre certos pensamentos que se complementam no estudo da hipótese a ser desenvolvida.

Atualmente, o tema da segurança pública é levantado de modo recorrente na pauta das principais preocupações dos governos, das autoridades públicas e da população em geral. Sob ponto de vista histórico, as propostas voltadas à superação dessa realidade essencialmente perpassaram e ainda, em sua maioria, continuam apostando no sistema penal (Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos de Execução Penal), ainda que sejam vastas as críticas a esse monopólio por parte dessas instâncias, o que enseja profunda discussão sobre as esferas de justificação e legitimação dessa tendência frente aos posicionamentos doutrinários atuais.

Este trabalho procurou explorar as questões centradas nos arranjos organizacionais historicamente institucionalizados na manutenção da ordem pública, entendida aqui como o estado de manutenção de patamares socialmente toleráveis de criminalidade. Em outros termos, a partir de uma análise histórica que remonta as primeiras estruturas de polícia criadas já no Império Romano, sob Otávio Augusto, até a consolidação desse aparato institucional no processo de formação do Estado-Nação, buscou-se demonstrar como se desenvolveu o processo de evolução e racionalização das atividades estatais de combate à criminalidade e violência nos mais diversos contextos institucionais e sociais.

Partindo-se da hipótese de necessidade do controle social formal e, por certo, do sistema penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades, a argumentação defendida ao longo desse trabalho perpassa uma espécie de dualidade teórico-pragmática: isto é, entende-se que a sustentação teórica que envolve a hipótese adotada deve ser discutida à luz das questões voltadas às esferas de legitimação e justificação do *ius puniendi* (direito de punir estatal) na contemporaneidade, como também a partir de um enfoque prático, um caso concreto que, da mesma forma, envolva a hipótese a ser trabalhada.

Importante ressaltar que, para a construção teórica relacionada no trabalho, foram discutidos igualmente os aspectos contrários à retórica defendida no texto. Nesse sentido, procurou-se explorar alguns elementos cognitivos de criminologia, notadamente as teorias mais importantes no enfoque crítico ao aparato estatal de controle social formal, como o *Labeling Approach* (Teoria da Rotulação) e a Criminologia Crítica. Esses aporte teóricos, como se sabe, inovaram a perspectiva criminológica até então produzida, ao questionarem as esferas de justificação e legitimação do *ius puniendi* ao longo da história, sobretudo no que diz respeito entre a relação do capitalismo e do sistema jurídico-penal.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, sob a perspectiva teórica discutida – de inspiração claramente marxista –, o aparato institucional construído no curso da própria estruturação do Estado esteve, em boa medida, coligado aos interesses e privilégios da força produtiva e das classes dominantes, o que, por certo, criou um sistema punitivo altamente seletivo e discriminatório, como se pode notar quando da análise da clientela do controle social formal: notadamente os mais pobres, desocupados e outros indivíduos dispensáveis sob a ótica da força produtiva. Neste aspecto, não se poderia justificar e nem legitimar o direito de punir estatal claramente a serviço de interesses tendenciosos e puristas em uma conjuntura como a atual.

De outro lado, estabelecendo uma relação causal entre as desigualdades sociais e as práticas delituosas, a análise teórica em comento toma o sistema penal como um arranjo organizacional sistematicamente opressor e produtor da violência, uma vez que as verdadeiras causas da criminalidade não estariam, em princípio, no campo de sua alçada institucional. Estabeleceu-se, pois, um verdadeiro círculo vicioso de produção dos delitos, uma vez que, ao dirigir-se a estratos sociais previamente selecionados, o sistema penal aprofundaria, de modo contundente, as já intensas desigualdades estruturais, o que levaria certos indivíduos a cometerem delitos e atos violentos.

Sob essa perspectiva, os defensores deste modelo criminológico, acreditam que o único viés palpável para a diminuição das taxas de criminalidade estaria voltado para aspectos estruturais, isto é, de profundas alterações na ordem social, com o objetivo de se alcançar uma sociedade mais igualitária. Assim, em ambientes socialmente desiguais não havia que se falar em políticas de segurança pública no âmbito do controle social formal, uma vez que o sistema penal não teria elementos institucionais de atribuição para lidar com o fenômeno criminoso. O crime, portanto, na condição de elemento social, somente poderia ser tratado pelas esferas de tomada de decisão a partir de reformas estruturais nas sociedades.

Todo esse conjunto teórico histórica e criminologicamente trabalhado passa a ser analisado à luz das implicações democráticas das sociedades contemporâneas. Em outras palavras, procura-se responder o que, de fato, justificaria e legitimaria a atuação do *ius puniendi*, e por via de consequência, de todo o aparato organizacional do controle social formal na atividade de manutenção da ordem pública. Se realmente a hipótese defende a necessidade do sistema penal para o combate à criminalidade e violência nas sociedades atuais, o que sustentaria tal afirmação? Existe governabilidade estatal, no âmbito de segurança pública, sobre o fenômeno criminoso?

Questões como essas, certamente, são muito controversas, gerando inúmeros debates na doutrina. Entretanto, partindo-se do ideário de que o Estado possui órgãos e agências públicas com destinação diversas, ou seja, com finalidades determinadas a partir de sua constituição, entende-se que os problemas afetos à segurança devem ser tratados, pelo menos de modo predominante, nas esferas de controle social formal, mais especificamente do sistema penal. Este campo de atuação estatal é que possui capacidade de lidar de modo racional e efetivo com a manutenção da ordem pública, sendo imprescindível a sua intervenção nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, novamente volta-se à questão de justificação e legitimação do direito de punir estatal na contemporaneidade. Assim, a partir do exame de um caso concreto (enfoque pragmático-argumentativo), como o que aconteceu na cidade de Nova York, na década de 1990, procura-se analisar, já sob ponto de vista prático, como a hipótese pode ser discutida na realidade fática. Em outros termos, busca-se avaliar qual o papel que o sistema penal, e em particular o trabalho policial, desempenhou nessa conjuntura institucional amplamente conhecida de redução das taxas de criminalidade e violência urbana.

Estes são os principais pontos de argumentação do presente trabalho. A adoção de caracteres argumentativos teóricos e práticos, nesse sentido, fez-se necessária, uma vez que é interessante consignar elementos teóricos e pragmáticos de argumentação para a sustentação cognitiva da hipótese apresentada. Dessa forma, a discussão perpassa não só os caracteres de fundamentação (justificação e legitimação do direito de punir), como também análise do modo como estas esferas se entrelaçam na realidade fática, em se tratando da atividade de manutenção da ordem pública nas sociedades hodiernas.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL FORMAL: o Estado como ente provedor da ordem pública

2.1 Aproximações iniciais: o processo de coletivização da ordem pública

A segurança pública é, indubitavelmente, um dos temas de maior relevância para o atual debate político nas sociedades modernas. O controle institucional da criminalidade constitui atribuição inerente ao ideário de Estado, cuja concepção, que remonta às bases teóricas e ideológicas do contrato social, sustentou-se na promessa de segurança para os indivíduos¹. Pode-se afirmar, inclusive, que a legitimidade dos governos atuais depende, em boa medida, da garantia de estabilidade política e consequente desenvolvimento das atividades socioeconômicas² proporcionados pela manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas.

O Estado, portanto, é figura proeminente quando a pauta de discussão é a segurança pública. Contudo, não se pode afirmar que a atividade de combate ao crime tenha, ao longo da história, manifestado caracteres genuinamente públicos. Inicialmente, as sociedades ocidentais a conceberam como atribuição de cunho privado³, sem maiores intervenções por parte de um poder central. Ao longo da evolução política das sociedades, entretanto, as preocupações com a criminalidade e a violência passaram a envolver interesses

¹ Assim observa Hobbes (2006, p. 141), para quem o contrato social e, por via de consequência, o Estado, têm por desígnio institucional a segurança para os indivíduos, pois “se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá, legitimamente, confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros”. Assim entendendo, somente o *Leviatã*, aditando a vontade de todos os homens, seria “capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que [...] possam alimentar-se e viver satisfeitos”. Necessário, igualmente, mencionarmos Locke (1998, p. 468) para quem o objetivo principal da união dos indivíduos em uma sociedade civil constitui-se na possibilidade de “viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte”. Para concluir, reportamo-nos à definição de liberdade política encontrada em Montesquieu (2000, p. 159): “é essa tranquilidade de espírito que provem da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo, que um cidadão não possa temer outro cidadão”.

² A violência revela-se extremamente dispendiosa sob ponto de vista humano, social e econômico. Os Relatórios do Banco Mundial de 2011, denominados *Conflito, Segurança e Desenvolvimento* e *Violence in City*, demonstram que os altos índices de criminalidade e a insegurança social afetam de modo direto o desenvolvimento econômico de países que vivem essa realidade, colaborando decisivamente para o aumento da desigualdade social e dificultando avanços nos indicadores socioeconômicos (BEATO FILHO, 2012, p. 112-117).

³ “A atividade de manutenção da ordem nos Estados tradicionais estava em boa medida restrita às comunidades locais, prevalecendo a descentralização e as instâncias privadas sobre as públicas. A noção de desvio e o acionamento de mecanismos de controle social limitavam-se a instâncias fora da abrangência do Estado, como era o caso dos proprietários feudais, ou mesmo derivavam da designação, pela autoridade central, de agentes específicos para a realização de tarefas atinentes à ordem e à segurança, como nas cidades-estado gregas” (SAPORI, 2007, p. 22).

cada vez mais coletivizados. Desse modo, a provisão da ordem, enquanto bem coletivo⁴, por parte de arranjos institucionais formalmente organizados, desenvolveu-se paulatinamente no curso da própria concepção política do Estado moderno (BOBBIO, 2012).

Nesse contexto, sob ponto de vista sociológico, o processo de coletivização de determinados bens, como a assistência social, a saúde e a ordem pública tornou-se aspecto fundamental para definição das atividades estatais ao longo da história. O padrão mutável das relações entre os indivíduos produziu na consciência coletiva, principalmente no seio das elites políticas, a concepção de que a convivência em sociedade teria como pressuposto o caráter de interdependência ativa entre seus integrantes (ELIAS, 1994). Determinados interesses, portanto, passariam a demandar ações mais de caráter coletivo e organizacional do que meramente individual e particularizado.

A título ilustrativo, toma-se o processo histórico de assistência aos pobres nas sociedades ocidentais. A atividade, embora de início estivesse relacionada a ações de ordem privada, converteu-se paulatinamente em uma atribuição estruturante das instâncias públicas. O que fora objeto das atenções pontuais de certos indivíduos passou a constituir-se em uma preocupação social muito mais abrangente, que demandava por esforços mais robustos do que iniciativas meramente individuais.

Assim sendo, em boa parte do continente europeu, do século IX ao XIV, as organizações rurais de camponeses desenvolveram entre si mecanismos de caridade de caráter voluntário. As autoridades religiosas locais desempenhavam um papel importante nesse contexto, uma vez que os estimulavam a fornecer determinados serviços de atendimento aos mais pobres, que iam desde a doação de esmolas e mantimentos até a instituição de casas de caridade para abrigar os desafortunados. Nas aglomerações urbanas medievais, igualmente, surgiram estruturas de contribuição espontânea, tendo os clérigos atribuições referentes à organização, coordenação e investimentos das quantias arrecadadas em prol dos mais necessitados.

Esse arranjo sistêmico, entretanto, de aspecto local e voluntário, revelava-se suscetível ante as instabilidades de toda ordem (social, política e econômica), que marcaram todo o período histórico que compreendeu a Idade Média. Em virtude dessa conjuntura, a capacidade dessas organizações camponesas em prestar assistência efetiva para os seus pobres

⁴ A noção de bem coletivo, segundo análise de Swaan (1988), tem como premissa a responsabilização do Estado pela sua provisão, tendo a comunidade que se dispor a pagar determinada contribuição para o fornecimento – não mais individualizado –, e sim coletivo, do serviço público. Menciona-se, também, Alexy (2004, p. 186-187, tradução nossa), para quem: “Um bem é um bem coletivo de uma classe de indivíduos quando conceitualmente, fática ou juridicamente, é impossível dividi-lo em partes e outorgá-las aos indivíduos. Quando esse é o caso, o bem tem um caráter não distributivo. Os bens coletivos são bens não distributivos”.

passou a ser questionada. Já no século XVI, esse modelo comunitário sofreu algumas transformações institucionais, principalmente no que diz respeito ao seu âmbito de atuação, que se expandiu para o atendimento de caráter regional, bem como na regulação da assistência social, que foi incorporada a disposições legais⁵.

A partir desse momento, várias cidades europeias passaram a instituir casas de assistência administradas pelas unidades de província, caracterizadas pelo confinamento de grupos socialmente marginalizados. O rompimento do paradigma assistencialista da Idade Média, entretanto, não se operou unicamente no âmbito de execução dessas atividades. As bases ideológicas de confinamento desses grupos esteve relacionada à questão da produção. A massa recolhida a essas instituições representava a parcela ociosa da população nas sociedades pré-industriais⁶, podendo-se falar, inclusive, que esse modelo de encarceramento visava à reintegração social mediante o trabalho.

Durante o século XVII, o envolvimento das autoridades públicas dos Estados europeus, juntamente com o financiamento e administração de entidades assistenciais, época em que surgiram as *workhouses*, consolidou o processo de transformação da assistência aos pobres em um bem público. Ao longo dos séculos seguintes, esse modelo estrutural de internação (FOUCAULT, 2004) desdobrou-se em arranjos institucionais especializados, como os asilos, orfanatos, hospitais e prisões. Nesse sentido, tem-se que capitulação legal instrumentalizou-se como expediente recorrente das autoridades centrais no que diz respeito à regulamentação de um bem que se tornara coletivo.

Em suma, a passagem da esfera privada (individual, voluntária) para a esfera pública da provisão da assistência aos mais necessitados está estritamente vinculada ao surgimento do Estado enquanto entidade monopolizadora dos mecanismos de distribuição coletivizada na sociedade. Como corolário desse processo, a consolidação de um aparato burocrático de administração vinculado à regulamentação legal imposta pelas autoridades públicas tornou-se uma variável decisiva ao longo desse período histórico de coletivização da assistência social.

⁵ Melossi e Pavarini (2006, p. 36), traduzem o referido processo da seguinte maneira: “Todavia, foi apenas com as diversas disposições da *Poor Law* da rainha Elisabeth, em vigor de forma praticamente inalterada até 1834, que foi dada uma primeira orientação, unívoca e geral, ao problema. Com uma lei de 1572, organizou-se um sistema geral de *relief* (subsídio), que tinha como base a paróquia, pelo qual os habitantes desta, mediante o pagamento de um imposto para os pobres, deviam manter ‘*the impotent Poor*’ que viviam na localidade”.

⁶ Guimarães (2007, p. 101), a respeito do período histórico considera: “[...] foram criadas casas de correção com o claro propósito de recolher nas mesmas aquela parcela da população excluída – mendigos, prostitutas, desocupados em geral entre outros tantos adjetivos comumente empregados para aqueles que não lograram acesso às mínimas condições dignas de vida – que desde aquele tempo já incomodava, sobremaneira, a parcela incluída do corpo social”.

No que diz respeito à ordem pública, aqui entendida como o estado de manutenção de patamares de criminalidade⁷ socialmente toleráveis⁸, o convívio social e o próprio desenvolvimento das atividades humanas acabaram por consignar o entendimento de que a prática delituosa e a violência representavam problemas menos de ordem individual e mais afetos a organizações estruturais públicas especializadas. Nesse sentido, a legitimação do Estado como ente provedor da ordem passou a ganhar contornos institucionais mais claros.

Ressalta-se, também, que a acepção de segurança interna, desmembrada da concepção de segurança externa, converteu-se em paradigma teórico das atribuições estatais de vigilância e proteção populacional, por intermédio de estruturas organizacionais centralizadas, separadas dos contingentes militares, como é o exemplo dos primeiros sistemas policiais modernos. A missão de pacificação interna com vistas à estabilidade política tornou-se aspecto marcante do processo de coletivização da ordem pública.

Traçados os contornos institucionais acerca da coletivização de determinados bens, para facilitar a compreensão do texto, antes de se desenvolver o estudo acerca do processo histórico de constituição das esferas do controle social formal, é necessário fazer delineamentos de significação importantes para o andamento da discussão. Em outros termos, serão brevemente apresentadas as considerações doutrinárias sobre as categorias utilizadas ao longo do trabalho.

2.2 Aproximações conceituais pertinentes

A noção de delito acompanhou o processo civilizatório humano em todos os seus períodos históricos (TANGERINO, 2007). O fenômeno criminoso, segundo a doutrina de Durkheim (2007), é experiência aparentemente normal do convívio social, devendo ser entendido a partir de caracteres históricos e culturais previamente determinados. Ao longo do

⁷ “Criminalidade evidentemente não é um conceito meramente quantitativo. A ‘qualidade’ dos crimes pesa sobre a criminalidade. Hipoteticamente, em regra, uma sociedade com nenhum homicídio, mas com elevado número de furtos é uma sociedade cuja criminalidade é ‘menor’ que a de outra na qual há um número considerável de homicídios e poucos furtos, ainda que a soma destes dois últimos seja inferior ao total de furtos observados na primeira sociedade. Isso porque o homicídio representa risco maior para a convivência social. Portanto, quando se fala em manter a ordem pública, ou seja, manter a criminalidade em patamar de equilíbrio com as condições socioeconômicas de uma sociedade, leva-se em conta não apenas aspectos quantitativos mas também qualitativos, de forma que a criminalidade é uma *variável ponderável*, isto é, a sua formação decorre da conjunção de elementos com *pesos* distintos” (FILOCRE, 2010, p. 47).

⁸ Nesse sentido, adota-se uma perspectiva juridificante de *ordem pública*, no sentido de ser a ordem desejada pelo direito positivo. Vincula-se, portanto, o conceito ao sistema jurídico-penal, que, por meio da tipificação legal, busca reafirmar os valores regentes da sociedade, através da sanção penal. Pode-se afirmar que a ordem pública, sob essa perspectiva, configura um desdobramento da ordem jurídica, a qual, segundo Silva Sánchez (2011, p. 35) tem por objetivo “a manutenção de patamares de criminalidade socialmente aceitos”. Para aprofundamento desta abordagem, ver Fernández-Valmayor (1990).

desenvolvimento das sociedades humanas, a disposição de mecanismos de controle de comportamentos desviantes e, mais especificamente, de ações criminosas tornou-se uma das questões institucionais mais patentes para a consolidação do poder político.

Assim sendo, o processo de interação social pressupõe uma sociabilidade recíproca de que os indivíduos orientem as suas condutas não somente de acordo com as normas jurídicas, mas também com as regras inerentes à convivência social. Tal conformidade, atrelada à abrangência e intensidade sancionatória, são aspectos essenciais à concepção das esferas de regulação social, as quais estão dispostas, doutrinariamente, em dois âmbitos de incidência, que se diferenciam basicamente pelo *modus operandi* no que diz respeito à atividade de controle de comportamentos.

Fala-se, primeiramente, em controle social informal, que se manifesta, de modo concreto, por uma diversidade de respostas diante da quebra de expectativa gerada por um comportamento individual, embora não regulado pelo direito, contrário a normas básicas de convivência social. Será exercido basicamente pelos grupos sociais primários (escola, família, vizinhança, igreja), sendo descaracterizado de arranjos institucionais burocráticos ou centralizados⁹. Quanto aos contornos sancionatórios, pode-se afirmar que, no âmbito deste controle, não passam de censuras sociais, repreensões de grupos específicos, que, por óbvio, possuem alcance limitado¹⁰.

No que diz respeito à esfera de regulação formal, pode-se afirmar que compreende um conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais que pretendem promover e garantir a submissão do indivíduo a modelos e normas comunitários (GÁRCIA-PABLOS DE MOLINA, 1999). Caracteriza-se por uma disposição institucional centralizada e burocrática, representando a autoridade estatal na regulação dos conflitos sociais. Por ter no cerne de suas atribuições o ideário de afirmação da ordem jurídica, no âmbito deste controle, a violação das normas de direito acarretam consequências negativas de maior amplitude, dentre as quais podemos listar a reparação de danos, as sanções pecuniárias e a restrição de direitos.

⁹ “O controle informal é, ao contrário, difuso, mutável e espontâneo e realiza-se através da dinâmica que se desenvolve no âmbito de pequenos grupos sociais. Os meios de controle informal são próprios de sociedades pequenas e homogêneas (aldeias, tribos), onde não há necessidade de criar instituições específicas para o controle dos seus membros. Porém, o controle informal também se manifesta nas sociedades modernas. Neste contexto, este é exercido através da família, amigos, colegas de trabalho, entre fiéis da mesma religião etc., que reprovam determinados comportamentos e fazem recomendações” (SABADELL, 2002, p. 133).

¹⁰ “O pai que decide castigar o filho que não obteve bom desempenho escolar atua sem nenhuma formalidade. Não existem normas de procedimento a respeito nem preceitos que determinem o tipo de castigo ou sua gravidade. [...]. A comunidade também castiga marginalizando ou desqualificando (sancionando) seus membros incômodos, descorteses ou inconvenientes, sem necessidade de submeter essa decisão a qualquer conjunto normativo. [...]. Em ambos os casos estamos diante de instituições de controle social ‘informal’”. (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 2012, p. 32).

Toda a argumentação a ser sustentada no restante deste trabalho terá por norte o controle social formal, representado pelos sistemas normativos (legislação penal e processual penal) e pelas instâncias do sistema penal¹¹ (Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos de execução penal), que, conforme será visto, têm a incumbência de manter a ordem pública¹², principalmente através da aplicação de sanções penais¹³, promovendo e reafirmando valores regentes das sociedades, tais como a noção de ética, o respeito à lei e às autoridades e o asseguramento da ordem jurídica.

Desse modo, pode-se afirmar que a aplicação da sanção penal ocupa um espaço central no universo da discussão pretendida. A proposta de análise conjuntural da segurança pública no âmbito das sociedades contemporâneas, a partir da necessidade do controle social formal, compreende, de certa forma, um processo analítico do próprio Direito Penal em seu aspecto subjetivo, ou, como é normalmente denominado, do *ius puniendi* (poder de punir) estatal, vez que corresponde ao fundamento desta esfera de controle, seu substrato teórico de atuação¹⁴.

Conforme se verá adiante, o processo de constituição das esferas de controle social formal se fez impreterivelmente necessário. A evolução civilizatória das sociedades humanas compreendeu, por certo, a evolução do próprio aparelhamento repressivo do Estado, superando-se o estágio de barbárie em que se encontravam não só as comunidades, como também as instâncias públicas centrais quando da aplicação das sanções penais. Nesse

¹¹ Andrade (2003, p. 132) sobre o Sistema Penal, explica que: “[...] o sistema penal, mecanismo de controle social formal (Legislativo- Lei Penal- Polícia- Ministério Público- Judiciário- Prisão- ciências criminais- sistema de segurança pública, etc.) constrói a criminalidade e os criminosos em interação com o controle social informal (família escola – universidade – mídia – religião – moral – mercado de trabalho – hospitais- manicômios), funcionalmente relacionados às estruturas sociais”.

¹² Saporì (2007, p. 21), sobre o controle social formal e a atividade de manutenção da ordem pública, preleciona: “A criação da necessidade pela ordem pública é parte do processo de emergência de concepções de crime reconhecidas e categorizadas pelas autoridades públicas e por especialistas profissionais. Acompanha, assim, a expansão administrativa do Estado e sua paulatina aquisição do monopólio efetivo da violência. A vigilância torna-se um meio básico de concentração de recursos políticos envolvidos na formação do Estado-nação, caracterizando um processo de pacificação interna”.

