

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

KÉZIA MILKA LYRA DE OLIVEIRA

**ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA PREVENÇÃO TERCIÁRIA DOS
EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: uma análise da experiência
vivenciada na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de
Talentos durante o período de 2017 a 2019.**

RECIFE – 2021

KÉZIA MILKA LYRA DE OLIVEIRA

**ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA PREVENÇÃO TERCIÁRIA DOS
EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: uma análise da experiência
vivenciada na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de
Talentos durante o período de 2017 a 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP,
como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre
em Direito.

Área de concentração: Direito, Processo e Cidadania.

Linha de pesquisa: Jurisdição, Cidadania e Direitos
Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Érica Babini Lapa do Amaral
Machado

Coorientador: Raymundo Juliano Rego Feitosa

RECIFE - 2021

O48a Oliveira, Kézia Milka Lyra de.
Atuação do município na prevenção terciária dos egressos do sistema prisional: uma análise da experiência vivenciada na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de Talentos durante o período de 2017 a 2019 / Kézia Milka Lyra de Oliveira, 2021.
159 f.: il.

Orientador: Érica Babini Lapa do Amaral Machado.
Coorientador: Raymundo Juliano Rego Feitosa
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado em Direito, 2021.

1. Direitos fundamentais. 2. Segurança Pública.
3. Política pública. 4. Inclusão social. 5. Federalismo.
I. Título.

CDU 342.7

Pollyanna Alves - CRB/4-1002

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha amada mãe, Edneide Magalhães Lyra de Oliveira, a mulher que me gerou em seu ventre, ensinou-me a caminhar, a ler e escrever, apresentou-me ao Deus da vida, direcionou meus valores e princípios, foi farol na escuridão de meus mares mais revoltos, foi chão quando tudo parecia desabar, foi escudo a me proteger, foi amor pulsando em cada abraço, em cada gesto, em cada palavra; foi sorriso em cada vitória, afago em cada derrota; foi, é e sempre será minha maior inspiração. Vou te amar eternamente, mãe. Obrigada por tudo!

AGRADECIMENTOS

Decididamente não vivemos sós! E quão triste seria se assim fosse! A vida nos reserva o contato com as mais variadas pessoas e situações e cada uma delas coopera para o nosso crescimento e aprimoramento. Aprendi, então, que o bom aprendizado de vida se revela na compreensão de que é preciso ser grato a tudo e a todos, pois só assim é possível compreender quem verdadeiramente somos. A todos vocês, meu muito obrigada! Mas faço questão de registrar alguns agradecimentos mui especiais.

A Deus, o autor da minha vida; o grande Eu Sou; Aquele a quem devoto meus dias e em quem creio com a mais profunda força e essência da minh'alma; Aquele por meio de quem tudo isso é possível; Aquele que é o Alfa e o ômega, o princípio e o fim! Obrigada, meu Deus! Obrigada!

Aos meus pais, Edneide Magalhães e Severino Oliveira (*in memoriam*), pelo dom da vida, pelo amor, pelos ensinamentos, por tudo que deixaram de fazer a si mesmos pra fazerem por mim; por me amarem tanto. Muito obrigada! Amo vocês!

A meu filho, Heitor, a melhor parte de mim e que me faz sentir diariamente o privilégio que me foi conferido por Deus de gerar uma vida e de moldar um ser humano, obrigada por existir, filho! Eu amo ser sua mãe! Eu amo você!

A meu esposo, Tércio Gondim, obrigada por sua paciência, sua companhia e compreensão diante de minha ausência constante para dedicar-me aos estudos, cursos, trabalho e tantas tarefas que insisto em realizar, obrigada pela parceria de tantos anos e por dividir comigo a alegria de sermos pais de nosso presente de Deus. Amo você!

À minha irmã, Kilze, obrigada pelos anos de paciência dividindo o mesmo quarto e tendo que aguentar a luz acesa a noite inteira para eu poder estudar; obrigada por seu cuidado tão especial com nosso menino levado (com quem você aprendeu os primeiros passos da maternidade); obrigada por me entender (nem sempre, é verdade...) e por me amar; obrigada por me dar o prazer de ser tia do meu "Davisão". Amo você!

A meu irmão, Webber, obrigada por seu carinho, cuidado e zelo por nossa família; obrigada pela parceria nos momentos mais difíceis. Não sei se estaria aqui se não fosse você! Amo você, vovô Binho!

Aos meus amigos-irmãos de toda uma vida, Kennedy Bispo e Keila Rodrigues. Como sempre brinco: "vocês erraram de barriga", nós somos é irmãos!

À minha incansável e valorosa orientadora, Dra. Érica Babini, não só pela orientação, mas pelas palavras, atitudes, compreensão, respeito, responsabilidade,

dignidade e decência com que me tratou e costuma tratar seus orientandos. Sua juventude não é capaz de esconder a maturidade de sua postura ética e grandiosa. Meu reconhecimento e agradecimento sinceros!

Ao meu querido coorientador, Dr. Raymundo Juliano, que me deu a honra de incluir seu nome em meu singelo trabalho. Homem de vasto currículo e de dignidade profunda, com quem tenho a honra de aprender desde meus tempos de graduação. Agradeço igualmente a Deus por tamanho privilégio em tê-lo como guia. Meu muito obrigada!

Obrigada à minha companheira de curso, Simone, por nossas conversas guardadas com tanto carinho em meu coração. Cada dia valeu à pena. Deus a abençoe!

Aos meus amigos do Grupo *Christus* da 1ª Igreja Presbiteriana de Caruaru, eu simplesmente agradeço. A ausência foi necessária, mas recebi a compreensão e o carinho de sempre. “E, se alguém que você ama, lhe sorrir e compreender, agradeça a Jesus pelo seu viver”. Obrigada, Deus, por eles existirem! Obrigada, meus queridos! Vocês são muito especiais para mim!

Aos meus colegas de trabalho e de vida, Paula Rocha (amiga-irmã), Perpétua Dantas, João Alfredo Beltrão, Jan Grümberg, Bernw, Gleydson Gleber, Fabiana Espósito (Fabita), Cris, Gustavo, Janilson, André, Auri (*in memoriam*), Ceicinha, Déborha, Rommel, Daniele, Bárbara Arraes e tantos outros com quem frequentemente dividimos as dificuldades da vida cotidiana e com quem festejamos muitas de nossas conquistas. Obrigada, meus queridos!

Aos meus tios e tias, meus primos e primas, meus sobrinhos e sobrinhas, meus cunhados e cunhadas, minha sogra, Lourdinha Gondim, e ao querido e centenário bivô Elizeu. Obrigada!

Aos meus alunos, ex-alunos e tantas outras pessoas com quem já tive oportunidade de dividir e somar conhecimentos. Obrigada a todos indistintamente!

Ao povo brasileiro, que financiou meu mestrado e me presenteou com uma bolsa de estudos por intermédio da CAPES, custeando meus estudos e me permitindo fazer esse curso. Minha eterna gratidão!

FOLHA DE APROVAÇÃO

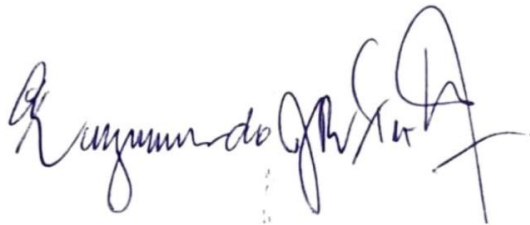
Aluno (a): **KÉZIA MILKA LYRA DE OLIVEIRA**

Título da Dissertação: **ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA PREVENÇÃO TERCIÁRIA DOS EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: uma análise da experiência vivenciada na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de Talentos durante o período de 2017 a 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) para obtenção do título de Mestre (a) em Direito. A presente dissertação foi defendida e aprovada em 18 de agosto de 2021, às 14h30, remotamente, via *Google Meet*, pela banca examinadora, constituída pelos professores:



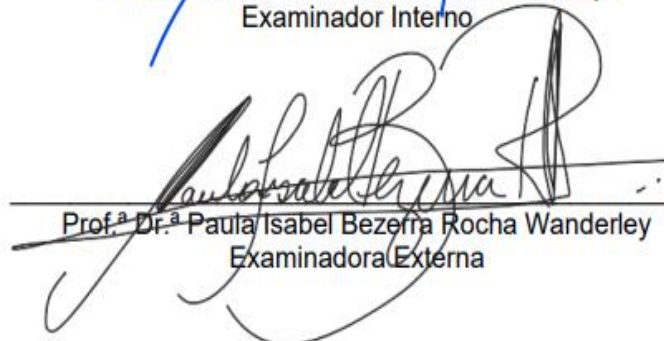
Prof.ª Dr.ª Érica Babini Lapa do Amaral Machado
Orientadora e Presidente



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa
Coorientador



Prof. Dr. Marcelo Labanca Correa de Araújo
Examinador Interno



Prof.ª Dr.ª Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley
Examinadora Externa

**Recife
2021**

RESUMO

OLIVEIRA, Kézia Milka Lyra de Oliveira. **ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA PREVENÇÃO TERCIÁRIA DOS EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: uma análise da experiência vivenciada na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de Talentos durante o período de 2017 a 2019**. Recife, 2021, (Dissertação) Mestrado em Direito – Universidade Católica de Pernambuco.

O presente trabalho trata sobre o papel dos municípios na promoção de políticas públicas de prevenção terciária dentro do contexto do direito constitucional à segurança pública aventada no texto constitucional como dever imposto a todos os entes federados e direito universal, evidenciando-se as dificuldades que o redesenho do pacto federativo de 1988 apresentou, comprometendo o processo democrático e reforçando as políticas de repressão em detrimento das políticas de prevenção, fazendo com que a atuação dos municípios seja secundarizada e a dos estados e da União ganhem notoriedade com a atividade polícial, cujo trabalho do legislador constituinte em pouco ou em nada esmerou-se para modificar a realidade político-administrativa e financeira dentro das estruturas que já existiam, tolhendo sua atuação, diferentemente do que acontece com a educação e a saúde, cujas funções e orçamento foram bem delineados, restando-lhe assumir as políticas de prevenção, todavia, com as limitações políticas e financeiras que o desenho federativo lhe impõe. Há ainda, a preocupação de trabalhar-se acerca do tema do sistema punitivo, a fim de incluir o leitor no âmbito do que se compreende por sanção penal e como seus fundamentos e pretensões têm sido ressignificadas com o decorrer das práticas e teorias criminológicas, conferindo-lhe uma face perversa, estigmatizante e cruel de modo a estabelecer-se como instrumento de controle e neutralização dos denominados predadores sociais, a ponto de reconhecer-se que sua função ressocializadora, na verdade inexistente, restando tão somente lidar com a realidade fática de sua reintegração ao meio social após o cumprimento de pena e ressaltando a importância do trabalho dos municípios na prevenção primária, secundária e, sobretudo, terciária, como acontece na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de Talentos realizado em parceria com o patronato Penitenciário de Pernambuco, cujos dados evidenciam uma considerável participação de egressos do sistema prisional e uma redução da recidiva penal. Foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais, no intuito de se alcançar os objetivos propostos. Como aporte metodológico, foi desenvolvida a pesquisa jurídico-sociológica, por meio da qual se vislumbra a necessidade de lançar-se no campo de investigação, apropriar-se do objeto, compreender os conceitos que envolvem a pesquisa como fatores indispensáveis para que se possa estabelecer uma relação de proximidade para com os dados levantados e com o objetivo do trabalho, valendo-se a proponente da pesquisa qualitativa, que fornece um cabedal de respostas e elementos densos para explicar as relações, os processos e os fenômenos que se deseja descortinar, sem deixar de considerar a importância da pesquisa quantitativa, à qual também se recorreu, porquanto uma fornece suporte a outra e vice-versa, na busca por uma pesquisa séria e consolidada.

Palavras-chave: **Município. Prevenção. Segurança pública. Federalismo político e fiscal.**

ABSTRACT

OLIVEIRA, Kézia Milka Lyra de Oliveira. **THE MUNICIPALITY'S PERFORMANCE IN THE TERTIARY PREVENTION OF INCOMES FROM THE PRISON SYSTEM:** an analysis of the experience lived in the city of Caruaru through the Talent Bank project during the period from 2017 to 2019. Recife, 2021, (Dissertação) Mestrado em Direito – Universidade Católica de Pernambuco.

This work deals with the role of municipalities in promoting public policies for tertiary prevention within the context of the constitutional right to public security proposed in the constitutional text as a duty imposed on all federal entities and universal law, highlighting the difficulties that the redesign of the 1988 federative pact presented, compromising the democratic process and reinforcing repression policies to the detriment of prevention policies, making the performance of municipalities to be secondary and that of the states and the Union gain notoriety with the police activity, whose work of constituent legislator did little or nothing to change the political, administrative and financial reality within the existing structures, hampering their performance, unlike what happens with education and health, whose functions and budget were well delineated, leaving to assume the prevention policies, however, with the political limitations. and financial aspects that the federative design imposes on it. There is also the concern to work on the theme of the punitive system, in order to include the reader in the scope of what is understood by criminal sanction and how its foundations and claims have been re-signified with the course of criminological practices and theories, conferring it has a perverse, stigmatizing and cruel face in order to establish itself as an instrument of control and neutralization of the so-called social predators, to the point of recognizing that its re-socializing function, in fact, does not exist, leaving only to deal with the factual reality of their reintegration into the social environment after serving their sentence and highlighting the importance of the work of the municipalities in primary, secondary and, above all, tertiary prevention, as in the city of Caruaru through the Talent Bank project carried out in partnership with the Penitentiary patronage of Pernambuco, whose data show a considerable participation of ex-prisoners and a reduction in criminal recidivism. Bibliographic and documentary sources were used in order to achieve the proposed objectives. As a methodological contribution, the legal-sociological research was developed, through which the need to launch into the field of investigation, take ownership of the object, understand the concepts that involve research as indispensable factors for establishing a close relationship with the data collected and with the objective of the work, drawing on the proponent of qualitative research, which provides a wealth of answers and dense elements to explain the relationships, processes and phenomena that one wishes to unveil, without failing to consider the importance of quantitative research, which was also resorted to, as one supports the other and vice versa, in the search for a serious and consolidated research.

Keywords: Municipality. Prevention. Public security. Political and fiscal federalism.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ÁREAS DE INVESTIMENTO DOS RECURSOS EM SEGURANÇA PÚBLICA

GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE

GRÁFICO 3 – PRIVADOS DE LIBERDADE POR NATUREZA DA MEDIDA

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ENCARCERAMENTOS OCORRIDOS ENTRE 1990 E 2017.

GRÁFICO 5 – FASE DE EXECUÇÃO DA PENA DOS PARTICIPANTES DO PROJETO

GRÁFICO 6 - TIPOS PENAS PRATICADOS PELOS PARTICIPANTES DO PROJETO

GRÁFICO 7 - TIPOS PENAS DE MAIOR INCIDÊNCIA

GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO POR GÊNERO NO PROJETO

GRÁFICO 9 - ESTADO CIVIL DOS PARTICIPANTES DO PROJETO

GRÁFICO 10 – GRAU DE INSTRUÇÃO

GRÁFICO 11 - SITUAÇÃO DOS ENVOLVIDOS NO PROJETO ATÉ SETEMBRO DE 2019

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
CPB – CÓDIGO PENAL BRASILEIRO
CVLI – CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS
DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO
DUDH – DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM
EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FNSP – FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
FPE – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
IPI – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
IR – IMPOSTO DE RENDA
LEP – LEI DE EXECUÇÃO PENAL
PNSP – PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
PRONASCI – PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
RMSV – RELATÓRIO MUNDIAL SOBRE VIOLÊNCIA
SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
SINASE – SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE MORTOS POR ARMA DE FOGO DE 1980 A 2014

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FNSP PARA MUNICÍPIOS E ESTADOS DA FEDERAÇÃO

TABELA 3 – NÚMERO DE PRESOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

TABELA 4 – CAPACIDADE DO SISTEMA e DEFICIT DE VAGAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

TABELA 5 – CONCEITOS SOBRE REINCIDÊNCIA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	19
1.1 DO CONCEITO À CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO DIREITO FUNDAMENTAL	19
1.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: (RE)DEFINIÇÃO DE PARADIGMAS....	26
1.3 VIOLÊNCIA URBANA E PROCESSO CONSTITUINTE: UMA TRANSIÇÃO INACABADA PARA A DEMOCRACIA	34
2. FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO: a limitada autonomia dos municípios em matéria de segurança pública.....	41
2.1 FEDERALISMO BRASILEIRO E O MUNICÍPIO COMO ENTIDADE FEDERADA.....	41
2.2 A AMPLIAÇÃO DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ E OS LIMITES IMPOSTOS PELO FEDERALISMO.....	56
2.3 POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO.....	68
2.3.1 Espécies de Transferências de Recursos.....	71
3. PUNIÇÃO E CONTROLE COMO ELEMENTOS DE UMA POLÍTICA ATUARIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	79
3.1 A FACE PERVERSA DO SISTEMA PRISIONAL.....	85
3.2 REINTEGRAÇÃO COMO UMA PROPOSTA REALISTA.....	98
3.3 A PREVENÇÃO COMO ESSÊNCIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ NOS MUNICÍPIOS.....	112
3.3.1 Prevenção: o caminho para uma segurança pública cidadã nos municípios.....	114
3.3.2 Guardas municipais e a atuação simultânea em prevenção e repressão, um diálogo incomunicável.....	121
4. ANÁLISE DE DADOS	125

4.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	125
4.2 A COLETA DE DADOS E OS SUJEITOS DA PESQUISA.....	126
4.2.1 Sujeitos.....	128
4.2.2 Análise e sistematização dos dados.....	128
4.2.3 Campo da Pesquisa.....	129
4.2.4 Patronato.....	129
4.2.5 Apresentação dos dados.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS.....	146

O presente trabalho trata sobre o papel dos municípios na promoção de políticas públicas de prevenção terciária dentro do contexto do direito constitucional à segurança pública, aventada no texto maior como dever imposto a todos os entes federados e direito universal, evidenciando-se as dificuldades que o redesenho do pacto federativo de 1988 apresentou, comprometendo o processo democrático e reforçando as políticas de repressão em detrimento das políticas de prevenção, fazendo com que a atuação dos municípios seja secundarizada e a dos estados e da União ganhem notoriedade com a atividade polícial, cujo trabalho do legislador constituinte em pouco ou em nada esmerou-se para modificar a realidade político-administrativa e financeira dentro das estruturas que já existiam, tolhendo a atuação dos municípios, diferentemente do que acontece com a educação e a saúde, cujas funções e orçamento foram bem delineados, restando-lhes, na segurança pública, assumir as políticas de prevenção, todavia, com as limitações políticas e financeiras que o desenho federativo lhes impõe.

Há ainda, a preocupação de trabalhar-se acerca do tema do sistema punitivo, a fim de incluir o leitor no âmbito do que se compreende por sanção penal e como seus fundamentos e pretensões têm sido ressignificadas com o decorrer das práticas e teorias criminológicas, conferindo-lhe uma face perversa, estigmatizante e cruel de modo a estabelecer-se como instrumento de controle e neutralização dos denominados predadores sociais, a ponto de reconhecer-se que sua função ressocializadora, na verdade inexistente, restando tão somente lidar com a realidade fática da reintegração do indivíduo ao meio social após o cumprimento de pena e ressaltando a importância do trabalho dos municípios na prevenção primária, secundária e, sobretudo, terciária, como acontece na cidade de Caruaru por meio do projeto Banco de Talentos, realizado em parceria com o Patronato Penitenciário de Pernambuco, cujos dados evidenciam uma considerável participação de egressos do sistema prisional e uma redução da recidiva penal.

O tema da segurança pública e da prisão como instrumento de resposta do Estado às práticas delitivas há muito são objeto de questionamento na doutrina e nos inúmeros trabalhos de pesquisa. E por que falar sobre isso mais uma vez? A pretensão desse trabalho foi de trazer uma abordagem que enfatizasse a necessidade de significar o papel do município no pós redemocratização e mais especificamente a partir do advento da Constituição Federal de 1988, já que a Carta Política atribuiu em capítulo próprio nominalmente a *responsabilidade sobre a promoção da segurança pública a todos os entes federados indistintamente*, todavia, o redesenho do federalismo político e fiscal brasileiro pouco ou nada modificou o tema em relação às competências executivas

destinadas aos Estados e à União, aos quais foram conferidas carga proeminentemente policiaesca, reservando-se aos municípios uma modesta atuação por meio da constituição de guardas municipais. Ocorre que é exatamente nos municípios que o problema da criminalidade é sentido e é nele que repercute diretamente, pois o vínculo do cidadão se dá com a cidade, com esse espaço geográfico no qual ele vive, interage, cresce, desenvolve-se, atua, gera consequências com suas ações e quando vem a delinquir é a ele que o indivíduo recluso voltará quando do cumprimento de sua pena, já que os estados e a União são abstrações com as quais o indivíduo mantém relações mais distantes.

Busca-se neste trabalho compreender como, apesar da pauta e do referendo da dignidade da pessoa humana, ínsito no texto da Constituição Federal de 1988, o redesenho do federalismo brasileiro não propiciou uma mudança concreta capaz de promover o município à condição de protagonista das políticas de segurança pública, sobretudo preventiva, onde se encontra sua verdadeira e fundamental vocação, pois, apesar do referido princípio permear o texto constitucional, a pauta da segurança pública continuou sendo construída sob os mesmos pilares da então política de segurança nacional vigente durante o regime militar, cuja mola mestra de sustentação deu-se por meio da repressão, não se dando espaço para as políticas de prevenção primária, secundária ou terciária.

O fato resta evidente nos números assustadores da violência crescente que fomentam o discurso político jurídico – extremamente fértil num momento de medo de uma população assustada – de recrudescimento de penas que cada vez mais se repete e renova a força do aprisionamento seletivo, desumano, neutralizador, estigmatizante dos agora denominados *predadores sociais* e que ganha números avassaladores e incapazes de se traduzirem numa já reconhecidamente inalcançável ressocialização. Os dados da recidiva penal também se agigantam e evidenciam que o percurso das políticas de segurança pública visa atender aos anseios imediatistas de uma sociedade assombrada e facilmente cooptada pelo discurso eleitoral.

Diante desses fatos, buscou-se responder à seguinte pergunta: A atuação dos municípios na prevenção terciária é um caminho possível para a redução de danos produzidos pelo sistema punitivo criminal?

A pesquisa tem como objetivo geral analisar se a atuação do município na prevenção terciária tem o condão de minimizar as consequências deletérias do cárcere propiciando aos egressos do sistema punitivo condições que abrandem os danos do cárcere quando de sua reintegração social.

O presente trabalho se propõe a:

1. Identificar a segurança pública como um direito fundamental do cidadão e uma obrigação a todos imposta;
2. Compreender as dificuldades e limites políticos e fiscais impostos aos municípios brasileiros para desempenhar suas funções na segurança pública na perspectiva do atual federalismo brasileiro;
3. Descrever como a sanção penal tem se transformado num instrumento meramente de controle sem uma perspectiva ressocializadora e como a prevenção pode ser um instrumento eficiente de segurança a ser exercido de forma direta pelos municípios, inclusive aos egressos do sistema penitenciário;
4. Apresentar os dados do Projeto Banco de Talentos e de que forma ele tem representado uma forma exitosa de atuação do município de Caruaru na prevenção terciária do egresso do sistema prisional em Pernambuco.

No intuito de atingir os objetivos propostos no presente trabalho e para demonstrar a viabilidade da pesquisa, o trabalho foi desenvolvido por meio da pesquisa jurídico-sociológica, a proponente vislumbra a necessidade de lançar-se no campo de investigação, apropriar-se do objeto, compreender os conceitos que envolvem a pesquisa como fatores indispensáveis para que se possa estabelecer uma relação de proximidade para com os dados levantados e com o objetivo do trabalho. E, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, o encontro da teoria com a prática reconhece na pesquisa de campo um instrumento importante para a chegada aos objetivos traçados. Por essa razão, optou-se pela pesquisa sociojurídica, valendo-se a proponente da pesquisa qualitativa, a qual fornecerá um cabedal de respostas e elementos densos para explicar as relações, os processos e os fenômenos que se deseja descortinar. Não se quer, em absoluto, deixar de considerar a importância da pesquisa quantitativa, à qual também se pretende recorrer,

porquanto uma fornece suporte a outra e vice-versa, na busca por uma pesquisa séria e consolidada. Para Minayo¹,

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um processo mais profundo das relações, dos processos, e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A metodologia é o instrumento que guia na condução e no desenvolvimento do estudo, permitindo, pois, a mensurabilidade do objeto estudado.

É fundamental cruzar os elementos quantitativos com os qualitativos. Gramsci² demonstra sua preocupação com essa relação ao afirmar que, se o pesquisador quer trabalhar sobre a quantidade, se quer desenvolver o aspecto "corpóreo" do real, não significa que pretenda esquecer a "qualidade", mas, ao contrário, que deseja colocar o problema qualitativo de maneira mais concreta e realista, isto é, deseja-se desenvolver a qualidade pelo único modo no qual tal desenvolvimento é controlável e mensurável, compreendendo que os fenômenos qualitativos podem ser mensurados e essa mensuração amplia as possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados.

Foram buscadas ainda, fontes bibliográficas e documentais, no intuito de se alcançar os objetivos propostos. Inicialmente, realizou-se o levantamento de bibliografia acerca do tema, observando-se que o assunto da segurança pública por meio da atuação dos municípios costuma focar-se na denominada prevenção primária, ou seja, quando o indivíduo ainda não incorreu na prática delitiva, sendo escasso o material que enfoque a prevenção terciária na perspectiva aqui abordada da redução de danos. A análise documental propiciada pelo projeto Banco de Talentos foi fundamental para o levantamento dos dados quantitativos que congregam as informações capazes de perceber a atuação do município de Caruaru nessa etapa da execução penal e como o modelo proposto, *a priori*, tem apresentado resultados interessantes em relação á recidiva penal, possibilitando uma reflexão crítica sobre o objeto de estudo proposto, uma problematização acerca das limitações do próprio projeto e da atuação dos municípios no

¹ MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/ Rio de Janeiro: Hucitec/ABRASCO, 1992, p. 22.

² GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da Histórica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

enfrentamento dos problemas na área de segurança pública. Importante aclarar que a pesquisa documental que subsidia este trabalho está pautada em fontes primárias que padecem de tratamento analítico anterior.

A dissertação está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, visa este trabalho aludir à proposta de segurança pública aventada no texto constitucional como dever de todos e direito universal, mostrando-se o contraponto da crescente violência urbana que compromete o processo democrático e reforça as políticas de repressão em detrimento das políticas de prevenção, o que, paralelamente, faz com que a atuação dos municípios seja secundarizada e a dos estados e da União ganhem notoriedade com a atividade policial, cujo trabalho do legislador constituinte em pouco ou em nada esmerou-se para modificar dentro das estruturas que já existiam e foram mantidas mesmo com o processo de redemocratização.

No segundo capítulo, pretende-se demonstrar que, apesar de erigido à condição de ente subnacional autônomo, os municípios acabaram sendo tolhidos no âmbito da segurança pública, diferentemente do que acontece com a educação e a saúde, cujas funções e orçamento foram bem delineados, restando-lhe assumir as políticas de prevenção, todavia, com as limitações políticas e financeiras que o desenho federativo lhe impõe.

No terceiro capítulo, há a preocupação de trabalhar-se acerca do tema do sistema punitivo, a fim de incluir o leitor no âmbito do que se compreende por sanção penal e como seus fundamentos e pretensões têm sido ressignificadas com o decorrer das práticas e teorias criminológicas, conferindo-lhe uma face perversa, estigmatizante e cruel de modo a estabelecer-se como instrumento de controle e neutralização dos denominados predadores sociais, a ponto de reconhecer-se que sua função ressocializadora, na verdade inexistente, restando tão somente lidar com a realidade fática de sua reintegração ao meio social após o cumprimento de pena e ressaltando a importância do trabalho dos municípios na prevenção primária, secundária e, sobretudo, terciária.

Por fim, no quarto e último capítulo, desenvolveu-se a pesquisa documental propriamente dita, onde se busca apresentar os dados levantados junto ao patronato e à Secretaria de Direitos Humanos de Caruaru, que evidenciam a participação exitosa do município na prevenção terciária dos egressos do sistema prisional que se encontram em regime aberto ou em livramento condicional e desenvolvem atividades laborais

vinculadas ao ente federado por meio de contrato temporário até que terminem de cumprir suas respectivas punições.

1. SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

1.1 DO CONCEITO À CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO DIREITO FUNDAMENTAL

“*Securus*” é o termo latino do qual se origina a palavra portuguesa segurança.³ Em sua concepção semântica, o termo se refere à ação ou ao efeito de tornar algo seguro e resguardado de qualquer perigo. Dentro do que se concebe como corriqueiro, segurança pressupõe a proteção de pessoas, bens, territórios e instituições.⁴

Nesse trabalho, pretende-se inicialmente entender o que representa e quais as dimensões do termo segurança, mais especificamente no âmbito da segurança pública, cuja definição não encontra tradução una, sobretudo diante das múltiplas posições políticas, institucionais e jurídicas que se encontram imersas nesse conturbado campo de embates.

A *priori*, apesar de tratar-se de conceito polissêmico e, portanto, palatável sob plúrimo sentido, em âmbito constitucional, concebe-se a segurança como direito individual e social, primário e fundamental ao atingimento dos objetivos republicanos. Para Bengochea *et al*⁵,

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.

Por sua vez, Matsuda, Graciano e Oliveira⁶ afirmam que “a segurança pública é uma política que deve ser desenvolvida pelos órgãos públicos e pela sociedade, dentro dos limites da lei, garantindo a cidadania de todos”.

³ BORLOTI, Elizeu *et al.* **Uma análise etimológico-funcional de nomes de sentimentos.** Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-55452009000100007 Acesso em 09 de dezembro de 2019.

⁴ DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** v. 4 Q – Z. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 278.

⁵ BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Perspectiva**, São Paulo, nº 18(1), p.119-131, 2004. Versão *online*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015. Acesso em 08 de dezembro de 2019.

⁶ MATSUDA, Fernanda Emy; GRACIANO, Mariangela; OLIVEIRA, Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?** São Paulo: Global, 2009, p. 11.

Como se nota, a conjugação de forças entre o poder público constituído e a sociedade na promoção da segurança pública, sob os limites da lei e no intuito de concretizar-se o ideal de cidadania é elemento comum nas definições acima transcritas. A segurança pública, portanto, enquanto função precípua do Estado destina-se à promoção de um estado de normalidade social e de harmonia entre os seus cidadãos.

Costa e Lima⁷, por sua vez, afirmam que a ideia de segurança pública deve ser vista menos como um conceito teórico e mais como um “campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”. Trata-se de “um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violência”⁸.

No Brasil, é frequente a associação conceitual que funda as ideias de segurança pública e ordem pública, sobretudo porque ambas são promovidas pelas mesmas instituições que compõem o sistema de justiça criminal, e que, no caso do ordenamento jurídico-pátrio, confere significativo destaque para as forças policiais.

A promoção da segurança pública atrelada à ordem pública tem o condão de propiciar aos cidadãos proteção individual, mas também uma convivência coletiva pacífica e harmoniosa, seja por um fazer, seja por um não interferir do Estado, de modo que consiga arrefecer o fenômeno da violência que afeta sobremaneira as relações humanas.

Essa compreensão se coaduna com a clássica divisão dos direitos fundamentais em dois grupos, quais sejam: os direitos de defesa e os direitos prestacionais. O primeiro impõe ao Estado um dever de abstenção, de não interferência na autodeterminação do indivíduo. Já os segundos implicam uma atuação, ou seja, a prática de ações positivas do Estado no intuito de atenuar as desigualdades e os problemas que decorrem da vida em sociedade.⁹

A segurança, portanto, deve ser compreendida a partir de alguns paradigmas: como um direito do cidadão de sentir-se seguro; como monopólio estatal atinente ao

⁷ COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

⁸ COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 482.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

exercício do poder punitivo; e, por fim, como uma obrigação prestacional do Estado no cumprimento de um dever de proteção, a ser realizado por meio de seus órgãos, visando, inclusive, à prevenção, pois a segurança pública pressupõe ações que se prestem a reduzir os fatores criminógenos, servir de exemplo para os demais e evitar a recidiva penal, seja por meio de práticas sociais, policiais ou ressocializantes que promovam prevenção primária, secundária e terciária respectivamente, as quais, segundo Rossoni e Herkenhoff¹⁰, devem ser assim entendidas:

A primeira, de natureza coletiva, não penal e de prevenção, relaciona-se ao fornecimento de ações e serviços públicos para se evitar o surgimento de fatores que se considerem criminógenos. A prevenção secundária está relacionada ao delinquente e ao crime, pela atuação sobre os indivíduos com tendência e probabilidade à prática criminosa, sendo de caráter penal e punitivo. A prevenção terciária, por sua vez, refere-se aos indivíduos com passado delituoso, e busca estimular nova conduta, por meio da qualificação profissional e do acompanhamento psicossocial.

É bem verdade que nem a legislação, nem a jurisprudência, nem a doutrina brasileira proporcionaram até o presente momento uma definição precisa acerca do sentido que se pode destinar aos termos segurança e ordem públicas, sendo que é na prática cotidiana que eles são frequentemente utilizados para dar legitimidade às ações que ensejam, o que denota representarem conceitos abertos. De acordo com o Fórum de Segurança Pública,

no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições indicadas no Artigo 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.¹¹

Mas a despeito dessa dificuldade teórica, é cediço que na realidade hodierna, os problemas que decorrem da violência e da criminalidade desenfreada põem-se a merecer políticas públicas diversificadas e mais eficientes no que concerne à segurança pública, que, na atualidade, sem dúvida, tem demonstrado ser um dos problemas mais desafiadores das últimas décadas, sobretudo porque os números aterrorizantes que se têm levantado

¹⁰ ROSSONI, Waléria Demoner; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: a segurança pública como direito fundamental. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018, p. 357-380.

¹¹ LIMA, Renato Sérgio de. (Coordenador Geral). Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP**. p. 5. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-400792-2010-9-Renato-Sergio-de-Lima.pdf> Acesso em 10 de julho de 2019.

acabam por escancarar a incapacidade estrutural do Estado¹² no sentido de garantir o respeito e a efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos, dentre eles o direito à segurança pública¹³, como se nota adiante:

O tema segurança pública tem dominado os debates político-jurídico no Brasil nos últimos anos, especialmente devido ao significativo aumento dos índices de criminalidade, sobretudo no que se refere aos crimes praticados por meio de organizações criminosas, o que tem trazido à lume a discussão sobre a importância de se considerar a segurança pública um direito fundamental do indivíduo e um dever do Estado.¹⁴

Percebe-se, portanto, que o cenário de beligerância e tensão criado vem despertando nos formuladores de políticas públicas a urgente necessidade de buscar soluções exequíveis e, portanto, concretamente capazes de minimizar o descontentamento social e as graves consequências provocadas pela insegurança pública.¹⁵

Essa agenda ganhou ares de prioridade perante os três entes da federação, sobretudo em relação aos municípios, cujo protagonismo acabou por revelar-se como primordial numa esfera, cuja gestão política, no desenho do federalismo político e financeiro do país, ainda é preponderantemente conferida aos governos estaduais e federal.¹⁶

A mudança constitucional de paradigmas, que ao longo dos anos vem sendo exigida, suscitou a importância de partir de um contexto de segurança nacional, para o espectro de uma segurança cidadã¹⁷, cuja dinâmica se volta fortemente às propostas de

¹² LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 33, nº 96, São Paulo: May/Aug, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200053. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

¹³ RIO, Josué Justino do. O Direito Fundamental à Segurança Pública num Estado Democrático de Direito. **Revista em Tempo**, v. 12. Marília: 2013. pp. 178-202.

¹⁴ RIO, Josué Justino do. O Direito Fundamental à Segurança Pública num Estado Democrático de Direito. **Revista em Tempo**, v. 12. Marília: 2013. pp. 178-202, p. 180

¹⁵ NETO, Paulo de Mesquita. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. nº 33, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/01/down170.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

¹⁶ NETO, Paulo de Mesquita. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. nº 33, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/01/down170.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

¹⁷ “A expressão segurança cidadã surgiu, fundamentalmente, como um conceito na América Latina no curso das transições para a democracia, como um meio para diferenciar a natureza da segurança na democracia frente aos moldes de segurança utilizados nos regimes autoritários. (...) Nos regimes democráticos, o conceito de segurança frente à ameaça de situações delitivas ou violentas, está associado à “segurança cidadã” e é utilizado em referência à segurança primordial das pessoas e grupos sociais. Do mesmo modo, contrariamente aos conceitos também utilizados na região de “segurança urbana” ou “cidade segura”, a segurança cidadã se refere à segurança de todas as pessoas e grupos, tanto nas zonas urbanas como rurais. ”

prevenção¹⁸ da violência (em seus múltiplos sentidos) e de promoção de uma convivência cotidiana segura e pacífica, coerente com o respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos.¹⁹

Ora, por razões históricas²⁰, a segurança tornou-se expressamente um direito contemplado em inúmeros documentos internacionais, dentre eles a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH/1948) que contempla em seu 3º que “toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”²¹. Apesar das críticas que são tecidas acerca de uma representação puramente abstrata do documento internacional, para Bobbio²², ele acaba por enunciar e estabelecer um sistema de valores decorrente de um consenso geral acerca de sua validade e que deve servir de norte para os textos constitucionais modernos.

A segurança também há de ser compreendida como um valor, cuja concretização deve encontrar corpo inicialmente no texto constitucional para a *posteriori* nidar no

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **O que é a CIDH?** p. 8. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

¹⁸ “(...) as políticas públicas sobre segurança cidadã, que os Estados da região implementem devem contemplar, de maneira prioritária, ações de prevenção da violência e da criminalidade nas três dimensões classicamente reconhecidas: (1) prevenção primária, referente àquelas medidas dirigidas a toda a população, que tem a ver com os programas de saúde pública, educação, emprego e formação para o respeito aos direitos humanos e construção de cidadania democrática; (2) prevenção secundária, que incorpora medidas destinadas a pessoas ou grupos em situação de maior vulnerabilidade frente a violência e a criminalidade, procurando, mediante programas focalizados, diminuir os fatores de risco e criar as oportunidades sociais; e (3) prevenção terciária: relacionadas a ações individualizadas dirigidas a pessoas já envolvidas em condutas delituosas, que se encontram cumprindo uma sanção penal, ou que tenham terminado de cumpri-la recentemente. Nestes casos, adquirem especial relevância os programas destinados às pessoas que cumprem sanções penais privadas de liberdade.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **O que é a CIDH?** p. 68. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

¹⁹ ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social. Revista de Sociologia*. USP. São Paulo, outubro de 1999 (editado em fev. 2000), pp. 129-153.

²⁰ SANTOS, Valber Ricardo dos. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: Entre a Segurança Cidadã e a Continuidade Autoritária**, 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5942_Valber%20Ricardo%20dos%20Santos.pdf. Acesso em 21 de julho de 2019.

²¹ **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS de 1948**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

²² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 9ª tiragem, p. 26.

ordenamento ordinário. E, como valor que representa, integra o arcabouço mínimo e fundamental que a sociedade política precisa observar.²³

Esse valor foi inserido no texto constitucional já no preâmbulo, cujo teor consigna as intenções jus-políticas em busca das quais se orienta o Estado e a sociedade. O valor da segurança afasta a comunidade do arbítrio estatal, promovendo estabilidade e norteando a ordem política no sentido de comprometer-se com a paz.

As experiências tenebrosas de guerra, de instabilidade política e, por conseguinte, de profunda e temerária insegurança que a história recente apresentou, sobretudo em decorrência dos massacrantes e odiosos regimes totalitários que o homem já produziu, servem como premissas básicas e suficientes para que a segurança se converta em esperançoso e primordial desejo da sociedade. Aliás, como esclarece Hannah Arendt²⁴, “tanto Hitler como Stalin estenderam promessas de estabilidade para esconder a intenção de criar um estado de instabilidade permanente”, comprometendo gravemente o ideal democrático de liberdade e segurança.²⁵

No Brasil, pretendendo atender ao que consta no referido documento do qual é signatário e no intuito de romper com o regime autoritário estabelecido com a ditadura militar em 1964, o legislador constituinte de 1988, sob a inspiração do ideal democrático, procurou talhar em pedra alguns direitos fundamentais, dentre eles o direito à segurança, e o fez logo em seus arts. 5º²⁶ e 6º²⁷, cujos conteúdos enumeram os direitos e garantias

²³ GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A Segurança na Constituição**, 2005, p. 13. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa da Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8782/000588871.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 08 de setembro de 2019.

²⁴ ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo. Cia das Letras, 1989, p. 441.

²⁵ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública**, 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pzil_S1o-GM%3D&tabid=5639 Acesso em 10 de novembro de 2019.

²⁶ Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

fundamentais do cidadão e estabelecem instrumentos essenciais à promoção da democracia, de modo que se permita a participação de todos nas estruturas políticas, consolidando-se as instituições e resguardando-se a segurança no contexto de um Estado federal, republicano, constitucional e democrático de Direito.²⁸

Aliás, a noção de segurança ganhou relevo com a escolha por um Estado de Direito construído a partir de princípios democráticos, pois, como afirma Gussi²⁹, “a Constituição de 1988 percebeu a necessidade de preservação do ideal democrático e, por isso, reconhece a segurança entre os valores supremos da sociedade brasileira”. Por óbvio, infere-se que a insegurança acarreta prejuízos de tal monta que podem conduzir a práticas capazes de comprometer a própria democracia.

Para Fleury³⁰, a Constituição inaugurou um outro prisma político-social caracterizador desse novo parâmetro democrático no Brasil, que enfrentou um “triplo processo social de construção da cidadania, constituído pelas dimensões de subjetivação, institucionalização e constitucionalização”.

Mas para entender o contexto brasileiro em que se assenta esse direito fundamental, importante tecer breves considerações sobre parte da trajetória constitucional brasileira, como adiante se pretende fazê-lo.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** São Paulo: Saraiva, 1999.

²⁹ GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A Segurança na Constituição**, 2005, p. 13. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa da Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8782/000588871.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

³⁰ Por subjetivação estamos entendendo aqueles aspectos relativos ao reconhecimento e à facilitação da constituição e organização de sujeitos políticos, capazes de participar do processo de gestão pública e reivindicar seus direitos. Por institucionalização entende-se a construção de uma nova institucionalidade que permita a formação da vontade política, a negociação e pactuação, a co-gestão e deliberação, a devolução de poderes à sociedade local. Por constitucionalização compreendemos a necessidade de garantir que os benefícios sociais passem a serem considerados como direitos da cidadania, assim como seja assegurada a implementação da institucionalidade das políticas públicas compatível com o modelo democrático assumido. FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. *In*: Sonia Fleury (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21. Parte I: Eixo político-institucional. Disponível em <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACF1178.pdf> Acesso em 03 de dezembro de 2019.

1.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: (re)definição de paradigmas

Embora a partir do texto de 1934 seja possível notar-se alguma referência à segurança, assinalando-se uma preocupação constitucional com a segurança interna capaz de assegurar o controle da ordem, é na Constituição de 1937³¹ que a expressão segurança pública é efetivamente contemplada pela primeira vez. Essa Carta Política ficou conhecida como “A Polaca”, e tinha forte inspiração fascista, havendo implantado a ditadura do executivo e o autoritarismo corporativista do Estado novo, causando significativos entraves ao federalismo como forma de Estado, sobretudo por restringir sobremaneira os entes federados e superdimensionar os poderes da União. Como ensina Wolkmer³²:

A Constituição de 1937, inspirada no Fascismo europeu, instituiu o autoritarismo corporativista do Estado Novo e implantou uma ditadura do Executivo (todos os poderes concentrados nas mãos do presidente da República) que se permitia legislar por decretos leis e reduzir arbitrariamente a função do Congresso Nacional, bem como dirigir a economia do país, intervir nas organizações sociais, partidárias e representativas, além de restringir a prática efetiva e plena dos direitos dos cidadãos.

Seguindo a trajetória constitucional, constata-se também que o texto de 1946 – que procurou restabelecer a democracia representativa, a independência dos poderes e a garantia dos direitos civis fundamentais – quanto ao tema da segurança, resumiu-se a contemplar, no capítulo sobre as Forças Armadas, o art. 183³³, o qual determinava que a

³¹ Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:
I a IV...

V - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade (*sic*) e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de unir a regulamentação uniforme.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

³² WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil.** 3ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2003.

³³ Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único - Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

segurança interna do país e a manutenção da ordem nos estados, territórios e no Distrito Federal ficariam a cargo das polícias militares, as quais acumulavam a função de forças auxiliares do Exército.³⁴

Já a década de 60 evidencia grave retrocesso político, sendo marcada pelo ambiente ditatorial em que as constituições editadas (1967 e 1969) durante esse período revelavam uma política centralizadora e antidemocrática que primava pela segurança do Estado e não do cidadão. Os textos constitucionais reforçavam a ideia de manutenção da ordem e da segurança internas do país, creditando essa incumbência às polícias militares e promovendo fortemente a doutrina da segurança nacional.³⁵

Naquela época, ganhou espaço a política repressiva de segurança pública, fundada na supressão de direitos constitucionais, na censura e nas limitações impostas à liberdade de imprensa e de expressão como um todo – sobretudo porque as pessoas que, de alguma forma representavam alguma ameaça ao regime, eram perseguidas, muitas vezes torturadas e submetidas a toda espécie de repressão autoritária, como esclarece Santos³⁶:

A caracterização do paradigma autoritário feita até aqui, nos permite afirmar que o conceito de segurança do regime militar foi construído e estruturou-se tendo por base a figura do inimigo interno, corporificado pelos ativistas políticos, pelo medo ao subversivo, ao comunista, ainda que seus efeitos deletérios atingissem qualquer cidadão, sobretudo àqueles que ousassem manifestar descontentamento em relação ao sistema político e econômico vigente ou, ainda, a não fornecer informações sobre pessoas ou atividades tidas como suspeitas pelos órgãos de repressão.

O regime militar perdurou até meados de 1985 e, de fato, com a Constituição Federal de 1988, a redemocratização reacendeu e apresentou novos contornos ao ideal de cidadania, inclusive no concernente à segurança pública, cujo novo ordenamento jurídico inaugurado com a atual Carta Política a erigiu à categoria de direito fundamental a ser tutelado pelo Estado, ganhando, inclusive, capítulo específico (Cap. II, Título V, art. 144) no bojo do referido texto, onde se concebeu ser a segurança pública responsabilidade de

³⁴ SANTOS, Valber Ricardo dos. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: Entre a Segurança Cidadã e a Continuidade Autoritária**, 2012, p. 84. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5942_Valber%20Ricardo%20dos%20Santos.pdf Acesso em 21 de julho de 2019.

³⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2003.

³⁶ WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2003, p. 84

todos os entes e dever do Estado como detentor do monopólio sobre o tema, como adiante se percebe:

No artigo 144, que trata da política de segurança pública, ela é tratada como um dever, direito e responsabilidade todos, além de ser exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade (proteção) das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Importante frisar que a constituição promulgada apresenta uma diferenciação entre os órgãos que salvaguardam a segurança pública dos que salvaguardam a segurança nacional. Para fins de segurança nacional o artigo 142 afirma ser esta a função das Forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), além de também serem responsáveis pela soberania nacional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais.³⁷

Todavia, apesar de a expressão formal indicar que a política de segurança pública deveria ser tratada como um direito do cidadão e que deveria ser exercida em sua proteção – inclusive, como obrigação a ser dividida entre todos os que compõem o Estado – e, embora o processo fosse de democratização, a repressão por meio da atividade policial permaneceu como proposta constitucional preponderante e – por que não dizer? – exclusiva de segurança pública, inclusive ante a falta de distribuição de outras competências (e conseqüentemente de suas respectivas fontes financeiras) entre os entes federados, o que acabou por não engendrar uma transformação prática qualitativa quanto ao problema no país, já que as polícias continuaram estabelecendo as formas de contenção da criminalidade; ainda, em detrimento da prevenção, a punição continuou a ser o carro chefe das políticas criminais; a prisão seguiu impondo seus efeitos deletérios; a ressocialização seguiu como sendo um objetivo distante do cotidiano do cárcere; e os estados permaneceram com o protagonismo das políticas de segurança pública e, por conseguinte, com a maior parcela do “bolo” do federalismo financeiro^{38 e 39}. Na lição de Peres e Bueno⁴⁰

³⁷ SANTOS, Valber Ricardo dos. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: Entre a Segurança Cidadã e a Continuidade Autoritária**, 2012, p. 84. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5942_Valber%20Ricardo%20dos%20Santos.pdf Acesso em 21 de julho de 2019.

³⁸ ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social; Revista de Sociologia da USP*, pp. 129-153. São Paulo, outubro de 1999 (editado em fev. 2000).

³⁹ LIMA, Renato Sérgio de, BUENO, Samira e MINGARDI, Guaracy. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. *Revista de Direito GV*. v. 12, Nº 1, Jan/Abr de 2016, pp. 49-85.

⁴⁰ PERES, Úrsula Dias e BUENO, Samira. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**.