¹³ Assim preceitua Guimarães (2013, p. 4): “No espaço destinado ao controle social formal punitivo, a quebra das expectativas reguladas pelo direito gera um efeito muito peculiar à aplicação de sanções penais. Tais castigos oriundos da autoridade estatal, enquanto forma de controle social formal, podem ser analisados sob as mais variadas interpretações, convergindo, entretanto, para dois pontos cruciais: um de viés marcadamente utilitário, como técnica de controle da criminalidade e outro de viés mais filosófico, preocupando-se os estudiosos que aderem a tal postura justificar, inclusive sob o aspecto moral, a aplicação das penas”. Nesse sentido, ver, igualmente, Garland (2007).

¹⁴ Assim preleciona García-Pablos de Molina (2012, p. 225): “Numa sociedade conflitiva, pluralista e democrática (tal como a do nosso tempo) o *ius puniendi* estatal (em tese) pode se apresentar como instância pública capaz de resolver o conflito criminal – e as expectativas que ele gera – de forma pacífica e institucional, de forma racional e previsível, formalizada, eficaz, com escrupuloso respeito às garantias individuais, quando fracassam com os mecanismos primários de autoproteção da ordem social. Só o *ius puniendi* estatal encontra-se em condições de assegurar a justa tutela dos bens jurídicos fundamentais, monopolizando a violência privada assim como a autodefesa”.

sentido, o processo histórico de monopolização da violência legal por parte do Estado, deu-se paralelamente à concentração do *ius puniendi* em suas mãos (GÁRCIA-PABLOS DE MOLINA, 1999).

Não é casual, portanto, a fundamentação política do poder de punir estatal que envolve a Filosofia e a Ciência Política. Historicamente, esta atribuição coligou-se com as mais diversificadas orientações ideológicas, adquirindo contornos próprios de acordo com as formulações teóricas de cada paradigma estatal: o absolutismo, o liberalismo, o constitucionalismo e o intervencionismo. Em todos esses modelos de estruturação do Estado, o *ius puniendi*, embora dotado de certas peculiaridades institucionais, procurou, em essência, reprimir a criminalidade através da aplicação da sanção penal – sob uma ótica utilitarista –, como forma de manutenção do *status quo*.

Sob ponto de vista instrumental, o Estado, titular incontestado do *ius puniendi*¹⁵, detentor do monopólio da força, através do controle social formal, constituiu a atividade de manutenção da ordem como aspecto estruturante de afirmação de seu poder político¹⁶. Entretanto, essa titularidade do poder de punir originou-se paulatinamente ao longo de séculos, tendo como ponto de partida teórico e ideológico, sem dúvida, o Iluminismo e a noção de Contrato Social, embora a preocupação das autoridades centrais com a preservação da ordem pública seja muito mais antiga do que se possa imaginar.

2.3 Aproximações históricas: o processo de constituição das esferas do controle social formal

Conforme se depreende, o que hoje doutrinariamente se entende por controle social formal é fruto de um processo de constituição histórico, que, em boa medida, confunde-se com o próprio desenlace institucional do Estado ao longo dos anos. Bauman (2013) considera que a incerteza e a vulnerabilidade social são alicerces de todo e qualquer poder político, e que foi sobre essa dupla de efeitos decorrentes da condição humana que se

¹⁵ Zeidan (2002, p. 53) assevera que “nos dias atuais, é inconcebível que o *ius puniendi* tenha um titular distinto do Estado, ou que comparta com outros poderes ou instituições esse múnus. O processo histórico de aparição da pena pública e o de consolidação do recurso da coação física corroboram com a ideia de que a potestade punitiva é intransmissível, indelegável e insusceptível de ser compartilhado por uma pluralidade de titulares”.

¹⁶ Nessa linha, Bobbio (2012, p. 80-81): “O uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não é a condição suficiente. [...]. Quem tem o direito de usar a força sobre um determinado território é o soberano. Desde que a força é o meio mais resolutivo para exercer o domínio do homem sobre o homem, quem detém o uso destes meios com exclusão de todos os demais dentro de certas fronteiras é quem tem, dentro dessas fronteiras, a soberania entendida como *summa potestas*, como poder supremo [...]. Se o uso da força é condição necessária do poder político, apenas o uso exclusivo deste poder lhe é também a condição suficiente”.

fundamentou a promessa de um Estado moderno protetivo e intervencionista, sobretudo no que diz respeito à provisão da ordem pública.

Apontam-se no Império Romano os primeiros laivos do aludido processo, a exemplo do pioneiro policiamento ostensivo (patrulhamento de ruas e postos estrategicamente fixos de vigilância) à época do Império de Otávio Augusto (27 a.C – 14 d.C). Cerca do século VI, já sob a égide do Império Bizantino, assenta-se de vez a concepção de um direito codificado a serviço da coletividade (direito de família, de pessoas, da propriedade e criminal) e absorto no poder de uma autoridade central, o que já prenunciava certa inquietação do Poder Público com os “reveses sociais”.

A decadência do Império Romano e as invasões dos povos bárbaros no continente europeu permitiram certa destituição dos órgãos particularizados que até então, embora de modo incipiente e esparso, cumpriam a função de polícia. A descentralização política marcante na Idade Média estendeu-se tanto à função de polícia quanto ao exercício da própria justiça, ainda que no feudalismo tenha-se observado certa estabilidade quanto à gestão dessas funções, porém tendo-se, também nesse período, a manutenção da ordem interna caráter de atividade essencialmente privada.

Nesse período histórico, a violência física consistia em um padrão socialmente aceito para a gestão dos conflitos de ordem individual e coletiva. Tal era o estado de beligerância da época, que lutas sangrentas entre famílias, penas de morte e execuções, que mais pareciam eventos sociais, com grande público espectador, faziam parte do cotidiano das pessoas¹⁷. A ausência de uma autoridade central que se fizesse sentir no bojo das comunidades locais seguramente contribuiu para a cultura da violência que marcou a Idade Média.

O rompimento desse paradigma operou-se no rumo da consolidação da soberania estatal, marca essencial constitutiva dos Estados absolutistas europeus. O poder central, consubstanciado na figura do monarca absoluto, abarcava tanto competências administrativas quanto jurisdicionais. O processo de expansão da codificação legal configurou desdobramento fundamental para a noção de controle político. Nesse entendimento, cabia à autoridade central a garantia da ordem no território sob seu domínio, daí a composição de exércitos permanentes, que, por meio do uso da força, combatiam os comportamentos desviantes.

¹⁷ Elias (1994, p. 201), sobre as festividades como forma de sociabilidade na Idade Média, comenta: “Na Paris do século XVI um dos grandes prazeres nas festividades de São João (24 de junho) consistia em queimar vivos uma ou duas dúzias de gatos. Essa cerimônia era famosa. A população se reunia, música solene era tocada, e sob uma espécie de forca erguia-se uma pira enorme. Em seguida, um saco ou cesta começava a queimar, os gatos caíam na pira e queimavam até a morte, enquanto a multidão se regozijava em meio a enorme algazarra. Geralmente o rei e a rainha compareciam”.

A consolidação de exércitos permanentes e profissionalizados, marca institucional do Estado absolutista, converteu-se em um dos aspectos mais relevantes para o processo de afluência do poder nas mãos do monarca. A partir dessa nova disposição das forças protetivas do Estado, foi possível a constituição de grandes exércitos, bem como treiná-los e utilizá-los como garantia da ordem interna e externa. Não é causal, portanto, que as forças dominantes na Europa do século XV, quais sejam a França e a Espanha, fossem detentoras de avançadas tecnologias e táticas de guerra empregadas na condução de seus respectivos contingentes militares.

Como decorrência do processo de centralização do poder e atribuição de segurança interna ao monarca, a política de instituição de unidades correcionais - de feição institucional semelhante a hospitais (FOUCAULT, 1978) - durante os séculos XVI e XVII (MELOSSI; PAVARINI, 2006) compreendeu o processo de constituição de um dos estratos – prisional – da arquitetura sistêmico-penal¹⁸ responsável pela manutenção da ordem e pacificação interna. A unidade de Bridwell, de 1556 (Inglaterra), e o Hospital Geral de Paris, de 1657, são exemplos típicos da política de encarceramento empreendida durante esse período¹⁹. Ainda nesse contexto, operaram-se mudanças pontuais na organização das polícias europeias. Os Estados passaram a constituí-las aos moldes e caracteres gerais conservados nos sistemas de polícia modernos²⁰.

As organizações policiais estruturaram-se com base em arranjos institucionais centralizados e sob orientação estatal, desenvolvendo um organograma burocrático na coordenação de suas ações no que concerne à manutenção da ordem pública. O novo desenho institucional apresentado pelas polícias europeias é aspecto significativo nesse processo histórico, pois demarca precisamente o momento de transição entre a tutela da ordem pelo âmbito privado para o público, a transição da autoridade descentralizada para a presença estatal. Assim sendo, a formação dos sistemas policiais modernos assume um papel decisivo na coletivização da ordem pública por parte do Estado.

¹⁸ Sobre o sistema penal, tem-se “[...] o controle social punitivo institucionalizado, que na prática abarca a partir de quando se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2006, p. 63); Batista N (2011, p. 25, grifo do autor) aduz: “Vimos a sucessiva intervenção em três nítidos estágios, de três instituições: a instituição policial, a instituição judiciária e a instituição penitenciária. A esse grupo de instituições que, segundo as regras jurídicas pertinentes, se incumbe de realizar o direito penal, chamamos de *sistema penal*”.

¹⁹ Uma abordagem histórica sobre a pena privativa de liberdade pode ser encontrada, em profundidade, em Guimarães (2007).

²⁰ Sobre estudo histórico aprofundado acerca da origem das polícias modernas europeias em perspectiva comparada, seus desafios e perspectivas, ver Monet (2011).

Posteriormente, a consolidação do Estado-nação²¹, rematou o processo de monopolização da violência pelo poder central, cujo intento precípua era a manutenção da ordem interna e o resguardo de seus administrados. A soberania dos Estados sobre territórios com determinações fronteiriças e seus respectivos habitantes materializou-se por meio da ação de um conjunto de funcionários selecionados em razão de suas aptidões para atuarem no âmbito da incolumidade pública patrimonial e pessoal. A utilização da força física como instrumento de reafirmação do poder estatal, no que diz respeito à gestão da ordem, converteu-se em mecanismo fundamental para a legitimação do soberano enquanto fonte de poder político.

A essa altura da análise, é importante atentarmos para a relação existente entre a afirmação das atribuições administrativas do Estado-nação e a consolidação de uma sociedade industrial e urbanizada. A ascensão da classe burguesa ao poder, fruto das transformações socioeconômicas pelas quais passou a Europa ocidental à época, demarca a nova disposição da pirâmide social e reformulação da estrutura de classes na sociedade europeia. É exatamente o período de formação dos grandes centros urbanos do século XVIII. A preocupação social com as atividades criminosas que rapidamente se disseminaram nas aglomerações urbanas demonstra nitidamente essa dinâmica relacional.

O processo de urbanização europeu, consequência da expansão industrial no plano econômico, operou-se de forma célere e desorganizada. O aumento populacional e o desemprego em franca expansão, decorrentes das inovações tecnológicas na cadeia produtiva, foram variáveis importantes no que diz respeito à deterioração da qualidade de vida nas sociedades urbanas. Nesse contexto, o referido processo criou condições para que as atividades delituosas passassem a compor uma realidade palpável, específica, necessitando-se da intervenção estatal para a resolução do problema.

No curso desse período, o sistema policial vai se estruturando através de agências centralizadas, burocráticas e profissionalizadas, adquirindo, institucionalmente, o monopólio da provisão da ordem no âmbito interno. A dependência da arquitetura de segurança pública dos Estados em relação ao uso das instâncias militares, enquanto instrumento de dominação – como se deu durante o processo de consolidação do Absolutismo – diminuiu gradativamente ao longo do século XIX. Nesse sentido, os exércitos e demais unidades das forças armadas vão perdendo consideravelmente as atribuições de provisão da ordem pública. Seu âmbito de

²¹ Discorre Giddens (2001, p.145) “um conjunto de formas institucionais de governo, mantendo um monopólio administrativo sobre um território com limites demarcados, seu domínio sendo sancionado por lei e por um controle direto dos meios internos e externos de violência”.

atuação passa a compor a relação entre Estados soberanos, isto é, diz respeito às relações estatais externas.

A legitimação da tutela pública no âmbito do Estado-nação instrumentalizou-se deveras no processo de elaboração legislativo-criminal, alcançando uma espécie de “paroxismo legal”, em que reinou imperiosamente o princípio da legalidade penal. A codificação criminal propagou-se amplamente no continente europeu nos idos do século XVIII e na primeira metade do século XIX, ao tempo em que se perpetrou o ideário de estruturação racional do Estado, paralelamente à alçada de inúmeros direitos políticos e civis dos indivíduos frente às ingerências estatais, marca do denominado constitucionalismo moderno²².

A instrumentalização da regulamentação legal como mecanismo disponível às autoridades centrais para a manutenção da ordem pública é demonstrativo do vínculo institucional existente entre o Estado-nação e a noção de *civil law tradition*. A estrutura burocrática e centralizada das agências de controle social formal mostrou-se bastante receptiva a uma sistematização legal de caráter formalista (SOARES G, 2000). No que diz respeito ao processo criminal, essa espécie de tradicionalismo legal incorporou elementos fundamentais à atividade estatal de manutenção da ordem pública.

O cenário jurídico existente já tinha por indiscutível a institucionalização dos direitos civis e a conseqüente limitação ao arbítrio do poder de punir do Estado, consolidando-se, dessa maneira, modelos de estruturação legal de manutenção da ordem, tais como o sistema inquisitorial e o sistema acusatório. Apesar de possuírem características muito peculiares, sobretudo, na posição do agente criminoso diante do aparato repressivo do Estado, a observância a essas garantias conjunturais se fez necessária para a legitimação dos sistemas legais de controle da criminalidade.

Pode-se afirmar, neste passo, que os direitos de cidadania, desenvolvidos e incorporados aos ordenamentos jurídicos a partir do século XVIII e XIX, possuem sólida relação com a atividade pública de manutenção da ordem. Mais especificamente, reconheceram limites às atribuições de contenção da criminalidade, seja na esfera policial, seja no aparato de justiça criminal que se instituiu no bojo deste novo paradigma estatal.

²² Nesse trilhar, Bulos (2012, p.71) aduz “Como movimento jurídico, político e cultural, o constitucionalismo só adquiriu consistência no fim do século XVIII, com o fortalecimento de certos princípios, que passaram a ser adotados pela maioria dos Estados, sob a forma de declaração de direitos e garantias fundamentais. [...]. A partir de então, a ideia de constitucionalismo ficou associada à necessidade de todo Estado possuir uma constituição escrita para frear o arbítrio dos Poderes Públicos”.

Entrava em cena, nesse momento, o princípio da *ordem sob a lei*, como orientação jurídica definidora da atuação das esferas de controle social formal no combate à delinquência.

A instituição de estabelecimentos carcerários – afastados da concepção correccional –, destinados tão somente àqueles que violassem as normas constantes dos códigos criminais, submetendo-os às penas privativas de liberdade, bem como a constituição de polícias militares, as quais assumiram as atribuições antes relegadas aos exércitos reais de repressão e controle da ordem interna, encerraram os traços essenciais do processo de firmação do Estado-nação e, conseqüentemente, das instâncias oficiais de controle social formal. Estavam institucionalmente delineados tanto os sistemas normativos quanto o sistema penal como mecanismos de controle da criminalidade.

Nesse sentido, a ratificação de modelos inquisitoriais e acusatórios da persecução penal, a conjunção de princípios gerais do direito e a pacificação interna que se propiciou com as “fincas institucionais” desse novo modelo estatal foram importantes desdobramentos do processo de transição entre o absolutismo e essa nova realidade político-social. O processo de transposição da atividade de manutenção da ordem, no que diz respeito à transferência do âmbito privado para o público, constituiu, por certo, a faceta institucional mais clara do Estado: a caracterização de um aparato organizacional dotado de neutralidade para a resolução dos conflitos sociais (ALBRECHT, 2010).

Como ilação do até agora desenvolvido, pode-se afirmar que a consolidação do monopólio estatal da atividade de manutenção da ordem pública, através das esferas do controle social formal, deu-se ao longo de um período de 300 anos, mais especificamente, entre os séculos XVII e XIX. Nesse sentido, a arquitetura institucional disposta pelo Estado implicou na prevenção e repressão da criminalidade, por intermédio do policiamento ostensivo, da investigação policial, da instrução probatória e, por fim, da condenação, via pena privativa de liberdade, dos indivíduos que violassem as disposições normativas da ordem jurídico-penal.

Entretanto, a condição do Estado como ente público provedor da ordem, mais precisamente, a legitimidade do controle social formal nesta esfera não está livre de críticas doutrinárias. As variantes ideológicas da Criminologia Crítica e outros aportes teóricos deste ramo do conhecimento assinalam para o fracasso institucional em que incorreram as instâncias públicas no curso desse processo de monopolização. Seletividade, estigmatização e conservadorismo são alguns dos juízos axiológicos proferidos em relação a estas esferas de controle por parte de alguns estudiosos.

Assim sendo, no capítulo seguinte, iremos nos comprometer com a análise das bases teóricas e ideológicas do discurso crítico doutrinário acerca da “proeminência” do Estado no combate à criminalidade e violência ao longo dos anos. Por razões de ordem metodológica, fez-se necessário abordar este panorama conceitual para a construção cognitiva teórica e pragmática da hipótese do presente trabalho, o que será mais claramente demonstrado ao longo do texto.

3 SISTEMA PENAL E CRIMINOLOGIA DO CONFLITO

3.1 Sistema penal e criminologia: do consenso ao conflito

A atividade estatal de manutenção da ordem pública, nas sociedades ocidentais, consolidou-se ao longo do período compreendido entre os séculos XVI e XIX, conforme visto no capítulo anterior. O apogeu de todo esse processo implicou a constituição de arranjos organizacionais formalmente aparelhados para o controle do fenômeno criminoso. O gerenciamento estatal do crime, como estratégia de *governamentalidade*²³, passou a envolver um complexo sistema de relações normativo-institucionais entre os mais diversos órgãos públicos de controle social. Daí porque a associação histórica entre o processo de modernização do Estado e a criação de um sistema legal racionalmente positivado para a regulação dos conflitos sociais (ADORNO, 1996; WEBER, 2004).

Nesse contexto de atribuições concernentes à esfera pública, o sistema penal assumiu um papel de grande relevância. A disposição de atividades jurídico-administrativas desempenhadas por suas agências representa o modo como o Estado passou a regular as condutas criminosas existentes no meio social. Em outros termos, o policiamento ostensivo, a investigação preliminar, a formação da relação processual penal, a condenação judicial e a execução da pena privativa de liberdade denotam o grau de racionalização e divisão gerencial das atividades públicas de manutenção da ordem nas sociedades contemporâneas²⁴.

²³ Os estudos sobre a *governamentalidade* foram desenvolvidos inicialmente por Michel Foucault, em suas palestras no Collège de France, ao longo do ano de 1978, que depois resultaram na obra *Segurança, território e população*. Segundo o autor francês, Foucault (2008, p. 143-144), pode-se conceituar o termo como sendo: “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por ‘governamentalidade’, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’”. Sobre o tema, recomenda-se, igualmente, a leitura de Garland (1997).

²⁴ Nesse sentido, sob o enfoque da sociologia das organizações, é interessante considerar que os desenhos funcionais do sistema penal, em diversos contextos instrucionais, são caracterizados pelo conhecido *tipo-ideal weberiano* de burocracia. Em linhas gerais, segundo esse paradigma estrutural, as organizações modernas são compostas de imposições formais – e até mesmo legais – que coordenam o fluxo racional das atividades desenvolvidas por essas ordenações, notadamente marcadas pela hierarquização, formalismo, impessoalidade, divisão do trabalho, rotinização e especialização formalismo, impessoalidade, divisão do trabalho, rotinização e especialização. Nos últimos anos, outras perspectivas teórico-institucionais têm sido adotadas nos estudos relativos às agências públicas do sistema penal, principalmente no que diz respeito à administração da justiça criminal sob a ótica da burocratização de Max Weber. Assim sendo, recomenda-se a leitura de Adorno (1994) e Sapori (1995, 2006).

Estudos diversos têm se ocupado do sistema penal nos últimos anos. A despeito das tradicionais abordagens jurídica e criminológica, nota-se uma certa inclinação acadêmica para o enfoque de outras disciplinas das ciências sociais, a exemplo da sociologia, da antropologia e da ciência política (LIMA et al., 2000). Apesar das peculiaridades de natureza conteudística e metodológica, as variadas perspectivas científicas no âmbito da literatura especializada parecem assinalar para uma questão central: o sistema de controle social formal é capaz de impactar o fenômeno criminoso, no sentido de reduzi-lo? Esse debate, certamente, é uma das grandes controvérsias da *expertise* acadêmica, não havendo consenso entre os especialistas na matéria (HAGAN, 1996).

O questionamento acerca da real capacidade de o Estado, por via do sistema penal, prover a ordem pública, nos remete a duas perspectivas de análise do problema. A primeira, de natureza filosófica e política, perpassa as esferas de legitimação e justificação do *ius puniendi* nas sociedades contemporâneas. A segunda, de viés, marcadamente utilitário, refere-se ao modelo de organização dos arranjos institucionais do sistema penal, no sentido de impactar a dinâmica criminal em determinados ambientes. A divisão argumentativa deu-se tão somente por razões metodológicas, vez que, na realidade factual, essas duas perspectivas se complementam de tal forma que já não é possível afastá-las, senão em sustentações teóricas (GUIMARÃES, 2013).

A Criminologia preocupa-se de modo recorrente com esta dualidade teórico-pragmática. Estudar o delinquente, o delito, a vítima e o controle social são contribuições de suma importância para o enfrentamento da questão. A depender da perspectiva teórico-científica adotada, as decorrências práticas no *modus operandi* de execução de políticas criminais²⁵ poderão ser sentidas de modo categoricamente diverso. O saber criminológico, em uma acepção funcional, cumpre um papel determinante: a de vetor teórico para a aplicação prática do conhecimento científico²⁶. Nesse sentido, conforme analisado, o estudo da

²⁵ Segundo Batista N (2011, p. 23): “Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se *política criminal*. Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal”.

²⁶ “A função básica da Criminologia consiste em informar a sociedade e os poderes públicos sobre o delito, o delinquente, a vítima e o controle social, reunindo um núcleo de conhecimentos - o mais seguro e contrastado - que permita compreender cientificamente o problema criminal, preveni-lo e intervir com eficácia e de modo positivo no homem delinquente. A investigação criminológica, enquanto atividade científica, reduz ao máximo a intuição e o subjetivismo, submetendo o problema criminal a uma análise rigorosa, com técnicas empíricas. Sua metodologia interdisciplinar permite, ademais, coordenar os conhecimentos obtidos

criminologia relaciona-se diretamente com a dicotomia assinalada, que envolve o sistema penal e a atividade de manutenção da ordem pública.