As recentes transformações na área da segurança pública provocaram, sem dúvida, o fortalecimento de um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas autoritárias de organização e execução de políticas públicas. Mas, paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas, que transformem um modelo voltado para a defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania. A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas, e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

A ordem pública seguiu fortemente adstrita à atuação da força policial, visto que o texto constitucional preocupou-se apenas em definir os órgãos responsáveis pela segurança pública, não procurando delimitar seu conceito, nem promovendo a regulamentação das competências concorrentes constantes do art. 23, o que mais uma vez acaba por relativizar o discurso da proposta política do federalismo pactuado e colocar os entes subnacionais em condições de desigualdade, especialmente quando o tema envolve a segurança pública e sobretudo no que se refere à coparticipação dos municípios, como se pode adiante constatar⁴¹:

Há um problema grave na arquitetura institucional da segurança pública em geral e do Ministério da Justiça em particular. No formato em que se encontra o município no campo da segurança está condenado ao limbo ao contrário do que ocorre nas áreas social, de educação e saúde desde 1988, no que tange ao empoderamento dos municípios estas áreas tiveram sua situação demarcada, sua relevância e participação com outros entes federados, na segurança pública com o art. 144 isso não existe, deixando-as como meras guardas patrimoniais, contraditando o processo histórico nacional pós-democratização. Há uma impotência relativa da união neste campo no repasse de recursos, as polícias não dão conta da magnitude dos desafios e só intervêm em momentos de crise. Há concentração da responsabilidade dos estados e inexistência do município como ator relevante (LUIZ EDUARDO SOARES, Secretário Nacional Segurança Pública em 2003).⁴²

pp. 125-144. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/mod_folder/content/Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁴¹ PERES, Úrsula Dias e BUENO, Samira. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: **POLÍTICA DE SEGURANÇA: os desafios de uma reforma**. p. 142. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/mod_folder/content/Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁴² SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública**, 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pzil_S1o-GM%3D&tabid=5639 Acesso em 10 de novembro de 2019.

É exatamente sobre a falta dessas amarras constitucionais de inserção dos municípios no trato da segurança pública - embora eles sejam os entes diretamente afetados pela violência que ocorre em seu território - que promovem a ideia de que a segurança pública não foi atualizada e inserida na Constituição como, de fato, deveria nos mesmos moldes do que ocorreu com a educação e a saúde⁴³.

É fato que houve uma mudança de paradigma político que deu vazão a um discurso no qual se afirma que a segurança pública presta-se, na verdade, a propiciar uma convivência equilibrada e pacífica da população e deve ter por base valores jurídicos e éticos necessários à vida em comunidade, o que destoa por completo da ideia que até então, era propagada acerca da doutrina da segurança nacional, que tinha como objeto a proteção do próprio Estado e não do cidadão, como adiante explica Gonçalves⁴⁴:

A segurança pública tem em vista a convivência pacífica e harmoniosa da população, fundando-se em valores jurídicos e éticos, imprescindíveis à existência de uma comunidade, distinguindo-se, neste passo, da segurança nacional, que se refere mais à segurança do Estado.

Paradoxalmente, no entanto, apesar dessa importante ressignificação sobre o modelo legal de segurança pública que deveria ser aqui implementado, como alerta Lima *et al*⁴⁵, o fim da ditadura e a implementação da suposta transição democrática acabou coincidindo também com a explosão e diversificação dos crimes que cresceu de modo mais organizado, incrementando “os índices de criminalidade, o que acirrou conflitos e aprofundou a desconfiança nas instituições democráticas”, como bem descrevem Caleira e Holston⁴⁶:

Desde meados da década de 1980, os brasileiros percebem a criminalidade violenta como o principal problema que afeta suas cidades.

⁴³ PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira e TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 36-56, São Paulo: Ago/Set, 2016.

⁴⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 1116

⁴⁵ LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline e BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123 Acesso em 23 de novembro de 2019.

⁴⁶ *Since the mid-1980s, Brazilians have perceived violent criminality as the main problem affecting their cities. Not only has crime increased in this period, but the type of criminality has also changed. Crime has become more organized and violent.*

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; HOLSTON, James. **Democracy and Violence in Brazil**. pp. 691-729. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/FCB9AE6B3598FFEF887FBCEF5A1033C4/S0010417599003102a.pdf/democracy_and_violence_in_brazil.pdf Acesso em 23 de novembro de 2019.

Não apenas o crime aumentou nesse período, mas o tipo de criminalidade também mudou. O crime tornou-se mais organizado e violento. (Tradução livre).

Para os mencionados autores, o país vive uma democracia disjuntiva, pois, apesar da ampliação formal de direitos políticos e sociais que se deu com o texto constitucional em vigência até hoje, essa dilatação não ocorreu na mesma proporção ou se deu de maneira desigual e assimétrica em relação ao desenvolvimento da cidadania, o que culminou num discurso distoante da prática diária do exercício dos direitos civis⁴⁷.

A conjuntura, portanto, tem revelado a incapacidade e a ineficiência estrutural do Estado no sentido de garantir o respeito ao direito fundamental e insofismável à segurança pública do indivíduo e da coletividade, o que vêm despertando debates acalourados, suscitando clamores públicos intensos, além de buscas por mecanismos privados de controle da criminalidade. Todo esse contexto tem demandado a adoção de políticas públicas mais eficazes e capazes de conter a criminalidade e a violência como um todo, cujos números têm crescido numa escala ascendente e preocupante e, como corrobora Adorno⁴⁸,

A conseqüência (sic) mais grave deste processo em cadeia é a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça, em especial encarregadas de distribuir e aplicar sanções para os autores de crime e de violência. Cada vez mais descrentes na intervenção saneadora do poder público, os cidadãos buscam saídas.

Se se consideram os anos que transcorreram desde 1980, constata-se que mais de um milhão de pessoas foram mortas em decorrência da violência que assola o país, especialmente jovens e sobretudo os que vivem nas periferias dos grandes centros urbanos.⁴⁹

Segundo dados do Mapa da Violência, de 1980 até 2014, o número de pessoas mortas por arma de fogo “cresceu 592,8%, setuplicando, em 2014, o volume de 1980;

⁴⁷ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; HOLSTON, James. *Democracy and Violence in Brazil*. pp. 691-729. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/FCB9AE6B3598FFEF887FBCEF5A1033C4/S0010417599003102a.pdf/democracy_and_violence_in_brazil.pdf Acesso em 23 de novembro de 2019.

⁴⁸ ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 104.

⁴⁹ WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016 - Homicídios por Armas de Fogo no Brasil**. Flacso Brasil. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf Acesso em 03 de dezembro de 2019.

enquanto os suicídios com AF (arma de fogo) aumentaram 44,8%, menor que o crescimento populacional, e as mortes acidentais caíram 3,6%”.⁵⁰ Vejamos:

TABELA 1 – NÚMERO DE MORTOS POR ARMA DE FOGO DE 1980 A 2014

ANO	Acidente	Suicídio	Homicídio	Indeterminado	Total arma de fogo
1980	386	660	6.104	1.560	8.710
1981	448	731	6.452	1.689	9.320
1982	467	657	6.313	1.608	9.045
1983	566	789	6.413	3.062	10.830
1984	515	766	7.947	3.350	12.578
1985	575	781	8.349	3.783	13.488
1986	669	788	8.803	4.609	14.869
1987	677	951	10.717	3.747	16.092
1988	586	827	10.735	4.978	17.126
1989	605	850	13.480	5.505	20.440
1990	658	989	16.588	2.379	20.614
1991	1.140	1.037	15.759	3.614	21.550
1992	859	1.085	14.785	4.357	21.086
1993	456	1.169	17.002	4.115	22.742
1994	353	1.321	18.889	3.755	24.318
1995	534	1.555	22.306	2.369	26.764
1996	270	1.543	22.976	1.692	26.481
1997	250	1.539	24.445	1.519	27.753
1998	371	1.407	25.674	2.759	30.211
1999	888	1.260	26.902	2.148	31.198
2000	329	1.330	30.865	2.461	34.985
2001	336	1.408	33.401	1.977	37.122
2002	318	1.366	34.160	2.135	37.979
2003	283	1.330	36.115	1.597	39.325
2004	201	1.247	34.187	1.478	37.113
2005	244	1.226	33.419	1.171	36.060
2006	404	1.138	34.921	897	37.360
2007	320	1.141	34.147	1.232	36.840
2008	353	1.123	35.676	1.506	38.658
2009	351	1.069	36.624	1.633	39.677
2010	352	969	36.792	779	38.892
2011	264	916	36.737	827	38.744
2012	284	989	40.077	1.066	42.416
2013	326	1.040	40.369	869	42.604
2014*	372	956	42.291	1.242	44.861
Total	16.010	37.953	830.420	83.468	967.851
%Total	1,7	3,9	85,8	8,6	100,0
Δ % 1980/2003	-26,7	101,5	491,7	2,4	351,5
Δ % 2003/2014	31,4	-28,1	17,1	-22,2	14,1
Δ % 1980/2014	-3,6	44,8	592,8	-20,4	415,1

Evolução do número de mortes por arma de fogo entre 1980 e 2014.

Fonte: Mapa da Violência 2016.

Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf

⁵⁰ WAISELSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016 - Homicídios por Armas de Fogo no Brasil.** Flasco Brasil. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf Acesso em 03 de dezembro de 2019.

Diante de um contexto tão brutal como o que se delineou no quadro acima apresentado, a necessidade urgente de mudanças nas políticas públicas faz entender que o ordenamento jurídico não pode se desenvolver de modo destoante da realidade sócio-política, econômica e cultural da nação, de modo a permitir que oportunismos meramente econômicos ou interesses políticos promovam a flexibilização dos direitos fundamentais e, por conseguinte, o desequilíbrio da ordem jurídica.⁵¹

A partir dessa concepção, não obstante o desenho do federalismo brasileiro continuar atrelando a segurança pública preponderantemente às ações repressivas das polícias a cargo dos estados, o cotidiano de violência – como será tratado em tópico próprio – vivido por muitos municípios tem demonstrado a importância de abrir amplo espaço para o ingresso desses entes subnacionais no contexto da descentralização na promoção de políticas de segurança pública, sobretudo quanto ao aspecto da prevenção, como ensina Adorno⁵²:

No Brasil, um estado federal, em que as organizações policiais e do sistema de justiça criminal são federais e estaduais, dois fatores em particular contribuíram para promover a descentralização das políticas de segurança pública. Primeiro, a constatação de que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atinge áreas determinadas e grupos específicos como se fossem epidemias, e, particularmente quando tratados localmente, a partir de uma análise dos fatores de risco e de proteção presentes nas áreas e grupos de maior incidência, podem ser compreendidos e prevenidos.

Nessa perspectiva, o êxito dessa inclusão e da interpenetração de políticas de prevenção – cujo significado será melhor explicitado em tópico posterior - a cargo dos municípios fica latente quando práticas integradas de gestão que incluem esse ente federado promovem a aproximação entre instituições e comunidade. Senão, vejamos:

...a história recente das políticas de segurança nos ensina que, entre as ações que mais tiveram êxito em conter as taxas de violência, o envolvimento com a comunidade tem sido mais eficiente se associado a práticas integradas de gestão, pelas quais há uma irreduzível aliança entre técnica e política. E nessa aliança, as melhores práticas concentraram

⁵¹ “As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo, é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade”, o que implica a necessidade de desenvolver-se um dinamismo político que trate o problema de modo mais eficiente e igualmente diversificado.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, 2006. p. 93. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629> Acesso em 21 de novembro de 2019.

⁵² ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social; Revista de Sociologia da USP*, pp. 129-153. São Paulo, outubro de 1999 (editado em fev. 2000).

suas energias no tripé aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência. No entanto, por melhores que sejam essas práticas de gestão, sem uma mudança substantiva na estrutura normativa das polícias e do sistema de justiça criminal, o quadro de insegurança hoje existente tenderá a ganhar contornos dramáticos.⁵³

Esse também é o ensinamento de Soares⁵⁴, quando reforça que

...a melhor experiência nacional e internacional demonstra, com fartura de exemplos e argumentos, a possibilidade de combinar ações públicas de natureza preventiva com presteza de resultados, o que pressupõe a possibilidade de que políticas de prevenção sejam eficientes mesmo não atuando sobre causas estruturais ou incidindo sobre macroestruturas.

Em outras palavras, há como agir de modo eficiente, em curto espaço de tempo e mobilizando poucos recursos, sobre as dinâmicas imediatamente geradoras daqueles fenômenos que desejamos evitar ou conter. A repressão não tem o monopólio da urgência e do pronto emprego, além de nem sempre ser eficiente. A prevenção pode ser ágil, rápida, barata e mais eficiente.

Com essa mudança de paradigmas, tem sido possível perceber uma série de medidas que vêm sendo adotadas por alguns municípios no sentido de atuar de modo complementar, mas sobretudo incisivo, encetando práticas que permitem reformular a concepção tradicional das políticas de segurança pública, sobretudo no campo da prevenção (primária) e, mais recentemente, também no ambiente da ressocialização (prevenção terciária), como ocorre com o caso do projeto Banco de Talentos promovido pelo estado de Pernambuco, mas com a parceria de alguns municípios, dentre eles a cidade de Caruaru, como se pretende analisar em capítulo próprio, em especial porque a violência urbana ocorre nas cidades e é nelas que o indivíduo vive, cresce, desenvolve-se e é onde os problemas, inclusive os relacionados à violência em suas múltiplas perspectivas são por eles vivenciados e percebidos, como adiante se pretende demonstrar.

1.3 VIOLÊNCIA URBANA E PROCESSO CONSTITUINTE: UMA TRANSIÇÃO INACABADA PARA A DEMOCRACIA

Para Zaluar⁵⁵, a violência pressupõe a denominada *vis absoluta*, por meio da qual se empregam força e vigor corpóreos. Se o exercício desse poder bruto se realiza de modo

⁵³ LIMA, Renato Sérgio de, BUENO, Samira e MINGARDI, Guaracy. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. **Revista de Direito GV**. v. 12, Nº 1, Jan/Abr de 2016, p. 55.

⁵⁴ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, 2006. pp. 94-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629> Acesso em 21 de novembro de 2019.

⁵⁵ ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Perspectiva**, v.13, nº 3, São Paulo: Jul/Set. de 1999.

excessivo ou ilegal, comprometendo as regras que regem as relações e provocando perturbação e sofrimento, restará caracterizado o ato violento. Mas, para a referida autora, essa percepção pode sofrer variações culturais e históricas, sobretudo porque a violência urbana acaba moldando e interferindo no estilo de vida das pessoas nas cidades.

Já no dizer de Misse⁵⁶,

a violência urbana diz respeito a uma multiplicidade de eventos (que nem sempre apontam para o significado mais forte da expressão violência) que parecem vinculados ao modo de vida das grandes metrópoles na modernidade. Esses eventos podem reunir na mesma denominação geral de motivações muito distintas, desde vandalismos, desordens públicas, motins e saques até ações criminosas individuais de diferentes tipos, inclusive as não-intencionais como as provocadas por negligência ou consumo excessivo de álcool ou outras drogas.

Apesar dessas definições, é bem verdade que os números da violência refletem comumente os dados atinentes a práticas violentas que são simultaneamente consideradas criminosas, mas também é fato que a violência pode ser delineada a partir das mais diversas formas e essa também é a conclusão do RMSV (Relatório Mundial sobre Violência da OMS) que identifica e classifica as várias formas de violência (tipificadas criminalmente ou não) da seguinte maneira:

...Segundo sua expressão e natureza (física, sexual, psicológica ou decorrente de negligência) e, em geral, manifesta-se numa combinação: 1) interpessoal, que compreende a) violência intrafamiliar, pelo cônjuge, e cujas vítimas são mulheres, crianças e adultos, e b) pela comunidade, nas ruas e em locais públicos, que é cometida contra indivíduos conhecidos ou, às vezes, desconhecidos; 2) coletiva, por Estados, grupos organizados, crime organizado, podendo também ser social, econômica ou política; e, finalmente, 3) auto-infringida, como o suicídio ou a tentativa de suicídio e outros tipos de auto-agressão.⁵⁷

No presente estudo, porém, a compreensão da dinâmica da violência urbana será perfilhada ao contexto dogmático penal, cujos números conduzem ao entendimento de que esse preocupante panorama denuncia a ineficiência das políticas de segurança pública até então adotadas e refletidas no cotidiano das cidades, onde a violência encontra espaço fértil de atuação e por onde se disseminou nas últimas décadas de modo latente, denotando a imprescindibilidade de chamamento do município para assumir sua corresponsabilidade

⁵⁶ MISSE, Michel. **Violência: o que foi que aconteceu?** Disponível em <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Viol%C3%Aanciaoquefoiqueaconteceu.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2019.

⁵⁷ CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

na adoção de políticas públicas, sobretudo por ser a população dele quem sofre as consequências diretas desse problema social e por ser ele o ente mais próximo e mais conhecedor de suas próprias mazelas, apesar de o desenho federal brasileiro não destinar a esse ente subnacional a importância devida à sua participação na segurança pública, como o faz com saúde, educação e assistência social.

Como ensina Adorno⁵⁸, as últimas décadas – marcadamente após a redemocratização do país – permitiram ao Brasil: experimentar inúmeras mudanças socioeconômicas que diversificaram as formas de acumulação de capital; propiciaram desenvolvimento tecnológico e industrial; estabeleceram novos processos de produção e, conseqüentemente, novos campos de trabalho foram criados, enquanto outros extintos; forjaram meios diferenciados de alocação dessa força laboral, que acabaram repercutindo na ampliação dos mecanismos associativos sindicais; acarretaram também, o extravasamento dos limites territoriais do Estado-nação, o que permitiu construir-se pontes entre indivíduos de origens e culturas diversas, assim como também com outros estados, mudando significativamente a natureza das relações humanas e incitando novos conflitos que delas decorrem; impuseram uma atualização legislativa (muitas vezes, questionável por ostentar ares meramente simbólicos, contrariando a racionalidade científica de *ultima ratio* do Direito Penal) de modo a regular as novas e diversas demandas que surgiram. Nesse contexto, Wanderley⁵⁹ esclarece que,

em que pese o fato de os indicadores econômicos no Brasil terem melhorado nas últimas décadas (e voltado a decair diante dos últimos eventos políticos, econômicos e jurídicos), a dívida social existente só aponta para a sua intimidade com os altos índices de criminalidade.

No âmbito jurídico-político, a Constituição de 1988 acendeu o otimismo sobre a adoção de um modelo de Estado e de desenvolvimento mais justo e equilibrado, renovando-se o ideal de uma vida melhor e, de fato, os ajustes econômicos fizeram o país experimentar significativa estabilidade macroeconômica, com ampliação de programas sociais e de redução da pobreza e da desigualdade, mas “as opções institucionais

⁵⁸ ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 104.

⁵⁹ WANDERLEY, Paula Isabel Bezerra Rocha. **“DEUS ME LIVRE DA BONDADE DOS BONS!”: URBANIZAÇÃO PARA RICOS E CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO - UM ESTUDO A PARTIR DA CIDADE DE CARUARU/PE**, 2017, p. 148. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Doutorado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE. Texto definitivo me foi disponibilizado pela própria autora.

mostraram-se frágeis e sem lastro de realidade, já que reformas estruturais necessárias à estabilidade da nação não foram conduzidas”⁶⁰ adequadamente e a gestão da máquina pública acabou se mostrando distante dos princípios dispostos na constituinte, desenvolvendo-se de forma a manter os espaços de poder, especialmente no que se refere ao tema da segurança pública, como destaca Lima⁶¹

Esse movimento manifesta-se de forma muito intensa no campo organizacional das políticas públicas de segurança e pode ser traduzido, por exemplo, na ausência de regras formais que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares. Além disso, ele produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas sem, contudo, logramos grandes avanços em boa parte do território nacional (COSTA; LIMA, 2014). As várias iniciativas de redução da violência acabam, mesmo que bem-sucedidas em um primeiro momento, por se diluir na alternância de lideranças e de mudanças de prioridades políticas e institucionais.

Inevitável relembrar que é também durante essas últimas décadas que o Brasil e o mundo vêm experimentando mais intensamente mudanças nas formas de governabilidade e cooperação entre os povos, impulsionadas por novos contextos sócio-políticos, como os que advêm a partir do crescimento econômico da China; da disputa por uma nova matriz energética que faça diminuir a dependência do Oriente Médio; das inovações tecnológicas e midiáticas; das crises humanitárias, econômicas e migratórias; dos ataques de grupos terroristas; do crescimento do crime organizado; da disseminação e interiorização do crime e das drogas e de outros fatores que passaram a fazer parte do cotidiano de inúmeras sociedades, dentre elas, a brasileira, colocando em cheque as estruturas estatais e as políticas de proteção dos direitos humanos, dando ensejo ao reaparecimento de políticas autoritárias.⁶²

⁶⁰ LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 33, n° 96, São Paulo: May/Aug, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200053. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

⁶¹ LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 33, n° 96, São Paulo: May/Aug, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200053. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

⁶² LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 33, n° 96, São Paulo: May/Aug, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200053. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

Esses movimentos também trouxeram implicações ao domínio do crime e da violência, cujos índices vêm crescendo de maneira alarmante, gerando um cenário de grave insegurança coletiva, pois

A emergência do narcotráfico, promovendo a desorganização das formas tradicionais de socialidade entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem, tem grande parte de sua responsabilidade na construção do cenário de insegurança coletiva.⁶³

Se anteriormente o crime era preponderantemente fruto de ações individuais ou, às vezes, de pequenos grupos com consequências de pouca repercussão, na atualidade - na perspectiva de uma dinâmica social que se expandiu demasiadamente - o agigantamento da macrocriminalidade que atua por meio de grandes organizações criminosas, sobretudo associadas ao tráfico de drogas, vai cada vez mais ocupando os espaços e incorrendo em práticas criminosas complexas e de grande repercussão e capilaridade⁶⁴.

Além de todas essas circunstâncias, acresça-se ainda, ao problema da violência, a corrupção de agentes públicos, a desestruturação do tecido social, as mais variadas mazelas sociais que nos acometem e a ineficiência de métodos convencionais de controle social, sobretudo e eminentemente de cunho apenas repressivo.⁶⁵

Assim, dentro dessa metamorfose socioeconômica e política, a sociedade brasileira vem paralelamente sendo confrontada nessas décadas subsequentes à transição democrática de 1988 com um cenário de crescimento da delinquência urbana (especialmente quanto aos crimes violentos e/ou letais, tais como roubos e homicídios), como também com o desenvolvimento da criminalidade organizada, sobretudo relacionada ao tráfico internacional de drogas e de armas; além disso, a população tem sido obrigada a vivenciar as graves violações de direitos humanos que envolvem, *v. g.*, o cárcere e o sistema repressivo policial, comprometendo a ordem política dita democrática; e, por fim, tem-se deparado ainda, com a explosão dos crimes de proximidade e com os que se originam a partir das mais variadas relações intersubjetivas.⁶⁶

⁶³ ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 88.

⁶⁴ ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 104.

⁶⁵ ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 104.

⁶⁶ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, nº 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

Foi a partir dessa peculiar matriz criminogênica que se impôs a crise da segurança pública, a qual se depara com um fenômeno que transborda suas mais tradicionais concepções, engendrando novos estudos e novas diretrizes e fomentando forte sentimento de medo e insegurança que tomou proporções infladas dentre os mais distintos grupos e classes sociais e que reclama por mudanças cruciais de paradigmas⁶⁷ para o trato do problema.

Diante de um ambiente de violência contínua e insegurança extrema, a ênfase à violência perpetrada pelo próprio Estado ainda é interpretada como uma resposta legítima, sobretudo quando o medo reforça os rótulos de uma cidadania sectária que, a partir de alguns aspectos sociais (educação, condição social, cor etc), categoriza cidadãos e estabelece uma democracia incapaz de assegurar direitos iguais a todos.⁶⁸

Assim, ainda que a proposta democrática tenha promovido tensões no campo da segurança pública, especialmente no que se refere a um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça, como aqui já se demonstrou, lamentavelmente, essas questões restringiram-se em muito ao campo do discurso jurídico-político.

A pressão por resultados imediatos acaba se traduzindo em ações de urgência, generalistas e voltadas aos interesses definidos eleitoralmente como prioritários em prejuízo de políticas públicas contínuas, bem planejadas, duradouras e eficazes.

Nas últimas eleições municipais, sobretudo em lugares onde os números da violência são alarmantes, como acontece na cidade de Caruaru⁶⁹, o pleito por segurança

⁶⁷ Em 2002, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou o *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde (RMVS)*, que resume tema discutido há décadas sobre a necessidade de mudar o paradigma da repressão e punição como única forma de se enfrentar a violência, optando-se pela prevenção com base em evidências. Tal relatório ofereceu um incentivo crucial em vários países das Américas e outras regiões do mundo para o estabelecimento de visão e propostas preventivas como questões primordiais nas agendas governamentais, já que representavam exigências constantes por parte das comunidades vítimas do problema. Ao invés de ser um produto instintivo, o RMVS resultou de muitos anos de trabalho, pesquisa, debates e controvérsias em diversos níveis e de pontos de vista de diferentes campos e instituições.

CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

⁶⁸ LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline e BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123 Acesso em 23 de novembro de 2019.

⁶⁹ IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/21/atlas-da-violencia-dos-municipios-brasileiros-2019>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

pública acabou sendo um dos principais temas de campanha dos candidatos envolvidos. Como se repetiu em outros locais, dentre os candidatos ao cargo, havia um Delegado de Polícia, que ganhou bastante notoriedade local exatamente por seu trabalho no combate ao crime e, conseqüentemente, em sua campanha, acabou incluindo o tema em seu plano de governo⁷⁰, levando o debate acerca da segurança pública a ser um dos principais temas do pleito. O tema foi tão acirrado que a candidata vencedora, Raquel Lyra, ao assumir o cargo, por meio da Lei municipal 5.843/2017, art. 17, (Anexo 1) criou a secretaria de Ordem Pública, com a incumbência de promover a defesa da ordem pública, embora suas funções sejam proeminentemente de planejamento e não de execução.

Ocorre que um dos dilemas que envolvem a matéria constitucional acerca da segurança pública diz respeito exatamente à arquitetura institucional que dá sustentação ao pacto federativo brasileiro, vez que nele não se contempla detalhadamente a participação dos municípios nessa matéria, nem sequer há previsão de um modelo de governança coordenada das políticas criminais e penitenciárias a ser adotada no país, onde se contemple a participação desses entes subnacionais.

Ocorre que o processo de urbanização e o crescimento das cidades modernas têm imposto aos municípios a assunção dos problemas que decorrem da ordenação desses lugares, tais como a organização dos serviços públicos, a proteção ao meio ambiente e tudo o mais que diz respeito à manutenção de suas estruturas e atribuições e, por isso ele se organiza por meio de normas e recursos próprios, o que também deveria incluir a segurança pública, que, no âmbito constitucional, acaba se restringindo tão somente à possibilidade de criação das guardas municipais. Todavia, como adiante se pretende demonstrar, conquanto o pacto federativo imponha limites financeiros e normativos ao município, evidencia-se sua aptidão às ações de cunho preventivo em matéria de segurança pública.

⁷⁰ **Plano de governo 2017/2020 “a Caruaru do futuro começa agora”**. Disponível em: divulgacandcontas.tse.jus.br › rest › candidatura › buscar › arquivo. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

2. FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO: a limitada autonomia dos municípios em matéria de segurança pública.

2.1 FEDERALISMO BRASILEIRO E O MUNICÍPIO COMO ENTIDADE FEDERADA

Embora não seja pretensão desse trabalho fazer uma análise detida acerca da teoria do Estado, ao se intender tratar acerca das ações do município – na condição de entidade federada igualitária – na promoção de políticas de segurança pública, especialmente no que pertine à ressocialização do egresso do sistema prisional, resta importante compreender os aspectos *sui generis* que envolvem o federalismo brasileiro e como seu desenvolvimento ao longo dos textos constitucionais, dentre eles o de 1988, inviabiliza ou, ao menos, cria embaraços significativos ao desenvolvimento de possíveis ações que venham a ser promovidas por essa unidade subnacional em relação à matéria, que, aliás, na atualidade, tem despertado debates importantes impulsionados pelos crescentes números da criminalidade, do encarceramento massivo e da reincidência criminal.

A compreensão acerca do federalismo perpassa necessariamente por entender sua origem e seus pormenores. Desse modo, conquanto a história apresente modelos de alianças e de novas formas de organização política e econômica surgidas desde a Antiguidade e a Idade Média⁷¹, é recorrente a doutrina que corrobora o entendimento de que o federalismo moderno adveio ou, ao menos, ganhou visibilidade, com a Constituição da Filadélfia (EUA) de 1787, cuja construção se ventilou de forma bem mais complexa e profunda do que o que se verificara nos anteriores modelos de pactos entre Estados.⁷²

Essa primeira experiência de federalismo percorreu etapas diversas. Inicialmente, em 1781, as antigas treze colônias britânicas aprovaram o tratado também conhecido por “Artigos da Confederação”, que deu origem à “Confederação dos Novos Estados”. Entretanto, essa estrutura acabou apresentando significativas dificuldades jurídico-

⁷¹ HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétrea**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁷² RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em 20 de outubro de 2019.

políticas, especialmente pelo fato de não se ter criado uma moeda própria, nem um braço executivo para o governo central, nem um poder judiciário central, além do fato de o legislativo ser apenas unicameral e de pouca ou nenhuma expressão, isso sem falar nas rivalidades econômicas e nas barreiras tarifárias que impunham risco à unidade de interesses que decorria da luta comum contra o império britânico.⁷³

Diante dessa tumultuada situação e das lacunas textuais dos “Artigos da Confederação”, em 1787, firmaram-se memoráveis embates entre federalistas e antifederalistas que fizeram com que se entendesse pela necessidade de elaboração de uma nova constituição para os EUA e não simplesmente de uma revisão do texto anterior. O novel corpo constitucional aprovado partiu do pressuposto de que era necessário reconfigurar e conferir novos contornos quanto às competências e poderes atribuídos à União e aos demais centros de governo, ou seja, promover o redesenho da forma de Estado, de modo que esse novo sistema pudesse ser efetivamente capaz de reforçar os ideais que impulsionaram a revolução colonial contra a monarquia britânica e viabilizar a emancipação política da nova nação.⁷⁴

Os intensos debates acabaram sendo objeto da obra *O Federalista*, cujos textos escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay – de cunho fortemente constitucionalista – foram considerados fundamentais para o desenvolvimento do pensamento político e do federalismo constitucional da América até os dias atuais.⁷⁵

Nesse contexto, como não poderia deixar de ser, a Constituição norte-americana de 1787 deu ensejo a um modelo genuíno e inovador de Estado, cujas características não encontravam paralelo nos exemplos da Roma republicana ou mesmo das Cidades-Estado gregas, nem mesmo nas tímidas experiências das repúblicas europeias, pois visavam levar seu conteúdo à convergência de ideais que corroborassem as conquistas obtidas com a revolução, resguardando-se as liberdades individuais e afastando-se o receio de um poder central autoritário e despótico, ou seja,

Por outras palavras, os povos recentemente libertos do jugo do maior império coevo só poderiam assegurar o seu futuro independente se

⁷³ ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro. **Interfaces Científicas – Direito**. V. 5, nº 2, p. 29-36, Aracaju: Fev. 2017

⁷⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Edições Colibri, Lisboa: Julho de 2003. ISBN 972-772-399-3.

⁷⁵ ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro. **Interfaces Científicas – Direito**. V. 5, nº 2, p. 29-36, Aracaju: Fev. 2017

conseguissem fazê-lo no quadro de instituições republicanas e, mais ainda, no interior de instituições sem qualquer paralelo ou amparo histórico, que garantissem o primado da soberania popular numa dimensão geográfica continental. Esse era o desafio do novo republicanismo que tinha de ser federal.⁷⁶

Resumidamente, infere-se que o federalismo norte-americano pautou suas bases em quatro teses fundamentais, quais sejam: a política como exercício transparente e racional da procura pela Justiça; o pluralismo como essência da sociedade; o federalismo como aprofundamento da soberania popular e a ideia de constituição como lógica política comum no quadro de uma sociedade plural.⁷⁷

E é sabido e consabido que a primeira constituição republicana brasileira – assim como as que lhe sucederam – sofreu forte inspiração do texto norte-americano, todavia também é fato que o sistema brasileiro há muito afastou-se daquele em variados aspectos, como, por exemplo, ao conferir aos municípios posição igualitária de entidade subnacional dotada de autogoverno, com autonomia política, administrativa e financeira.⁷⁸

Numa perspectiva taxonômica da Teoria do Estado, mas longe de pretender estabelecer um conceito de fronteiras fechadas, pode-se dizer que o federalismo representa uma forma estatal, cujo exercício do poder político em dado território deve ocorrer de forma minimamente descentralizada e híbrida⁷⁹, o que pressupõe a existência de múltiplas unidades dotadas de autonomia administrativa, legislativa e financeira, sem guardar qualquer relação de soberania ou de hierarquia de uma para com a outra no âmbito interno, como adiante se constata:

Conclui-se, em face das considerações formuladas, pela impossibilidade da existência de mais de uma soberania em um Estado, o que impõe a análise de como o poder jurídico é repartido no Estado Federal. A divisão territorial de poder, que qualifica as organizações de tipo federal, foi

⁷⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Edições Colibri, Lisboa: Julho de 2003, p. 23. ISBN 972-772-399-3.

⁷⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Edições Colibri, Lisboa: Julho de 2003, p. 23. ISBN 972-772-399-3.

⁷⁸ Roberta Marina Cioatto; BOFF, Salete Oro. O Reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o Desenvolvimento Local – O Debate Sobre a Criação de Novos Municípios no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais Democráticos**, v. 22, n° 2, p. 272-295, mai./ago. 2017.

⁷⁹ “Se o Estado constitui forma de descentralização do poder, certo é, entretanto, que somente isto não basta para caracterizá-lo”. VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e estados federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. **Boletim de Direito Administrativo**, 2003, pp. 290-310.

desenvolvida no campo teórico mediante o conceito político-jurídico de autonomia.⁸⁰

No dizer de Nina Ranieri⁸¹,

o significado mais amplo e genérico de autonomia designa poder de autodeterminação, exprimindo a idéia de direção própria. Em termos mais precisos, "autonomia" indica a competência de autonormação, ou seja, a possibilidade de dar-se um ordenamento jurídico, o que consiste em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria.

Para Gilberto Bercovici⁸², “não existe um modelo de federalismo ideal, puro e abstrato que englobe a variedade de organizações que existem nos estados denominados federais”. Mas é possível extrair-se da pluralidade de conceitos que, no federalismo, portanto, o exercício do poder distribui-se constitucionalmente pelos diferentes núcleos de Estado, cuja coexistência igualitária é marca indelével dessa estrutura orgânica e sistemática.

Quanto à ideia de uma constituição que referenda o federalismo, tem-se, na clássica definição de William Riker⁸³ que

Uma constituição é federal se (1) dois níveis de governo exercem sua autoridade sobre o mesmo território e o mesmo povo; (2) cada nível possui ao menos uma área de atuação em que ele é autônomo; e (3) há alguma garantia (ainda que por um simples enunciado na constituição) de autonomia para cada governo em sua própria esfera.

⁸⁰ HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétreia**, 2014, p. 177. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁸¹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n° 31, out/dez. 2005, p. 20. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/RANIERI_Nina_B._S._Aspectos_Jur_dico_s_da_Autonomia_Universit_ria_no_Brasil.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2019.

⁸² BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 9.

⁸³ RIKER, William H. apud DERZI, Misabel Abreu Machado e BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. *In: O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A IGUALDADE: Uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão. In: Estado Federal e Guerra Fiscal no Direito Comparado*. (Coleção Federalismo e Tributação, v. 2). DERZI, Misabel Abreu Machado; Batista Jr., Onofre Alves e MOREIRA, André Mendes (organizadores). Belo Horizonte: 2015, pp. 467-495.

Pode-se dizer, desse modo, que a constituição federal se presta a assegurar que as unidades preservem para si a autonomia, enquanto a soberania é transferida a um poder central em prol dos objetivos sócio-políticos, econômicos e jurídicos que são comuns às múltiplas unidades, impondo-se tão somente para o asseguramento do equilíbrio e manutenção desses entes e para o resguardo da federação quando diante de conflitos e interesses externos e internacionais. Na lição de Mauro Luiz Campbell Marques⁸⁴, o federalismo representa

A forma de Estado em que existe um poder central soberano responsável pelo desenvolvimento e pela unidade de toda a nação, mas que é formado por estados-membros não soberanos, mas com autonomia suficiente para atender demandas regionais.

A existência de um vasto território e a grandeza econômica de um Estado nas mãos da União, assim como a capilaridade dinâmica do gerenciamento de interesses dos pequenos entes seriam os elementos fundantes e substanciais da Federação, vez que

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem a competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes.⁸⁵

Esse arranjo vertical de formação do Estado faz com que diferenciadas instâncias – local e nacional – possam existir concomitantemente, desde que repartam entre si as diversas atribuições que propiciam uma equilibrada condução da vida em sociedade. Para além da teoria tripartida dos poderes de Montesquieu, em o Espírito das Leis, Paulo Bonavides⁸⁶ afirma categoricamente que, “se a repartição de funções entre Legislativo, Executivo e Judiciário é um modo de dividir horizontalmente o poder, o federalismo é forma vertical de alcançar o mesmo fim”.

Alguns aspectos caracterizam essa forma de organização política, dentre eles, como já se viu, constata-se que as relações firmadas entre os entes subnacionais encontram sua legitimidade política, funcional e econômica delimitada através do texto

⁸⁴ MARQUES, Mauro Luiz C. (As)simetrias no federalismo brasileiro. In: LEITE, George Salomão *et. al* (Coord.). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 63.

⁸⁵ LEVI, Lucio. Federalismo. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Vol. I. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 181.

constitucional⁸⁷, cujas diretrizes e regras implicam um pacto por meio do qual os entes federados abdicam de parcela da soberania em favor de um poder central, a fim de passarem a integrar essa comunidade política como unidades dotadas de autonomia de modo que possam, inclusive, instituir, arrecadar e gerir os recursos necessários ao atendimento das necessidades públicas. Como ensina Gadelha⁸⁸,

Não se pode olvidar, é bem verdade, que os moldes federativos não sobreviveriam sem a correspondente autonomia financeira de seus membros. Logo, tem-se por destacada a necessidade de adoção, pelos entes federados, de medidas financeiras que assegurem recursos próprios e suficientes ao *self-government*.

Essa também é a lição de Conti⁸⁹:

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

No intuito de compreender as peculiaridades que envolvem cada forma de Estado Federal nos dias atuais, assim como as razões de sua criação ou seu desenvolvimento histórico, a doutrina tem procurado estabelecer classificações diversas acerca do federalismo como modelo de organização jurídico-constitucional, descrevendo, dentre eles os federalismos simétrico e assimétrico; centrípeto e centrífugo; por agregação e por segregação; dual ou competitivo e cooperativo.⁹⁰

⁸⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979 apud LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: Contrastes na Construção da Federação Brasileira. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721

⁸⁸ GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo**, 2006, p. 10. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4608/1/arquivo6008_1.pdf. Acesso em 14 de dezembro de 2019.

⁸⁹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001, p. 14.

⁹⁰ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

O simétrico, como sugere o nome, pressupõe que os entes dispõem de mesmo grau de poderes e competências; enquanto no assimétrico, essa distribuição se realiza em níveis distintos.⁹¹ Elucidativo é o ensinamento de Labanca⁹²:

Considerando que o federalismo é, como dito, a forma de estado capaz de propiciar uma união de diversidades, o binômio simetria e assimetria possui um largo uso no campo do federalismo, justamente em virtude do reconhecimento de que as diversidades são assimétricas (caso contrário não haveria diversidades). Ou seja, o tema relações simétricas e assimétricas possui, no federalismo, uma aplicação entre estados-membros justamente porque se reconhece que o federalismo seria, em tese, a forma de organização de Estado que melhor propiciaria assimetrias de partes em uma unidade.

No federalismo centrípeto, ocorre o fortalecimento do poder central em prejuízo do poder local, ou seja, os poderes e as competências concentram-se de modo mais enfático na União, secundarizando-se as unidades subnacionais – estados e, em casos como o brasileiro, também municípios. Já no federalismo centrífugo, a trajetória é inversa, ou seja, as atribuições tendem a concentrar-se prioritariamente perante os estados federais, enaltecendo-se o poder local em detrimento do poder central.⁹³

Tomando-se como referência o processo histórico de formação e origem do Estado, tem-se ainda, o federalismo por agregação - que nasce da aglomeração de Estados soberanos que abdicam de sua soberania no intuito de compor uma federação, como é o caso norteamericano. Já no federalismo por segregação, um Estado unitário divide-se em vários estados-membros, como ocorreu com o exemplo brasileiro.⁹⁴

Quanto à forma de relacionamento entre o poder central e os entes federados, identifica-se o federalismo competitivo, dual ou dualista que confere uma repartição horizontal e absoluta de competências (privativas) constitucionais, havendo mais uma esfera soberana de poder, como acontece com o modelo americano de matriz liberal e

⁹¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001.

⁹² ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **A CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4141/1/arquivo6240_1.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

⁹³ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001.

⁹⁴ ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro. **Interfaces Científicas – Direito**. V. 5, nº 2, p. 29-36, Aracaju: Fev. 2017

individualista. A ele contrapõe-se o federalismo cooperativo, que se caracteriza pela interação e colaboração entre as múltiplas instâncias de poder, consagrando por seu intermédio uma repartição vertical de competências (concorrentes) constitucionais que têm por fim desenvolver métodos de cooperação e auxílio entre as diversas esferas de poder, como se infere da constituição alemã de Bonn, de 1949.⁹⁵

Como se nota, portanto, o Estado Federal é a denominação de uma organização política que estabelece estrutura singular em cada país e que sofre as mutações decorrentes dos projetos políticos e da realidade social de cada Estado, não sendo possível reconhecer um modelo estático a ser adotado indistintamente pelas nações.

Dentre as formas de Estado, há quem diga também que o federalismo ocuparia um espaço entre os sistemas do unitarismo⁹⁶ e da confederação⁹⁷, sobretudo porque engloba características que são comuns a esses dois modelos, embora conserve particularidades que se apresentam de forma muito singular em cada país, o que acaba por criar algumas dificuldades em estabelecer-se uma precisa conceituação dessa forma jurídico-política de Estado. Konrad Hesse⁹⁸ ensina que,

Apesar da comunidade da estrutura fundamental, cada estado federal é, todavia, uma individualidade concreto-histórica. Ordem estatal-federal experimenta, em consequência de limitações históricas, políticas, sociais e econômicas diferentes, e, em consequência das tarefas diferentes que ela tem que cumprir, também cunhos completamente diferentes.

Mas, não obstante tais distinções, ainda que essas diferenças e similitudes acarretem dificuldades para se atribuir um consenso conceitual quanto ao que se compreende como estado federado, o presente trabalho se propõe a tratar sobre o federalismo como forma de estado no contexto brasileiro, como ele tem se desenvolvido

⁹⁵ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

⁹⁶ Modelo onde o “controle efetivo das funções de governo cabe ao nível central de decisão. O modelo unitário favorece a decisão centralizada, com vista à concretização de objetivos nacionais”.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do Federalismo Financeiro**. Almedina. Portugal: 2018, p. 24.

⁹⁷ Modelo por meio do qual “o governo central funciona como agente das unidades membros, geralmente sem deter poderes independentes de tributação e de realização de despesa. Um sistema confederal serve a comunidades que são internamente homogêneas, mas permanecendo, enquanto grupo, completamente heterogêneo”.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do Federalismo Financeiro**. Almedina. Portugal: 2018, p. 25.

⁹⁸ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p.179.

e quais os caminhos que poderá trilhar no intuito de reformular suas estruturas orgânica, financeira e funcional dentro do ordenamento jurídico-constitucional, sobretudo no que diz respeito à atuação dos municípios na concretização de políticas de segurança pública, o que requer uma análise acerca dos meandros que envolvem sua origem, especialmente quanto à transformação das antigas províncias do Império em estados republicanos sob a inspiração do modelo de federalismo norteamericano, mas que acabou dotado de caracteres próprios no Estado brasileiro, como adiante se pretende abordar.

Como já visto, a federação requer um delineamento contemplado constitucionalmente, por meio do qual se promove a divisão dos níveis de poder governamental, destinam-se competências executivas e legislativas para cada ente constitutivo, definem-se as funções judiciais, as formas de arrecadação e distribuição de recursos e estabelecem-se garantias constitucionais que visem assegurar o equilíbrio entre as entidades e a exequibilidade das funções assumidas e das ações necessárias ao atendimento do bem comum.

É bem verdade que há mais de um século – mais precisamente com a primeira constituição republicana em 1891 – foi adotada em sede constitucional a forma federada no Brasil, embora, desde então, muitos tenham sido os arranjos jurídico-políticos vivenciados na história brasileira. Vejamos:

Art. 1º, da CF/1891 - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União(...).⁹⁹

Não obstante ser esse o cenário em que se estabeleceu o federalismo no Brasil, pode-se dizer que, apesar do modelo unitarista e centralizador do Império, os sinais do “interesse” brasileiro pela federação surgiram ainda em 1824, quando da edição da primeira constituição brasileira, que delegou poderes administrativos às 16 províncias existentes, embora elas ainda não dispusessem de autonomia política e financeira.¹⁰⁰

⁹⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em 23 de novembro de 2019.

¹⁰⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001, pp. 21-22.

Mas é, de fato, a partir do advento da República, que todas as constituições brasileiras adotaram o federalismo como forma de divisão orgânica das instituições de poder no país.¹⁰¹

Naquela ocasião, o Século XIX evidenciava um Brasil dividido entre unitaristas – inspirados no regime monárquico - e federalistas, que ansiavam pela implementação da República e, por conseguinte, do modelo de federalismo nos moldes do que foi inaugurado pelos americanos.¹⁰²

Ocorre que, como diria Gonçalves Dias¹⁰³, “as aves, que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá”, sobretudo porque, diferentemente do que houve nas terras do “tio Sam” – onde primeiramente deu-se a emancipação e declaração de soberania de cada uma das treze colônias em relação ao Império Britânico para, somente após uma década, vivendo sob um sistema confederativo, acederem de fora para dentro a uma federação constitucional centrípeta, portanto – o federalismo brasileiro construiu-se a partir de um Estado unitário que fora nominalmente desagregado, passando a compor uma federação constitucional centrífuga, onde a “vontade central e soberana decretara a elevação das Províncias do Estado Unitário à categoria de unidades autônomas da União Federativa”¹⁰⁴, o que naturalmente não foi capaz de atender às heterogeneidades econômicas, sociais, regionais e políticas que se ergueram durante a ambiência do unitarismo centralizador imperial, restando perceber que

O fantasma unitarista ficara, porém, abrigado na lembrança daquelas ex-Províncias, dadvosamente convertidas em Estados, até materializar-se no corpo da organização nacional, nominalmente designada pela Constituição como República Federativa.

¹⁰¹ HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétreia**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

¹⁰² SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24. Curitiba: Junho, 2005.

¹⁰³ DIAS, Gonçalves. **Canção do exílio**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000100.pdf> Acesso em 22 de novembro de 2019.

¹⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 420.

Bonavides¹⁰⁵, em análise mais extremada do federalismo aqui instituído, afirma categoricamente que

Essa República não existe; é uma ilusão semântica. O que existe é o Estado Unitário, de noventa anos, nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da Monarquia. O unitarismo do Império fora incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 1889.

O fato de não terem sido consideradas as díspares circunstâncias que envolveram os federalismos brasileiro e americano fez com que o primeiro texto constitucional da Velha República sul-americana se afastasse dos princípios informativos do federalismo estadunidense, acarretando consequências que são sentidas até os dias atuais. E, como esclarece Levine¹⁰⁶,

O sistema federativo introduzido com a República pôs em evidência a riqueza e a pobreza. Enquanto tal sistema buscou introduzir um mecanismo descentralizado de poder, também fez com que os estados ricos ficassem mais ricos, enquanto que os pobres mais pobres: *Brazil's constitutional federalist system resulted in the rich states' becoming richer and the poor, poorer.*

Ora, apesar de, nos moldes do federalismo dos EUA, haverem sido adotadas por aqui instituições como o presidencialismo, a federação e o controle de constitucionalidade, assim como, sob a influência das constituições da Alemanha e do México, também a constitucionalização dos direitos sociais¹⁰⁷ – o que acaba fazendo com que não se corrobore por completo com a ideia de uma federação fantasiosa como afirmado por alguns – essas condições tão peculiares da formação do estado brasileiro delinearam uma construção própria de sua história constitucional. Na lição de Bonavides¹⁰⁸,

O presidencialismo brasileiro, contrabandeado na bagagem teórica do federalismo de importação, veio também perpetuar os vícios que o País já conhecia do autoritarismo monárquico. As oligarquias o respaldavam.

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 421.

¹⁰⁶ LEVINE, Robert M. *History of Brazil*. Westport, EUA: Greenwood Press, 1999, p. 93. Apud FURTADO, Renata de Souza. **O ESTADO FRAGMENTADO E O LAYER CAKE: Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros**, 2016, p. 151. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa do Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas da UNB. Brasília/DF. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21107>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

¹⁰⁷ SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988**. Revista de Sociologia e Política, nº 24. Curitiba: Junho, 2005.

¹⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 420.

Da legitimidade do federalismo, por ele escorado, pouco restava, senão o que a Constituição de 1891 dispunha e as instituições desmentiam.

Por ocasião da República, federalismo, descentralização e liberdade foram tratados frequentemente como sinônimos, mas é bem verdade que as mudanças nos regimes políticos acabaram refletindo fortemente as barganhas políticas e territoriais das oligarquias que já existiam durante o período do Império.