As perspectivas de análise do problema ganham contornos mais claros quando do estudo das classificações teórico-criminológicas. Doutrinariamente, podem-se agrupá-las em duas grandes visões. A primeira, de caráter funcionalista (*teorias da integração ou teorias do consenso*), concebe a coesão social a partir de uma espécie de “consenso” entre os indivíduos, acatando-se as regras vigentes pelo bem da comunidade. A segunda, composta das *teorias do conflito*, entende que a ordem social é imposta pela dominação de certos indivíduos em relação a outros, através de um aparato institucional coercitivo e desigual. Cada perspectiva enfrenta, a sua maneira, a dualidade a que se fez referência.

As chamadas teorias da integração, sob a perspectiva de legitimação e justificação do *ius puniendi*, não contestam o poder punitivo estatal nas sociedades modernas. Em outros termos, admite-se o paradigma repressivo do Estado na gerência das atividades de manutenção da ordem pública. O consenso social estabelece que, para o bem da vida em comunidade, é necessário que se obedeça aos regramentos (formais ou não) socialmente impostos. Quando isso não ocorre, deve o aparelho institucional do Estado regular tal conjuntura, da maneira socialmente eleita para tanto, seja pela regulação penal, seja por outras esferas de controle.

Em relação ao crime, já na segunda perspectiva, de viés utilitarista, a contribuição teórica da visão funcionalista reside no fato de se levantarem elementos que contribuam para a contenção da criminalidade (violenta ou não) no seio dos agrupamentos sociais. Em linhas gerais, parte-se do pressuposto de que o sistema penal possui ampla capacidade de gerenciar o fenômeno criminoso, voltando-se à questão para o estudo das formas mais adequadas (política criminal) de se efetivar esta atribuição na realidade fática. São objetos de análise as causas da criminalidade, os mecanismos mais efetivos de prevenção e repressão, os motivos ensejadores da reincidência, dentre outros. Objetiva-se, em princípio, estruturar o Estado de construções teóricas e evidências empíricas relacionadas às causas do crime.

setorialmente nos distintos campos do saber pelos respectivos especialistas, eliminando contradições e suprimindo as inevitáveis lacunas. Oferece, pois, um diagnóstico qualificado e de conjunto sobre o fato delitivo. Convém, sem embargo, desmitificar algumas crenças sobre o saber científico criminológico, pois oferecem uma imagem distorcida da Criminologia como ciência, da contribuição que esta pode oferecer e de sua própria função. A Criminologia, como ciência, não pode trazer um saber absoluto, certo e definitivo sobre o problema criminal, senão um saber relativo, limitado, provisional a respeito do mesmo. A experiência demonstra que com o tempo e o progresso as teorias se superam, as concepções outrora mais aceitas caem no esquecimento e tornam-se obsoletas. A Criminologia aspira conhecer e explicar a realidade com pretensões de objetividade, busca a verdade e o progresso. Entretanto, como disse Popper, ao referir-se a este último, o progresso constitui uma ‘busca sem fim’” (GARCÍA- PABLOS DE MOLINA, 2010, p. 143).

Quando se trata da perspectiva do conflito, a dualidade teórico-pragmática é avaliada de maneira oposta. A legitimação e justificação do *ius puniendi* é posta em questão. Argumenta-se acerca da real legitimidade de um Estado, claramente a serviço das classes dominantes, prover a ordem pública. O poder punitivo é visto como um expediente institucional claramente tendencioso à manutenção dos interesses e privilégios de alguns em detrimento da criminalização de outros, marginalizados do suposto “consenso” fundante da sociedade. Sob este aspecto, o crime e o criminoso só existiriam em razão de um processo de tipificação prévio, através do qual alguns interesses das elites político-econômicas estariam garantidos.

O enfoque prático do paradigma do conflito dá-se sobre as questões de criminalização, e não mais a respeito da criminalidade. Investigam-se os métodos escusos de elaboração e aplicação jurídico-penal, como forma de marginalizar ainda mais segmentos da sociedade. O sistema penal seria o instrumento básico de manutenção das desigualdades sociais, alimentando de modo expressivo o círculo vicioso da violência. O aspecto utilitarista, envolvendo a ordem pública, a ser proposto pelas teorias do conflito nos remete a reformas sociais e institucionais profundamente estruturais, as quais, segundo as indicações de seus teóricos, tangenciariam as verdadeiras causas do crime no tecido social.

Desta breve explanação, pode-se depreender que a dicotomia (consensual-conflito) não é, de todo, excludente. Há, certamente, pertinência argumentativa dos dois lados. Compreender a sociedade sob ponto de vista consensual não exclui, por óbvio, a existência de uma visão conflitual e vice-versa. Portanto, seria mais correto falar-se em predominância consensual ou predominância conflitiva, uma vez que existem certas similaridades teóricas (SERRANO MAÍLLO, 2013). Entretanto, é importante que nos atenhamos a alguns pontos, especialmente no que diz respeito ao sistema penal e a segurança pública. A depender do paradigma teórico adotado, a discussão, tanto no plano político-filosófico quanto no utilitarista, pode tomar rumos visivelmente distintos.

Ilustrativa desta realidade é a questão policial trabalhada no campo criminológico. Alguns autores afirmam que pouco ou nada pode ser feito pelas instituições policiais no tocante à prática delituosa. O desempenho funcional das polícias na atividade de manutenção da ordem pública, nos termos de Bayley (1994), seria como se valer de “*band-Aid* para curar câncer”. Evidências empíricas em diversos contextos têm levantado uma série de dados que corroboram com esta visão, como as que assinalam para o fato de não haver relação causal entre a diminuição das taxas de criminalidade e a alocação de recursos e investimentos em

segurança pública, como aquisição de equipamentos funcionais ou aumento do contingente policial, por exemplo (COSTA, 2004).

Para esses teóricos, a atuação policial sobre o problema do crime não revela impactos significativos porque as variáveis que determinam a prática delituosa fogem à sua atribuição institucional. Estão vinculadas a questões de ordem socioeconômica, o que demanda a atuação de setores estatais diversos dos responsáveis pelo controle social. Alguns estudiosos, inclusive, veem nessa “paralisia institucional”, principalmente das polícias, no contexto da segurança pública, a prova concreta do reconhecimento dos limites estatais no que se refere à contenção da criminalidade pelas vias do controle social formal²⁷.

De outro lado, o modelo de polícia instituído em Nova York, no que diz respeito aos crimes de menor potencial ofensivo – “crimes de qualidade de vida” – normalmente relegados a segundo plano na gestão policial, revolucionou o modelo gerencial e estratégico de controle dos delitos nos ambientes urbanos (BEATO FILHO; SILVA; TAVARES, 2008, p. 693-694). A política de tolerância zero instituída na cidade norte-americana, claramente influenciada pela teoria das janelas quebradas (SOARES, 2008), seria a expressão mais concreta de que a atuação policial tem o condão de impactar o fenômeno criminoso. Evidências empíricas comprovam o sucesso do programa de contenção da criminalidade (SAPORI; SOARES, 2014), que se difundiu pelo mundo como um importante referencial na área de segurança pública.

O paradigma implantado na cidade de Nova York conferiu à polícia, enquanto instância do sistema penal de maior penetração e capilaridade no que diz respeito à contenção das práticas delituosas, uma condição de protagonista nos processos de intervenção urbana de manutenção da ordem pública. Entretanto, estudos questionam a eficiência propalada pelo programa, especialmente em relação ao expressivo incremento da massa carcerária norte-americana a partir da difusão do modelo gerencial de polícia para outros estados norte-americanos²⁸, bem como das constantes denúncias de violência policial e abuso de autoridade envolvendo a política de segurança (SHECAIRA, 2009).

²⁷ Garland (1999, p. 64) é categórico: “A difícil situação que os governos têm que enfrentar reside no fato de que eles não podem mais ser a principal fonte da segurança e da repressão criminal, ao mesmo tempo em que sabem que a curto prazo uma tal confissão pública tem todas as chances de ser politicamente desastrosa. Daí um esquema de ação política notavelmente ambivalente: de um lado, a preocupação em enfrentar o problema e desenvolver novas estratégias que lhe sejam racionalmente adequadas; mas, de outro, ao lado dessas novas e às vezes dolorosas adaptações, uma tendência recorrente a uma espécie de “negação” histérica e à reafirmação enfática do velho mito da soberania do Estado. A característica distintiva do período atual não é a “punitividade”, mas antes a ambivalência. Ele oscila de modo errático entre “adaptação” e “negação”, entre tentativas de enfrentar a situação e tentativas de fazê-la desaparecer magicamente”.

²⁸ Wacquant (2001, p. 86): “Essa mudança de objetivo e de resultado traduz o abandono do ideal de reabilitação, depois das críticas cruzadas da direita e da esquerda na década de 1970 e de sua substituição por uma ‘nova

Conforme se depreende, não há consenso quanto à capacidade estatal de provisão efetiva da ordem pública. Um mesmo contexto pode ser diferentemente analisado e, inclusive, apresentar evidências empíricas distintas quanto à atuação do sistema penal na governabilidade sobre o delito. Contudo, no campo da segurança pública, essa imprecisão teórico-pragmática é temerária, uma vez que esta área de intervenção estatal é estratégica para os membros do corpo social. Apesar das divagações teóricas proporcionadas, sob ponto de vista pragmático, a gestão em segurança pública demanda por ações de gerenciamento, planejamento e execução de atividades, cuja estrutura, em um primeiro momento, passa ao largo de toda essa discussão teórica inicialmente levantada.

Entretanto, a hipótese aventada no trabalho deve enfrentar todas as circunscrições retóricas – diga-se – apresentadas nesse contexto. Obviamente, para que se demonstre a real necessidade do controle social formal e, mais especificamente do sistema penal, para a manutenção da ordem pública nas sociedades, deve-se enfrentar ambas as perspectivas de análise do problema: tanto as esferas de justificação e legitimação do *ius puniendi* estatal, quanto o aspecto utilitário de controle da criminalidade. Estes dois parâmetros analíticos são indissociáveis do presente estudo, uma vez que se encontram plenamente articulados, de tal modo que a análise de um revela impactos na do outro.

Não é casual, portanto, a caracterização, neste capítulo, dos principais elementos teóricos e argumentativos que envolvem as chamadas *teorias criminológicas do conflito*. Em termos gerais, esse aporte teórico engloba várias linhas de pensamento, que, entretanto, compartilham determinados aspectos suficientes para que sejam postos em um mesmo universo. Nesse sentido, foram eleitas as teorias que mais densificaram esta nova concepção criminológica, quais sejam o enfoque do etiquetamento ou *labeling approach* e a Criminologia Crítica, que, em última instância, representa o processo – sem uma solução de continuidade propriamente dita – de maturação dos ideais teóricos do etiquetamento, conforme será analisado.

Entender as principais linhas argumentativas preconizadas por estas teorias é de suma importância para a construção teórica defendida neste trabalho, principalmente no que diz respeito à função institucional do sistema penal na questão da ordem pública. Convém ressaltar que as perspectivas esposadas, do mesmo modo, serão discutidas à luz da dualidade

penalógica', cujo objetivo não é mais nem prevenir o crime nem tratar os delinquentes visando seu eventual retorno à sociedade, uma vez sua pena cumprida, mas isolar grupos considerados perigosos e neutralizar seus membros mais disruptivos mediante uma série padronizada de comportamentos e uma gestão aleatória dos riscos, que se parecem mais com uma investigação operacional ou reciclagem de 'detritos sociais' que com o trabalho social".

teórico-pragmática que enfrenta toda a questão da governabilidade estatal sobre o fenômeno criminoso. Dito de outro modo, analisaremos de que forma se posiciona o pensamento criminológico do conflito acerca do papel funcional do poder punitivo do Estado, bem como sobre as questões práticas de enfrentamento das práticas criminosas nas sociedades contemporâneas.

3.2 Criminologia crítica e sistema penal: ordem pública para quem?

3.2.1 Aproximações epistemológicas: o paradigma do *labeling approach*

Os antecedentes teóricos da Criminologia Crítica remontam ao paradigma do chamado *labeling approach* ou enfoque do etiquetamento, que teve origem nas concepções fenomenológicas norte-americanas em meados do século XX. O modelo dessa análise teórica promoveu uma grande ruptura com as abordagens criminológicas até então existentes, principalmente em razão da natureza contestatória de seus argumentos frente às causas da criminalidade (BARATTA, 2011). Pode-se dizer que o *labeling approach* inovou teoricamente a criminologia tradicional ao romper com os métodos de investigação do fenômeno criminoso: não se analisava, a princípio, as causas de profusão do crime, mas sim os processos de criminalização socialmente impostos.

O ambiente de pesquisa no qual se insere a perspectiva do etiquetamento sofreu grande influência de duas vertentes da sociologia norte-americana estreitamente ligadas, quais sejam o interacionismo simbólico e a etnometodologia. Ambas as perspectivas são tributárias da Escola de filosofia pragmática estadunidense e, como tal, dedicaram-se ao estudo das interações humanas a partir de variáveis e caracteres depreendidos do mundo prático. Segundo estas teorias, a construção social da realidade deveria ser analisada sob o ponto de vista das relações pragmáticas entre os indivíduos em um mundo diário, prescindíveis, portanto, das divagações teóricas e conceituais da metodologia sociológica tradicional.

O enfoque interacionista parte do pressuposto de que a construção social da realidade envolve um processo de interação concreta entre os indivíduos, aos quais, a partir de um sistema de tipificação, confere-se uma visão que acaba por se afastar deste plano concreto e se estender para um plano linguístico (BERGER; LUCKMANN, 2004). Em outros termos, os interacionistas consideram que os aspectos morais da sociedade são frutos de uma construção social pautada em determinados interesses. Refutam, portanto, o ideal de

moralidade pré-constituída, entendendo que esta é “estabelecida” pelos indivíduos através de reivindicações baseadas em seus próprios interesses, valores e visão de mundo.

A etnometodologia, que também se dedica ao tema, concebe a sociedade a partir de uma construção social de processos de definição e tipificação de grupos e indivíduos na sociabilidade cotidiana. Note-se que a abordagem é muito próxima do posicionamento interacionista. A etnometodologia, contudo, possui um caráter procedimental mais acentuado, de certo modo que procura entender quais os métodos de percepção individual e como são empregados no processo de interação social. Interessa saber o modo pelo qual a leitura subjetiva dos membros do corpo social se concretiza no mundo prático (GIDDENS, 1996).

Esses dois aportes teóricos, associados, estruturaram as correntes da chamada “sociologia do desvio”, dentre as quais a de maior destaque é justamente a do *labeling approach*, apresentada por Howard S. Becker, em seu livro *Outsiders: studies in the sociology of deviance*, de 1963. Segundo o autor, o comportamento criminoso não carregava orientações meramente ontológicas para que assim fosse definido, mas corresponderia a uma construção normativa elaborada pela sociedade (BECKER, 2008). Em outros termos, o crime existiria não pela prática da conduta em si, mas por haver um arcabouço normativo que o define como tal²⁹.

É mais importante, portanto, investigar os métodos que engendram as qualificações legais do que as causas do crime propriamente ditas. Os postulados mais relevantes do *labeling approach* estão voltados para os mecanismos utilizados pelo controle social na produção da criminalidade. Argumenta-se que as instâncias oficiais de controle social formal é que geram a prática delituosa, mediante seu etiquetamento, e não o contrário, como a princípio se poderia supor. O efeito da aplicação das sanções penais seria a demonstração mais concreta dessa hipótese, uma vez que perpetua a criminalidade, em um

²⁹ “Tal pressuposto [concepções sociológicas do delito] parece-me ignorar um fato central acerca do desvio: ele é criado pela sociedade. Não digo isso no sentido em que é comumente compreendido, de que as causas do desvio estão localizadas na situação social do desviante ou em ‘fatores sociais’ que incitam sua ação. Quero dizer, isto sim, que *grupos sociais criam o desvio ao fazer regras cuja infração constitui desvio*, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como *outsiders*. Desse ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um ‘infrator’. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal. Como o desvio é, entre outras coisas, uma consequência das reações de outros ao ato de uma pessoa, os estudiosos do desvio não podem supor que estão lidando com uma categoria homogênea, quando estudam pessoas rotuladas de desviantes. Isto é, não podem supor que essas pessoas cometeram realmente um ato desviante ou infringiram alguma regra, porque o processo de rotulação pode não ser infalível; algumas pessoas podem ser rotuladas de desviantes sem ter de fato infringido uma regra. Além disso, não podem supor que a categoria daqueles rotulados conterá todos que realmente infringiram uma regra, porque muitos infratores podem escapar à detecção e assim deixar de ser incluídos na população de ‘desviantes’ que estudam. [...]. O que é, então, que pessoas rotuladas de desviantes têm em comum? No mínimo, elas partilham: o rótulo e a experiência de serem rotuladas como desviantes” (BECKER, 2008, p. 21-22, grifo do autor). Nessa linha, recomenda-se, ainda, a leitura de Andrade (2003, p. 41-45).

círculo vicioso, e estigmatiza o agente na condição de “criminoso” (GARCÍA- PABLOS DE MOLINA, 2010, p. 292-294).

Neste aspecto é que os doutrinadores enfatizam para a ruptura paradigmática na criminologia. Se a comunidade acadêmica tradicional, em concordância com a noção durkheiminiana de delito como fato social, estudava unicamente as variáveis pertinentes ao criminoso e ao crime, o modelo teórico-analítico do etiquetamento indaga-se sobre novas questões, especialmente a respeito do processo de definição dos comportamentos criminosos³⁰. O *labeling approach*, na realidade, apresenta-se como opção teórica ao modelo etiológico tradicional de análise da criminalidade, razão pela qual se atribui a este enfoque certo aspecto de vanguarda na literatura especializada (CASTRO, 1983).

Entretanto, o enfoque do etiquetamento apresentou certas limitações no que pertine à compreensão do fenômeno criminoso. Coube à nascente Criminologia Crítica desenvolvê-lo como paradigma mais profundo de análise da criminalidade. Uma vez operada a ruptura de investigação científica do delito – que, de certo modo, saiu da esfera dos controlados para a dos controladores – o aprofundamento deste modelo se fez necessário. Neste aspecto é que a teoria política marxista faz as suas primeiras incursões na criminologia, especialmente pela via dos estudos críticos. O cerne da análise, que já estava centrado no sistema penal, deveria deslocar-se para as relações de poder que ensejavam os processos de criminalização.

Considerada incipiente a crítica do etiquetamento acerca das relações político-econômicas que ditavam os mecanismos de criminalização na sociedade, o processo de maturação desta paradigma para a consolidação da Criminologia Crítica deu-se de maneira natural, quase que inevitável, nos termos de Pavarini (1980). Assim, pode-se afirmar que o *labeling approach*, através de suas linhas científicas de investigação do delito, deu passagem ao conhecimento, já condensado, que estaria por vir sob a denominação de Criminologia Crítica, o qual, sob ponto de vista teórico, assentou as bases de sustentação ideológicas da chamada *Criminologia do Conflito*.

³⁰ Baratta (2011, p. 88), ao comentar sobre a linha de pesquisa que orienta este paradigma, afirma que: “Os criminólogos tradicionais examinam problemas do tipo ‘quem é criminoso?’, ‘como se torna desviante?’ ‘em quais condições um condenado se torna reincidente?’, ‘com que meios se pode exercer o controle sobre o criminoso?’. Ao contrário, os interacionistas, como em geral os autores que se inspiram no *labeling approach*, se perguntam: ‘quem é definido como desviante?’, ‘que efeito decorre desta definição sobre o indivíduo?’, ‘em que condições os indivíduos podem se tornar objeto de uma definição?’ e, enfim, ‘quem define quem?’”.

3.2.2 Criminologia crítica e sistema penal: ordem pública para quem?

A formulação do pensamento crítico³¹ marca a incursão pioneira do materialismo de Karl Marx e F. Engels no terreno criminológico. Apesar de os teóricos alemães terem escrito fragmentaria e esparsamente certas referências sobre o crime em suas obras (CASTRO, 2005; BATISTA V, 2011), a construção teórica do materialismo foi muito bem recepcionada pelos estudiosos alinhados à perspectiva crítica. Procurou-se, a partir da constatação da real influência das teorias econômico-políticas sobre as relações entre as classes sociais, transferir esta abordagem para os estudos acerca da criminalidade, mais precisamente, para os estudos sobre os processos de criminalização³² que se constroem nas relações de poder em sociedade.

O pensamento marxista, nessa ótica, admite o controle social formal (*sistemas normativos + sistema penal*) como estrutura - na verdade, superestrutura - legitimadora da ordem capitalista. Os agentes públicos do sistema penal, enquanto detentores de um saber jurídico sistemático, estariam à disposição da ordem estabelecida, ao aplicarem normas jurídico-penais univocamente destinadas, em sua elaboração, a determinados estratos da vida social. As considerações marxistas sobre o delito, em suma, envolviam o processo de constituição do aparelho institucional repressivo do Estado capitalista, como ente garantidor do regime de exploração da massa proletária. As decorrências estruturais desse processo adquirem um caráter determinante para a investigação criminológica que estava por surgir.

Anitua (2008, p. 615) remonta a três marcos autorais indissociáveis do pensamento da Criminologia Crítica, quais sejam Willem Bongers, Evgeni B. Pasukanis e Georg Rusche e O. Kirchheimer. Compreender os matizes teóricos desses autores é fundamental para o estudo dos eixos de pensamento desenvolvidos por este novo paradigma.

³¹ Por pensamento crítico, não importando a denominação utilizada, se *Nova Criminologia, Criminologia Radical ou Criminologia Crítica*, entende-se a estrutura metodológica que se perfaz em constante oposição ao dito “discurso oficial”, à ideologia dominante, baseada e reproduzida pelas teorias criminológicas tradicionais do controle social (SANTOS, 2006).

³² “Quando falamos de ‘criminologia crítica e, dentro deste movimento tudo menos que homogêneo do pensamento criminológico contemporâneo, colocamos o trabalho que se está fazendo para a construção de uma teoria materialista, ou seja, econômico-política, do desvio, dos comportamentos socialmente negativos e da criminalização, um trabalho que leva em conta instrumentos conceituais e hipóteses elaboradas no âmbito do marxismo, não só estamos conscientes da relação problemática que subsiste entre criminologia e marxismo, mas consideramos, também, que uma semelhante construção teórica não pode, certamente, ser derivada somente de uma interpretação dos textos marxianos, por outro lado muito fragmentários sobre o argumento específico, mas requer um vasto trabalho de observação empírica, na qual já se podem dizer adquiridos dados assaz importantes, muitos dos quais foram colhidos e elaborados em contextos teóricos diversos do marxismo. Por outro lado, os estudos marxistas sobre o argumento se inserem em um terreno de pesquisas e de doutrinas desenvolvidas nos últimos decênios, no âmbito da sociologia liberal contemporânea, que preparam o terreno para a criminologia crítica” (BARATTA, 2011, p. 159).

Isso porque já é possível identificar, em suas obras, os primeiros contornos de aproximação da teoria política marxista com a questão criminal. Parte-se do pressuposto de que as relações de poder econômico que ditavam a vida social no capitalismo – em suas diversas etapas – estavam profundamente associadas aos sistemas punitivos institucionalizados nas sociedades.

Willem Bonger, em seu livro *Criminality and economic conditions*, de 1916, assinala para a decorrente relação entre capitalismo e criminalidade. A delinquência seria a mais acabada expressão do egoísmo promovido pela sociedade capitalista na distribuição desigual de bens e serviços entre os indivíduos. Em face das condições econômicas desfavoráveis, certos atores tenderiam à prática criminosa, como forma de equilibrar tal estado de coisas. Merece destaque a análise segundo a qual seriam as condutas dos menos poderosos as mais perseguidas pelo sistema de justiça penal, ao contrário dos delitos cometidos pelos mais abastados. Apesar das considerações trabalhadas em seus estudos, ressalte-se que Bonger ainda se acha em uma linha de orientação criminológica estritamente positivista (SERRANO MAÍLLO, 2013).