Com a promulgação da República, o respectivo texto constitucional referendou, ao menos formalmente, a antiga pretensão que acabou por selar um momento histórico de prudência e bom senso, já que a adoção do federalismo “nos afastava de um unitarismo sufocante e centralizador, cujo prosseguimento, se nele houvéssemos insistido seria letal às instituições”.¹⁰⁹

É bem verdade que, com a adoção do federalismo, os doravante denominados estados-membros passaram a ser uma realidade territorial e política, inclusive sendo-lhes conferida competência tributária exclusiva e residual. Todavia, diante das inúmeras limitações do texto constitucional, a dependência econômica e política dessas unidades em relação à União ainda era uma realidade, que acabou culminando, mais tarde, na Revolução de 1930.¹¹⁰

A era Vargas inicia com uma postura extremamente hierarquizante, sob o argumento da modernização econômica do país e promove o perdão pela União das dívidas contraídas pelos estados federados em decorrência dos subsídios ao café, mas impõe a centralização da arrecadação tributária pelo governo central; promove uma reforma eleitoral que até propiciou o aumento da representatividade política dos estados menores na Câmara dos Deputados e funcionou como um instrumento de minimização do desequilíbrio da balança política em relação aos estados mais abastados, prestando-se, inclusive, a atenuar algumas distorções regionais entre unidades territoriais que

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 419.

¹¹⁰ PEREIRA, Fábio Franco. **A Federação no Constitucionalismo Brasileiro**, 2010, p. 10. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07072011-090937/publico/Fabio_Franco_Pereira_A_federacao_no_constitucionalismo_brasileiro_Completa.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2019.

registravam grandes diferenças econômicas, embora, mais tarde, tenha sujeitado os estados ao comando de interventores federais¹¹¹.

Com a Constituição de 1934 reforçou-se a tendência à constitucionalização de questões sócio-econômicas – influência da Constituição de Weimar – e permitiu-se que fossem ampliadas as relações intergovernamentais, autorizando-se o governo federal a repassar às instâncias subnacionais recursos além de assistência de ordem técnica. É de onde se extrai *a primeira ideia de um federalismo cooperativo, com a definição de competências concorrentes*. Pela primeira vez, *aos municípios se permitiu a arrecadação de recursos e participação nos impostos estaduais*.¹¹²

Em 1937, no entanto, tem início a ditadura de Vargas, onde restou evidente a política intervencionista, ditatorial e centralizadora, por meio da qual se tolheu a autonomia dos estados que passaram a ser administrados por interventores federais. O poder ficou concentrado nas mãos do Presidente até sua deposição em 1946¹¹³.

A partir do novo texto constitucional, houve a clara intenção de reforçar o cooperativismo federalista e de reajustar a disjunção promovida pelo governo anterior, a fim de reunir esforços no intuito de reduzir as desigualdades regionais. O sistema de competências tributárias e de repartição de receitas foi aperfeiçoado e ampliado. Mas esse período foi duramente interrompido com as constituições de 1967 e 1969, quando, então, o perfil centralizador da União arrefeceu o ideal federalista que acabou sendo sensivelmente esvaziado.

A outorgada constituição de 1967, embora tenha reconhecido a existência dos estados-membros, retirou dessas unidades sua capacidade de autoadministração, posto que “sua administração financeira estava subordinada às regras da lei federal” (art. 13, V e art. 19, § 1º), reformulou o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas,

¹¹¹ PEREIRA, Fábio Franco. **A Federação no Constitucionalismo Brasileiro**, 2010, p. 10. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07072011-090937/publico/Fabio_Franco_Pereira_A_federacao_no_constitucionalismo_brasileiro_Completa.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2019.

¹¹² HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétreia**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

¹¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

suspendeu direitos e garantias fundamentais, afetando a autonomia individual, sob o argumento da “segurança nacional” como base para um “novo federalismo”. A pretexto de fortalecer-se a integração nacional, os instrumentos para o desenvolvimento econômico foram centralizados na União, que deveria dirigir a política nacional visando à segurança coletiva.¹¹⁴

Esse cenário acabou sendo ampliado com a “Constituição” de 1969, quando houve aumento das competências da União em prejuízo dos estados e promoveu-se a reformulação do sistema tributário que inviabilizou a capacidade financeira de estados e municípios, fazendo com que houvesse um acentuado *retrocesso do modelo federal brasileiro* aos idos do unitarismo imperial¹¹⁵.

Somente com a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi possível redesenhar o espírito da democracia brasileira e *retomar a pretensão federalista* por meio da descentralização do poder político, onde se primou pela *distribuição vertical de competências legislativas e administrativas*, enfatizando-se o *cooperativismo* e estabelecendo-se a partilha das rendas públicas de modo a propiciar condições para a execução das ações propostas a cada ente.¹¹⁶

É com a Constituição de 1988 que *se confere aos municípios a condição de entes federados* com governo e competências próprias e com capacidade de auto-organização, já que se permitiu que eles possam ter sua própria Lei Orgânica, mas, no que se refere às competências que lhes foram destinadas, *diferentemente do que acontece com a Educação ou Saúde*, ainda é possível perceber que, *quanto à segurança pública, o federalismo brasileiro ainda não foi capaz de abarcar as peculiaridades que envolvem o tema e afetam diretamente esses novos entes federados*, tanto que, somente com o recente crescimento dos números da violência - que acarretam as mais variadas consequências, sobretudo para os municípios, porque é neles que o crime acontece – vem sendo suscitada

¹¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 9.

¹¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 9.

¹¹⁶ HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétreia**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

a necessidade de chamar esse ente federado à fundamental corresponsabilidade na adoção de políticas de segurança.¹¹⁷ Ora, é certo que

O pacto federativo que balizou a Constituição de 1988 explicitou o município como ente federado, o que garantiu a sua autonomia plena do ponto de vista formal. *Todavia*, a posição jurídica extraordinariamente forte do município brasileiro se contrapõe a sua *capacidade bastante limitada* de atuação prática. Logo dele, que é o principal agente empreendedor entre os entes da Federação.¹¹⁸

A divisão das competências legislativas, o resguardo das garantias constitucionais e a distribuição de rendas são marcos do federalismo discriminado no texto constitucional em vigor, mas, quanto à segurança pública, constata-se que *os municípios continuam sujeitos às políticas repressivas* que estão preponderantemente a cargo dos estados-membros, restando-lhes significativas limitações administrativas, políticas e financeiras para o enfrentamento do problema, embora já se possam vislumbrar múltiplos exemplos da atuação municipal no âmbito da promoção de políticas para a consecução de um modelo de *segurança cidadã*, como começa a se verificar também no município de Caruaru.

Mas, embora transcorridos tantos anos desde que se pretendeu contemplar no contexto brasileiro a forma federada de Estado, foi importante para o objeto dessa pesquisa percorrer essa trajetória, objetivando-se desenvolver a percepção da distância entre *o que a constituição descreve ou pretende e as circunstâncias políticas e econômicas que envolvem a realidade prática* e que fazem com que a distribuição do poder territorial ocorra de *modo assimétrico* e ainda guarde resquícios das realidades anteriores, especialmente no que pertine à *irrelevância que se destinou aos municípios em relação às políticas de segurança pública*, cuja participação no atual contexto vem sendo evidenciada como vital ao asseguramento do cidadão ao próprio direito à cidade, maculado pelos números assustadores da criminalidade, sobretudo, da criminalidade violenta.

¹¹⁷ HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétrea**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

¹¹⁸ ANDRADE, Silvério Antonio Moita de. **O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública**. RAP. Rio de Janeiro 38(6):1123-37, Nov/Dez, 2004.

Insta esclarecer também que, além da importância de se reconhecer o papel relevante dos municípios na promoção de políticas de segurança pública, necessário compreender quais os limites que o modelo brasileiro de federalismo financeiro acaba impondo a essas unidades político-administrativas, como se pretende tratar no próximo tópico.

2.2 A AMPLIAÇÃO DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ E OS LIMITES IMPOSTOS PELO FEDERALISMO

No processo histórico de profundas transformações sociais, marcadas pelo fim de um período político nefasto para o Estado brasileiro, assim como a escolha do legislador constituinte de 1988 por um regime democrático refletia os anseios de toda uma nação - massacrada pelo regime ditatorial vigente à época¹¹⁹ – e, por conseguinte, enfatizava-se a necessidade de redemocratização do país com a reformulação de sua organização política, financeira e funcional. Como ensina Celina Souza¹²⁰

A redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a "restauração" do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição. Esse compromisso fazia parte do *Manifesto à Nação* divulgado pelos partidos que compunham a chamada Aliança Democrática, constituída em torno da candidatura presidencial de Tancredo Neves. O compromisso de elaborar uma nova carta constitucional gerou entusiasmo e otimismo sobre o futuro do país e durante 20 meses o Congresso Nacional e Brasília foram o centro da vida política brasileira, promovendo um visível exercício de participação política.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada sob a proposta de romper a barreira da centralização financeira e política – marcas do período do regime militar - e de inaugurar por meio dela uma nova etapa do federalismo brasileiro, onde a distribuição de funções e a repartição de receitas repousasse no equilibrado e democrático pêndulo apostado entre a autonomia e a divisão de competências entre os entes federados e sua viabilidade financeira na concretização e efetividade das políticas públicas a serem

¹¹⁹ CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: da ditadura militar à democracia. DOSSIÊ DEMOCRACIAS E AUTORITARISMOS. **Revista de Sociologia Política**, nº 25. Curitiba: Novembro, 2005.

¹²⁰ SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24. Curitiba: Junho, 2005.

por eles realizadas, a fim de atender ao bem comum e estabelecer-se de fato e de verdade um regime democrático de direito.¹²¹

É certo que a busca por esse constante aprimoramento do pacto federativo pressupõe a maturação progressiva do modelo de sistema que aqui vem se desenvolvendo, pois

o renascimento da Federação brasileira com a redemocratização trouxe uma série de aspectos alvissareiros, mas o Brasil também precisa enfrentar os crescentes dilemas de coordenação intergovernamental constatados internacionalmente, de acordo com as especificidades históricas de nossa realidade.¹²²

Decerto, o texto constitucional de 1988 pretendeu afastar a centralização estatal e reacender a ideia de um federalismo cooperativo, cujo ordenamento constitucional, portanto, deveria desenvolver-se nesse sentido, de modo que o plexo de ideias que enseja em seus respectivos textos esteja em consonância com os movimentos da mutante dinâmica da realidade e dos processos históricos que lhe dão sustento, já que

O constitucionalismo deve ser analisado não como um dado em si, mas integrado no processo social que o produz. (...) Não há produto sem produção: Como nenhum produto existe sem o processo que o produz no espaço de um tempo e no tempo de um espaço, não existe processo de produção que não seja um processo histórico. A realidade do mundo é o seu processo histórico. (...) Assim tem que ser estudada a constituição. A sua verdade real se encontra na sua realidade existencial. O constitucionalismo deve encontrá-la aí: no processo histórico da sociedade humana, em seus momentos e movimentos, em seus ininterruptos endobres e desdobres. Em suma, em seu desenvolvimento funcional e estrutural contínuo e constante no tempo e no espaço.¹²³

Não obstante tal ressalva, no que diz respeito ao federalismo e, por consequência, à descentralização política e financeira, sob olhar sereno e profundo, Raymundo Juliano¹²⁴ aduz que

¹²¹ CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: da ditadura militar à democracia. DOSSIÊ DEMOCRACIAS E AUTORITARISMOS. **Revista de Sociologia Política**, nº 25. Curitiba: Novembro, 2005.

¹²² ABRUCIO, Fernando Luiz. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, nº 24. Curitiba, junho de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005 Acesso em 16 de dezembro de 2019.

¹²³ Barros, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas: Millennium, 2007, p. 241.

¹²⁴ FEITOSA, Raymundo Juliano. **Marco Político, Institucional e Econômico da Configuração do Federalismo Fiscal na Constituição Federação de 1988**. Anuário dos cursos de pós-graduação em Direito - UFPE (PPGD), nº 15, Recife: UFPE, 2005, p. 309.

As transformações de 1988 na estrutura de financiamento do Estado no Brasil, ainda que possam expressar uma melhora razoável para as finanças dos Estados e municípios, não se constituíram em instrumentos idôneos para promover uma transformação radical na distribuição de funções e competências. Na realidade, as mudanças produzidas evidenciam ser hoje simples ajustes circunstanciais com aparência de transformações estruturais.

Lamentavelmente, a constatação do referido jurista se impõe em vários aspectos, sobretudo diante da malfadada e persistente concentração de boa parte dos recursos nos cofres públicos de um ente federado em detrimento de outro, criando dificuldades significativas para a implementação das obrigações que foram destinadas às entidades subnacionais ou mesmo inviabilizando sua atuação e fomentando ineficiência política diante das necessidades que se identificam socialmente perante esses diversos níveis de poder.

Dá a importância de se compreender o processo histórico pelo qual se estabeleceu a estrutura federativa brasileira, a fim de se perceber como essa descentralização política, embora formalmente consagrada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, e apesar de alguns avanços, ainda é pouco refletida na realidade prática, sobretudo em razão da repartição desigual de receitas entre os sujeitos envolvidos nessa estrutura. Feitosa afirma¹²⁵:

Creio que as transformações – poucas – que ocorreram nesta matéria, foram insuficientes para qualificar como substantivas as modificações nas relações de poder entre os entes federados. Sustentamos que o eixo ou ponto chave da distribuição do poder político em uma federação, reside na efetiva repartição do poder financeiro. E, como demonstraremos, as transformações na estrutura de financiamento do Estado em Brasil, ainda que possam ao nível do modelo expressar uma melhora razoável para as finanças dos Estados e municípios, não se constituíram em instrumentos idôneos para promover uma transformação radical na distribuição de funções e competências.

Essa distribuição assimétrica dos recursos, por meio da qual se dá prevalência a um ente e se impõe o desabastecimento ou a escassez a outros diretamente afetados, faz trazer à lume o fantasma do unitarismo, suscitando fundada crítica ao denominado federalismo cooperativo, como abaixo reforça Paulo Bonavides.¹²⁶

¹²⁵ FEITOSA, Raymundo Juliano. **Marco Político, Institucional e Econômico da Configuração do Federalismo Fiscal na Constituição Federação de 1988**. Anuário dos cursos de pós-graduação em Direito - UFPE (PPGD), n.º 15, Recife: UFPE, 2005, p. 309.

¹²⁶ BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 419.

Com efeito, a intervenção econômica da união, já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicistas de boa fé e inocência vêm desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente – o “federalismo cooperativo” -, expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem arrazoada, com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais.

Pormenorizadamente quanto ao que tem pertinência com o objeto deste trabalho, à evidência, não obstante todo o cenário de rigor excessivo, desumano e punitivista desenvolvido pelas forças de segurança pública durante o regime militar¹²⁷ na contenção da criminalidade e no estabelecimento de uma ordem pública de subjugo do cidadão perante as forças estatais, ao voltarem-se os olhos ao texto constitucional de 1988, percebe-se que a segurança pública, conquanto seja obrigação a todos imposta, segue sendo desenvolvida preponderantemente no sentido de conter a criminalidade por meio da força da repressão policial¹²⁸ que se sujeita ao comando dos estados e da União.

Ora, tal como acontece com a saúde e educação, a segurança pública é também uma incumbência precípua do Estado que se presta a atuar perante a sociedade seja como regulador de atividades, ou como prestador de serviços ou fornecedor de bens, ou mesmo como redistribuidor de riquezas e promotor de justiça social. Por conseguinte, essas necessidades públicas requerem eficazes mecanismos de arrecadação, gerenciamento e emprego de recursos públicos, respeitando-se a autonomia de cada ente como resultado de uma proposta de federalismo. Senão, vejamos:

Há ainda que se considerar existirem funções que necessariamente devem ser cumpridas pelo Estado, dada sua natureza de atividade pública, sendo dever do Estado prestá-las, como ocorre com o exemplo já citado da segurança pública. O Estado brasileiro faz constar expressamente este

¹²⁷ SILVA, Felipe Lazzari da. Os (In)visíveis Resquícios da Ditadura no Sistema de Segurança Pública: reflexões sobre a desmilitarização da polícia como medida indispensável para a neutralização dos dispositivos autoritários no estado democrático de direito. *In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*, 2014, Florianópolis. **Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: UFSC. 2014.

¹²⁸ (...) mesmo com os avanços feitos pelo país no sentido de desfazer a estrutura legal imposta pelo regime militar, o que incluiu a assinatura da totalidade dos grandes tratados internacionais sobre direitos humanos, o Brasil destacou-se pelo fato dos governos subsequentes a Ditadura terem se dedicado muito pouco a neutralização dos efeitos negativos proporcionados pelo período autoritário, dentre eles o problema da violência estatal.

SILVA, Felipe Lazzari da. Os (In)visíveis Resquícios da Ditadura no Sistema de Segurança Pública: reflexões sobre a desmilitarização da polícia como medida indispensável para a neutralização dos dispositivos autoritários no estado democrático de direito. *In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*, 2014, Florianópolis. **Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: UFSC. 2014.

dever em sua Constituição, consoante se pode verificar do disposto no art. 144.¹²⁹

Por excelência, a estrutura policial subordina-se ao comando dos estados-membros que organizam, capacitam e mantêm as polícias civil e militar, assim como também pela União, no que diz respeito especificamente às ações das Polícias Ferroviária, Rodoviária e Federal, além da Força Nacional de Segurança e do comando das Forças Armadas, *padecendo os municípios de uma participação política mais clara, efetiva e financeiramente viável em relação ao problema*, restando-lhe tão somente a possibilidade de constituição de guardas municipais, que se destinam substancial e limitadamente à proteção de seus bens, serviços e instalações, ou seja, *não se lhes deveria reconhecer natureza de polícia ostensiva ou mesmo judiciária*, salvo de forma *suplementar e*, portanto, *cooperativa, mas não substitutiva* dessas funções, como já mencionado.

Nesse sentido, ao insistir na preponderante manutenção de uma estrutura policial como principal responsável pela segurança pública, assim como de uma forma de enfrentamento do problema da insegurança prioritariamente por meio da repressão, a ponto de interferir na repartição tanto de competências políticas como dos recursos necessários à execução de medidas alternativas de tratamento do problema (como é o caso das ações de prevenção primária, secundária e terciária), resta evidente que *a mudança paradigmática que se buscou com a constituinte ainda parece uma referência distante do contexto atual das políticas de controle da violência*, cujo modelo delinea-se com características pouco cooperativas, assim como já se verificava anteriormente, gerando uma relação de *desequilíbrio entres os entes subnacionais* e entre esses e a unidade central, como bem aclara Risso¹³⁰, ao afirmar que,

Lamentavelmente, os municípios ainda não têm um papel consolidado nas políticas de segurança pública. (...) Todavia, muitas políticas e programas de prevenção da violência não requerem a aplicação da lei, tampouco o uso da força. Nesse sentido, abre-se um campo bastante ampliado para que os municípios estruturam políticas e participem da segurança pública atuando sob o prisma preventivo.

Cumprе observar que, diante dessa situação, resta aos municípios muito pouco ou nada a fazer em relação ao tema, não obstante a cobrança que recai sobre eles nos últimos

¹²⁹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001, p. 3.

¹³⁰ RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 15, São Paulo: Ago/Set de 2016.

anos venha se intensificando por razões óbvias, pois se trata da necessidade de *enfrentamento da criminalidade a partir de quem está mais próximo* e mais diretamente em *contato com os fatores criminógenos* e com os agentes delitivos, inclusive, quando esses últimos *deixam o sistema prisional e voltam para os mesmos lugares onde incidiram em práticas criminosas e de onde foram retirados para eventual cumprimento de pena*.¹³¹

E esse clamor social referenda-se no avassalador crescimento da violência e pelo aparente insucesso das políticas de segurança pública que, mesmo com o fim da ditadura, não foram capazes de arrefecer o problema, o que *tem exigido dos chefes do executivo municipal uma mudança concreta de atitude em relação ao tema*, independentemente das funções que lhes foram ou não destinadas pelo texto constitucional, como destaca Cano¹³²:

A percepção dos cidadãos da crescente insegurança provocou, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que **todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública, independentemente de suas competências oficiais**. Todavia, a difícil situação financeira dos estados impede investimentos significativos, o que tem contribuído para o aumento dos poderes municipal e federal neste campo. (destaques nossos)

A despeito da transição democrática, infere-se, portanto, que o legislador constituinte atuou timidamente e sem inovações concretas nessa temática, seja do ponto de vista de um marco legislativo que melhor estabeleça os papéis de cada unidade de poder (*ao que denominamos de federalismo político*) - como ocorre de modo mais explícito em relação à educação e saúde - seja na distribuição dos recursos destinados à segurança pública (*ao que denominamos de federalismo financeiro*), limitando sobremaneira essa relevante e fundamental matéria de modo a reduzi-la perigosamente apenas à designação dos órgãos policiais e de repressão que estão preponderantemente a cargo dos estados-membros¹³³ e também da União e inviabilizando ou gerando embaraços

¹³¹ CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, n° 5. São Paulo: Dezembro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

¹³² CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, n° 5. São Paulo: Dezembro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

¹³³ CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, n° 5. São Paulo: Dezembro, 2006. Disponível em:

consideráveis à atuação das autoridades municipais, como esclarece Risso¹³⁴ ao afirmar que,

Apesar de todo o avanço nos últimos 15 anos, as políticas municipais de segurança são marcadas pela descontinuidade das ações. Muitos municípios que de alguma maneira se destacaram nacionalmente sofreram com interrupções, mudança de prioridade ou redução de investimento em seus programas. Isso se deve a **diferentes fatores**, como mudança da liderança política ou do partido político no poder, **falta de recursos para manter e expandir os programas**, entre outros.

Essa postura constitucional, aliada a fatores como os que são apresentados nas palavras da autora destacada acima, parece ignorar por completo o fato de que o crime não ocorre na abstração dos estados ou da União, pois é nas cidades que ele realmente acontece.

Ora, é inegável que são esses entes federados que melhor conhecem as nuances que permeiam seus problemas regionais e locais, assim como também são eles que sofrem diretamente com o distanciamento estatal que impõe sensíveis dificuldades de concretização de ações de natureza preventiva que encampem as peculiaridades sociais, geográficas, culturais, urbanísticas de cada município, os quais peremptoriamente convivem com e recebem diuturnamente a demanda oriunda das consequências provocadas pela insegurança pública, inclusive ao recepcionar os egressos do sistema prisional, cujas condições precárias impingem significativos entraves à proposta de ressocialização do condenado, embora a menção do texto maior à participação dos municípios se restrinja apenas a uma imposição de forma aberta e genérica sobre sua corresponsabilidade.

Não se trata aqui de confundir a descentralização das ações políticas com a descentralização financeira, já que, como bem esclarece Nazaré da Costa Cabral¹³⁵,

o federalismo financeiro manifesta-se independentemente da natureza do Estado e da sua organização político-administrativa (em Estado unitário, federal ou confederal).

O federalismo financeiro acontece sempre que existem níveis inferiores de decisão relativamente ao Estado central (nível máximo, central de decisão) e desde que essa existência se traduza num acervo, por pequeno que seja, de funções e/ou recursos financeiros.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

¹³⁴ RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 15, São Paulo: Ago/Set de 2016.

¹³⁵ CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do Federalismo Financeiro**. Almedina. Portugal: 2018, p. 24.

De fato, não há que se aglutinar um conceito noutro, mas é indubitável que a descentralização política implicará a imediata necessidade de destinação de recursos de forma a viabilizar as ações que precisarão ser realizadas pelo ente federado que também ostenta sua parcela de atribuições e de tomada de decisão. Como ensina Marta Arretche¹³⁶,

Qualquer união política – estados unitários, federativos ou mesmo confederações de Estados nacionais – tem de optar por um arranjo institucional de alocação de responsabilidades sobre políticas bem como das receitas para financiá-las. Apenas para citar as que mais têm impacto na vida dos cidadãos, que nível de governo é responsável pela oferta das políticas de educação, saúde, segurança pública? Alocadas as responsabilidades, uma decisão institucional sobre a fonte dos recursos para o financiamento dessas políticas também é necessária.

É certo que o texto original da CF/1988 não pode ser visto como se fora o mesmo ainda hoje, posto que, apesar do processo rigoroso que é exigido para a sua modificação, as mais variadas agremiações políticas que ocuparam o poder nesses 33 anos de sua vigência impuseram-lhe inúmeras alterações e acréscimos, comprometendo-o quanto à estabilidade que se espera de uma carta política.

Todavia, quanto ao direcionamento das políticas de enfrentamento da violência e dos fatores causadores da insegurança pública, essas mudanças foram de espantosa discricção e não acarretaram mudanças substanciais no seu tratamento, sobretudo em razão da persistente centralização política e financeira nas mãos dos estados-membros e da preservação de uma ideia de que a violência requer soluções apenas por meio da força. Na lição de Lima *et al*¹³⁷:

As instituições policiais e de justiça criminal não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. Avanços eventuais na gestão policial e reformas na legislação penal têm se revelado insuficientes para reduzir a incidência da violência urbana, numa forte evidência da falta de coordenação e controle.

(...) Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições concorrentes entre os entes da Federação, ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144, que dispõe sobre os mandatos e as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública. A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de

¹³⁶ ARRETICHE, Marta. Transferências Fiscais no Brasil. *In: A Carta – Para entender a Constituição Brasileira*. Todavia. São Paulo: 2018, p. 53.

¹³⁷ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, nº 1, p. 49-85. Jan-Abr., 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>

problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.