As considerações teóricas abordadas por Evgeni B. Pasukanis, em sua obra *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*³³, de 1924, relacionam as necessidades institucionais de sustentação do regime capitalista e a noção de igualdade jurídica propalada pelo direito. A desigualdade econômica advinda dos mecanismos de produção e distribuição de bens no império do capital seria compensada pela igualdade jurídica, tendo em vista a possibilidade de se estabelecerem condições igualitárias de contrato entre os detentores do meio de produção e os vendedores da força de trabalho (GUIMARÃES, 2007). O direito é visto como um aparelho estatal de coerção e, conseqüentemente, de manutenção da ordem política em um sistema econômico que valoriza dogmaticamente o acúmulo de capital.

Mais especificamente, temos que o Direito Penal, na perspectiva de Pasukanis (1989), tem razão de existir pela necessidade de garantia da propriedade privada como pedra angular das relações político-econômicas existentes na sociedade capitalista. O aspecto funcional de combate a comportamentos criminosos é relegado a um plano secundário, interessando apenas a tutela penal nas hipóteses em que tais condutas pusessem em risco a ordem econômica plenamente estabelecida. A relação entre Direito Penal e fundamentos puramente econômicos, nesse sentido, perpassa toda a obra do autor russo.

Em um primeiro momento, a análise desta constatação remonta às primeiras invocações filosóficas acerca do Direito Penal como institucionalização da vingança, que,

³³ Um estudo aprofundado sobre o pensamento de Pasukanis pode ser encontrado em Naves (2000).

conforme Pasukanis (1989), serviria tão somente para “encher” os cofres dos detentores do poder. Exemplo disso seria o confisco dos bens pertencentes ao condenado, prática penal muito comum nas primeiras organizações coletivas. Já na Idade Média, em virtude da descentralização política marcante, a aplicação do Direito Penal voltou-se contra as classes menos favorecidas, principalmente diante das constantes revoltas de camponeses inconformados com as condições de trabalho a que eram submetidos.

A consolidação da burguesia, já no século XVIII, implicou a mudança das bases teóricas e ideológicas que fundamentavam o discurso punitivo. Os suplícios corporais, muito bem descritos por Foucault, foram gradativamente dando espaço a uma punição mais racional, em conformidade com os auspícios iluministas da época: a sanção privativa de liberdade. Segundo o autor, embora os mecanismos punitivos tenham sido profundamente humanizados, a relação entre a classe dominante (burguesia) e o controle penal, como institucionalização da preservação de seus interesses, continuaria linearmente estabelecida (PASUKANIS, 1989).

Em relação à pena privativa de liberdade, argumenta-se sobre a disjunção formal entre a retórica penal e a realidade concreta da sociedade. Enquanto o discurso punitivo apregoava o princípio da reparação equivalente (SANTOS, 2005) como fundamento irrefragável do viés sancionatório do Direito Penal, a relação espaço-temporal do trabalho humano é que, na opinião de Pasukanis (1989), seria a sustentação oculta dessa aplicação principiológica. Dito de outro modo, em vez de sopesar o tempo da sanção imposta com base na gravidade do crime, esta proporção estaria mais relacionada ao trabalho medido em tempo (produtividade potencial do condenado) do que com aspectos ontológicos da prática criminosa.

O livro de Georg Rusche e Otto Kirchheimer, *Punição e Estrutura Social*, que veio à lume em Nova York, no ano de 1939, orbita em torno da relação histórica entre o capitalismo e o sistema punitivo. Apesar de conter fundamentos eminentemente marxistas, e tendo a teoria materialista uma influência considerável à época, a obra não obteve a repercussão que se esperava no ambiente acadêmico. Somente em 1967, com a republicação nos Estados Unidos é que o trabalho dos autores passou a ser reconhecido pelos estudiosos de criminologia. Em linhas gerais, pode-se afirmar que ao longo do livro é palpável a visão de que o sistema penal e a ordenação econômica vigente possuem uma conexão institucional recíproca.

Em outros termos, a produção legislativa e a orientação punitiva dos sistemas penais constituíram-se a partir dos ditames e interesses do sistema econômico. Para tanto, recorreu-se a uma análise histórica dos paradigmas e variáveis que influenciaram a realidade

político-punitiva das sociedades ocidentais. Segundo os autores, já na baixa Idade Média, pode-se notar que a substituição das sanções de fiança e indenização – comuns à época – pelas penas de castigos corporais guardava profunda relação com a tentativa de neutralizar, por parte das elites econômicas e religiosas, a delinquência das classes subalternas, sobretudo os camponeses e estrangeiros (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

Com o desenvolvimento do sistema mercantilista, que institucionalizou as práticas estruturantes do capitalismo, o aparelho punitivo teve de se adequar aos novos interesses sociais. O sistema penal, enquanto braço armado do Estado na manutenção de suas pretensões político-econômicas, passou a controlar as massas de desocupados existentes nas sociedades, como criminosos, mendigos e loucos. É o período de grande escassez de mão-de-obra e baixo crescimento populacional experimentado pela Europa no século XVII. Conforme analisado anteriormente, nessa época já se desenhavam os primeiros contornos dos sistemas penitenciários modernos, a exemplo das casas de correção que, na opinião dos autores (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004; MELOSSI; PAVARINI, 2006), foram estruturadas para atender às necessidades do capitalismo nascente³⁴.

O desgaste do regime mercantilista e a conseqüente ascensão do capitalismo também significaram implicações estruturais para o sistema penal. O ingresso das máquinas industriais no ciclo produtivo e o crescimento populacional europeu, já no século XVIII, redesenham institucionalmente as agências públicas de controle social formal, principalmente no que se refere ao sistema carcerário. O modelo correcionalista foi superado, e as preocupações das autoridades públicas com a criminalidade voltaram-se para o excesso demográfico manifestado por todo continente europeu, que representou, igualmente, o aumento das taxas de criminalidade nas sociedades ocidentais.

Os autores prosseguem, identificando, no século XIX, a consolidação da pena privativa de liberdade como principal sanção aplicada pelo sistema de justiça criminal às práticas delituosas sujeitas à sua apreciação. A partir da segunda metade do século XIX, em razão dos inúmeros avanços socioeconômicos, os índices de criminalidade europeus entraram em queda, de modo que a política de encarceramento irracional arrefeceu-se. O paradigma

³⁴ Ilustrativo desta acepção é o excerto de Melossi e Pavarini (2006, p. 211): “Porém, o cárcere perseguiu com sucesso, pelo menos na sua origem histórica, uma finalidade – se quisermos ‘atípica’ – da produção (leia-se, transformação em outra coisa de maior utilidade): a transformação do criminoso em proletário. O objeto desta produção não foram tanto as mercadorias quanto os homens. Daí a dimensão real da ‘invenção penitenciária’: o ‘cárcere como máquina’, capaz de transformar [...] o criminoso violento, agitado, impulsivo (sujeito real) em detido (sujeito ideal) em sujeito disciplinado, sujeito mecânico. Em síntese, uma função não apenas ideológica, mas também atipicamente econômica. Em outras palavras, a produção de sujeitos para uma sociedade industrial, isto é, a produção de *proletários* a partir de presos forçados a aprender a disciplina da fábrica”.

carcerário incorporou os ideais iluministas, e as condições da prisão melhoraram significativamente. A pena, nesse contexto, assumiu uma função reabilitadora, tendo em vista a forte influência do pensamento positivista à época.

Ao final, faz-se uma breve análise acerca dos sistemas penais nazistas e fascistas, consolidando o entendimento de que as disposições normativas que regem o sistema de controle social formal, na atividade de manutenção da ordem pública, ou seja, de combate aos supostos “criminosos”, estão estreitamente ligadas aos fundamentos político-econômicos que ditam a ordem social. Em outros termos, o sistema penal, enquanto controle punitivo institucionalizado, estaria vinculado aos interesses políticos e econômicos dos grupos detentores de poder. Esta relação, inclusive, acompanha toda a obra dos autores.

Os antecedentes teóricos do pensamento crítico, conforme assinalado, delineiam as principais tendências metodológicas de investigação do fenômeno criminoso por parte dos doutrinadores da Criminologia Crítica. A relação peculiarmente conflituosa nas esferas social e jurídica é uma particularidade importante desse novo enfoque analítico. Refuta-se a ideia do bem comum como fim legítimo da constituição social, de maneira a revelar, historicamente, que as relações estruturais em sociedade estariam marcadas pela predominância de interesses e percepções de certos grupos - impostos de maneira extremamente articulada - sobre as reivindicações e necessidades da maioria.

O Direito e, mais particularmente a sua esfera penal, ocupam uma posição central nessa perspectiva. Assegurar os interesses e privilégios das classes dominantes com base em uma retórica igualitária e autolegitimadora encerra, segundo este viés crítico, as funções básicas do Direito Penal na sociedade. Outro aspecto a ser mencionado diz respeito às grandes desigualdades existentes nas bases de sustentação do corpo social. A hegemonia da ordem instituída pelos detentores dos meios de produção é fundamental para a perpetuação das disparidades socioeconômicas entre os indivíduos, e o Direito Penal, em última análise o sistema penal, o aparato institucional mantenedor dessas desigualdades³⁵.

³⁵ Guimarães (2007, p. 69) é categórico: “Como desiderato lógico das ilações acima expendidas, entende a Criminologia Crítica que o Direito Penal não defende os bens jurídicos interessantes a todos os cidadãos e comina penas com intensidade desigual; o *status* de criminoso é distribuído de modo desigual e ideologicamente interessado; o dano e a gravidade das infrações não constituem a principal variável para a reação do sistema penal e sim a pessoa que comete o delito. Deste modo, no âmbito dos estudos desenvolvidos pela Criminologia Crítica, configurando-se como um dos seus mais caros postulados, afirma-se categoricamente que o direito, e sua forma geral, e o Direito Penal, de forma particular e mais acentuada, são desiguais por excelência”. Baratta (2011, p. 213, grifo do autor) preleciona que: “O elemento ideológico não é contingente, mas inerente à estrutura e à forma de funcionamento do sistema penal, assim como este, em geral, é inerente à estrutura e ao funcionamento do direito abstrato moderno. A forma da mediação jurídica das relações de produção e das relações sociais na sociedade capitalista moderna (o direito igual) é *ideológica*: o funcionamento do direito não serve, com efeito, para produzir a igualdade, mas para reproduzi e manter a

Entretanto, as relações entre pobreza e criminalidade não foram a única abordagem teórico-metodológica da Criminologia Crítica. Conforme aventado por Bonger, já em 1916, a criminalidade dos poderosos e sua tendência para a impunidade (BAUMAN, 2000) constitui outra importante linha teórica de estudo para os pesquisadores da área. Este aspecto, inclusive, reforça sobremaneira as acepções críticas quanto à seletividade do sistema penal (YOUNG, 2002). Note-se que o pioneirismo dos estudos voltados à criminalidade de colarinho branco (dos poderosos) nos remete aos estudos de Edwin Sutherland, que, posteriormente, seriam trabalhados pelas teorias críticas a partir de enfoques não mais etiológicos, como o fez o sociólogo norte-americano (SANTOS, 2001).

Atente-se que, ainda no campo da seletividade do sistema penal, as agências públicas de controle social revelam uma contradição imanente à sua própria estrutura, qual seja a relação dialética entre igualdade formal dos sujeitos de direito e desigualdade substancial dos indivíduos. Para certos atores sociais, as chances de serem definidos e tratados como desviantes (retorno ao paradigma do *labeling approach*) seriam exponencialmente maiores do que para outros integrantes de posição social diversa³⁶. Assim, os processos de criminalização estariam destinados a certos integrantes do meio social, em uma clara alusão ao enfoque do etiquetamento da sociologia do desvio.

Outro ponto a ser destacado é a crítica contumaz às teorias da chamada criminologia tradicional (SHECAIRA, 2013). De certo modo, assinalam os estudiosos para uma espécie de “convivência” existente entre a ordem posta e os demais aportes teóricos de criminologia produzidos até então. Estudar tão somente as causas do delito, como o paradigma metodológico vigente, acabava por ocultar as desigualdades e injustiças sociais imanentes à prática penal, pelo que concordaria a criminologia majoritária ou tradicional com um *status quo* eminentemente desigual (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2006). Conforme as linhas teóricas do pensamento crítico, sem contestar os processos de criminalização e as práticas punitivas do sistema penal na sociedade não seria possível compreender o fenômeno criminoso em sua inteireza.

desigualdade. O direito contribui para assegurar, reproduzir e mesmo legitimar (esta última é uma função essencial para o mecanismo de reprodução da realidade social) as relações de desigualdade que caracterizam a nossa sociedade, em particular a escala social vertical, isto é a distribuição diferente dos recursos e do poder, a consequência visível do modo de produção capitalista”.

³⁶ “As maiores chances de ser selecionado para fazer parte da ‘população criminoso’ aparecem, de fato, concentradas nos níveis mais baixos da escala social (subproletariado e grupos marginais). A posição precária no mercado de trabalho (desocupação, subocupação, falta de qualificação profissional) e defeitos de socialização familiar e escolar, que são características dos indivíduos pertencentes aos níveis mais baixos, e que na criminologia positivista e em boa parte da criminologia liberal contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser, antes, conotações sobre a base das quais o *status* de criminoso é atribuído” (BARATTA, 2011, p. 165).

Nesse ponto da discussão, volta-se ao capitalismo como o cerne da questão da delinquência. Aqui, concentram-se duas dimensões do problema. A primeira, de natureza ontológica – pode-se dizer –, refere-se ao fato de este sistema econômico tolerar as sérias desigualdades estruturais, as quais, de certo modo, ele próprio alimenta. A segunda diz respeito à natureza relacional opressora que o capitalismo promove. Muitos indivíduos são explorados pelas atividades econômicas que constituem as sociedades modernas. Esse regime opressor cria, conforme Ruggiero (2000, p. 178-179), oportunidades sistematicamente convidativas para a prática criminosa.

A dualidade teórico-pragmática que permeia o saber criminológico, e que ganha contornos mais expressivos com a Criminologia Crítica, em virtude de sua natureza contestatória, implica a observação das decorrências práticas de suas principais linhas teóricas. Em outros termos, conforme visto, pergunta-se de que forma os arranjos organizacionais do sistema penal podem impactar o fenômeno criminoso, de maneira a reduzi-lo e, por via de consequência, a manter a ordem pública no seio das populações. Trata-se de analisar a chamada “política criminal alternativa”, proposta pela Criminologia Crítica no bojo de suas considerações teóricas.

3.2.3 Política criminal “alternativa”: por uma sociedade mais igualitária

Como já se afirmou, a ruptura operada na criminologia pelo pensamento crítico, antes de se debruçar sobre as questões de criminalidade, concentrou seus esforços teóricos nas relações de poder que concebem os processos de criminalização. Identificou-se nesse complexo sistema político-penal um processo de articulação altamente concatenado entre os mecanismos de manutenção das desigualdades socioeconômicas e um discurso de asseguramento dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade. O sistema penal, nesse aspecto, converte-se em um aparato institucional desigual por excelência.

Diante disso, surgiu a necessidade de se repensar a política criminal opressora em voga na ordem política estabelecida pelo regime capitalista. Analisar as estruturas de poder que ditavam os processos de criminalização e manutenção das disparidades de condições entre os indivíduos demandou, como em qualquer teoria criminológica, a estruturação de uma concepção pragmática que superasse tal estado de coisas. A chamada política criminal “alternativa” representou a possibilidade aventada pela Criminologia Crítica de, por meio do sistema penal – desde o processo de elaboração à aplicação jurídico-penal –, tornar a

sociedade mais igualitária. Podem-se reunir os principais eixos dessa política criminal do seguinte modo, senão vejamos.

Primeiramente, o caráter reformador dessa política criminal é o que há de mais notável em sua elaboração crítica. O sistema penal deveria estar comprometido com as grandes reformas sociais e institucionais para a garantia da igualdade, da democracia e dos direitos civis, sem qualquer tipo de distinção sócio antropológica nos processos de criminalização. As transformações radicais no modo de produção e de distribuição de riquezas constituem o substrato teórico das propostas de controle da criminalidade. Parte-se do pressuposto de que uma sociedade mais igualitária levaria a uma diminuição considerável das práticas criminosas (SERRANO MAÍLLO, 2013).

De outro lado, assumiria o Direito Penal uma nova forma de reação institucional ao desvio, principalmente pela necessidade de um endurecimento legal diante da chamada criminalidade econômica, dos crimes contra a administração estatal e das organizações criminosas. Conforme Baratta (2011), este novo desenho punitivo garantiria a manutenção dos interesses coletivos. A impunidade dos poderosos expressa um dos aspectos mais incisivos para a manutenção da seletividade e estigmatização penal. Democratizar o aparato reativo do Direito Penal e, por via de consequência, o cárcere, é premissa inarredável desse novo modelo de política criminal proposto.

Ainda no bojo de estruturação punitiva, o processo de contração máxima do sistema penal é outro postulado decorrente da política alternativa cogitada pela Criminologia Crítica. Assim, faz-se referência a uma reformulação despenalizadora de determinadas condutas tipificadas como crime. Trata-se, em verdade, de mitigar as pressões negativas exercidas pelo sistema punitivo sobre as classes socialmente marginalizadas. A diretriz de contração significa a preferência por outras formas de controle social que não o penal, como sanções administrativas ou civis, proporcionando uma intervenção estatal nos conflitos sociais menos estigmatizante.

Além de uma reestruturação da legislação penal, propõe-se, igualmente, uma reforma organizacional das agências públicas de controle social formal. Reformular e humanizar a Polícia, o Poder Judiciário e demais órgãos componentes do sistema de justiça criminal é o primeiro passo para o processo de democratização e modernização pelo qual essas instâncias teriam de passar. Os mecanismos punitivos que regem o fluxo de atividade jurídico-administrativas deste complexo arranjo institucional estariam defasados, alimentados por uma ideologia autoritária, seletiva e desigual. Proceder a essas modificações estruturais é de suma importância para a consolidação da política criminal crítica.

A sanção privativa de liberdade também foi objeto de análise pragmática da Criminologia Crítica. Nesse sentido, de viés mais utilitarista, deve-se reconhecer o fracasso da pena privativa de liberdade para fins de controle da criminalidade e de reinserção social. Objetiva-se, mediatamente, a abolição do cárcere. Entretanto, a construção deste processo englobaria outras medidas menos radicais, como a ampliação das medidas alternativas à prisão e demais adequações cabíveis. O “mito burguês” da reinserção e reeducação do condenado na sociedade, desse modo, não se sustentaria com uma simples retrospectiva histórica das instituições prisionais, notadamente, receptivas às classes subalternas.

Por fim, a opinião pública cumpriria um relevantíssimo papel na consolidação ideológica desta visão alternativa de política criminal, especialmente no que diz respeito à legitimação e justificação dessa nova face do Direito Penal. A opinião pública fundamenta certa visão dominante acerca da criminalidade e do delinquente. Esta percepção é comumente absorvida pela sociedade, que constrói reações ao desvio e à prática delituosa. Para os teóricos críticos, este conjunto reativo social acaba por se estender às agências públicas de controle social formal (sistema penal), concorrendo para a concretização de seus efeitos práticos no cotidiano do sistema de justiça criminal.

Dito de outro modo, é na opinião pública que se processam as percepções sociais sobre o criminoso, o delito e o sistema penal, em uma relação essencialmente legitimadora. Não é casual, portanto, que nos tempos de crise em matéria de segurança pública, as forças políticas interessadas se utilizem dos veículos de comunicação formadores de opinião para legitimar mecanismos punitivos com base no espectro político-criminal da *lei e da ordem*. Se é compreensível que cultural e ideologicamente as forças de opinião pública que legitimam o sistema penal e suas práticas estão a serviço das classes dominantes, igualmente, em uma política-criminal alternativa, o papel da opinião pública como fonte legitimadora desse *novo* sistema penal não pode ser subestimado.

De maneira breve, estas são as principais diretrizes da política criminal alternativa proposta pela Criminologia Crítica como forma de enfrentar, de modo concreto, as desigualdades socioeconômicas – que ensejariam a prática delituosa – decorrentes do regime de produção capitalista. Combater as disparidades sociais por intermédio de um sistema de justiça criminal compromissado com os ideais de Democracia, Igualdade e Justiça é o “mote” de toda a orientação político-criminal produzida pelo pensamento crítico. Desse modo, imperioso reconhecer o fundo *político* imanente às construções pragmáticas deste modelo conflituoso de criminologia.

3.3 À guisa de conclusão...

Pode-se afirmar, diante do que se expôs ao longo do capítulo, que a Criminologia Crítica, enquanto linha de pensamento mais importante para as teorias do conflito, introduziu elementos teóricos político-econômicos que revolucionaram a estrutura tradicional (*consensual*) criminológica até então hegemônica. Conceber a sociedade a partir de uma perspectiva extremamente conflituosa, em que a ordem – de alguns – é imposta de modo coercitivo em relação a outros implicou sérias modificações de análise social. O crime, enquanto fenômeno integrante desta construção social, sofreu, igualmente, as influências teóricas dessa acepção, de modo que passou a ser visto em um contexto muito mais abrangente do que antes.

As relações de poder político-econômico que se desenvolveram no bojo da constituição social capitalista guardaram estreitas ligações com os processos de definição dos criminosos na sociedade. As classes dominantes resguardavam seus interesses através, principalmente, do controle penal, que selecionava as massas inutilizadas pela força produtiva para neutralizá-las e excluí-las ainda mais do processo social. Nesse ponto, a distribuição desigual de riqueza no plano econômico favorecia, em boa medida a prática criminosa, que seria, de certo modo, uma manifestação “natural” contra a imutável ordem social imposta.

As relações entre pobreza e criminalidade influenciaram significativamente os variados setores da elite intelectual em diversas sociedades. Criou-se uma visão de que a prática delituosa estava diretamente associada às desigualdades estruturais que as classes dominantes, por intermédio da elaboração e aplicação jurídico-penal, tencionavam conservar. O sistema penal consolidou-se como instrumento repressivo, seletivo e estigmatizante, a serviço unicamente dos interesses escusos de alguns para a contenção das classes subalternas. Argumentava-se, inclusive, que o próprio sistema de controle social formal produzia a violência e a criminalidade, uma vez que os reais fatores de estímulo ao crime não eram contemplados em sua atribuição funcional.

O *ius puniendi* estatal, compromissado com os privilégios da classe burguesa, não poderia legitimar-se nem se justificar com base em sua retórica de proteção jurídica e igualdade formal entre os indivíduos. Esta estratégia, de outro lado, revelava a disjunção formal entre o discurso penal e a realidade social. O sistema de controle social formal, por seu turno, demonstrava historicamente a sua incapacidade institucional em conter a criminalidade e a violência, especialmente em relação às penas, que não cumpriam as suas funções oficiais, mas se mostravam extremamente efetivas quanto às suas funções ocultas (GUIMARÃES,

2007). Em suma, o controle social formal das sociedades capitalistas estava reconhecidamente fadado ao insucesso no que diz respeito ao combate à criminalidade.