Embora a CF/1988 tenha acenado para um federalismo cooperativista, o contexto de centralização que ainda persiste quanto à segurança pública parece não estar em consonância com as modificações da realidade social relativa ao crescimento vertiginoso e avassalador dos números da violência, do encarceramento prisional e da reincidência criminal que expuseram as fragilidades e insuficiências das políticas públicas repressivas, fazendo com que os municípios venham sendo cada vez mais chamados a participar e interferir no destinos dessa atividade que urge ser cooperada e reflète a necessidade de reformulação de políticas de segurança que se desenvolvam com excelência na esfera da prevenção.

Ao se entender que o federalismo revela-se como um processo contínuo e de frequente e salutar atualização, corrobora-se a ideia de que a organização do Estado, a definição quanto aos níveis de governo, competências políticas e distribuição de recursos abarcam avanços e recuos capazes de enfatizar estratégias descentralizadoras em alguns momentos e, naturalmente, centralizadoras em outras ocasiões¹³⁸. No caso da segurança pública, essa balança parece ainda pouco desenvolvida, especialmente no que pertine à delimitação das funções e à correspondente destinação dos recursos para os municípios.

Assim, percebe-se que o federalismo político e fiscal não pareceu atualizar-se a ponto de modificar os aspectos que têm reforçado a necessidade de adoção de políticas públicas distintas que incluam a prevenção à criminalidade, repressão ao crime e ressocialização do condenado, de modo a perceber que a não participação dos municípios ou sua atuação pouco contundente na promoção da segurança pública tem comprometido o tratamento que se deve destinar a um problema tão multifacetado e complexo como é o da segurança pública, sobretudo no presente momento em que o endividamento dos estados tem gerado graves dificuldades financeiras para o investimento em políticas públicas, inclusive de segurança. Senão, vejamos:

Ao se pesar a conjuntura econômica recessiva e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o problema das contas públicas estaduais se mostra estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente, despesas de pessoal. Dessa forma, momentos de queda na receita, como o atual, se traduzem em elevados *déficits*. A verdade é que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de

¹³⁸ FRIEDRICH, Carl J. *In: Trends of Federalism in Theory and Practice*. Pall Mall Press. London: 1968 apud CABRAL, Nazaré da Costa. *In: A teoria do Federalismo Financeiro*. Almedina. Portugal: 2018, p. 27.

arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica. Essa é uma realidade para a grande maioria dos estados brasileiros¹³⁹.

Como se observa, o espaço em que os estados podem transitar para a realização de investimentos públicos tem sido cada vez mais reduzido.¹⁴⁰

O fato é que o crime e suas consequências são sentidos diretamente no interior dos mais de 5500¹⁴¹ municípios que compõem a federação brasileira como entes autônomos, no entanto, as políticas públicas de segurança seguem majoritariamente concentradas nos estados-membros e, mais precisamente, por meio da atividade repressiva policial, o que evidencia a persistência de uma lógica de cima para baixo e impõe significativas limitações aos menores entes da federação.

Por outro lado, ao compreender a necessidade de se repensar a segurança pública, no intuito de abarcá-la em seus plúrimos campos de atuação – prevenção (primária, secundária e terciária) e repressão – os municípios e a própria União têm identificado a necessidade de somar esforços no sentido de promover soluções mais concretas para esse grave problema dentro das singularidades de cada um. Por isso mesmo,

Os municípios tendem a envolver-se em geral em programas de prevenção, tanto por sua vocação natural, como porque não costumam contar com aparato de repressão tradicional, como policiais, prisões etc. A lenta mudança de paradigma da segurança pública oscila entre um esforço maior na prevenção e o uso exclusivo da repressão. Apesar das vantagens de uma abordagem preventiva, os programas de prevenção costumam ser complexos e frequentemente só apresentam resultados a médio ou longo prazo. Durante os últimos 15 anos, os municípios executaram cada vez mais intervenções de segurança pública, às vezes como resultado de iniciativas de outras esferas públicas - como foi o caso do PIAPS¹⁴², anteriormente citado, mas na maior parte das vezes como resultado de iniciativas próprias. Neste caso, os municípios buscam

¹³⁹ MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. In: **RIO DE JANEIRO: Uma abordagem dialógica sobre o território fluminense**. p. 17-33. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/tkysm/pdf/penalva-9788575115169.pdf>. Acesso em 19 de novembro de 2019.

¹⁴⁰ MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. In: **Rio de Janeiro: Uma abordagem dialógica sobre o território fluminense**. p. 17-33. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/tkysm/pdf/penalva-9788575115169.pdf>. Acesso em 19 de novembro de 2019.

¹⁴¹ IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil> Acesso em 29 de novembro de 2019.

¹⁴² O Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS) foi criado durante o governo de FHC em 2001 e era vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, compondo uma das 124 ações do Plano Nacional de Segurança Pública que foi instituído pela união no sentido de promover ações articuladas com estados e municípios no combate à violência, sobretudo com ênfase na prevenção.

fundos em outras instâncias, o que não altera o fato de ter sido uma iniciativa local.¹⁴³

Curiosamente, apesar dessa singela mudança de padrões e que tende a elastecer-se, percebe-se que a matéria atinente à ressocialização do egresso do sistema prisional ainda padece de um olhar mais aprofundado de todos os entes, *inclusive dos municípios*, que podem encontrar *campo fértil* de atuação política nesse aspecto, sobretudo porque *é para o município que o ex-recluso voltará e é onde deverá ser recepcionado e reintegrado*.

Evidentemente, esse redesenho que vem sendo construído em relação à segurança pública no país – ainda que de forma tímida - passa a englobar também os *municípios como parte corresponsável* e importante na adoção das políticas respectivas, mas é fato que essa reconfiguração política tem imediata relação com o alastramento da criminalidade e com os números crescentes da violência, aliados à dificuldade de articulação intergovernamental em matéria de segurança pública, especialmente de modo que seja capaz de atender às particularidades geográfica, cultural, econômica e social de cada município brasileiro. O cenário vem demandando ações multisetoriais, como demonstra Kahn e Zanetic¹⁴⁴:

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, governo federal e municipais começaram a intervir de forma mais intensa na segurança pública: 1) a criminalidade cresceu rapidamente em todo país nos anos 80, em especial os homicídios, cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil hab. entre 1980 e 2000; 2) em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego; 3) juntou-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civil e militar.

Essas circunstâncias, portanto, não mais comportam um discurso de distanciamento ou de omissão dos governos federal e municipais em relação ao problema da criminalidade, o que, há muito, vem reforçando a necessidade de se pensar o problema

¹⁴³ CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, nº 5. São Paulo: Dezembro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

¹⁴⁴ KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. In: Estudos Criminológicos. Julho, 2005, p. 4. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Papel%20dos%20munic%C3%ADpios%20na%20Seguran%C3%A7a%20P.pdf> Acesso em 24 de novembro de 2019.

da segurança pública de modo atento às características de cada cidade ou região, sobretudo dentro de um país de dimensões continentais como é o Brasil, o que fatalmente impõe a necessidade de congregação de esforços entre as unidades federadas no intuito de desenvolver uma participação mais concreta e eficiente de todos na promoção do direito constitucional à segurança pública. Vejamos:

(...) para a população, embora o principal responsável pela solução dos problemas de segurança seja o governo estadual, que controla as polícias civil e militar – os outros níveis de governo também são co-responsáveis, principalmente a prefeitura. Parece haver a compreensão por parte da população de que a criminalidade tem inúmeras causas – desemprego, carências sociais – e que todos os escalões governamentais têm sua parcela de responsabilidade.

Essa convergência de responsabilidades acima descrita e a necessária intergovernabilidade entre os entes subnacionais foi, inclusive, o pressuposto básico da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ainda em 1997, no âmbito da União, como mais adiante se verá. Pouco tempo depois, esse órgão federal de coordenação e articulação de políticas públicas relacionadas à segurança lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), por meio do qual se pretendia um melhor gerenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e a implementação de ações que pudessem concretamente minimizar os efeitos da já então crescente criminalidade, embora poucos sejam os avanços verificados até o presente momento.¹⁴⁵

O alargamento dessa autonomia administrativa, financeira e política dos municípios, embora questionável por alguns¹⁴⁶, verificou-se mais precisamente a partir do art. 18¹⁴⁷ da Constituição Federal de 1988 que conferiu natureza e essência multinível

¹⁴⁵ CERQUEIRA, Daniel. **Política Nacional de Segurança Pública Orientada Para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. ATLAS DA VIOLÊNCIA, p. 4-5, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9448/1/Atlas_da_violencia_2017.pdf Acesso em 01 de dezembro de 2019.

¹⁴⁶ Para José Afonso da Silva, p.ex., o reconhecimento do Município como ente federado foi “um equívoco do constituinte”. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 101.

¹⁴⁷ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

e tridimensional (de três níveis) ao petrificado¹⁴⁸ e indissolúvel sistema federativo e pretendeu reescrever a estrutura do federalismo brasileiro, fazendo inserir o

município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.¹⁴⁹

Mas, conquanto houvesse uma tendência de condução dos municípios a um patamar de equiparação aos estados, quando da promulgação da CF/1988, percebe-se que, até o presente momento, essa nunca foi uma realidade concreta dentro do federalismo brasileiro, especialmente quanto ao problema da segurança pública.

2.3 POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO

Diante do desequilíbrio do federalismo no âmbito da segurança pública como ora apontado, importante tentar esmiuçar um pouco melhor os seguintes aspectos: quais os recursos disponibilizados aos municípios para a execução de medidas de segurança pública? Como não confundir investimento e custeio em relação aos valores empregados pelos municípios na segurança pública?

Como vimos demonstrando, a presença mais constante dos municípios na segurança pública surge no sentido de pensar o problema da violência e da criminalidade em geral para além da punição e da atuação das forças repressivas (polícias e sistema de justiça criminal). Ou seja, visualiza-se por meio das ações municipais a oportunidade de redimensionar a política de segurança pública a partir da confluência de medidas que envolvam também a prevenção (primária, secundária e terciária), sem descuidar da repressão, quando necessária, mas sempre dentro do espectro dos direitos humanos e do princípio da *ultima ratio*, ou seja, desde que sejam buscados instrumentos alternativos de controle da violência capazes de afetá-la em suas causas e não apenas em seus sintomas, de modo que, a médio e longo prazo, seja possível

¹⁴⁸ Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 345.

apresentar resultados benéficos à sociedade, sem que necessariamente se tenha que recorrer frequentemente ao Direito Penal e às instituições de repressão.¹⁵⁰

A mudança de paradigmas e a pretensão de tratar o tema de forma transversal dentro das políticas que são atinentes às competências do município abrem um leque alternativo de possibilidades para sua atuação direta, concreta e efetiva dentro do contexto da segurança pública, pois

Este modelo alternativo partilha da visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta antissocial.¹⁵¹

Reforce-se aqui o que já se disse sobre a concepção de uma lógica que decorre do fato de que são os municípios que dispõem de uma maior capacidade de identificar as causas heterogêneas do universo criminal presentes no espaço da *urbe*, o que propicia que sejam adotadas ações interventivas específicas e bem direcionadas que estejam absolutamente dentro da alçada das possibilidades dos municípios, o que tem tornado inadiável a participação deles na reformulação das políticas voltadas à segurança pública.¹⁵²

Não é de hoje o chamado do município para atuar na segurança pública, como se observa, por exemplo, o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), criado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012¹⁵³ e por meio do qual se atribui responsabilidade direta ao município pela execução e cofinanciamento de medidas

¹⁵⁰ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, nº 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

¹⁵¹ KHAN, Túlio. e ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. Brasília: **Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça** (Coleção Segurança com cidadania), Ano I, n. 1, 2009, p. 117.

¹⁵² SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, 2006. pp. 94-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629> Acesso em 21 de novembro de 2019.

¹⁵³ Art. 5º Compete aos Municípios:

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em 26 de dezembro de 2019.

socioeducativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida) que tenham sido impostas aos adolescentes em conflito com a lei.

Como se viu, os municípios têm sido instados a empreender esforços no sentido de assumir papel de extrema relevância na área da segurança, de modo a implementar políticas públicas essenciais, mas que sejam orientadas especialmente à prevenção e que vão muito além da oportuna criação, formação e aperfeiçoamento das guardas civis.

Como se tratou alhures, inúmeros são os campos em que essas práticas vêm sendo disseminadas – é verdade que de modo embrionário ainda – em caráter relevante, tais como educação (especialmente infantil), moradia, requalificação dos instrumentos e espaços públicos, iluminação, monitoramento urbano, controle e organização de tráfego viário, desenvolvimento sustentável, crescimento ordenado das cidades; criação de programas de apoio a dependentes químicos e às vítimas da violência – que, muitas vezes, acabam ocupando leitos de hospitais municipais sem que esses investimentos em saúde sejam computados na conta da segurança pública, embora estejam diretamente associados a ela – além das medidas de orientação para uma concepção responsável, para o desenvolvimento familiar saudável e equilibrado e de ações que propiciem perspectivas de futuro aos adolescentes e jovens, como já abordado anteriormente.¹⁵⁴

Não fora suficiente, no que interessa diretamente ao objeto de pesquisa, os municípios ainda têm a vasta possibilidade de contribuir significativamente para o encaminhamento adequado de egressos do sistema carcerário de modo a dar-lhes o apoio necessário no pós-cumprimento de pena, visando minimizar os números da recidiva criminosa frequentemente fomentada pela indiferença estatal e, ao contrário, estimulada pela recepção ilegítima do crime organizado que acaba ocupando o espaço de “apoio” a esse indivíduo que deveria ser preenchido pelo Estado.¹⁵⁵

Tem sido a necessidade de visualizar o combate à violência além do aspecto da repressão, reconhecendo-se sua necessária mudança de perspectivas, que tem feito com que os municípios sejam convocados a atuar diretamente no nascedouro do problema,

¹⁵⁴ WANDERLEY, Paula Isabel Bezerra Rocha. **“DEUS ME LIVRE DA BONDADE DOS BONS!”: URBANIZAÇÃO PARA RICOS E CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO - UM ESTUDO A PARTIR DA CIDADE DE CARUARU/PE**, 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Doutorado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE. Texto definitivo me foi disponibilizado pela própria autora.

¹⁵⁵ CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

fixando políticas contínuas que, uma vez sedimentadas, fatalmente implicarão resultados satisfatórios duradouros e mais eficientes em relação à segurança de todos.

Mas todas essas ações implicam o imediato contraponto financeiro e é certo que, ao longo dos anos, o pacto federativo fiscal vem sendo aprimorado, mas, diferentemente do que acontece com a saúde e educação, no que pertine à promoção do direito à segurança pública, os municípios acabam se confrontando com um *hiato normativo quanto à especificação de suas competências políticas acerca dessa matéria* e, também, por consequência, com *a inexistência ou insuficiência de recursos* que lhes sejam distribuídos de maneira mais justa para a implementação dessas ações de segurança pública, ficando à mercê frequentemente dos repasses dos fundos criados pela União para o combate da violência.¹⁵⁶

Por concentrar a maior parcela do orçamento público, a União acaba impondo aos estados pouca mobilidade para o investimento na formação e treinamento das forças policiais, restando-lhes a manutenção do que já existe e, à maioria dos municípios – especialmente os menos abastados – acaba impondo restrições significantes em sua possibilidade de atuação concreta no tema da segurança pública, em razão da completa dependência da maioria desses entes subnacionais das transferências discricionárias do governo central.¹⁵⁷

Ora, ao se conceber um arranjo institucional como o federalismo, há de serem tomadas decisões no sentido de promover a adequada alocação de responsabilidades políticas, mas igualmente deverá definir-se a fonte de recursos para o financiamento dessas competências, seja em decorrência de arrecadação própria de tributos ou em razão das transferências de um ente para outro, como se pretende abordar no tópico subsequente.

2.3.1 Espécies de transferências de recursos

As transferências fiscais, teoricamente, têm o condão de complementar as receitas próprias dos governos infranacionais. Além da arrecadação própria de cada ente, o partilhamento desses valores entre os diversos níveis de poder presta-se a propiciar condições aos entes federados de realizar as ações políticas que lhes incumbem. No caso brasileiro, observa-se que, via de regra, as políticas de garantia de

¹⁵⁶ LIMA, Renato Sérgio de *et al.* Pacto Federativo e financiamento da Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016.

¹⁵⁷ ARRETCHE, Marta. Transferências Fiscais no Brasil. *In: A Carta – Para entender a Constituição Brasileira*. Todavia. São Paulo: 2018.

renda referentes, por exemplo, à previdência e aos programas assistenciais têm sido incumbência da União, enquanto as de prestação de serviços são majoritariamente realizadas pelos governos subnacionais.¹⁵⁸

Dentre as formas de redistribuição, as transferências constitucionais são as que encontram expressa previsão no texto maior, por meio das quais fica um ente federado obrigado a destinar parcela de alguns tributos a outros entes, como ocorre, por exemplo, com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja arrecadação se dá pela União que terá que efetuar transferências aos estados e municípios por meio dos seus respectivos fundos de participação (FPE e FPM, respectivamente), no Fundeb, royalties do petróleo e outras.¹⁵⁹

Já as transferências legais estão vinculadas a algumas políticas específicas, especialmente ligadas à saúde e à educação e serão realizadas sempre que os governos subnacionais cumprirem os requisitos de alocação para recebê-las. Essa repartição visa induzir a adoção de políticas públicas por parte dos estados-membros e municípios, de modo que esse tipo de repasse representa um componente importante na prestação de serviços básicos ao cidadão.¹⁶⁰

Outra possibilidade de grande interesse para a agenda política e principalmente para os interesses eleitoreiros – embora tenha pouco impacto sobre as receitas correntes dos estados e municípios – diz respeito às transferências discricionárias, voluntárias ou negociadas que são resultado de acordos realizados entre as autoridades centrais, os demais governos subnacionais e o parlamento.¹⁶¹ ;

Elas dizem respeito ao repasse de recursos financeiros também pela União aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios que sejam oriundos de acordos e convênios, e tenham por finalidade a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três esferas de governo, desde que não se confundam com as determinações previstas constitucionalmente, não estejam contempladas em imperativos legais, nem

¹⁵⁸ ARRETCHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 2018. pp. 53-83.

¹⁵⁹ ARRETCHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 2018. pp. 53-83.

¹⁶⁰ ARRETCHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 2018. pp. 53-83.

¹⁶¹ ARRETCHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 2018. pp. 53-83.

sejam destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), conforme ressalva constante da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁶²

Apesar de esses repasses nem sempre propiciarem um equilíbrio entre necessidades e receita, é fato que boa parte do volume financeiro dos estados e municípios se deve exatamente a essas transferências. Arretche¹⁶³ detalha ainda mais a relevância desses recursos para o orçamento dos municípios brasileiros nos seguintes termos:

A capacidade de arrecadação própria dos municípios variava muito em 2010, mas a maior parte deles arrecadou diretamente menos de 200 reais *per capita*/ano. O conjunto das transferências eleva suas receitas para outro patamar: de aproximadamente mil a 5 mil reais *per capita*/ano.

A referida autora apresenta crítica bastante razoável aos variados critérios adotados para a divisão dos recursos relacionados às transferências e destaca que o federalismo fiscal precisa evoluir para um sistema de descentralização democrática que efetivamente propicie uma redução das desigualdades no acesso a serviços porque atualmente não é possível estabelecer-se uma relação concreta entre necessidades e receitas dos entes subnacionais, apesar da importância desses repasses para a subsistência da própria federação.

Mas, no que se refere ao objeto deste trabalho, em meados dos anos 2000, tem-se notícia do primeiro plano de financiamento da segurança pública por meio de transferência legal entre a União e os demais entes federados. Na ocasião, a proposta inicial destinava-se a promover o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos municípios, mas apenas aos que tivessem em seus quadros guardas municipais. Diante da ideia, inúmeros municípios se apressaram para ter esse órgão entre seus servidores, mas a medida pouco resultou em termos de estatísticas de diminuição dos números da violência, pois, como anteriormente mencionado, a inexistência de uma política estrutural e bem conduzida acerca do problema acabou levando os repasses à inocuidade de resultados.¹⁶⁴

¹⁶² ARRETICHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 2018. pp. 53-83.

¹⁶³ ARRETICHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 201, p. 73.

¹⁶⁴ LIMA, Renato Sérgio de. *et al.* **Pacto Federativo e financiamento da Segurança Pública no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

Já em 2003, a regulamentação do FNSP passou a admitir a destinação de recursos aos municípios que comprovassem adotar ações na área de segurança pública, independentemente de possuírem ou não guarda municipal. A pulverização de recursos mais uma vez se verificou já que eles serviram basicamente para o custeio, por meio dos convênios entre municípios e estados, das forças policiais, sendo relegadas a segundo plano as práticas de prevenção a partir da atuação municipal.¹⁶⁵

O ano de 2008 marca a criação do PRONASCI (Programa nacional de Segurança Pública e Cidadania), que tinha a pretensão de articular ações de segurança pública articuladas pelo governo federal com os estados e municípios com foco na prevenção, controle e repressão da criminalidade, sobretudo entre os jovens entre 15 e 29 anos e em áreas urbanas que apresentavam números elevados de CVLI (crimes violentos letais intencionais). O programa propunha-se também à qualificação dos profissionais da segurança pública, para onde se destinou a maior parte dos recursos, todavia o programa foi extinto ainda durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff.¹⁶⁶

Mas, conquanto alguns municípios tenham ações voltadas à segurança pública – especialmente à formação de guardas municipais - ainda é notório que os grandes receptores desses recursos repassados pela União continuam a ser os estados (vide tabela abaixo), denunciando que, apesar da mudança nominal de paradigmas que se tem percebido na última década sobre o protagonismo pleiteado pelos municípios, a visão da segurança pública ainda é dominada pela política de atuação das forças policiais, o que evidencia o avanço lento da solidariedade cooperativa no Brasil em matéria de segurança pública.¹⁶⁷

Ao acompanhar os dados constantes do Portal da Transparência, fica evidente a abismal diferença no percentual dos recursos efetivamente executados e que foram repassados aos estados e aos municípios. Enquanto os municípios receberam em 2019 cerca de 8,5% (oito e meio por cento) dos recursos do FNSP, os estados abocanharam mais de 90% (noventa por cento) dos valores, como se pode constatar na tabela a seguir:

¹⁶⁵ LIMA, Renato Sérgio de. *et al.* Pacto Federativo e financiamento da Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

¹⁶⁶ RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 14, São Paulo: Ago/Set de 2016.

¹⁶⁷ Lima, Patrícia Verônica Pinheiro Sales *et al.* GESTAO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, nº 2, p. 399-414, jul./dez. 2014

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FNSP PARA MUNICÍPIOS E ESTADOS DA FEDERAÇÃO

TIPO DE CONVENIENTE	VALOR CELEBRADO	VALOR LIBERADO	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO TOTAL DE VALORES LIBERADOS ATÉ O MOMENTO
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	R\$ 3.428.206.328,66	R\$ 2.864.807.181,92	90,53%
Administração Pública Municipal	R\$ 333.492.824,62	R\$ 268.536.818,55	8,49%
Fundo Público	R\$ 37.068.985,54	R\$ 28.343.118,55	0,90%
Administração Pública	R\$ 4.351.087,14	R\$ 2.737.458,42	0,09%
Agentes Intermediários	R\$ 264.239,98	R\$ 36.071,11	0,00%
Organizações Internacionais	R\$ 19.832.958,00	R\$ 0,00	0,00%
Total	R\$ 3.823.216.423,94	R\$ 3.164.460.648,55	100,00%

Fonte: Portal da Transparência – Controladoria Geral da União – CGU
Disponível em: <http://portaldatransparencia.cgu.gov.br/orgaos/30911?ano=2019>
Importa esclarecer que esses percentuais são os mesmos desde o ano de 2014.