Como ilação de seus argumentos teóricos, a única maneira de superar este estado de coisas, no âmbito do direito, seria por intermédio de uma política criminal alternativa, que estivesse compromissada com profundas reformas sociais e institucionais. O Direito Penal, tanto sob aspecto objetivo quanto subjetivo, teria de adequar-se a essa nova perspectiva, que, de certo modo, via na elaboração e aplicação jurídico-penal uma maneira de se atenuar as desigualdades socioeconômicas existentes no corpo social. É inegável concluir, desse modo, o fundo eminentemente *político* que assume esta estratégia da Criminologia Crítica no que diz respeito à manutenção da ordem pública

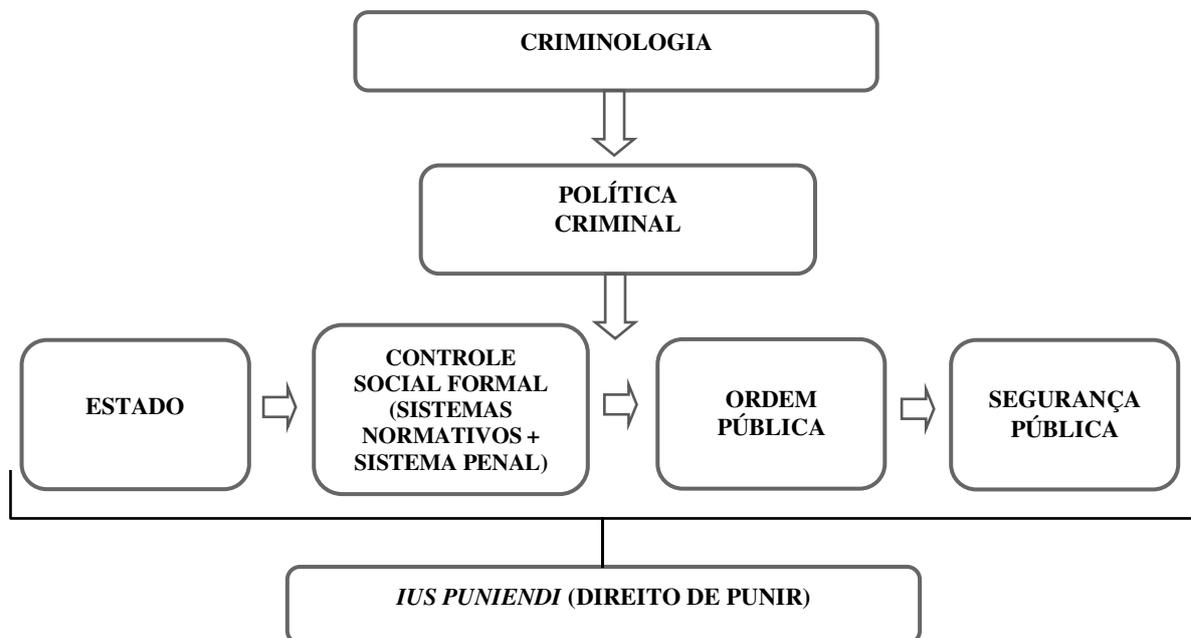
Estes são os principais delineamentos argumentativos propostos pelas teorias críticas no que se refere ao controle da criminalidade. Fatores relacionados à desigualdade social, à seletividade do sistema penal e a construção dos processos de criminalização estão intimamente associados à profusão criminal no seio das populações. A relação entre fundamentos econômicos e jurídicos perpassa todo o contexto de análise da Criminologia Crítica, o que, por certo, contribuiu decisivamente para a análise macrosociológica a que se submeteram os estudos sobre o delito. Cumpre, portanto, avaliar estes postulados críticos, à luz da segurança pública no âmbito das sociedades contemporâneas, conforme será procedido no capítulo seguinte.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL FORMAL: a necessidade do sistema penal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas

4.1 Recapitulando...

As vertentes de argumentação teórica e pragmática que envolvem a hipótese do trabalho orbitam em torno de um modelo sistêmico-institucional explicitado ao longo dos capítulos anteriores. Embora já descritos os aspectos históricos e criminológicos que fundamentam o paradigma, para facilitar a compreensão do texto – e como revisão, inclusive, do tema discutido – segue a análise do diagrama abaixo:

Figura 1 – Estrutura do *Ius Puniendi*



Fonte: Elaboração do autor.

O Estado, na condição de ente detentor do monopólio da violência legítima (WEBER, 2001), mediante o controle social formal – este composto dos sistemas normativos e do sistema penal – realiza a atividade de provisão da ordem pública nas sociedades. A noção de ordem pública, como visto, refere-se ao estado de manutenção de patamares socialmente toleráveis de criminalidade, uma vez que as lições durkheimianas acerca do crime o concebem como fato social normal (CARVALHO, 2013). Nesse contexto, adota-se um enfoque de significação jurídico, como sendo a ordem pública uma espécie de extensão da

ordem esperada pelo direito positivo, especificamente pela positivação jurídico-penal (FILOCRE, 2010).

Os aportes criminológicos ocupam uma posição de destaque para o modelo delineado. Na condição de ciência autônoma, o conhecimento multidisciplinar produzido em seu campo de estudos constitui um importante vetor teórico para a elaboração e execução de políticas criminais. Assim, a manutenção da ordem pública pelo controle social formal, para além das disposições legais, depende da implementação de políticas e programas desenvolvidos a partir dos elementos cognitivos estudados na esfera criminológica. Entretanto, a relação descrita não é tão linear como na ilustração acima, principalmente no que tange à legitimidade estatal nesse âmbito, fortemente desqualificada pelos posicionamentos críticos (SILVA SÁNCHEZ, 2011), conforme visto no capítulo anterior.

A segurança pública, por sua vez, consiste no conjunto de atribuições e estratégias institucionais destinadas à manutenção da ordem pública³⁷. É oportuno recordar que o conceito adotado é estritamente formal, ou seja, refere-se ao aspecto *descritivo* das agências e órgãos públicos que compõem o sistema penal³⁸. Em outros termos, compreende a estrutura do controle social formal, as políticas públicas de controle da criminalidade e o conjunto sistêmico-normativo que regulamenta todo esse complexo institucional. Sob tal perspectiva, a segurança pública englobaria o núcleo essencial de medidas elaboradas instâncias estatais, na esfera do controle social formal, para a manutenção da ordem pública.

A fundamentação de todo esse processo sistêmico de articulação entre as agências e órgãos do sistema penal e as atividades concernentes à ordem pública remonta à noção de *ius puniendi*, que, em última análise, sustenta a proeminência do Estado na gestão do

³⁷ “Tenho que a relação entre ordem pública e segurança pública não é de todo para a parte, nem de continente para conteúdo, mas de *efeito para causa*. Realmente: se as garantias proporcionadas pela segurança pública são eficientes e satisfatórias, tem-se mantida a ordem pública. Se as garantias proporcionadas pela segurança pública são deficientes ou insatisfatórias, tem-se *abalada*. Se as garantias proporcionadas pela segurança pública são insuficientes, está *sacrificada* a ordem pública. É, pois, como se vê, uma relação *causal*. [...] Em termos de funcionalidade homeostática, a segurança pública é o conjunto de *estruturas* e *funções* que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152-153 grifo do autor). Filocre (2009, p. 131-132, grifo do autor), abordando o conceito, descreve que: “Passadas duas décadas, questiona-se a evolução do tema, especialmente quando a doutrina é quase unânime em adotar *segurança pública* como *manutenção da ordem pública*. A matéria é de suma importância, vez que, ao elaborar uma política de segurança pública e ao efetivá-la, o governante deve ter clara a ideia de *ordem pública*, posicionando-se adequadamente no enfrentamento da criminalidade. De fato, somente com uma visão bem definida do que seja *ordem pública* é que o Estado efetivamente faz *segurança pública* de forma qualificada, isto é, entre outros, com racionalidade científica, inteligência estratégica e com garantia de direitos”. Recomenda-se, ainda, a leitura de Sabadell (2000, p. 54).

³⁸ “[...] antes de tudo, cumpre distinguir entre segurança pública como setor da administração, e segurança pública como corpus de conhecimento. No primeiro caso, refere-se ao conjunto de instituições e órgãos, instalações, meios humanos e materiais, à normatividade penal e administrativa a ela relacionada, e as ações desenvolvidas com o propósito de obtê-la [...]” (SILVA, 2003, p. 39).

fenômeno criminoso. O Direito Penal subjetivo, enquanto construção histórica e política das sociedades humanas, é a mais acabada expressão da natureza dos interesses envolvidos nas questões referentes ao crime, ao criminoso e à reação institucional previamente determinada³⁹. O direito de punir, neste aspecto, é o substrato teórico de todo este aparato institucional ao qual nos referimos, uma vez que o respalda teórica e estruturalmente.

Aquilo que doutrinariamente se convencionou chamar de fundamento político do *ius puniendi* refere-se aos aspectos ontológicos desta potestade punitiva nos mais diversos modelos de Estado experimentados ao longo da evolução política da humanidade. A organização institucional e as bases ideológicas do Estado em questão determinam a atuação do poder de punir e, conseqüentemente, de todo o modelo acima esquematizado. Os arranjos institucionais de segurança pública estariam, portanto, vinculados aos caracteres políticos constitutivos das tipologias estatais, especialmente no que se refere ao grau de limitação da ingerência do poder central em relação aos direitos e garantias dos indivíduos.

A título ilustrativo, tomemos as disposições organizacionais do Direito Penal subjetivo em regimes totalitários. Nesse modelo, o Estado, dotado de alta capilaridade institucional, penetra nos mais diversos estratos da vida social, como forma de convalidar sua autoridade política. O sistema penal assume o protagonismo nessa esfera de atuação. Sob a justificativa de manutenção da ordem pública e da ordem social, violam-se as mais básicas garantias individuais próprias da condição humana, ratificando-se o *establishment* opressor marcante nesse paradigma político⁴⁰. As polícias e demais agências do sistema de justiça criminal encontram-se alinhadas ao pensamento conservador dominante e terminam por legitimá-lo institucional e ideologicamente.

³⁹ Sobre os aspectos referentes à titularidade do *ius puniendi*, Mir Puig (2003, p. 97-98, tradução nossa): “A primeira questão não precisa de uma análise mais detida [titularidade do poder de punir]. Apesar de suas origens de ordem privada, em que o direito de punir correspondia aos indivíduos, há tempos – sem dúvidas já no direito romano, inclusive – que se constituiu o princípio indiscutível de que a pena – e a medida de segurança – são atribuições exclusivas do Estado. Exprime-se, desta forma, mais uma consequência da atual concepção de política, segundo a qual o Estado pretendeu monopolizar o uso da coerção física. Ao mesmo tempo, a natureza notadamente pública dos interesses afetados pelo crime, punição e medidas segurança já não é objeto de controvérsias”.

⁴⁰ “Afirmamos, portanto, que o Direito Penal é disposto pelo Estado para a concreta realização de fins; toca-lhe, portanto, uma missão política, que os autores costumam identificar, de modo amplo, na garantia das ‘condições de vida da sociedade’, como Mestieri, ou na ‘finalidade de combater o crime’, como Damásio, ou na ‘preservação dos interesses do indivíduo ou do corpo social’, como Heleno Fragoso. Tais fórmulas não devem ser aceitas com resignação pelo iniciante. O direito penal nazista garantia as ‘condições de vida da sociedade’ alemã subjugada pelo estado nazista ou era a pedra de toque do terrorismo desse mesmo Estado, garantindo em verdade as condições de morte da sociedade?” (BATISTA N, 2011, p. 20-21).

A fórmula do Estado *orwelliano*⁴¹ compôs a história política de inúmeros países, a exemplo dos regimes totalitários alemão, italiano e soviético, da primeira metade do século XX. Mais recentemente, na América Latina, a realidade política tornou-se profundamente marcada pela instituição de regimes ditatoriais, os quais, do mesmo modo, utilizaram-se do “braço armado” do sistema penal para a consecução de seus interesses políticos e econômicos⁴². A despeito da transição democrática iniciada na década de 1980, as instituições do controle social formal dos países dessa região ainda conservam alguns traços do período autoritário, que se revelam basicamente nos caracteres de seletividade do sistema penal, como aspectos referentes à violência policial e à elaboração e aplicação no âmbito jurídico-penal⁴³.

Entretanto, a análise pretendida, que envolve as sociedades contemporâneas, não se dedica a questões voltadas para a atuação do Estado na atividade de manutenção da ordem pública em regimes totalitários. A menção a essa conjuntura política deu-se por razões notadamente exemplificativas, como é possível depreender. Por opções metodológicas e de argumentação, o estudo a ser desenvolvido restringe-se aos caracteres institucionais dos chamados Estados democráticos⁴⁴ amplamente legitimados no contexto político ocidental. As referidas linhas de argumentação teórica e pragmática, portanto, serão discutidas à luz das implicações político-jurídicas constitutivas desse paradigma estatal.

Assim sendo, a hipótese relacionada à necessidade do sistema penal e, por via de consequência do controle social formal, para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas será trabalhada com base nesse cenário institucional. Em outros termos, a

⁴¹ Faz-se referência ao romance distópico “1984”, do escritor britânico George Orwell. A obra tornou-se conhecida ao dissecar os mecanismos de dominação de governos autoritários sobre os indivíduos, em clara referência aos regimes fascistas e comunistas europeus. Desde então, o termo *orwelliano* refere-se ao regime político descrito no livro que, embora ficcional, representa com maestria as nuances do poder autoritário do Estado na preservação de suas pretensões político-ideológicas.

⁴² Um estudo interessante acerca dos modelos teóricos e ideológicos de concepção do Estado e os paradigmas de segurança institucional na política brasileira pode ser encontrado em Freire (2009). A autora procede a um resgate histórico do período compreendido entre a Ditadura Militar e a consolidação dos ditames políticos e jurídicos da Constituição Federal de 1988 sob a ótica das ideologias de segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã, analisando a relação existente entre as bases ideológicas do Estado e os modelos organizacionais de segurança no país.

⁴³ Sobre a seletividade do sistema penal latino-americano, ver Zaffaroni (2010). Em um estudo específico sobre a violência policial na América Latina, Costa (2004, p. 26) ilustra esse posicionamento ao afirmar que: “Tais violações aos direitos civis demonstram a precariedade do *estado de direito* nos países da região. O estado de direito implica a ideia de que os agentes estatais agirão em conformidade com o que prescreve a legislação e todos receberão tratamento igual perante a lei. No caso da América Latina, embora existam leis e regulamentos discriminatórios contra minorias políticas (como mulheres, grupos indígenas e detentos), as maiores deficiências do estado de direito dizem respeito à aplicação desigual da lei e aos abusos cometidos pelos agentes estatais. Tais deficiências, portanto, dizem respeito muito mais à aplicação da lei do que a existência formal de direitos e garantias individuais”.

⁴⁴ Adota-se o conceito de Mendes, Coelho e Branco (2014, p. 213) que o entendem como “uma organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos”.

fundamentação ideológica que ampara as estruturas organizacionais desse espectro político são de grande importância para a compreensão da dinâmica existente entre as ações do Estado e as questões voltadas ao controle da criminalidade. A pretensão cognitiva a que se faz menção deve necessariamente analisar as dimensões do processo de governabilidade estatal sobre o fenômeno criminoso no âmbito das limitações impostas pelos regimes democráticos vigentes nas sociedades atuais.

4.2 A ordem pública nas sociedades contemporâneas

Muitos são os teóricos das ciências sociais que se dedicam ao estudo das sociedades contemporâneas. Há uma grande profusão conceitual sobre o tema. Fala-se em pós-modernidade, modernidade tardia (SANTOS, 2004), modernidade reflexiva ou modernidade inconclusa para designar o atual estágio de desenvolvimento social⁴⁵. A despeito das variadas perspectivas de significação, o núcleo essencial da análise contemporânea sobre o tema converge para um exercício reflexivo consequencial: a ideia de que o processo de modernização não é mais concebido univocamente como uma espécie de “arauto de prosperidade e desenvolvimento”, mas como um fenômeno de ruptura paradigmática da realidade humana⁴⁶ que, igualmente, trouxe riscos e prejuízos concretos para as comunidades⁴⁷.

⁴⁵ Adota-se a periodização histórica de Hobsbawn (1995), segundo a qual o século XX – a Era dos Extremos –, compreendeu o período de 1914 a 1991, com a queda do Muro de Berlim e o final da União Soviética. Assim, o século XXI, cujo início se dá no ano de 1991, pode ser aceito como a “Era da mundialização das Conflitualidades”, marcada pela universalização dos processos econômicos e pela mundialização de novas questões sociais que se manifestam simultaneamente, porém com especificidades, nas diferentes sociedades.

⁴⁶ Bauman (2001, p. 21-22) aborda o tema sob a ótica das relações sociais. Segundo o autor, a solidez das instituições tradicionais, como a família, as relações de trabalho, o casamento, etc., vai perdendo espaço de modo cada vez mais rápido para aquilo que pode ser chamado de *fenômeno da liquefação social*. Vive-se em tempos de dinamismo e transformações aceleradas, nos quais a *liquefação* das relações entre os indivíduos é um processo, no mínimo, inevitável. Nesse contexto, a construção de uma nova *liberdade individual*, que se manifesta na noção de descompromisso e de volatilidade relacional, é a tônica do padrão de sociabilidade existente nas sociedades contemporâneas. Entretanto, todo esse redimensionamento dos modelos de interação humana criou, igualmente, as suas “patologias”. Depressão, solidão, hipocondria e isolamento são alguns exemplos dessa nova realidade social. Em linhas gerais, a nova conjuntura social pode ser assim descrita: “A desintegração da rede social, a derrocada das agências efetivas de ação coletiva, é recebida muitas vezes com grande ansiedade e lamentada como ‘efeito colateral’ não previsto da nova leveza e fluidez do poder cada vez mais móvel, escorregadio, evasivo e fugitivo. Mas a desintegração social é tanto uma condição quanto um resultado da nova técnica do poder, que tem como ferramentas principais o desengajamento e a arte da fuga. Para que o poder tenha liberdade de fluir, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras, fronteiras fortificadas e barricadas. Qualquer rede densa de laços sociais, e em particular uma que esteja territorialmente enraizada, é um obstáculo a ser eliminado. Os poderes globais se inclinam a dismantelar tais redes em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade. E são esse derrocar, a fragilidade, o quebradiço, o imediato dos laços e redes humanos que permitem que esses poderes operem”.

⁴⁷ Ilustrativo é o excerto de Silva Sánchez (2013, p. 35-36): “Com efeito, a sociedade atual aparece caracterizada, basicamente, por um âmbito econômico rapidamente variante e pelo aparecimento de avanços tecnológicos

A noção de risco, em sentido amplo, parece acompanhar as novas estruturas sociais que denotam o paradigma a que se faz referência. De certo modo, pode-se afirmar que a realidade atual adere a uma perspectiva social na qual parece inevitável a exposição individual e coletiva a determinados riscos e perigos. Se de um lado a contínua evolução tecnológica desses novos tempos proporcionou aos indivíduos uma série de benefícios de ordem socioeconômica, não se pode deixar de reconhecer que houve, igualmente, um aprimoramento efetivo no que diz respeito à aparição de novos riscos. Atualmente, as grandes preocupações dos governos, autoridades públicas e população em geral dizem respeito à gestão desse contexto social cada vez mais complexo (GIDDENS, 2003).

O ambiente de sociabilidade cotidiana dos indivíduos está cada vez mais naturalizado com a possibilidade de ocorrência de riscos e perigos. O aspecto de normalidade em relação a essa conjuntura é particularmente interessante, uma vez que, se de um lado há plena consciência de que *o pior* pode ocorrer a qualquer um, de outro, existe a clara percepção de que não há governabilidade – confiável, diga-se - pelas tradicionais esferas de controle estatal sobre tais circunstâncias (SILVA SÁNCHEZ, 2013). Essa dicotomia expressa de modo significativo as novas modalidades de controle que se afirmaram nas sociedades contemporâneas, especialmente as relativas à iniciativa privada.

No que diz respeito à natureza desses riscos, é importante aventar a contribuição de Giddens (2003, p. 36) para a compreensão do fenômeno em análise. Segundo autor, para que se entenda o atual quadro interpretativo das sociedades atuais, é necessário proceder à distinção entre dois tipos básicos de risco: o externo e o fabricado. O primeiro refere-se a fenômenos exógenos, advindos de forças da tradição ou da natureza, a exemplo das catástrofes naturais. O segundo pode ser considerado como aquele produzido pelo impacto do crescente conhecimento humano sobre a realidade que o cerca, sobre o qual não há experiência histórica sob ponto de vista cognitivo. Reclamam nessa categoria a maior parte dos riscos ambientais, como aqueles relativos ao aquecimento global.

sem paralelo em toda a história da humanidade. O extraordinário desenvolvimento da técnica teve, e continua tendo, obviamente, repercussões diretas em um incremento do bem-estar individual. Como também as têm a dinâmica dos fenômenos econômicos. Sem embargo, convém não ignorar suas consequências negativas. Entre elas a que interessa aqui ressaltar é a configuração do risco de procedência humana como fenômeno social estrutural. Isso pelo fato de que boa parte das ameaças a que os cidadãos estão expostos provém precisamente de decisões que outros concidadãos adotam no manejo dos avanços técnicos: riscos maiores ou menos diretos para os cidadãos (como consumidores, usuários, beneficiários de serviços públicos etc.) que derivam das aplicações técnicas dos avanços na indústria, na biologia, na genética, na energia nuclear, na informática, nas comunicações etc. Mas também porque a sociedade tecnológica, crescentemente competitiva, desloca para a marginalidade não poucos indivíduos, que imediatamente são percebidos pelos demais como fontes de riscos pessoais e patrimoniais”.

A previsibilidade constitui um elemento central na perspectiva do autor, especialmente quando se atenta para a classificação acima. Assim, é possível distinguir algumas espécies de riscos sobre as quais se pode construir certa noção de previsibilidade. Cada vez que se entra em um carro, por exemplo, é possível calcular as possibilidades de ocorrência de um acidente. Esta característica, certamente, não se estende aos chamados *riscos fabricados*, que, sob ponto de vista prospectivo, inviabilizam qualquer prognóstico mais aprofundado. Tomando-se o exemplo do aquecimento global, constata-se que não há respostas categóricas no âmbito da literatura especializada se há aspectos humanos envolvidos diretamente com as alterações climáticas percebidas (GIDDENS, 2003).

Não há, portanto, certeza quanto aos rumos que podem tomar os chamados *riscos fabricados*⁴⁸. Prevalece, nesse sentido, o consenso da dúvida sobre os seus efeitos. O progresso científico, antes incontestável, já não mais possui os ares de dogma que assumiu no século XX. Os indivíduos estão cada vez mais vulneráveis às inovações tecnológicas, tanto no que se refere aos seus efeitos positivos quanto aos negativos. Nesse sentido, a profusão de riscos que permeia o mundo cotidiano manifesta-se no medo como principal elemento das relações sociais contemporâneas.

O autor prossegue em seu estudo, assinalando para o aspecto distributivo dos riscos no tecido social. Segundo o Giddens (2003), a rotinização de perigos sociais e das temeridades cotidianas conduziu a questão para uma lógica estritamente distributiva, na qual os cidadãos assumem os riscos a que estão submetidos, porém os confiam para outras estruturas de controle, sobretudo para os sistemas de seguro. Opera-se, desse modo, um mero processo de redistribuição de funções, através do qual os riscos não desaparecem, mas são transferidos, em troca de pagamento, para outras esferas de controle. Em suma, nos termos de seu trabalho, pode-se denotar que tais questões obedecem à lógica de mercado típica das sociedades capitalistas atuais.

Nessa linha, outros teóricos exploram o tema à luz do sistema econômico capitalista. Para autores como Lupton (1999), algumas das mais importantes instituições da modernidade tardia, tais como os governos, as grandes corporações empresariais, a indústria e a ciência são as maiores produtoras de risco nas sociedades. Beck (2002), igualmente, assinala para a relação diretamente proporcional entre a produção social de riqueza e a produção social

⁴⁸ “Não muito tempo atrás (1996) assinalou-se o décimo aniversário do acidente da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia. Ninguém sabe quais serão suas consequências a longo prazo. Pode haver ou não um desastre para a saúde ali guardado, pronto pra eclodir daqui a certo tempo. Exatamente o mesmo pode ser dito sobre o episódio da encefalopatia espongiforme bovina do Reino Unido – o surto da chamada doença da vaca louca – em relação a suas implicações para os seres humanos. No momento, não podemos saber ao certo se ela irá vitimar um número de pessoas muito maior que atualmente” (GIDDENS, 2003, p. 38-39).

de riscos. O autor estabelece um paralelo entre os ideais e circunstâncias políticas das chamadas sociedades industriais ou de classes, na acepção mais ampla de Marx e Webber, e os aspectos constitutivos da nova realidade social do século XXI, por ele denominada como *sociedade do risco*.

Assim, ao comparar os ideais da sociedade de classes (o paradigma social da modernidade) e os da chamada sociedade do risco (o modelo atual), o sociólogo alemão atesta para a disparidade cognitiva existente: enquanto no padrão classista, as aspirações sociais conduziam ao desejo de igualdade de oportunidades, no paradigma atual objetiva-se prontamente o estado de *segurança* dos indivíduos. Não há mais preocupações que sinalizem para aspectos de solidariedade entre os atores sociais. Pelo contrário, o sentimento coletivo questiona predominantemente questões relacionadas à proteção social diante de novos riscos, sejam eles provenientes de forças naturais, artificiais ou de relações intersubjetivas (GIDDENS, 2003; SILVA SÁNCHEZ, 2013).

Os postulados brevemente relacionados acerca das sociedades contemporâneas também impactaram os estudos na área da segurança pública. Os avanços técnicos e científicos decorrentes de todo esse processo contínuo de produção tecnológica implicou novas formas de distribuição do crime e, inclusive, de novas formas de prática delituosa⁴⁹. Com efeito, o Estado, no âmbito do controle social formal, teve de se adequar diante das novas perspectivas de criminalidade que se manifestavam. Em outros termos, o aparato institucional de manutenção da ordem pública teve de se reorganizar, no sentido de estabelecer inovações estratégicas e práticas gerenciais sobre as novas dimensões do fenômeno criminoso, como forma de administrar os riscos criminais até então existentes.

Neste ponto, retorna-se aos aspectos fundamentais que permeiam os estudos sobre o crime e a segurança pública. Em um contexto social tão complexo como o atual, qual a real posição do Estado e, por via de consequência, das instâncias de controle social formal no que diz respeito à manutenção da ordem pública? Conforme visto no capítulo anterior, não há uma resposta categórica para esse questionamento. Há respeitáveis diagnósticos de base teórica e conceitual que apontam para visões diferentes. Atualmente, diante do que se expôs acima, as novas formas de estruturação social que se manifestam no seio das sociedades

⁴⁹ “O progresso técnico dá lugar, no âmbito da delinquência dolosa tradicional (a cometida com dolo direto ou de primeiro grau), a adoção de novas técnicas como instrumento que lhe permite produzir resultados especialmente lesivos; assim mesmo, surgem modalidades delitivas dolosas de novo cunho que se projetam sobre os espaços abertos pela tecnologia. A criminalidade, associada aos meios informáticos e à internet (a chamada *ciberdelinquência*), é, seguramente, o maior exemplo de tal evolução. Nessa medida, acresce-se inegavelmente a vinculação do progresso técnico e o desenvolvimento das formas de *criminalidade* organizada, que operam internacionalmente e constituem claramente um dos novos riscos para os indivíduos (e os Estados)” (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 36). Nesse sentido, ver, também, Schünemann (2002, p. 49 e ss).

contemporâneas requerem por parte do Estado uma resposta decisiva e eficiente no enfrentamento dessas questões.

Assim, a argumentação a ser procedida enfrentará, como depreendido da leitura do capítulo precedente, tais questões a partir de uma perspectiva teórico-pragmática, isto é, terá por objeto de análise os aspectos referentes à justificação e legitimação do *ius puniendi* na contemporaneidade, bem como o exame de um paradigma analítico baseado na realidade fática. Entende-se necessário coadunarem-se ambos os enfoques, uma vez que acabam por compor um sistema de intervenção estatal uniformizado e genérico.

4.3 Perspectiva teórica: as esferas de justificação e legitimação do Direito Penal subjetivo nas sociedades contemporâneas

A vertente de argumentação teórica a ser desenvolvida parte do pressuposto de que as esferas de legitimação e justificação do *ius puniendi* na contemporaneidade estão histórica e sociologicamente assentadas no âmbito do controle social. Isso significa dizer que a construção teórica esposada procederá à discussão do atual contexto em que se insere o direito de punir estatal em confronto com os postulados críticos apresentados no capítulo precedente. No intuito de defender a hipótese deste trabalho é necessário, obviamente, que sejam analisados de forma conjunta os argumentos contrários à concepção adotada, no sentido de apontar-lhes certos aspectos opostos àquilo que se concebe como mais pertinente.

Os estudos sobre o Direito Penal (tanto em sentido subjetivo quanto objetivo) na contemporaneidade abordam, de modo recorrente, o estado de crise pelo qual passa essa potestade punitiva do Estado. Conforme nos ensina Silva Sánchez (2011), trata-se de algo congênito ao Direito Penal, que envolve, basicamente, os fundamentos de sua legitimidade – o que também perpassa o caráter de justificação – no que tange ao aparato penal e sua precípua função social, qual seja a de ente disciplinador das relações humanas em comunidade. Questiona-se a justificativa de recorrer o Estado à máquina penal, seu instrumento mais poderoso, para a resolução de conflitos sociais. Neste entendimento, o ponto nevrálgico da tensão alude aos *meios* (vinculados à esfera de legitimação) e *fins* (adstritos à esfera de justificação) do *ius puniendi* na atualidade.

Não obstante a seção que inicia o presente capítulo, é importante fazer menção novamente à estrutura que contempla a hipótese defendida. Já se falou de modo exaustivo que o direito de punir estatal é o fundamento básico de toda a estrutura sistêmica constituída pelo Estado na atividade de provisão da ordem pública. Portanto, em relação à crise de que se trata

em âmbito doutrinário, deve-se compreender que o chamado *maquinário penal* refere-se a este conjunto institucional objeto de análise do trabalho, ou seja, ao controle social formal (*sistemas normativos + sistema penal*), que, juntamente com a implementação de políticas e programas de combate à criminalidade e violência, estruturam a concepção formal de segurança pública utilizada no presente estudo.

Embora os aspectos referentes à crise em questão pareçam, pelo menos a princípio, estar vinculados a digressões teóricas das ciências penais e criminologia, os argumentos tendentes à justificação do *ius puniendi* estatal guardam relação mais precisa com as categorias históricas referentes ao estudo do contratualismo, enquanto substrato ideológico do Estado moderno. Assim, pode-se justificar-lhe a existência na própria finalidade a que se propõe, qual seja o controle, dentro do âmbito no qual lhe é possível atuar, das relações entre os membros do corpo social, tomando-se como pressuposto as próprias normas disciplinadoras do convívio harmônico entre os indivíduos.

Grosso modo, não seria esta sentença espécie de pedra angular do Contrato Social?⁵⁰ Ora, sob essa perspectiva, vê-se que é consectário lógico da constituição do Estado a atuação de uma instância disciplinadora no âmbito das relações intersubjetivas, de forma que se estabeleça, a partir da consciência plasmada pelo anseio coletivo, que as normas vinculantes à comunidade devem ser acatadas pelo bem do convívio social⁵¹. Assim entendendo, o Direito Penal, enquanto uma das instâncias responsáveis pelo processo de regulação social, surge naturalmente com o desenvolvimento cognitivo dos indivíduos em relação à convivência em comunidade.

⁵⁰ Albrecht (2010, p. 156, grifo do autor) assevera: “Núcleo do iluminismo é a teoria do Contrato Social. Filósofos do Iluminismo – *Hobbes, Rousseau, Locke* – ‘descobriram’ a teoria do Contrato Social, e a desenvolveram com ideias reciprocamente divergentes nos respectivos detalhes. Em primeiro lugar, o Contrato Social é, no seu núcleo, não mais do que uma construção mental – caso se queira, uma ‘invenção da liberdade’. Com a invenção, pretende-se garantir a liberdade pessoal do indivíduo, deve poder ser superado o estado de natureza perigoso para o indivíduo. A invenção deve funcionar assim: então, no caso de um conflito, portanto, quando um outro penetra, sem permissão, na própria esfera de liberdade, deve o homem renunciar ao emprego dos próprios meios de violência, que lhe estão diretamente à disposição. Em lugar de empregar meios de violência próprios, transferem-se estes para um terceiro neutro. Este assume entre a solução do conflito, quando este é tão grave que exigiria demais dos participantes do conflito. Como a renúncia recíproca à violência, e sua transferência para um terceiro, o Estado é fundado. É importante que a renúncia tenha resultado voluntária e que o terceiro neutro considere apenas o seguinte – com toda segurança que é garantida –, sempre defender a liberdade individual do próprio indivíduo. Assim os homens passam do estado de natureza, que *Hobbes* pintou em cores sombrias, para um Estado de Direito”. Sobre as teorias do contrato social, ver *Locke* (1998), *Hobbes* (2006) e *Rousseau* (2011).

⁵¹ Conforme Muñoz Conde (2005, p. 8-11): “Para regular a convivência entre os homens, estabelecem-se normas vinculantes que devem ser respeitadas pelas pessoas enquanto membros da comunidade. O acatamento dessas normas é uma condição indispensável para a convivência em sociedade. A ordem jurídica e o Estado não são, por conseguinte, mais que um reflexo ou superestrutura de uma determinada ordem social incapaz, por si mesma, de regular a convivência de um modo organizado e pacífico. Na medida em que a ordem social seja auto-suficiente, poderemos prescindir da ordem jurídica e do Estado”.

A história demonstra que as relações humanas são eivadas de violência, necessitando-se de regras que as disciplinem a fim de que não se instale um estado de barbárie na sociedade⁵². A superação desse estágio histórico implicou a criação de mecanismos reguladores das complexas relações advindas do meio social. Assim, surge o Direito Penal, como uma das formas de controle estatal, objetivando disciplinar condutas criminosas, a manutenção da ordem jurídica – o que também se estende à ordem pública - e as condições de vida da sociedade (DAHRENDORF, 1997).

A existência de um instrumento disciplinador das relações sociais, estipulando normas vinculantes aos membros da comunidade, alude, por certo, a respostas imediatas àqueles que eventualmente violarem tais preceitos normativos, como forma, inclusive, de reafirmação axiológica que permeia a própria formação social, tais como integridade moral, a noção de ética, o respeito às leis e às autoridades, dentre outros. Desse modo, remonta-se à questão concernente à ameaça da pena como instrumento supostamente eficaz de consecução dos fins perseguidos pelo Direito Penal nas sociedades.

Nesse particular, figura a reprimenda penal e, como natural em âmbito científico, os respectivos aportes teóricos que objetivam fundamentar os seus efeitos⁵³. A guisa do que se argumentou anteriormente, tem-se, da mesma forma, a pena como elemento convergente à própria regulação social. Em outros termos, pode-se apontar o âmago dos efeitos de aplicação das sanções penais como consectário da função ínsita à acepção do controle social: a ratificação, por meio das sanções impostas, do próprio sistema normativo que disciplina os comportamentos individuais⁵⁴, ainda que não se afastem outros efeitos decorrentes, tais como a ressocialização, neutralização ou intimidação dos criminosos.

⁵² Entende Hobsbawn (2013, p. 348, grifo do autor): “Nesse contexto, entendo que ‘barbárie’ signifique duas coisas. Primeiro, a ruptura e colapso dos sistemas de regras e comportamento moral pelos quais *todas* as sociedades controlam as relações entre seus membros e, em menor extensão, entre seus membros e os de outras sociedades. Em segundo lugar, ou seja, mais especificamente, a reversão do que poderíamos chamar de projeto do Iluminismo do século XVIII, a saber, o estabelecimento de um sistema *universal* de tais regras e normas de comportamento moral, corporificado nas instituições dos Estados e dedicado ao progresso racional da humanidade: à Vida, Liberdade e Busca da Felicidade, à Igualdade, Liberdade e Fraternidade ou seja lá o que for”.

⁵³ Cuida-se, essencialmente das teorias absolutas, relativas e unitárias. Pontualmente, pode-se dizer que as teorias absolutas ou retribucionistas concebem a pena como um fim em si mesma, sem necessidade de submetê-la a objetivos práticos; já as ponderações relativas tem como pressuposto de fundamentação a existência da pena como instrumento eficaz de prevenção da criminalidade; por fim, as denominadas teorias da união ou unitárias pugnam por uma finalidade duplicada da pena, qual seja a de repressão e prevenção de delitos. Nesse sentido, sobre as teorias das penas, recomenda-se a leitura de Mir Puig (1998) e Guimarães (2007).

⁵⁴ O cerne da questão, pois, diz respeito unicamente ao aspecto de legitimação das sanções infligidas, isto é, partindo-se da premissa de que se existem normas atinentes ao convívio social, a violação destas por certos indivíduos deve ter, por parte do Estado, algum tipo de resposta, que, como nos mostra a história das civilizações, constituiu-se, essencialmente, na reprimenda penal. Este posicionamento coaduna-se com discurso neo-retribucionista que possui antecedente lógico na filosofia *hegeliana*, quando o autor idealista alemão assevera que a “pena é a negação da negação do direito”, isto é, a imposição da reprimenda possui um

Todo o aparato institucional construído pelo Direito Penal ao longo dos tempos, que envolve desde o processo de elaboração legislativa à execução de sanções penais, reflete, como já dito, o modelo racionalmente burocrático pelo qual o Estado administra o fenômeno criminoso nas sociedades. Conforme os ditames da fundamentação política do *ius puniendi*, os arranjos organizacionais do sistema penal se estruturam de modo a prover a ordem pública no seio das populações, confirmando a posição indispensável que assumem as instâncias de controle social formal na atividade de segurança pública, independentemente da tipologia estatal – e de suas bases teóricas e conceituais – de que se esteja tratando⁵⁵.

A esfera de justificação do direito de punir nas sociedades contemporâneas, portanto, não requer digressões cognitivas mais complexas para que seja entendida. A constituição mesmo da sociedade e a necessidade de normas vinculantes aos seus membros para que o Estado possa regular condutas e ações parecem argumentos suficientes, sob ponto de vista teórico, para justificar toda essa estrutura a que se faz referência no presente trabalho. Assim, em todas as sociedades – e não poderia ser diferente com as formações sociais contemporâneas, as esferas de regulação social, especialmente as relativas ao Direito Penal subjetivo, constituíram aspectos fundamentais para a possibilidade de convivência harmônica entre os indivíduos⁵⁶.

No que diz respeito à esfera de *legitimação* do *ius puniendi* nas sociedades contemporâneas, é necessário, de antemão, fazer algumas ressalvas. Parte-se da hipótese de que o Estado é composto de vários órgãos e instituições destinados aos fins mais diversos. Há os que se vinculam à assistência social, à saúde, à economia e à educação, por exemplo. A implementação de programas e estratégias de intervenção seguem os preceitos determinados pelas suas finalidades, sendo possível, entretanto, que um mesmo contexto fático seja objeto

caráter reafirmador dos valores imanentes à própria constituição da sociedade, ao ideário de Justiça e ao respeito ao *status quo* (HEGEL, 1997).

⁵⁵ Merece destaque a acepção de Dahrendorf (1997, p. 11): “Em conclusão, argumenta-se que sem a fraternidade não existirá a sociedade. Mas a verdadeira fraternidade é difícil de obter no mundo moderno. Será bom manter-se o raciocínio frio, em vez de se deixar levar por alguma das ilusões românticas em oferta em nosso tempo. Argumentamos também que sem a sociedade a liberdade não poderá existir ou, melhor dizendo, começamos a discutir esse ponto, ao qual retornaremos mais adiante. Não iremos ficar livres a não ser que aceitemos as instituições sociais como proteção e oportunidade para a sociabilidade insociável do homem. Portanto, o contrato social, as sanções e o resto são uma condição para a liberdade”.

⁵⁶ García-Pablos de Molina (2012, p. 199), ao fazer a correspondência entre a potestade punitiva do Estado e os interesses sociais tutelados, afirma que: “Em outras palavras: o Direito penal só protege os bens mais valiosos para a convivência humana; o faz, ademais, exclusivamente diante dos ataques mais intoleráveis de que possam ser objeto (natureza ‘fragmentária’ da intervenção penal); e quando não existem outros meios mais eficazes, de natureza não penal, para salvaguardá-los (natureza ‘subsidiária’ do Direito Penal). Como consequência o Direito penal realiza uma função indispensável porque a vida em comunidade dos seres humanos só se torna viável quando são grandes eficazmente esses ‘bens jurídicos’. Se não existisse uma instância superior que procurasse assegurar a inviolabilidade da vida, da saúde, da liberdade etc. não haveria convivência possível. Seria o *bellum omnium contra omnes!* (isto é, guerra de todos contra todos)”.

de intervenções diversas. Esse modelo organizacional é elementar para qualquer tipologia estatal, até mesmo naquelas em que há um recolhimento da atuação estatal, como nos chamados Estados mínimos.

Neste aspecto, mais precisamente, é que a discussão passa a tangenciar os postulados críticos explicitados no capítulo anterior. Em linhas gerais, é no âmbito de legitimação dos *meios* disponíveis ao Estado para a regulação de comportamentos desviantes que se constata a necessidade de aproximação do controle social formal às premissas democráticas que integram o contexto político das sociedades contemporâneas. É necessário, portanto, que se instituem mecanismos *legítimos*, isto é, em conformidade com as implicações político-jurídicas dos regimes democráticos para a consecução do referido objetivo organizacional do sistema penal.

Neste ponto, entretanto, é que se enquadram as principais críticas feitas ao Direito Penal enquanto esfera de controle social. Como visto no capítulo anterior, para o pensamento crítico, a utilização dos mecanismos formais do controle social penal para a regulação da vida em comunidade constituiu um modelo oculto de reafirmação das desigualdades sociais. O sistema penal, enquanto mecanismo seletivo de criminalização, encontra-se alinhado às classes dominantes, razão pela qual não se pode legitimá-lo no âmbito das conquistas democráticas. Pelo contrário, a igualdade formal amplamente propalada pelos legalistas não se sustenta em si mesma, pois que é inegável reconhecer a seleção *darwiniana* de certos estratos da sociedade pelo sistema de controle social formal (BERISTAIN, 2000).

Embora se reconheça a procedência dos argumentos de alguns setores da doutrina criminológico-crítica, entende-se que a natureza de tais questionamentos é de ordem política. Expressado de outro modo, há um claro reducionismo teórico em atribuir ao sistema penal, a partir da elaboração e aplicação jurídico-penal e, mais particularmente das finalidades da sanção privativa de liberdade (GUIMARÃES; RÊGO, 2009), a manutenção das desigualdades sociais entre os indivíduos. Essas questões referem-se a ambientes institucionais que não se encontram na alçada das competências do sistema de controle social formal. Entendemos, portanto, que as variáveis apontadas não são frutos de uma atuação das esferas de controle social formal, mas sim de outros setores de intervenção estatal⁵⁷.

⁵⁷ Guimarães (2013, p. 21) é categórico quanto à assertiva. Segundo o autor: “A partir de tal desiderato, portanto, o primeiro ponto a ser enfrentado, reside no campo teórico, das ideias, e passa pela discussão dos fins atribuídos às penas. É preciso resgatar, antes de tudo, a coerência do discurso que objetiva legitimar a aplicação de penas no meio social.”. Mais adiante, Guimarães (2013, p. 22) conclui: “Partindo do pressuposto de que o Estado é formado por diversos órgãos com os mais distintos fins, todos vinculados às políticas públicas de desenvolvimento humano, como o Sistema Único de Saúde, a rede pública de ensino, o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, entre tantos outros, necessário que se entenda que cada segmento de

Neste aspecto, inclusive, pode-se trazer à argumentação a chamada *política criminal alternativa* defendida pelos críticos. As recomendações de que se valem os postulados principais deste modelo alternativo são, de certo modo, equivocadas para o contexto sistêmico analisado. Ora, como superar a seletividade e estigmatização do sistema penal no âmbito do próprio sistema? De que modo serão praticados os principais eixos orientadores desta política? Nesse sentido, e agora faz-se referência às disposições teóricas gerais adotadas por esta perspectiva, pode-se afirmar que estas concepções se mostram, no âmbito do sistema jurídico-penal, inviáveis⁵⁸.

Entretanto, não se quer dizer com isso que os postulados críticos são utópicos ou românticos, nem que a sua análise sobre o fenômeno criminoso esteja de todo equivocada. É plenamente possível que as suas orientações teóricas sejam efetivamente aplicadas no âmbito das sociedades atuais. Contudo, sob ponto de vista funcional, este processo não pode ser desenvolvido no contexto do controle social formal. Os canais de participação política e democrática parecem configurar um ambiente mais propício a essas modificações, uma vez que a redução das disparidades sociais e de outras variáveis relacionadas estão sob responsabilidade de setores estatais diversos daqueles voltados ao controle social formal.

No que diz respeito à relação entre pobreza e criminalidade, ou, de maneira mais geral, entre fatores estruturais e a prática delituosa, o posicionamento crítico faz alusão a uma espécie de círculo vicioso da criminalidade e violência no âmbito do controle social formal. Silva Sánchez (2011, p. 38) ilustra bem esta concepção, afirmando que o sistema penal, como

tais políticas está voltado para uma finalidade específica. Logo, não será na rede de seguridade social que as pessoas deverão procurar atendimento médico, assim como, não irão se dirigir para as escolas públicas a fim de requerer aposentadoria, por exemplo. Infere-se de tal argumento, ser difícil compreender quais as razões que levam a doutrina a indicar como finalidades do controle social formal algo que não está, pelo menos dentro de uma ordem lógica, na esfera de suas atribuições. [...]. A aplicação da pena se justifica, e só pode se justificar, em razão do fim para o qual foi pensado e criado o controle social formal: exclusivamente a disciplina dos cidadãos como pressuposto de existência da própria sociedade organizada pela via da proteção e manutenção da ordem jurídica. Assim, a educação fica a cargo da rede pública de ensino, a saúde sob responsabilidade dos hospitais públicos e a seguridade social garantida pelo INSS, enquanto a proteção contra atos que atentem contra a própria existência da sociedade organizada fica sob a responsabilidade do Sistema de Controle Social Formal ou Sistema Penal”.