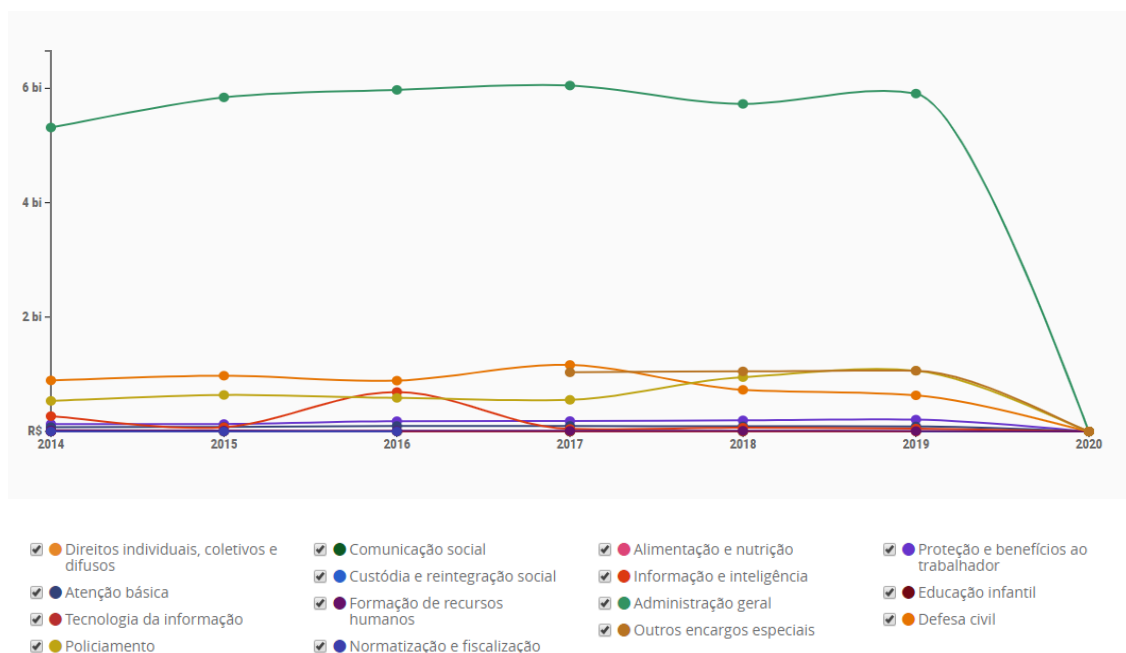
Outro aspecto que se depreende da análise dos dados é o de que a imensa maioria dos recursos repassados se destinam ao *custeio e manutenção da Administração, ao policiamento e à formação de pessoal*, o que evidencia uma *aplicação deficiente em novos investimentos e novas políticas de segurança* e reforça a ideia de que pensar em segurança pública parece limitar-se a pensar tão somente na atuação policial. Senão, vejamos:

Gestão de Segurança Pública, um tema complexo, tem que ser feita com conhecimento científico. Na linha contrária, há um acúmulo de décadas de demagogia e má politização (salvo raras e honrosas exceções). Nesse tempo, frotas de viaturas desfilaram pelas ruas das grandes cidades, sirenes ligadas, giroflex acesos, como se, enfim, por isso, alguma coisa fosse mudar. Mas, por detrás da cena para aplacar o clamor público, nenhum sistema, nenhuma proposta. Apenas mais do mesmo para obter os mesmos resultados.¹⁶⁸

O próprio Portal da Transparência e evidencia as áreas de investimento dos recursos em segurança pública preponderantemente na manutenção e custeio do sistema policial existente, como se percebe no gráfico abaixo:

¹⁶⁸ BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Um novo paradigma de segurança pública. Segurança Pública no Brasil um campo de desafios**. Edufba, Salvador: 2010, p. 63.

GRÁFICO 1 – ÁREAS DE INVESTIMENTO DOS RECURSOS EM SEGURANÇA PÚBLICA



Problema grave é a descontinuidade dos repasses, dificultando a manutenção de ações planejadas pelos municípios nessas áreas. A precariedade no diagnóstico sistêmico da violência, a necessidade de tempo para o desenvolvimento de projetos que venham a apresentar resultados mais profundos e contínuos e essa instabilidade e insubsistência de recursos acabam mantendo os municípios reféns da organização realizada pela União e das ações dos estados em relação à segurança pública, o que inegavelmente compromete a autonomia municipal e faz com que a violência sedimente suas bases na ineficiência e no imediatismo de políticas que produzem resultados superficiais e limitados para o atendimento das necessidades da sociedade brasileira já tão assolada pela violência.

É inegável que a ausência de delimitação dos direitos e deveres de cada ente federado, bem como da distribuição mais justa sobre as finanças públicas tem comprometido sensivelmente a área da Segurança Pública. A falta de regulamentação das competências concorrentes constantes do art. 23 da Constituição Federal tem fomentado uma disputa desigual e discrepante que leva à incompletude das ações públicas e à incapacidade de organização dos entes subnacionais.

Ora, se a segurança pública é “dever do Estado”, a *integração* e a *articulação política* e *financeira* precisa ser devidamente *regulamentada*, a fim de que se possam arrefecer incoerências, alastrar-se satisfatoriamente no território e promover a integração

e articulação racional dos diversos centros de poder, de modo a contemplar-se o ideal de cidadania dentro da mais ampla concepção democrática proposta pelo federalismo e enfrentando-se com competência o gigantesco desafio da contenção da escalada da violência no país, pois

(...) a democracia, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias, introduziu tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, elas parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos Direitos Humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.¹⁶⁹

No âmbito da cidade de Caruaru, por exemplo, ao se observar a realidade da Secretaria de Ordem Pública, em termos de recursos próprios, apesar de contar com uma população de mais de 400 mil habitantes, o orçamento da pasta conta com pouco mais de pouco mais de 10 milhões de reais (Anexo 2) para utilizar nas atividades referentes ao tema da segurança pública, o que é irrisório em se tratando de tema tão vasto.

Resta saber, então: ainda há disposição da população em suportar a reiteração de discursos que terceirizam responsabilidades e promovem políticas que pouco ou nada mudam a realidade da violência brasileira? A autonomia municipal continuará como mera formalidade constitucional, já que, na prática, é absolutamente podada pela imponência política e orçamentária da União?

O amadurecimento da democracia brasileira tem levado os gestores municipais a perceber o problema da violência como um fato que requer a superação de um referencial meramente policialesco no trato da violência, a fim de se adotar uma postura onde a prevenção e o controle da criminalidade sejam realizados de maneira mais profunda, duradoura e eficiente por todos os entes federados e não apenas pelos estados por meio das polícias, já que as práticas imediatistas e meramente repressivas, há muito, não demonstram capacidade concreta de produzir respostas consistentes e estáveis pautadas em uma atuação sistêmica, integrada e realista da segurança pública.

¹⁶⁹ LIMA, Renato Sérgio de. (Coordenador Geral). **Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. P. 7. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-400792-2010-9-Renato-Sergio-de-Lima.pdf> Acesso em 22 de novembro de 2019.

A concepção de um pacto federativo em que se redefina a importante participação dos municípios na gestão da segurança pública das comunidades faz-se urgente, vez que é esse ente subnacional que detém boa parte do aparelhamento necessário à promoção da segurança pública, especialmente quanto aos aspectos relativos à prevenção e, conseqüentemente, ao pleno exercício da cidadania, como já se demonstrou nessa pesquisa.

Problemas citadinos associados à insegurança requisitam uma solução que venha a ser apresentada no âmbito dessas localidades, não havendo razão para negar ou reduzir a capacidade e a responsabilidade do poder público municipal na gestão comum da segurança pública, sob o ultrapassado pretexto de ter sido essa a arquitetura político-administrativa adotada pelo legislador constituinte.

Ainda que deva permanecer no âmbito de suas competências constitucionais, não havendo falar-se, por exemplo, na substituição das polícias pelas guardas municipais – as quais detém atribuição de apoio àquelas – a atuação dos municípios pode e deve estar voltada às práticas de prevenção e amparo social, psíquico, educacional, de saúde e outros, de modo a tratar do problema da insegurança pública a partir dos fatores desencadeantes da criminalidade e para os quais se pleiteia adequado, equânime e contínuo financiamento, sobretudo dentro de uma composição cooperativa que precisa ser urgentemente revisitada e adequada aos anseios e necessidades atuais, propiciando – ao menos, é o que se espera – a partir de então, produza resultados longínquos e permanentes.

3. PUNIÇÃO E CONTROLE COMO ELEMENTOS DE UMA POLÍTICA ATUARIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Sem a pretensão de ousar descrever em curtas linhas como a punição se desenvolveu ao longo da história, sob pena de sujeitar o texto a uma anacronismo ou a uma superficialidade que não sejam capazes de levar a lugar algum, como ensina Luciano Oliveira¹⁷⁰, limita-se o objeto desse trabalho à análise mais atual do problema da sanção penal que, como é cediço, passou pela etapa dos castigos explícitos e públicos para repousar hodiernamente na realidade prática da privação de liberdade que assenta no superado argumento da ressocialização, mas que segue como esteio primordial do sistema punitivo¹⁷¹.

Como sugere Foucault¹⁷², a prisão se estabeleceu com uma roupagem de instrumento humanitário, mas transmudou-se para um mecanismo de docilização social dos indivíduos desviantes, visando primariamente adestrá-los para que pudessem retornar ao convívio de uma sociedade disciplinar.¹⁷³

Assim, embora os instrumentos de submissão do corpo, representado pelos suplícios corporais, tenham sido gradativamente substituídos, na verdade, eles o foram por outros mecanismos mais sutis de controle e vigilância como formas de disciplinamento social, por meio dos quais as vontades e desejos pessoais seriam anulados pela sujeição do indivíduo às forças institucionalizadas.¹⁷⁴

¹⁷⁰ GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 97.

¹⁷¹ FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. Vozes, Rio de Janeiro: 1999.

¹⁷² FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. Vozes, Rio de Janeiro: 1999.

¹⁷³ Cabe aqui a fundada crítica de José Luciano Góis de Oliveira, quando exorta: “É verdade que a sociedade disciplinar pintada por Foucault, com seu séquito interminável de vigilância, controle e adestramento – que, diga-se de passagem, nunca se realizou integralmente em parte alguma –, é, francamente, sinistra. Mas, permitindo-me uma liberdade com a expressão de Foucault, a sociedade indisciplinar que temos é, por outro lado, insuportável. Por que, então, não pensar o problema equacionando-o em termos de um processo civilizador? (...) Processos sociais costumam ser particulares e não facilmente transportáveis de um hemisfério a outro”.

OLIVEIRA, José Luciano Góis. Relendo ‘Vigiar e punir’. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, nº 2, ABR/MAI/JUN de 2011. pp. 334-335.

¹⁷⁴ PEDROSO, Vanessa Alexandra de Melo; JARDIM, Carlos Jair de Oliveira. O Castigo Abstrato e o Castigo Concreto: eficácia da estrutura da crueldade institucional pela ausência do direito. **Sequência**, nº 81, Florianópolis: Jan/Abr de 2019.

A prisão, na visão de Goffman¹⁷⁵, é uma dessas instituições totalizantes, onde o indivíduo é afastado da vida em sociedade e fica submetido a regulamentos que se encarregam de promover sistematicamente a mortificação do eu (*self*).

Nesse sentido, também é o ensinamento de Chaves Jr.¹⁷⁶, para quem o sistema penal tem servido apenas para impor seleção, segregação e controle social, como adiante se observa:

Talvez por isso é que se tem verificado, nos últimos anos, que o sistema penal, em lugar de prevenir futuros comportamentos delitivos, se converte em condicionante de ditas condutas, ou seja, funciona como instigador de verdadeiras carreiras criminais. A partir disso, inclusive, é possível extrair as verdadeiras (não declaradas) funções do sistema penal: a) o sistema penal cumpre a função de selecionar, de maneira mais ou menos arbitrária, pessoas dos setores sociais mais humildes, criminalizando-as, para indicar aos demais os limites do espaço social; b) o sistema penal cumpre a função de sustentar a hegemonia de um setor social sobre outro.

Para o referido autor, portanto, o sistema penal atua de forma seletiva e atende aos interesses de um estamento social que destina à punição o propósito exclusivo de reprimir e marginalizar grupos subalternos como uma forma de manutenção do poder, dissociando-se em absoluto do ideal humanitário consagrado pelo texto constitucional de 1988, que assim se contextualizava:

O contexto da década de 1980 coincide com a mudança de patamar do estado de bem-estar, em que prevalecia como pilar do sistema penal e de controle social uma política criminal inspirada nos princípios de humanidade, legalidade e utilidade, e incorporação social. O tratamento correcional apropriado tornaria possível a posterior reinserção de um infrator na sociedade, minimizando a propensão da reincidência e, desse modo, gradualmente reduzindo a ocorrência do desvio. No entanto, foram operadas mudanças no sistema de justiça criminal, segundo pressões por respostas e resultados mais rápidos e eficazes, disseminando tendências de um controle penal mais rígido, gerencialmente orientado e dirigido a grupos sociais específicos¹⁷⁷.

O cenário que se delineou ao longo dos anos pós democratização seguiu numa trajetória oposta à das políticas públicas de recuperação do criminoso as quais acabaram

¹⁷⁵ GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7ª ed., Perspectiva. São Paulo, 2008, p. 16.

¹⁷⁶ CHAVES, Jr., Airto. O controle penal dos excedentes: as funções simbólicas do direito penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**. Vol. 41, nº 114, pp. 96-97. Medellín - Colômbia. Jan/Jun de 2011.

¹⁷⁷ CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de Souza; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, nº 5. Rio de Janeiro: Set/out, 2013.

sofrendo essencial comprometimento, sobretudo em face do contraste entre a pretensão de humanização do sistema para a inserção do apenado na sociedade e o enorme incremento da população carcerária, reforçado pelo aprofundamento das práticas punitivas e da manutenção de um sistema prisional como instrumento de controle.

Seja por meio da definição de tipos penais específicos ou mesmo em virtude da concreta aplicação da lei por meio dos agentes estatais (policiais, promotores e magistrados), o sistema punitivo tem sido marcado por um subjetivismo estigmatizante e por uma indústria penal que promove a ideia de que o controle da violência e a garantia da segurança pública devem passar necessariamente pela intensificação do aprisionamento.¹⁷⁸

É certo que o tema da segurança pública envolve, dentre outros aspectos, a forma de composição do sistema punitivo, cuja estrutura no Brasil é composta pelos aparelhos policial (ostensivo e investigativo), judicial (punitivo) e executivo (prisional). Sua atuação é justificada em face da proteção legal e igualitária de bens jurídicos e do combate à criminalidade em defesa da sociedade.¹⁷⁹

Nesse contexto, a punição é tratada formalmente como elemento relevante compreendido a partir da ideia de prevenção geral¹⁸⁰ – mecanismo de intimidação de possíveis transgressores em decorrência da ameaça de pena abstratamente cominada – bem como pela proposta de prevenção especial¹⁸¹ – associada especialmente à ideia de

¹⁷⁸ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de; MANDARINO, Renan Posella Mandarino; ROSA, Larissa. Garantismo Penal para Quem? O Discurso Penal Liberal Frente à sua Desconstrução pela Criminologia. *Sequência*, nº 75, Florianópolis: Jan./Abr. de 2017.

¹⁷⁹ CHAVES, Jr., Aírto. O controle penal dos excedentes: as funções simbólicas do direito penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 41, nº 114, pp. 77-129. Medellín - Colômbia. Jan/Jun de 2011.

¹⁸⁰ Para essa teoria, “a ameaça da pena produz no indivíduo uma espécie de motivação para não cometer delitos. Ante essa postura, encaixa-se muito bem a crítica que se tem feito contra o suposto poder atuar racional do homem, cuja demonstração sabemos ser impossível. Por outro lado, essa teoria não leva em consideração um aspecto importante da psicologia do delinquente: sua confiança em não ser descoberto. Disso se conclui que o pretendido temor que deveria infundir no delinquente a ameaça de imposição de pena, não é suficiente para impedi-lo de realizar o ato delitivo”.

BITENCOURT, César. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 135.

¹⁸¹ Nesse sentido, apesar de reconhecer suas falhas, Bitencourt destaca a relevância da teoria da prevenção especial na medida de pena, “especialmente no momento de examinar as agravantes e as atenuantes que concorrem em um fato determinado”. Ao concentrar seus efeitos na personalidade do agente, a teoria “permite conhecer as circunstâncias pessoais que levaram o indivíduo a cometer o fato delitivo, facilitando, assim, uma melhor consideração sobre as possibilidades de aplicar-lhe um substitutivo penal, evitando, dentro do possível, o encarceramento”.

ressocialização de indivíduos condenados, assim dirige-se direta e exclusivamente a esses.

Não obstante ser esse o substrato normativo nominalmente legitimador da punição, é fato que sua eficácia material tem se revelado absolutamente destoante de seus primeiros fundamentos e inócua em relação ao alcance de suas finalidades declaradas, já que vem reproduzindo tão somente uma proposta idealizada e utilitária, projetando-se, na verdade, como um meio de promoção de um controle social cruel que impinge uma neutralização temporária que aparentemente atenua a sensação de insegurança, mas que, de fato, mascara a resolução desse problema e acaba funcionando como instrumento de políticas populistas, que ocultam as reais pretensões da sanção e inviabilizam ou postergam uma solução eficiente e duradoura para a realidade da violência e da criminalidade como um todo.¹⁸²

Inclusive, ao analisar a relação entre a dogmática penal e a operacionalização das normas do sistema no momento de sua aplicação, a crítica de Bechara¹⁸³ segue num sentido muito peculiar:

Sempre se afirma criticamente uma grande desconexão entre dogmática e prática penal, o que retiraria da primeira valor concreto, como instrumento de garantia do cidadão contra o poder de punir do Estado. No caso das penas, de forma totalmente distinta, a dogmática cumpre um papel claro e perverso. Não que haja uma coerência entre as finalidades dogmaticamente atribuídas à pena e sua finalidade concreta; não há tal congruência e não parece haver preocupação sobre isso. O que a dogmática faz, na verdade, é sustentar ou justificar formalmente uma prática judicial arbitrária, na medida em que a camufla, sob um suposto manto de racionalidade, como pretensão marco legítimo para a aplicação das penas.

Como se nota, portanto, no que diz respeito especificamente ao aprisionamento, é bem verdade que os problemas relacionados ao cárcere, seus fundamentos justificantes e aos objetivos da pena, não são atuais. Ao contrário, exatamente em decorrência da realidade de abusos e descasos que os envolve, a situação tomou proporção tamanha que

BITENCOURT, César. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 143.

¹⁸² CHAVES, Jr., Airto. O controle penal dos excedentes: as funções simbólicas do direito penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**. Vol. 41, nº 114, pp. 77-129. Medellín - Colômbia. Jan/Jun de 2011.

¹⁸³ BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O Sentido da Pena e a Racionalidade se sua Aplicação no Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 21, nº 41, pp. 1-31.

acabou dando ensejo ao reconhecimento pelo STF¹⁸⁴, em setembro de 2015, de sua flagrante inconstitucionalidade e desarmonia com o ideal de uma democracia cidadã albergada pelo texto constitucional de 1988, como adiante se pode evidenciar:

Após descrever a deplorável situação da população carcerária no Brasil, o relator confirmou que dela decorrem inúmeras violações de direitos

¹⁸⁴ CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferir a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, em deferir a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até sessenta dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; em indeferir as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que as deferiam; em indeferir em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, em indeferir a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Relator, que reajustou o voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente, em sessão presidida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas. Brasília, 9 de setembro de 2015. ADPF nº 347, Rel. MINISTRO MARCO AURÉLIO.

fundamentais e humanos, bem como de preceitos básicos presentes na Lei de Execução Penal (LEP - Lei n. 7.210/1984). Tais violações, de acordo com o Ministro, não impactariam, tão somente, situações subjetivas individuais, mas afetariam toda a sociedade. Portanto, conclui que, no Brasil, cárceres não servem à ressocialização.¹⁸⁵

Em uma feliz análise, o Ministro Relator Marco Aurélio esclarece que o encarceramento enfrenta o denominado “ponto cego legislativo” (*blindspot*), sustentado em dois grandes e sérios monstros que dificultam sistematicamente sua reconfiguração: a sub-representação parlamentar, já que os presos não podem votar nem ser votados; e o pouco apreço da população pelos indivíduos aprisionados, fazendo com que acabem sendo alvo de secundarização e desprezo políticos, não chegando suas necessidades ao debate parlamentar, diferentemente do que ocorre com a saúde pública, por exemplo, onde há defeitos estruturais bastante graves, mas em relação à qual

Não existe um candidato que não paute a campanha eleitoral, entre outros temas, na melhoria do sistema. Todos querem ser autores de propostas que elevem a qualidade dos serviços. Deputados lutam pela liberação de recursos financeiros em favor da população das respectivas bases e territórios eleitorais. A saúde pública sofre com déficits de eficiência, impugnados judicialmente por meio de um sem-número de ações individuais, mas não corre o risco de piora significativa em razão da ignorância política ou do desprezo social. O tema possui apelo democrático, ao contrário do sistema prisional.¹⁸⁶

Mesmo após esse importante reconhecimento jurídico feito pelo STF, infelizmente, pouco se modificou desde então, sendo imperioso admitir, no entanto, que o sistema punitivo como um todo clama pela convergência de esforços que envolvam a sociedade e todas as esferas (entes federados) e poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), no sentido de adotarem-se medidas concretas e exequíveis que permitam tratar os numerosos problemas que “bestializam o já animalesco convívio entre os aprisionados”¹⁸⁷ e fatalmente replicam na vida dos egressos desse sistema caótico e desumano, cujas sequelas haverão de ser suportadas por toda a sociedade. Senão, vejamos:

¹⁸⁵ MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *In: Revista de Direito GV*, v.15, nº 2. São Paulo: 2019, Julho de 2019.

¹⁸⁶ STF. ADPF 347. **Estado de Coisas inconstitucional**. p. 15. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308712125&ext=.pdf> Acesso em 22 de dezembro de 2019.

¹⁸⁷ PEDROSO, Vanessa Alexandra de Melo; JARDIM, Carlos Jair de Oliveira. O Castigo Abstrato e o Castigo Concreto: eficácia da estrutura da crueldade institucional pela ausência do direito. **Sequência**, nº 81, Florianópolis: Jan/Abr de 2019.

A responsabilidade por essa situação recai sobre os três poderes, em todos os níveis federais, muito embora o problema do ECI não seja de formulação e implementação de políticas públicas, ou de interpretação e aplicação da lei penal, mas da falta de coordenação institucional para sua concretização. Trata-se de uma situação de inércia ou omissão que ocasiona problemas estruturais na concretização normativa da Constituição e da legislação correlata, e nada é feito para melhorar a situação. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos quanto a perpetuação e o agravamento da situação.¹⁸⁸

Mas, apesar desse cenário deletério descrito e reconhecido pela mais alta corte do país, o fato é que a privação de liberdade como meio de sanção penal continua a ser o principal fio condutor das políticas de segurança pública, assim como paradoxalmente a violência urbana continua a ser parte integrante e crescente do cotidiano da sociedade. Os números da violência, do encarceramento e da reincidência delatam o caminho tortuoso que vem sendo traçado pelo Estado quando o tema é a segurança pública.

Diante desse contexto, entende-se importante de antemão trazer ao corpo desse singelo trabalho, alguns dos dados que demonstram as afirmações aqui tecidas, especialmente no que pertine ao fato notório de que, mesmo com a reformulação das bases democráticas no texto constitucional de 1988, a prisão continua a ser o elemento principal utilizado pelo Estado na promoção das políticas de segurança pública e de combate à criminalidade, embora o insucesso dessa prática seja evidenciado pelo contínuo crescimento da violência.

3.1 A FACE PERVERSA DO SISTEMA PRISIONAL

A relação entre política prisional e violência se vê refletida no número de presos existentes no país, o qual alcança patamares assustadores e acentua sobremaneira, dentro de uma perspectiva lógico-dedutiva, o estado de coisas inconstitucional, promovendo, por via de consequência, as mais diversas violações aos direitos humanos.

¹⁸⁸ MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *In: Revista de Direito GV*, v.15, nº 2. São Paulo: 2019, Julho de 2019.

Segundo o Infopen¹⁸⁹, cujos dados se referem ao ano de 2017, a população carcerária na soma de todas as unidades federadas seria equivalente a 706.619 mil presos. Desse quantitativo, Pernambuco contaria com 31.001 mil pessoas encarceradas.

Já, em conformidade com dados de 2018 que foram apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões 2.0, embora o número esteja subestimado em razão da insuficiência de informações de alguns estados, o Brasil contaria com mais de 602 mil presos no sistema carcerário e, somente no estado de Pernambuco, os dados levantados indicam que a população de reclusos era de 27.412 pessoas privadas de liberdade nessa unidade da federação naquele ano, o que reforça o excessivo encarceramento no país, sobretudo porque o número de vagas é inferior à demanda então existente.¹⁹⁰

TABELA 3 – NÚMERO DE PRESOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF de Custódia	Quantidade de Privados de Liberdade	Percentual
AC	6.909	1,15
AL	4.634	0,77
AM	6.394	1,06
AP	2.856	0,47
BA	16.273	2,70
CE	20.795	3,45
DF	17.431	2,89
ES	21.287	3,53
GO	17.775	2,95
MA	10.421	1,73
MG	58.664	9,74
MS	22.644	3,76
MT	9.414	1,56
PA	15.706	2,61
PB	11.826	1,96
PE	27.286	4,53
PI	4.535	0,75
PR	27.420	4,55
RJ	77.950	12,94
RN	7.427	1,23
RO	8.667	1,44
RR	2.168	0,36
RS**	177	0,03
SC	20.434	3,39
SE	4.893	0,81
SP*	174.620	29,00
TO	3.604	0,60
Não definida***	7	0,00
Total	602.217	100%

Fonte: BNMP 2.0/CNJ - 6 de agosto de 2018

* O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda não encerrou a alimentação. O T.SP, no dia 6 de agosto de 2018, já possuiu 76,5% dos presos estimados cadastrados.