⁵⁸ Assim, manifesta-se Bitencourt (2014, p. 601-602, grifo do autor): “Alessandro Barata sugere algumas soluções ao problema da delinquência, que despreziosamente, passamos a analisar. Uma *política criminal* não pode ser uma política de substitutivos penais que se circunscreva a uma perspectiva vagamente reformista e humanitária. As circunstâncias atuais requerem *uma política de grandes reformas sociais*, que propiciem a igualdade social, a democracia, mudanças da vida comunitária e civil, oferecendo mais alternativas, e que sejam mais humanas. Também supõe o desenvolvimento do *contrapoder proletário*, mediante a transformação radical e a superação das relações da produção capitalista. [...]. Mas a *política criminal* que propõe Baratta visa à *total substituição do sistema social* vigente, e essa possibilidade é sempre remota ou, pelo menos, muito pouco provável, pelo que se mantém a mesma pergunta feita anteriormente: enquanto se faz a reforma (dentro ou fora do sistema), qual será a *política criminal* a seguir? Que se fará com os reclusos que nesse momento sofrem uma pena privativa de liberdade? Acreditamos que para esses problemas do presente continuará sendo válida a *política criminal reformista e humanitária*, repelida por Baratta”.

produto da estrutura classista e patriarcal da sociedade, seria o principal responsável pela existência do fenômeno criminal, especialmente porque os verdadeiros *fatores* que ensejam à prática criminal não estariam, mais uma vez, nos domínios de suas atribuições.

O roteiro histórico construído pelos estudiosos críticos – e isso fica ainda mais evidente na leitura social defendida pelos seus antecedentes autorais (W. Bonger, Pasukanis, Georg Rusche e O. Kirchheimer) – é taxativo: o capitalismo e suas transformações internas contribuíram imensamente para o recrudescimento das taxas de criminalidade e violência nas sociedades humanas. Entretanto, as primeiras evidências empíricas colhidas no âmbito da literatura especializada passaram a contestar essas afirmações, a princípio, incontestáveis na comunidade acadêmica.

Soares (2008), em um interessante estudo sobre as variáveis estruturais do crime de homicídio ao longo da história, demonstra que tal assertiva não se sustenta. Segundo o autor, os dados apontam, com rara consistência, para uma redução da violência e da criminalidade entre o período que vai do século XV até o fim da primeira metade do século XX. De modo mais pontual, estatísticas cuidadosamente coletadas denotam que a redução mencionada deu-se de modo mais acentuado entre os séculos XVI e XVII, principalmente em nações industrializadas como Alemanha, Inglaterra, França, Holanda e Suécia. Entretanto, convém ressaltar que houve variação nas taxas levantadas, embora reste indiscutível a constatação do arrefecimento criminal.

Curiosamente, conforme assinalado no capítulo inicial, o período em que se computou a redução mais acentuada nos estudos a que o autor faz referência, corresponde ao processo de expansão institucional das esferas de controle social formal do Estado. Dito de outro modo, não é casual, portanto, que ao longo dos séculos as taxas de criminalidade e violência percebidas nas sociedades tenham diminuído à medida em que foi se afirmando o poder punitivo do Estado com base no consenso social de que existe um corpo normativo que disciplina os comportamentos e atitudes dos atores sociais. Seria forçoso, de outro lado, atribuir coincidências a um processo histórico tão longo e consistente como este.

Claro que a esse panorama de análise, somam-se, igualmente, os processos sociológicos de pacificação social interna e civilizador, estudados, respectivamente, por Anthony Giddens e Norbert Elias⁵⁹. O estado social de insegurança e vulnerabilidade

⁵⁹ Saporì (2007, p. 35), analisando o mesmo período, constata que: “Somente considerando essa dupla dimensão histórica é que podemos entender a redução da violência na sociabilidade cotidiana das populações europeias, tanto urbanas quanto rurais, entre os séculos XIII e XX. A evolução histórica da incidência de homicídios na Inglaterra é uma evidência concreta nesse sentido. Entre 1244 e 1276, a taxa de homicídios em diversos condados ingleses era superior a 40 homicídios por 100 mil habitantes. Em Londres, por sua vez, o índice

marcantes do período feudal vão sendo substituídos gradativamente por um maior controle gerencial do Estado sobre a prática delituosa e a violência, configurando, desse modo, o referido fenômeno de pacificador que se consolida ao longo do próprio desenvolvimento institucional do Estado (GIDDENS, 2001). Outro aspecto determinante diz respeito à própria evolução comportamental dos indivíduos, que se aperfeiçoou de maneira mais *humanizante*, sobretudo no que se refere ao controle dos impulsos mais primitivos, por assim dizer⁶⁰.

A construção teórico-argumentativa até então trabalhada parece denotar que o aspecto de legitimação do *ius puniendi* nas sociedades contemporâneas remonta a duas questões básicas: ao processo histórico de constituição do próprio controle social formal e à fundamentação política do direito de punir estatal. Assim, no curso desse processo constitutivo, os *meios* de que se valeu a potestade punitiva do Estado na atividade de manutenção da ordem pública mostraram-se legítimos de acordo com a base teórica e ideológica que assentaram o poder de autoridade estatal. A título ilustrativo, destacam-se os estudos históricos relacionados à aplicação das penas, especialmente aos aspectos de humanização que adquiriram as sanções penais nesse contexto⁶¹.

oscilava entre oito e 15 por 100 mil no mesmo período. Ao final do século XVIII, a taxa de homicídios na Inglaterra estava em torno de cinco mortes por 100 mil habitantes. A tendência de queda persiste nos séculos posteriores, de modo que a partir da década de 1950, após a II Grande Guerra, as taxas de homicídio ficam em torno de uma morte para cada grupo de 100 mil habitantes. Essa mesma tendência ocorreu em outras atividades criminosas, tais como os assaltos a peregrinos e comerciantes comumente praticados nas estradas.”

⁶⁰ Elias (1994, p. 193) aduz que: “Na verdade, nada na história indica que essa mudança tenha sido realizada ‘racionalmente’, através de qualquer educação intencional de pessoas isoladas ou de grupos. A coisa aconteceu, de maneira geral, sem planejamento algum, mas nem por isso sem um tipo específico de ordem. Mostramos como o controle efetuado através de terceiras pessoas e convertido, de vários aspectos, em autocontrole, que as atividades humanas mais animais são progressivamente excluídas do palco da vida comunal e investidas de sentimentos de vergonha, que a regulação de toda a vida instintiva e afetiva por um firme autocontrole se torna cada vez mais estável, uniforme e generalizada. Isso tudo certamente não resulta de uma ideia central concebida há séculos por pessoas isoladas, e depois implantada em sucessivas gerações como a finalidade da ação e do estado desejados, até se concretizar por inteiro nos ‘séculos de progresso’. Ainda assim, embora não fosse planejada e intencional, essa transformação não constitui uma mera sequência de mudanças caóticas e não estruturadas”.

⁶¹ “Mas qual é o status teórico da dissuasão e dos aspectos institucionais do controle social? Existe uma vasta tradição teórica que lida com o tema da punição desde os séculos XVII e XIX, quando assistimos a importantes mudanças em relação aos crimes e à maneira como a sociedade passou a reagir a eles. No período pré-iluminista, a preservação da ordem sobrepuja-se à liberdade individual. A Justiça era arbitrária, cruel, corrupta e injusta. Foucault mostra, em vigiar e punir, como a prática penal francesa, derivada de 1670, regulava o suplício por meio de processo conduzido em segredo, do início à sentença, permanecendo oculto até para o acusado. [...]. Uma das mudanças mais importantes, pela centralidade que tem até os nossos dias, tem a ver com uma nova mentalidade em relação aos delitos e às penas. Pensadores como Cesare Beccaria (1738-1794) e Jeremy Bentham (1748-1832), interessados em humanizar o sistema altamente arbitrário e cruel de punições existentes em seu tempo, formularam uma concepção que, em muitos aspectos, ainda é atual. A humanização das penas inaugurou uma nova fase da ‘sobriedade punitiva’, conforme Foucault denominava, na qual os suplícios, que eram característicos do período anterior, tornaram-se mais discretos” (BEATO FILHO, 2012, p. 31-32).

Em outros termos, no que diz respeito à legitimação dos *meios* de que se utiliza o direito de punir, desde os primórdios da humanidade até as atuais e muito mais complexas sociedades contemporâneas, pode-se afirmar que esteve atrelada a condições de ordem política e institucional. Por isso é que violências institucionais ditas comuns em outros períodos históricos são execráveis em nossos dias, a exemplo da violência policial, tortura, aplicação desigual da lei, entre outros. No entanto, sabe-se que em alguns países – ditos democráticos –, como no Brasil, essas práticas inaceitáveis são recorrentes. Daí as inúmeras críticas doutrinárias acerca do sistema penal e suas práticas atuais totalmente contrárias às expressões democráticas das sociedades contemporâneas.

Entende-se, mais uma vez, que estes mecanismos ilegais que, infelizmente, compõem o fluxo do sistema penal de algumas realidades institucionais hodiernas, antes de se manifestarem como elementos ontológicos do próprio sistema, são externalidades plenamente controláveis tanto interna quanto externamente. Faz-se referência, portanto, ao paradigma do *accountability*, ou seja, a noção de que em sociedades democráticas as ações dos agentes do Estado sejam, de alguma forma, controladas e submetidas à avaliação dos cidadãos⁶². É importante entender que práticas como essas deslegitimam, por certo, a atuação estatal no sentido de prover a ordem pública, e quanto a isso não há discussão que se sustente.

Nesse sentido, válidas são as críticas e percepções dos parâmetros teóricos das vertentes do conflito estudadas. Porém, mais importante ainda é a construção de estratégias políticas de superação destas *falhas* institucionais do sistema penal apontadas no âmbito da realidade fática, o que, mais uma vez, relaciona-se ao plano político, aos canais de participação democrática de que dispõem os cidadãos para reivindicar os seus interesses e direitos. De outro lado, conforme visto, toda a atual concepção das instâncias policiais, do processo penal e da execução das penas é fruto de um processo histórico e ideológico tão antigo quanto à própria humanidade. Por mais inaceitável que seja lidar com a violência institucional do Estado, é necessário compreender que este problema será resolvido no curso de um processo de conscientização coletiva no âmbito democrático.

A breve análise sobre as esferas de justificação e legitimação do direito de punir estatal na contemporaneidade nos remete à convicção inicial de que o curso da própria história dos agrupamentos humanos, *per si*, é capaz de fundamentar ambas as esferas. De

⁶² Costa (2004, p. 27) considera: “Accountability acarreta a noção de responsabilidade, controle e transparência. Por responsabilidade entende-se que os agentes estatais encarregados de tomar decisões serão responsabilizados jurídica, política administrativamente se algo der errado. O conceito também inclui a ideia de que todas as ações dos agentes estatais serão controladas e estarão, *de facto*, sujeitas a inspeções por parte das agências encarregadas de controle e fiscalização, bem como por parte da sociedade civil. Isso implica dizer que todos os atos desses agentes estatais seguirão procedimentos transparentes”.

acordo com o que se estudou no presente capítulo, o direito de punir estatal justifica-se pelos seus próprios fins, quais sejam o disciplinamento social e a proteção dos indivíduos contra a delinquência e criminalidade, o que engloba igualmente a noção de ordem pública e segurança pública⁶³. Nesse ponto, é que se constata a necessidade de todo o aparato institucional repressivo do controle social formal para a manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas.

Em relação aos meios de que se vale a potestade punitiva do Estado, referindo-se aos seus aspectos de legitimação, é necessário compreender que tais mecanismos, que vão desde a elaboração legislativa às práticas de execução da pena, devem estar alinhados com a ambiência político-institucional vigente nas sociedades. Note-se, entretanto, que tais pontos de tensão não podem ser resolvidos no âmbito do próprio sistema penal, mas sim é na concretude democrática, sobretudo no que diz respeito às esferas de controle institucional tanto internas quanto externas.

Traçados os principais contornos teóricos da presente argumentação, parte-se para a análise do enfoque prático anteriormente mencionado, como forma de conferir maior solidez à hipótese do trabalho. Neste ponto, será demonstrado como as instâncias do sistema penal, e mais especificamente a polícia, podem, no âmbito de suas atribuições institucionais, impactar de maneira relevante os índices de criminalidade existentes em determinados locais. Assim, conforme mencionado, serão igualmente analisados os aspectos de justificação (finalidade) e legitimação (meios utilizados) no exercício da manutenção da ordem pública nesse contexto.

4.4 Enfoque pragmático: Nova York e o programa de Tolerância Zero

No curso das décadas de 1970 e 1980, Nova York tornou-se conhecida por ser uma cidade violenta e extremamente perigosa. A contragosto de seus cidadãos, que não se agradaram da fama adquirida pela cidade, as taxas criminais levantadas no período são categóricas quanto ao estado de violência e criminalidade em que se encontrava o grande

⁶³ Guimarães (2013, p. 14) aduz que: “A solução de tal problema não nos parece tão complexa. Entendemos que a questão da justificação do Direito Penal deva se dar exclusivamente no âmbito dos fins a que se propõe o controle social – a nosso ver exclusivamente a disciplina social – e a questão da legitimação exclusivamente na esfera dos meios empregados para consecução de tal mister, possuindo cada uma destas esferas sua própria fundamentação. Melhor explicando, o que justifica a existência do controle social formal e, conseqüentemente, do Direito Penal e do Sistema de Justiça Penal é a clara necessidade que todas as sociedades possuem de disciplinar as relações intersubjetivas – hodiernamente, com a tendência de criminalização da pessoa jurídica, tais relações já não são mais tão intersubjetivas assim. Por outro lado, para que tal disciplina seja exercida, necessário que se busquem meios para alcance de tal finalidade imanente à própria existência do Estado”.

centro urbano: a taxa de homicídios, por exemplo, manteve-se próxima de 20 ocorrências por 100 mil habitantes (COSTA, 2004). A partir do ano de 1982, entretanto, nota-se uma queda dos índices relacionados, o que prontamente passou a ser objeto de estudos no meio acadêmico, que associaram o declínio à diminuição da população jovem (19-25) anos, notadamente mais propensa a condutas e ações mais violentas (SAPORI; SOARES, 2014).

Contudo, a partir da metade da década de 1980, houve um recrudescimento significativo nos índices criminais nova-iorquinos, alcançando o seu máximo no ano de 1990, quando se computou a taxa de 30,8 homicídios por 100 mil habitantes⁶⁴. Fatores relacionados à expansão do tráfico de drogas, sobretudo cocaína, heroína e *crack*, que assolaram a cidade, foram apontados pelos estudiosos como causas do fenômeno de crescimento do número de homicídios (COSTA, 2004). De modo similar às explicações sobre a redução dos índices a partir de 1982, autores creditaram o aumento, também, a ação dos jovens, em geral. Estimou-se, por exemplo, que dados referentes ao número de mortes ocasionadas por armas de fogo, bem como a quantidade de prisões efetuada poderiam levar a esta conclusão⁶⁵.

Em relação ao plano político, no período compreendido entre o final da década de 1980 e início dos anos 90, Nova York tinha como prefeito David Dinkins, defensor de uma política criminal mais progressista, de caráter mais tolerante, pode-se dizer. Em 1993, é eleito prefeito da cidade Rudolph Giuliani, candidato pelo Partido Republicano, com uma plataforma política voltada essencialmente para as questões de segurança pública. No ano de 1994, foi nomeado William Bratton comissário de polícia da cidade, que antes tinha ocupado o posto de chefe do Departamento de Trânsito de Nova York, atuando com ênfase no combate à criminalidade e decadência no metrô da cidade (SHECAIRA, 2009). Ressalte-se que o comissário Bratton era entusiasta da chamada teoria das “janelas quebradas”⁶⁶, e pautou as ações estratégicas da polícia nova-iorquina nesse conjunto cognitivo.

⁶⁴ A título comparativo, para que se tenha uma noção, segundo critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002), taxas de até 10 mortes por grupo de 100 mil habitantes são consideradas socialmente aceitáveis. Nos locais onde há índices acima desse patamar, o problema da criminalidade e violência já pode ser considerado endêmico.

⁶⁵ “Entre 1985 e 1993/1994, o crescimento acelerado das taxas de homicídios foi provocado, predominantemente, por adolescentes e homens jovens. As prisões, nesse grupo, aumentaram de 23 para 60 por 100 mil naquele curto período. O número de homicídios com revólveres e pistolas cometidos por adolescentes com menos de 18 anos mais do que quadruplicou” (SOARES, 2008, p. 170).

⁶⁶ Soares (2008, p. 170) considera que: “A teoria das *broken windows* [janelas quebradas] é, sobretudo, uma teoria do ‘astral’ de um local. Não é uma teoria de pessoas, mas uma teoria do astral das comunidades. O desleixo físico e social enviaria sinais a adolescentes, pré-adolescentes e jovens adultos, estimulando-os a [novos] atos incívicos. Esses pequenos (e não tão pequenos) delinquentes acabariam intimidando a cidadania mais frágil, como idosos, mães, mulheres, numa escalada que chegaria até a afugentar a própria polícia. Inclui a ‘tese das incivilidades’. A hipótese subjacente ao patrulhamento a pé é que este evitaria a espiral do crime, não só impedindo os pequenos crimes e incivilidades, como estabelecendo relações com a população”. Shecaira (2013, p. 287) a descreve em quatro eixos: “Os quatro principais elementos da teoria podem ser

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o aporte criminológico em questão está pautado no princípio segundo o qual os comportamentos desordeiros na comunidade, se não forem efetivamente controlados, propiciam o cometimento de delitos mais graves por parte dos infratores. Nesse sentido, em não havendo controle preventivo ou repressivo da desordem social, as possibilidades de ocorrência de condutas mais sérias são expressivas. Incluem-se na categoria de desordem social, como visto no capítulo anterior, os chamados “crimes de qualidade de vida”, isto é, infrações de menor potencial ofensivo – algumas nem mesmo configuram crime -, como pichações, pequenas depredações ou o comércio ambulante sem a devida autorização⁶⁷.

A base teórica em questão implicou a intervenção policial em espaços urbanos degradados, tidos como mais *desorganizados* socialmente, como forma de disciplinamento de áreas públicas. O controle destas esferas pelo Estado demonstra-se de modo particularmente interessante no que diz respeito à perspectiva social acerca da ingerência estatal nessa atividade. A deterioração de espaços públicos está estreitamente ligada à visão de desordem e degradação de certos locais e daqueles que neles vivem. Em outras palavras, as características ambientais de determinados espaços contribuem sensivelmente para a noção de ordem, cidadania e respeito às autoridades que podem ser apreendidas pela percepção e análise externas desses locais⁶⁸.

assim resumidos: (I) Ao lidar com a desordem e com pequenos desordeiros, a polícia fica bem mais informada e se põe em contato com os autores de crimes mais graves, prendendo também os mais perigosos; (II) a alta visibilidade das ações da polícia e de sua concentração em áreas caracterizadas pelo alto grau de desordem, protege os bons cidadãos e, ao mesmo tempo, emite mensagens para os maus e aqueles culpados de crimes menores no sentido de que suas atitudes não serão toleradas; (III) os cidadãos começam a retomar o controle sobre os espaços públicos, movendo-se para o centro dos esforços de manutenção da ordem e prevenção do crime; (IV) na medida em que os problemas relacionados à desordem e ao crime deixam de ser responsabilidade exclusiva da polícia e passam a envolver toda a comunidade, todos se mobilizam para enfrentar tais questões de uma forma mais integrada”.

⁶⁷ Sapori e Soares (2014, p. 55) analisam que: “Entretanto, as desordens sociais tornaram as áreas inseguras. A cidadania evita essas áreas e se encolhe, reduzindo suas relações pessoais, atividades profissionais e de lazer. Tendem a ocorrer, paralelamente, os mecanismos de controle social informal, esfacelando-se a vida comunitária. A área torna-se mais vulnerável a mais comportamentos desordeiros e a delitos graves. Criminosos de diversos tipos passam a integrar o cotidiano dessas áreas. Os residentes modificam seus comportamentos. Vão às ruas com menos frequência, evitam conversas com vizinhos e sobretudo desconhecidos, passam a ser mais calados e temerosos. Alguns podem chamar as polícias em certas ocasiões, se garantido o anonimato. Prisões ocasionais ocorrem, mas o crime e a desordem continuam”.

⁶⁸ Soares L (2000, p. 354), analisando o programa de Tolerância Zero e as questões levantadas no texto, dispõe que: “Um exemplo do poder simbólico e emocional de contágio –positivo e negativo – dos cenários urbanos, foi a receptividade popular aos resultados alcançados pela nova política no primeiro ano. A quantidade dos principais crimes, no metrô de Nova York, por exemplo, já havia caído drasticamente, sem que a população reconhecesse a redução e perdesse o medo do metrô. Somente quando os trens foram pintados e as estações reformadas é que a população começou a aceitar a realidade dos novos números da violência e a viajar de metrô sem medo”.

Inicialmente, as medidas implementadas pelo plano de gestão do novo comissário assumiram o compromisso de reforma institucional⁶⁹ firmado por Giuliani em sua campanha eleitoral. Contrataram-se doze grupos de consultores e especialistas em segurança pública para o levantamento de dados e informações precisas para a delimitação de estratégias e políticas públicas. Nesse sentido, formularam-se umas centenas de recomendações acerca dos mais variados aspectos, do uso de armas letais e não letais aos métodos de organização e patrulhamento, do recrutamento à comunicação interna e com o grande público. No curso desse processo, vale ressaltar, as corregedorias policiais também passaram por algumas reformas.

No intuito de combater as inclinações corporativistas e a corrupção, três medidas iniciais foram tomadas. Primeiramente, os métodos de recrutamento para o exercício dos cargos e atribuições funcionais passaram por inúmeras modificações. Nesse sentido, para que um policial ascendesse na carreira, seria necessário exercer por dois anos atividades nesse departamento, mediante um efetivo controle funcional. Isso possibilitou um trabalho mais sério e comprometido com as apurações de denúncias contra colegas de corporação. De outro lado, um órgão de controle interno mais forte e coerente implicava necessariamente na responsabilidade da atuação dos demais policiais, que passaram a exercer suas atividades da maneira mais qualificada e profissional possível.

Outro fator de ordem institucional foi a contratação de uma consultoria privada para estipular normas e métodos práticos de seleção e apuração de denúncias contra policiais, especialmente no que diz respeito à gestão e seleção de processos. Como havia uma grande número de denúncias, nem sempre todas eram devidamente investigadas, sobretudo as mais graves, demonstrando o claro corporativismo que dominava esse departamento. Assim, com o auxílio de mecanismos de seleção e análise detida de procedimentos, problemas como a impunidade nestas organizações começaram a ser enfrentados.

Ainda em relação a aspectos processuais, alguns dispositivos de colaboração institucional devem ser salientados. A título de exemplo, tem-se que policiais envolvidos em atos ilegais e devidamente identificados poderiam optar pela colaboração com a própria corregedoria, em vez de serem investigados, processados e até mesmo expulsos de sua

⁶⁹ Interessante ressaltar que estes aspectos voltados às reformas institucionais dirigiram-se a outros arranjos organizacionais do sistema penal, a exemplo do sistema penitenciário. Nesse sentido, Soares (2008, p. 170) comenta que: “Os princípios do programa foram adotados por outras agências da cidade como o *Departamento f Correction*. Tanto os presos quanto os agentes passaram a ser responsáveis pela redução da violência e do contrabando. Por essas regras, os presos que ferissem outro(s) seriam acusados e processados, o que poderia aumentar a pena em até sete anos. O resultado foi um declínio de 90% na violência dos presos no complexo penitenciário da ilha Rikers. Porém, se, por um lado, houve uma redução na violência, 75% dos presos foram presos outra vez antes de passado um ano de sua soltura”.

corporação. Desse modo, os policiais investigados firmariam um compromisso de denunciar outros agentes públicos que viessem a praticar determinadas ilegalidades. De outro lado, os ditos *colaboradores*, uma vez mantidos na polícia, seriam constante e igualmente supervisionados por outros colaboradores, como forma de manter a probidade da instituição.

O aspecto de maior importância nessa política de segurança nova-iorquina é, indubitavelmente, a reengenharia gerencial da atuação da polícia na realidade de deterioração da ordem pública. A gestão da atividade policial passou a ser descentralizada, de maneira que cada chefe policial responsável pelo seu distrito deveria cumprir metas de redução da criminalidade estabelecidas por um comando central. O emprego de um sistema eletrônico computadorizado de monitoramento dos atos criminosos, o chamado CompStat (*computerized mapping system*), contribuiu decisivamente para a nova política implantada.

Particularmente, esse novo sistema computadorizado passou a levantar dados e a georreferenciar logradouros públicos em conjunto com um grande número de câmeras de monitoramento externo, que forneciam informações para as unidades policiais. A noção de produtividade pautava as ações e planejamentos estratégicos de prevenção e repressão da criminalidade. Reuniões periódicas nas quais, através de métodos inovadores de avaliação operacional, discutiam-se os métodos empregados e os resultados alcançados nas mais diversas atividades de policiamento tornaram-se cada vez mais frequentes⁷⁰.

As disposições organizacionais, como a distribuição de recursos e qualificação de profissionais, estavam, em boa medida, coligadas à noção de planejamento, o que proporcionou uma inversão da dinâmica policial, que se tornou cada vez mais preventiva e proativa (SOARES L, 2000). A comunicação entre as experiências compartilhadas em cada distrito policial também constituiu um aspecto fundamental para a revisão de metodologias e perspectivas de ação entre os próprios policiais. Outro aspecto relevante diz respeito aos pontos estratégicos iniciais de atuação, que se resumiram a políticas de busca e apreensão de armas de fogo, bem como a repressão aos comportamentos desviantes de grupos jovens, que, seguramente, contribuiram para a redução da criminalidade e violência nos primeiros anos de implementação do programa (COSTA, 2004).

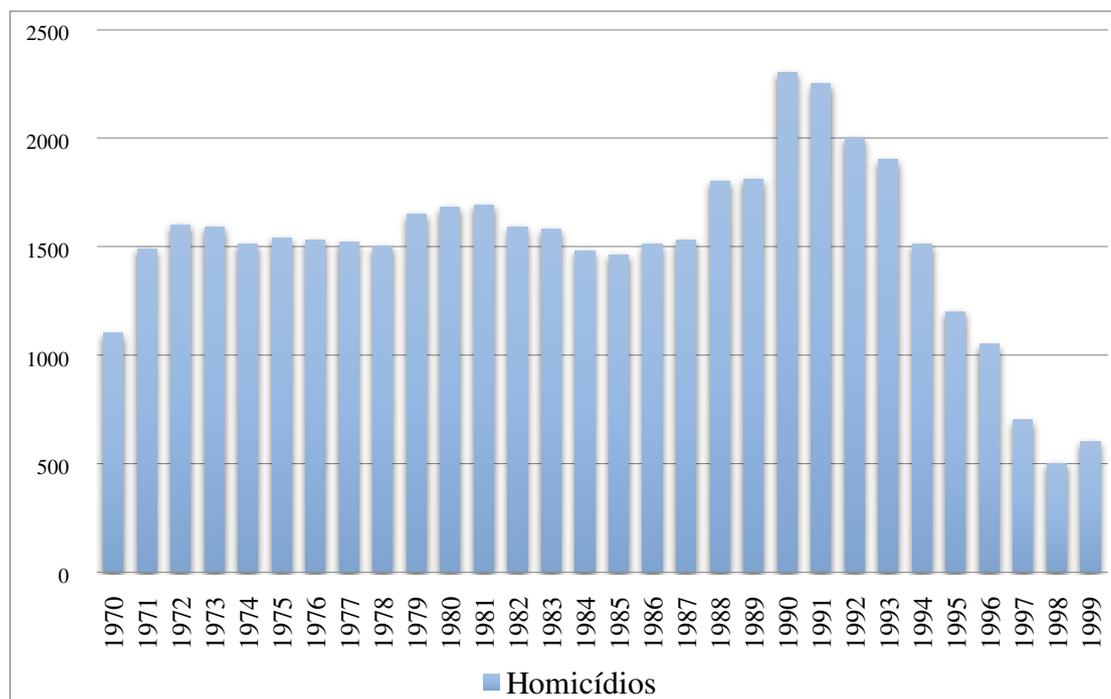
⁷⁰ Soares L (2000, p. 353), relatando os mecanismos gerenciais do programa salienta: “Nessas reuniões, discutem-se os resultados descritos pelo mapa digitalizado e também se ouvem os pedidos de recursos. As boas soluções são propagadas e as informações sobre as falhas são compartilhadas, para evitar que se repitam. Nas reuniões do CompStat, enquanto os responsáveis pelas delegacias explicam o que fizeram, o mapa de seu distrito é projetado sobre uma grande tela, ao fundo da sala. Sobre o mapa, projetam-se os números relativos aos crimes ocorridos na última semana e no último mês, além dos resultados acumulados ao longo do ano em curso. Outras informações importantes para a avaliação dizem respeito a aspectos administrativos da delegacia e às reclamações sobre abusos policiais, formuladas pelos conselhos comunitários, que fazem as vezes de ouvidorias locais”.

O novo paradigma institucional, portanto, estruturava-se em um modelo de gestão inovador, enfatizando-se a atividade de inteligência tática flexível. Outro ponto importante diz respeito ao gerenciamento de recursos financeiros e humanos. A prestação de contas acerca dos investimentos e alocação de verbas públicas era rigidamente controlada pelas autoridades centrais. Por fim, o acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas encerram os esforços institucionais orientados. Todo esse corpo de atribuições e atividades distribuídas destinava-se à redução da criminalidade violenta, ao disciplinamento social e ao combate à corrupção no interior das instituições.

Em linhas gerais, estas foram as principais orientações de combate à criminalidade e violência que estruturaram as feições institucionais do programa de Tolerância Zero na cidade de Nova York. Os resultados, como previsível, não tardaram a aparecer. Particularmente, em números absolutos, os índices de homicídios caíram de 2.945, em 1990, para 606, em 1998. Os delitos no metrô, por exemplo, foram reduzidos em torno de 80%, além da redução de outros crimes, como estupros, roubos/furtos de veículos, dentre outros. Os homicídios foram reduzidos em 72% entre os anos de 1990 e 1998, e os delitos violentos, em sua totalidade, na ordem de 51% (SOARES, 2008).

Parece incontestável assinalar para a redução drástica das taxas de criminalidade e violência em Nova York a partir da década de 1990, como demonstra a figura a seguir:

Figura 2 – Homicídios em Nova York – 1979-1999



Fonte: Costa (2004).

Conforme se vê, a partir da década de 1990, os índices de homicídio em Nova York declinaram de modo significativo, pelas razões já expostas. Embora a atuação policial – e, em última análise, a renovação do paradigma de gerenciamento institucional – tenha contribuído decisivamente para o quadro em análise, alguns estudiosos apontam para outros fatores estruturais que impactaram o fenômeno. Segundo esses autores, o prolongado período de crescimento econômico experimentado pelos Estados Unidos a partir de 1993, juntamente com a redução demográfica da parcela de jovens na população e a redução expressiva do comércio e do consumo do *crack* poderiam melhor explicitar o declínio assinalado (WACQUANT, 2001).

Entende-se que realmente essas variáveis se manifestaram ao longo de período, mas não têm o condão de retirar, de outro lado, o protagonismo da polícia nova-iorquina nesse sentido. Um ponto a ser discutido diz respeito ao fato de que outras cidades que também experimentaram dessas variáveis macroestruturais não tiveram reduções significativas em suas taxas de criminalidade, por exemplo. Além disso, o caso de Nova Orleans é particularmente interessante. A cidade adotou práticas semelhantes, inclusive, através de diálogos institucionais com a cidade de Nova York, e os resultados positivos não tardaram a aparecer (SOARES, 2008).

O caso em análise é o claro exemplo de que, sob ponto de vista pragmático, é possível que o controle social formal, e, em especial o sistema penal, dentro do seu âmbito de atuação, possa impactar o fenômeno criminoso, de maneira a comprovar a sua necessidade para manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas. É plenamente aceitável – e devidamente comprovado em outras conjunturas institucionais, como na Colômbia e em alguns estados brasileiros (KAHN; ZANETIC, 2005; SAPORI; SOARES, 2014) – que as instâncias públicas do controle social formal estabeleçam mecanismos de atuação no combate à criminalidade e delinquência dos indivíduos.

Convém ressaltar, entretanto, que para as posições esposadas ao longo do trabalho, a atuação das referidas instâncias deve ser extremamente articulada, sobretudo em relação à concepção sistêmica adotada. Falar em sistema penal é conceber a atuação das polícias, do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Sistema Penitenciário e do Poder Legislativo – este assumindo uma posição de destaque nesse conjunto – em plena conformidade e harmonia institucional. Os problemas relacionados à deterioração da segurança pública não serão unicamente resolvidos por uma dessas agências ou órgãos, principalmente se concordarmos que esse fluxo sistêmico é produto de um longo e complexo processo histórico e sociológico de associação de esforços.

Assim, diante do exposto, resulta mais do que claro que, tanto sob ponto de vista teórico quanto prático, ser possível que as esferas de controle social formal e, sobretudo o sistema penal, atuem de modo incisivo no que diz respeito à manutenção da ordem pública. Independentemente das variáveis que contribuam para a prática criminosa, é importante ressaltar que as agências e órgãos estatais integrantes do sistema de Justiça Criminal são plenamente capazes de impactar as atividades criminosas em um determinado contexto social, como verificado historicamente ao longo de um processo sociológico que remonta à antiguidade clássica. Ignorar esta assertiva significa, certamente, ignorar o próprio Estado e suas esferas de atuação em prol do interesse público.

5 CONCLUSÃO

Embora a seção do final deste trabalho denote um sentido de consumação, de se levar a cabo, de se findar a discussão ou dar um fecho ao tema, entende-se que esse momento de conclusão do texto não consiste, ou pelo menos não o deveria, no término da discussão levantada. Antes, porém, é necessário intensificar o debate, coadunar posições mais tradicionais aos pensamentos de vanguarda, explorar os caminhos teóricos de outras disciplinas, integrá-las à discussão, mas, principalmente, orientá-las para a produção de conhecimento prático. Falar em segurança pública implica em pragmatismo, em ação. Não se quer dizer com isso que as divagações teóricas não sejam importantes, pelo contrário, mas é necessário encontrar-se um equilíbrio entre teoria e prática.

Não é por outra razão que tenha dito certa vez René Descartes que um bom pensador deve ter “pés de chumbo e asas”. A afirmação é extremamente oportuna para o contexto do trabalho. Para o filósofo francês, grandes questões deveriam ser enfrentadas desse modo, ou seja, partindo-se do chão, seria possível ir além da superfície. Mas nem tanto. Ter asas não significaria atingir planos intangíveis, pelo que o chumbo assim impediria. Desse modo, é muito importante que se mantenha um certo equilíbrio entre essas duas locuções, pode-se dizer. Apesar das considerações metafóricas, a máxima cartesiana enquadra-se bem no contexto do trabalho, uma vez que envolve grandes questões teóricas e, ao mesmo tempo, suas implicações práticas.

A formação histórica do Estado é indissociável do processo de titularidade do *ius puniendi* em suas atribuições institucionais. A tradição filosófica weberiana confirma isso sem muitas controvérsias a respeito. Desde a antiguidade clássica as preocupações com a ordem pública denotam o entendimento ora consignado. Ao longo dos tempos, toda a concepção de tutela estatal das agências e órgãos públicos do controle social formal passou por mudanças racionalizadas em seu fluxo contínuo de atividades. Assim é que os suplícios físicos foram gradativamente dando espaço à sanção privativa de liberdade; os limites de investigação estatal passaram a ganhar contornos cada vez mais bem delineados; e os ares de proeminência do Estado nessa área foram devidamente assentados.

A convivência humana, para que se torne possível, necessita de normas e regramentos que as disciplinem. Isto não é uma grande descoberta e nem é preciso ser uma autoridade em antropologia ou sociologia para sabê-lo. Daí a razão mais do que justificada para a atuação estatal nesse contexto. O contratualismo é uma doutrina irrefragável quanto a isso. Os indivíduos abdicaram de uma parcela de sua liberdade para a concepção de um ente

legítimo que lhes assegurasse a tranquilidade e a paz social necessárias para o desenvolvimento de suas atividades cotidianas. Desse modo, os aspectos voltados à ordem pública acabaram por se desligar da esfera privada para se coadunar com o âmbito institucional público, a partir da atuação de agentes e órgãos especializados para esse contexto.

A figura do Estado, portanto, assumiu um papel central nas esferas de regulação de comportamentos criminosos e violentos. O patrulhamento policial nas ruas, como uma espécie de presença corporal do poder estatal entre os indivíduos, e a função dissuasória atribuída ao sistema de justiça criminal nessa conjuntura são exemplos da posição de destaque do Estado na atividade de manutenção da ordem pública. Esse contexto, portanto, aperfeiçoou-se ao longo dos anos, justificado e legitimado pelos indivíduos nas sociedades.

Sob ponto de vista doutrinário, estudiosos passaram a dedicar-se às questões voltadas aos mecanismos e estratégias de atuação estatal nesta área. Neste aspecto, surgiram linhas de pensamento contestadoras da *supremacia* estatal no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. Particularmente, a Criminologia Crítica constituiu elementos teóricos significativos de argumentação quanto a essas problemáticas. Assim, o que antes parecia incontestável, passou a dar sinais de vulnerabilidade diante dos posicionamentos destes setores críticos. O aspecto central desse aporte teórico refere-se a ausência de mecanismos legítimos no âmbito do sistema jurídico-penal para a manutenção da ordem pública.

Argumenta-se que a criminalidade provém de aspectos estruturais, de perspectiva macroeconômica e política. O sistema penal, nesse âmbito, mostrava-se seletivo e notadamente estigmatizante no contexto de suas atribuições institucionais, pelo que alimentava as práticas criminosas, e por via de consequência, violentas, ao aprofundar as desigualdades sociais com a aplicação desigual da lei. Segundo estes autores, as propostas voltadas para a superação desses problemas consistiriam em uma ampla reforma social através, inclusive, do próprio sistema penal, bem como recomendações de fundo político e humanitário organizadas em uma política criminal alternativa, como ficou conhecida.

Entende-se, entretanto, que tais posicionamentos não podem se firmar no contexto das sociedades contemporâneas. A questão, sob ponto de vista teórico – daí porque nos remetermos às *asas cartesianas* – perpassa as esferas de justificação e legitimação do direito de punir estatal ao longo dos tempos. O processo histórico e sociológico de constituição das instâncias de controle social formal é um forte elemento de ratificação do Estado em suas atribuições de combate ao crime e a desordem. Os fundamentos, como já visto, encontram-se

nas bases teóricas e ideológicas do próprio contratualismo, bem como na necessidade de disciplinamento dos indivíduos em ambientes comunitários.

De outro lado, a concepção de um Estado setorizado, isto é, composto de diferentes agências com finalidade distintas parece reforçar a hipótese defendida no trabalho. No âmbito do controle social formal há elementos que possibilitam o controle institucional da criminalidade, de maneira que se promova a ordem pública no seio das populações. Assim, é que os mecanismos pelos quais se utiliza o sistema penal para o combate a práticas delituosas, como se encontra previamente determinado em seu fluxo contínuo de atividades, podem, de fato, impactar o fenômeno criminoso.

Essas assertivas teóricas podem ser comprovadas por meio de dados e estatísticas consistentes acerca da atividade de manutenção da ordem pública procedida pelo Estado. Conforme visto, os índices de criminalidade das sociedades ocidentais declinaram sistematicamente no período que compreende cinco séculos. Ainda, note-se que tal periodização contempla, igualmente, o período de consolidação das bases institucionais do Estado na história do Ocidente. Seria forçoso, portanto, reputar ao panorama analisado uma mera coincidência histórica ou algo semelhante.

Por fim, o exemplo de Nova York acaba por ratificar a hipótese discutida, já, como visto, sob ponto de vista pragmático. Em outros termos, é notório como o sistema penal, no caso em questão, particularmente a polícia, mediante atividades concatenadas de monitoramento e avaliação operacional pode, de modo positivo, impactar o fenômeno criminoso. Assim, torna-se claro tanto sob ponto de vista teórico quanto pragmático que o controle social formal, principalmente na esfera de atuação do sistema penal, é imprescindível para a manutenção da ordem pública nas sociedades atuais.

O debate aqui proposto denota, como a frase de Descartes, o quão importante é a confluência de argumentos teóricos e evidências empíricas. Problemas complexos como os relativos à segurança pública envolvem, certamente, a discussão de grandes questões teóricas da criminologia, da sociologia, do direito, dentre outros. No entanto, é igualmente necessário que se discutam pontos de ordem prática, estratégias de manutenção da ordem pública eficientes. Embora saibamos que outras conjunturas institucionais podem atuar ou impactar indiretamente as variáveis de criminalidade, a exemplo da atuação de agências de desenvolvimento social ou de educação, por exemplo, parece-nos inegável admitir que no âmbito de manutenção da ordem pública nas sociedades contemporâneas o controle social formal, enquanto representante do Estado, é imprescindível.

Assim, é que, partindo-se da realidade fática, deve-se chegar às grandes discussões de fundo teórico, o que não inviabiliza o efeito reverso, isto é, que profundas questões cognitivas possam ser construídas a partir da realidade e concretude das coisas. É imperativo que se faça este esforço acadêmico, sobretudo nos estudos voltados à segurança pública, que, como já exaustivamente reforçado, envolve todos os cidadãos componentes do tecido social, convertendo-se em verdadeira questão de Estado. Por isso, é necessário que os indivíduos compreendam a questão da mesma maneira, ou seja, aquilo que é questão de Estado, é, também, questão de cidadania e de interesse público. Esta, basicamente, é a razão da epígrafe escolhida como *mote* do trabalho.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade contemporânea**. 1996. Tese (Livre Docência Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

_____. Cidadania e administração da justiça criminal. In: DINIZ, E.; LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (Orgs.). **Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 304-327.

ALBRECHT, Peter-Alexis. **Criminologia: uma fundamentação para o Direito Penal**. Curitiba: ICPC Editora; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. São Paulo: Ed. Gedisa, 2004.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANITUA, Gabriel Ignácio. **História dos pensamentos criminológicos**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Ed. Revan, ICC, 2008.

BAILEY, David H. **Police for the Future**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

_____. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2013.

_____. **Social uses of law and order**. Criminology and social theory. Oxford e New York: Oxford University Press, 2000.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

BEATO FILHO, Claudio Chaves; SILVA, Bráulio F. A.; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 687-717, 2008.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 2002.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance**. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2008.

BERGER, P.; LUCKMAN, T. **A construção social da realidade**. Tradução de Ernesto de Carvalho. Lisboa: Ed. Dina Livro, 2004.

BERISTAIN, Antonio. **Nova criminologia à luz do direito penal e da vitimologia**. Tradução de Cândido Furtado Maia Neto. Brasília: Ed. UNB, 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da libertação**. Tradução de Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005.

_____. **Criminologia da reação social**. Tradução de Ester Kosovski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro**: Ed. FGV, 2004.

DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Tradução de Roberto Fendt.[S.l.]: Ed. Instituto Liberal, 1997.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELIAS, N. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1994. v. 2.

FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro. Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. **Revista Vasca de Administración Pública**, La Rioja, n. 27, p. 9-26, 1990.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Coimbra: Ed. Almedina, 2010.

_____. Revisita à Ordem Pública. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 184, p. 131-147, out./dez. 2009.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura**. Tradução: José Teixeira Coelho Netto; Revisão de texto: Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. **Segurança, território, população**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, ano 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **A consolidação da criminologia como ciência**: a luta de escolas e as diversas teorias da Criminalidade. In: GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Teoria geral do “Ius Puniendi”**. In: GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal**: fundamentos e limites do direito penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Tratado de criminología**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

_____. **Crimen y castigo em La modernidad tardia**. Bogotá: Ed. Siglo Del Hombre, 2007.

_____. Governmentality’ and the problem of crime: Foucault, Criminology, Sociology. **Theoretical Criminology**, v. 1, p. 173-214, 1997.

GIDDENS, A. **As novas regras do método sociológico**. Tradução de Antônio Escobar Pires. Lisboa Ed. Gradiva, 1996.

_____. **Mundo em descontrole**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. – 6ªed. – Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **O Estado-nação e a violência**. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: Edusp, 2001.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. Reflexões acerca do controle social formal: discutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**, Rio de Janeiro, v.1, n. 23, 2013.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; REGO, Davi U. As Variáveis Socioeconômicas como Pressupostos para a Efetiva Criminalização no Sistema Penal Brasileiro. **Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais**, v. 11, p. 211-234, 2009.

HAGAN, John. **Criminological controversies**: a methodical primer. Oxford: WestView Press, 1996.

HEGEL, Georg W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. Tradução de Marcos Santana. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos criminológicos**, n. 4, jul. 2005.

LIMA, Roberto Kant de et al. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUPTON, Deborah. **Risck and sociocultural theory: new directions and perspectives**. Cambridge: University of Cambridge, 1999.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIR PUIG, Santiago. **Derecho penal: parte general**. 5. ed. Barcelona: Tecfoto, 1998.

_____. **Introducción a las Bases del Derecho Penal: concepto y método**. 2. ed. Buenos Aires: Ed. B de F Montiveideo, 2003.

MONET, Jean Claude. **Polícias e Sociedade na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 97, p. 152, jan./mar. 1988.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Direito penal e controle social**. Tradução de Cintia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NAVES, Márcio Bilharino. **Marxismo e direito: um estudo sobre Pasukanis**. Campinas: Ed. Boitempo, 2000.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: OMS, 2002.

PASUKANIS, Eugene B. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Tradução de Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RUGGIERO, V. **Crime and markets. Essays in anti-criminology**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Tradução de Gizlene Neder. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. O conceito ampliado de segurança pública e a segurança das mulheres no debate alemão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 29, p. 53-67, 2000.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz. **O Crime de colarinho branco: da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal**. Coimbra: Coimbra, 2001.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, p. 3-12, 2004.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. **Teoria da pena: fundamentos políticos e aplicação judicial**. Curitiba: ICPC; Lumen Juris, 2005.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 29, p. 35-58, 1995.

_____. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. p. 763-783.

_____. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Ed. Autêntica, Ed. PUC Minas, 2014.

SCHÜNEMANN, Bernd. Del derecho penal de la clase baja al derecho penal de la clase alta? Un cambio de paradigma como exigencia moral? In: TEMAS actuales y permanentes del Derecho penal después del milênio. Madrid: Tecnos, 2002.

SERRANO MAÍLLO, Alfonso. **Curso de criminologia**. Tradução de Luiz Regis Prado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 5ed. rev. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Tolerância zero. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 165-176, out. 2009.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **Aproximação ao direito penal contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás**: desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

SOARES, Guido F. **Common law**: introdução ao direito nos EUA. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.

SOARES, Luís Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SWAAN, A. **Care of state**: health care, education and welfare in Europe and USA in the modern era. London: Polity, 1988.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: violência urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Ed; Jorge Zahar, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2001.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Ed. UNB, 2004. v. 2.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan-ICC, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda de legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZEIDAN, Rogério. ***Ius puniendi, estado e direitos fundamentais***: aspectos de legitimidade e limites da potestade punitiva. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 2002.