** O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ainda não iniciou a implantação. Os dados constantes referem-se aos presos alimentados por outros tribunais estaduais, cujo preso encontra-se custodiado no Rio Grande do Sul e pelo Tribunal Federal da 4ª Região.

*** Não definida a unidade de custódia significa que o tribunal, quando da alimentação do cadastro, não informou o local de custódia.

¹⁸⁹ INFOPEN. **Levantamento Nacional de informações Penitenciárias**. Infopen, jun/2017; IBGE, jun/2017. <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

¹⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

Ainda, segundo o Infopen, a capacidade do sistema prisional brasileiro de receber esse elevado quantitativo de pessoas que se encontram sob a custódia do Estado brasileiro apresenta-se preocupante, vez que o *déficit* físico é enorme, como se nota no quadro abaixo, deixando claro que o descaso com a população carcerária é já uma realidade perceptível do ponto de vista numérico, submetendo essas pessoas a condições desumanas do ponto de vista do mínimo de espaço exigido (6m²), nos termos da LEP para cada preso:

TABELA 4 – CAPACIDADE DO SISTEMA e DEFICIT DE VAGAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Total de unidades ativas	População Prisional	Vagas no sistema	Déficit de vagas
AC	8	6.263	2.723	- 3.540
AL	10	7.760	3.555	- 4.205
AM	19	8.931	4.412	- 4.519
AP	7	2.806	1.526	- 1.280
BA	23	16.829	10.767	- 6.062
CE	149	26.863	13.264	- 13.599
DF	6	15.894	7.395	- 8.499
ES	34	20.060	13.646	- 6.414
GO	106	21.251	11.605	- 9.646
MA	44	8.766	6.079	- 2.687
MG	244	76.713	46.506	- 30.207
MS	46	16.774	9.426	- 7.348
MT	51	12.292	8.555	- 3.737
PA	46	16.490	8.600	- 7.890
PB	80	12.124	7.892	- 4.232
PE	78	31.001	11.944	- 19.057
PI	15	4.368	2.270	- 2.098
PR	32	50.029	18.723	- 31.306
RJ	50	52.691	29.495	- 23.196
RN	32	9.252	6.873	- 2.379
RO	50	11.394	6.028	- 5.366
RR	6	2.579	1.234	- 1.345
RS	105	36.174	25.813	- 10.361
SC	49	21.558	20.030	- 1.528
SE	9	4.888	2.975	- 1.913
SP	168	229.031	139.881	- 89.150
TO	40	3.573	2.025	- 1.548
Brasil	1.507	726.354	423.242	303.112

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho /2017

A deficiência espacial, aliada ao comprometimento de aspectos atinentes à salubridade, higiene, saúde e outros dentro do cárcere, acaba produzindo um ambiente precário, hostil, doente e desumano que, conseqüentemente, torna-se incapaz de reabilitar quem quer que seja, como atentamente observou o Conselho Nacional de Justiça:

Constatou-se, ainda, que a sanção infligida aos apenados ultrapassa os limites e o sentido da punição, de forma a tornar o Estado tão criminoso quanto aquele que confinou, na medida em que tolera esse quadro de violações sem intervir adequadamente para remediar essa realidade. O recolhimento de pessoas, via de regra, acontece em celas imundas, desprovidas de salubridade. Torturas, maus-tratos, proliferação de doenças infectocontagiosas, falta de água potável, violência sexual, a comida estragada, falta de componentes básicos de higiene pessoal, são alguns dos gravíssimos déficits apurados nas rotineiras inspeções realizadas por juízes de todo o Brasil nos presídios sob sua respectiva jurisdição. O ócio penitenciário, ademais, constitui a regra e assistências intramuros, quase inexistentes. O porvir *post* penitenciário é desesperançoso. Na grande maioria dos presídios a pessoa em situação de privação de liberdade é submetida à condição degradante: os detidos que ali se encontram estão relegados à própria sorte. Estão abaixo da dignidade que o Estado tem por princípio e imperativo categórico a obrigação de preservar.¹⁹¹

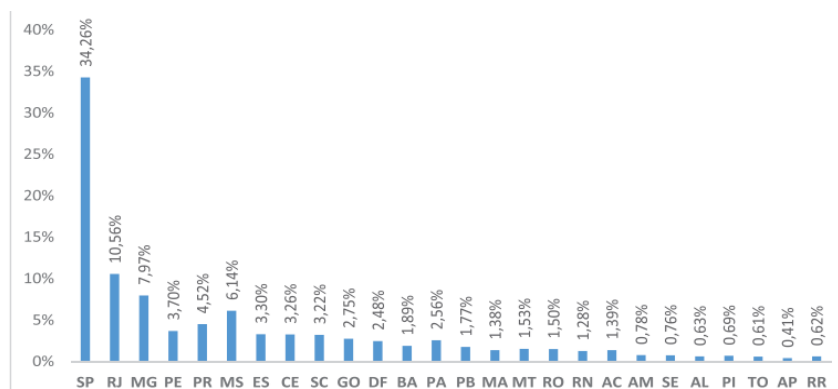
Pretendendo que se conheça um pouco mais da realidade do cárcere, a fim de tratar sobre os caminhos que vêm sendo traçados pelas políticas de segurança pública, seguem-se os números que indicam que, desse total pesquisado, cerca de 95% são homens e o restante é de mulheres, ou seja, aproximadamente 5% do total de encarcerados¹⁹², reforçando os dados de uma cultura de violência masculina e de uma estrutura patriarcal, em que os homens são frequentemente envolvidos na criminalidade, sobretudo violenta.

É bem verdade que, quando se observam os números por estado, os percentuais sofrem considerável variação, como ocorre, por exemplo, em relação ao encarceramento feminino que, no estado de São Paulo é superior a 34%, enquanto em outros sete estados do país é inferior a 1%, como se observa adiante:

¹⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Gestão. Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF**. 2017. p. 13 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

¹⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Gestão. Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF**. 2017. p. 13 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

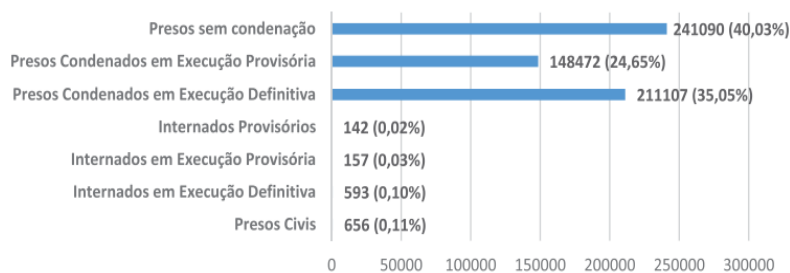
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE



Fonte: BNMP 2.0/CNJ - 6 de agosto de 2018

Nos dados levantados pelo CNJ¹⁹³, mais um número delicado indica que, cerca de 40% das pessoas reclusas estão submetidas a prisões provisórias (temporária ou preventiva), ou seja, que ainda estão aguardando julgamento, como é possível constatar-se no gráfico abaixo. Dado esse que reflete como a morosidade do Poder Judiciário corrobora para o abarrotamento do sistema prisional:

GRÁFICO 3 – PRIVADOS DE LIBERDADE POR NATUREZA DA MEDIDA



Fonte: BNMP 2.0/CNJ - 6 de agosto de 2018

¹ Cumpre anotar que, no sistema, o documento hábil à mudança da natureza da prisão sem condenação para prisão decorrente de condenação é a guia de recolhimento, de modo que são computados como presos sem condenações as pessoas que já condenadas em primeiro grau em relação às quais não foi expedida guia de recolhimento. Neste sentido o parágrafo 1º do artigo 2º da Resolução CNJ n. 113/2010 estabelece o prazo máximo de cinco dias para a expedição da guia de recolhimento definitiva ou de internação, dispondo o artigo 9º do mesmo ato normativo que a guia provisória deve ser expedida após o recebimento de eventual recurso.

Infere-se ainda, que, dos encarcerados, 74,09% estão cumprindo a pena imposta na condenação em regime fechado, enquanto outros 24,13% encontram-se em regime semi-aberto (seja por causa da progressão ou em razão da fixação desse regime *ab initio*); por fim, os que se encontram em regime aberto equivalem a 1,76% do número total de condenados.¹⁹⁴

¹⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018.** p. 41. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

¹⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018.** p. 45. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

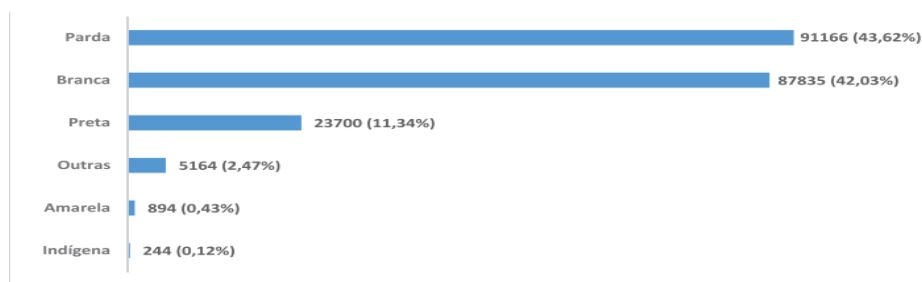
O diagnóstico informa também o tipo delitivo de maior incidência dentre os encarcerados, arrolando-se o roubo (art. 157, CPB), o tráfico de drogas (art. 33, da Lei nº 11.343/2006) e o homicídio (art. 121, CPB), como os crimes de maior recorrência. Vejamos:

Entre todos os crimes imputados às pessoas privadas de liberdade no país, 27,58% referem-se ao crime de roubo, simples ou nas suas formas agravadas, excluído o latrocínio, 24,74% ao tráfico de drogas e condutas correlatas, 11,27% aos crimes de homicídio, e 8,63% aos crimes de furto.¹⁹⁵

Na esmagadora maioria, os privados de liberdade são solteiros (78,07%) e, no que diz respeito à idade, a maior parte dos reclusos do sistema prisional brasileiro ocupa a faixa etária entre 18 e 24 anos, seguidos pelos que têm entre 25 e 29 anos.¹⁹⁶ Todavia, considerando-se a gravidade da pena dos tipos penais anteriormente mencionados e que ocorrem com maior incidência entre os presos, é possível que boa parte dos que estão nessa segunda faixa tenha praticado delitos, na verdade, quando ainda estava dentro do interregno de tempo do primeiro grupo, o que desperta preocupação com a juventude que tem se tornado alvo frequente de grupos criminosos organizados e mão de obra farta para a criminalidade e a violência.

No que pertine à cor dos enclausurados, constata-se que a maior parte deles é descrita como parda, aliás correspondendo à maior parte da população brasileira que é mestiça em decorrência da miscigenação que nos envolve, como se pode observar logo adiante:

GRÁFICO 4 – COR DOS ENCARCERADOS



Fonte: BNMP 2.0/CNJ - 6 de agosto de 2018
* classificação cor/raça segundo IBGE.

¹⁹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018.** p. 48. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

¹⁹⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018.** p. 52. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

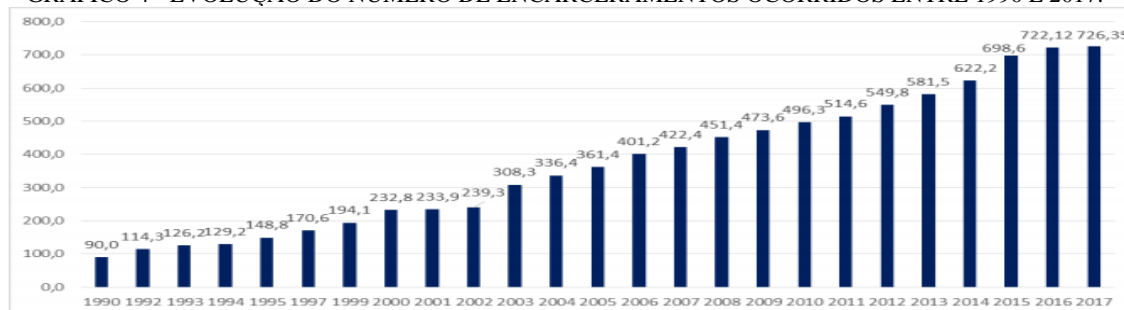
Por fim, quanto ao grau de escolaridade dos presos, a maior parte indica possuir o ensino fundamental completo (52,27%) ou incompleto (24,04%), o que revela um triste dado da nossa população carcerária, ou seja, são as pessoas que, além de ostentarem o rótulo de presidiários, na sua imensa maioria carregam a carga pesada do analfabetismo, do abandono escolar, da ausência das políticas básicas de ensino a serem promovidas como instrumento de prevenção primária por um município mais atuante.

A realidade de todos esses números revela que o cárcere apresenta peculiaridades e nuances cruéis quanto ao componente humano que é destinatário principal do sistema punitivo brasileiro: os presídios estão massivamente abarrotados de homens jovens, pardos, pobres, de baixa escolaridade e moradores das zonas periféricas, fazendo-se concluir que a prisão caracteriza-se como um instrumento seletivo, estigmatizante e de controle social, distanciando-se por completo de qualquer propósito ressocializador:

As práticas penais estão sempre inseridas num contexto político: a lei se resume a um instrumento de classe, que é feita para incidir sobre outra classe social menos favorecida. O sistema penal, por sua vez (Polícia, Magistratura, Ministério Público e o cárcere) funciona como instrumento de garantia de dominação dessas classes, caracterizada pela busca incessante dos interesses daqueles melhor situados no plano social daquele tempo.¹⁹⁷

Impende destacar que o crescimento alarmante da população reclusa se verificou mais intensamente nas últimas décadas, curiosamente e sobretudo no período pós redemocratização. Os números experimentaram uma evolução de mais de 700% entre 1990 e 2017, o que ratifica o argumento de que a política de segurança pública preponderante no Brasil sustenta-se no puro e simples incremento da prisão, sobretudo desses mesmos grupos, embora paralelamente os números da violência urbana sigam igualmente em acentuado auge, como adiante se nota:

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ENCARCERAMENTOS OCORRIDOS ENTRE 1990 E 2017.



¹⁹⁷ CHAVES, Jr., Aírto. O controle penal dos excedentes: as funções simbólicas do direito penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 41, n° 114, pp. 77-129. Medellín - Colômbia. Jan/Jun de 2011.

Os inúmeros dados acima descritos representam a realidade de um sistema combatido e que clama incessantemente por sua reformulação. Senão, vejamos:

Essas estatísticas não representam disfuncionalidades do sistema, como teimam em afirmar alguns dogmas do Direito. Esse é o sistema. Em outras palavras: a culpa não é das estrelas, do orçamento, da crise econômica, do subdesenvolvimento do Estado, como também adverte David GARLAND. A culpa é do próprio Direito, que trata de estabilizar e justificar uma realidade deliberadamente arbitrária, cruel e desumana.¹⁹⁸

Apesar da proposta do texto constitucional de 1988 que marcou a transição democrática e propôs um discurso jurídico-político de respeito à dignidade da pessoa humana, é fato que o alargamento desmedido dos números da prisão tem evidenciado a adoção pelo Brasil de uma proposta criminológica desassociada de seus fins preventivos, o que é ratificado também pelos altos índices de reincidência penal que acabam por corroborar o fato de que a reabilitação do preso tornou-se objetivo facilmente desconfigurado na imensidão de um horizonte nebuloso e distante de um processo realmente civilizador.

A reincidência, aliás, também têm sido objeto de variadas pesquisas que se debruçam para entender os fenômenos do encarceramento e do reencarceramento. É bem verdade que os trabalhos costumam se valer de referências distintas para definir seu conceito e conteúdo.¹⁹⁹

Tomando-se como referência o conceito legal previsto no ordenamento jurídico brasileiro no art. 63, do CPB²⁰⁰, a reincidência verifica-se quando “o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior”. Desse modo, o conteúdo dogmático da reincidência pressupõe a preexistência de uma sentença condenatória transitada em julgado.

Apesar da especificação legislativa, pesquisas sociológicas se utilizam de metodologias diferentes que concebem a reincidência sob outras perspectivas, posto que

¹⁹⁸ BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O Sentido da Pena e a Racionalidade de sua Aplicação no Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. V. 21, nº 41. 2017.

¹⁹⁹ SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. FATORES SOCIAIS DETERMINANTES DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.32, nº 94. São Paulo: 2017.

²⁰⁰ BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

não são uniformes e variam entre a reincidência criminal, a reincidência legal, a reincidência penitenciária e outras.²⁰¹ Senão, vejamos:

TABELA 5 – CONCEITOS SOBRE REINCIDÊNCIA

Autor	Título	Conceito de reincidência utilizado na pesquisa	Taxa de reincidência
Sérgio Adorno; Eliana Bordini	<i>A Prisão sob a Ótica de seus Protagonistas: itinerário de uma pesquisa.</i>	Reincidência criminal – mais de um crime, condenação em dois deles, independentemente dos cinco anos.	São Paulo: 29,34%.
Sérgio Adorno; Eliana Bordini	<i>Reincidência e Reincidentes Penitenciários em São Paulo (1974-1985).</i>	Reincidência penitenciária – reingresso no sistema penitenciário para cumprir pena ou medida de segurança.	São Paulo: 46,3%.
Julita Lemgruber	<i>Reincidência e Reincidentes Penitenciários no Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro.</i>	Reincidência penitenciária – reingresso no sistema penitenciário para cumprir pena ou medida de segurança. Segundo a autora: "compreende reincidente penitenciário como quem tendo cumprido (tal) pena ou (tal) medida de segurança, veio a ser novamente recolhido a estabelecimento penal para cumprir nova pena ou medida de segurança" (Lemgruber, 1989, p. 45).	Rio de Janeiro: 30,7%.
Túlio Kahn	<i>Além das Grades: radiografia e alternativas ao sistema prisional.</i>	Reincidência penal – nova condenação, mas não necessariamente para cumprimento de pena de prisão. Segundo Kahn, pode-se assumir que nos casos de crimes mais graves os conceitos de reincidência penal e reincidência penitenciária medem basicamente as mesmas coisas, uma vez que crimes graves quase sempre são punidos com prisão.	São Paulo: 50%, em 1994; 45,2%, em 1995; 47%, em 1996; na década de 1970, a taxa não passou de 32%.
Depen	Dados de 2001 para Brasil e de 2006 para Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro.	Reincidência penitenciária – considerando presos condenados e provisórios com passagem anterior no sistema prisional.	Brasil: 70%; e Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro: 55,15%.

Fonte: Pesquisa Ipea/CNI, 2013 (revisão bibliográfica).

Como é possível observar, os dados sobre a reincidência vêm sendo construídos ao longo das últimas décadas e, de fato, ainda são instáveis, mas corroboram com a assertiva sobre a incapacidade de o sistema punitivo atender ao paradigma da prevenção especial e de ser o pilar de sustentação das políticas de segurança.

Em 1989, por exemplo, Sérgio Adorno e Eliana Bordini²⁰² identificaram um patamar de 46,03% de reincidentes da Penitenciária do estado de São Paulo, sendo utilizado naquela ocasião o conceito de reincidência penitenciária. Já em 1991, os mesmos pesquisadores, trabalhando com o conceito de reincidência criminal, identificaram um índice de recidiva na ordem de 29,34%.

²⁰¹ SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. FATORES SOCIAIS DETERMINANTES DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL: o caso de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.32, nº 94. São Paulo: 2017.

²⁰² ADORNO, Sérgio e BORDINI, Eliana Blumer T. **Reincidência e Reincidentes Penitenciários**. São Paulo: 1974-1985. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2016/07/Reincid%C3%A2ncia-E-Reincidentes-Penitenc%C3%A1rios-Em-S%C3%A3o-Paulo-1974-1985.pdf>. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

Em 1988, Julita Lemgruber²⁰³ acompanhou 8.269 homens e 251 mulheres presos e a reincidência penitenciária constatada foi de 30,7% (sendo 31,3% para homens e 26% para mulheres).

Em 2001, levando-se em consideração a ideia de reincidência prisional (que acaba sendo sobrestimada), o Ministério da Justiça, por meio do DEPEN alegou que a reincidência em 1998 seria de 70%. Enquanto, em 2008, o mesmo DEPEN indicou que a taxa de reincidência seria de 33,01%.²⁰⁴

Em 2008, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário afirmou que a taxa de reincidência variava entre 70% a 80% a depender da unidade da Federação (UF), embora nenhuma pesquisa tenha sido realizada no intuito de confirmar a veracidade da informação que tomou como referência apenas os dados fornecidos pelas unidades prisionais.²⁰⁵

Como se nota, o importante trabalho apresentado pelos pesquisadores do IPEA demonstrou que

(...) as taxas de reincidência calculadas pelos estudos brasileiros variam muito em função do conceito de reincidência trabalhado. Os números, contudo, são sempre altos (as menores estimativas ficam em torno dos 30%). Esse grave problema tem levado o poder público e a sociedade a refletirem sobre a atual política de execução penal, fazendo emergir o reconhecimento da necessidade de repensar essa política, que, na prática, privilegia o encarceramento maciço, a construção de novos presídios e a criação de mais vagas em detrimento de outras políticas.²⁰⁶

Assim, ao se pensar o cárcere como uma resposta à criminalidade que, além de outras razões, também não se evitou pela falta ou insuficiência de políticas de segurança pública de natureza preventiva (primária, secundária e terciária), fatalmente será necessário pensar de que modo o crime deverá ser enfrentado, bem como de qual forma

²⁰³ JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos. **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 04, nº 07, Jan. a Jun/2016.

²⁰⁴ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015, p. 12. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

²⁰⁵ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015, p. 12. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

²⁰⁶ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015, p. 12. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

o indivíduo condenado pela prática delitiva deverá ser encarcerado e como deverá retornar ao seio da sociedade.

Diante dos números do encarceramento e da recidiva penal, é inevitável indagar sobre o que realmente dá legitimidade à sanção penal. Como a sanção penal pode existir sem ofender os direitos humanos? A sociedade pode abrir mão da sanção penal ou ela ainda se configura como um mal necessário?

Ora, é fato que há indivíduos que, embora sujeitos ao mesmo ordenamento, pelas mais variadas razões acabam não se submetendo às limitações impostas por lei à sociedade, pelo que acabam sendo submetidos pela força estatal às consequências correspondentes aos seus atos. Todavia, ainda assim, a prisão como resposta ao crime não pode ser confundida com uma concessão autorizativa de supressão ou aniquilamento do indivíduo e de sua condição humana, o que deslegitima a força do Estado. Mas, diante dos números crescentes da violência, do encarceramento e da reincidência penal como já apresentado neste trabalho e ainda, em virtude de uma ressocialização cada vez mais distante e meramente nominal é inevitável indagar-se sobre o que, de fato, tem justificado a manutenção da prisão como objeto de uma política de segurança pública. É o que se pretende abordar no próximo tópico.

Essa também é a observação feita por Garland²⁰⁷ sobre o pensamento que denota a realidade social contemporânea em torno da privação de liberdade:

Em nítido contraste com a sabedoria convencional do período passado, a opinião dominante agora é a de que "a prisão funciona" - não como um mecanismo de reforma ou de reabilitação, mas como instrumento de neutralização e de retribuição que satisfaz as exigências políticas populares por segurança pública e punições duras.

Assim, como se percebe, a lógica e o discurso do aprisionamento renovam-se e reinventam-se para infelizmente dar prevalência à *vindicta* e transitar por uma perspectiva excludente, em cujo cotidiano se têm desencadeado dificuldades e práticas desumanas significativas que inviabilizam ou, ao menos, embaraçam substancialmente qualquer projeto ressocializador. Aliás,

A ideologia propagada pela indústria penal é a de que o público deve ser protegido contra a violência dos criminosos, sob o argumento, altamente reproduzido pelo senso-comum, de garantir a segurança jurídica da coletividade. A perpétua sensação de crise auferida pelos anseios populares e o medo incutido na sociedade (em parte provocados e dramatizados pela mídia e os meios de comunicação em massa)

²⁰⁷ GARLAND, David. **A cultura do controle: crimes e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 59.

disseminam o paradigma do fracasso na justiça criminal ("nada funciona"), ou seja, influenciadas pelos resultados da crescente taxa de criminalidade e também por um espreado sentimento de desilusão e pessimismo, as instituições passaram a ser vistas como ineficientes ou contraproducentes.²⁰⁸

A impossibilidade de medir-se a eficiência da função intimidatória da pena, associada aos números elevados dos índices da reincidência, evidenciam que o desencorajamento buscado com a prisão padece de robustez capaz de legitimar o sistema penal. O mesmo se diga em relação à ideia de justa retribuição, cuja realidade não se rende a critérios objetivos e submete os indivíduos ao crivo judicial. A crise do sistema punitivo fez com que se buscassem argumentos capazes de dar legitimidade ao confinamento como elemento fundamental de uma política gerencialista de segurança pública.

As teorias criminológicas clássicas compreendiam o crime como a desobediência a uma imposição do soberano; já as teorias sociológicas atribuíam a um determinismo social o fenômeno da criminalidade; por sua vez, o “modelo neoliberal” abandona o tempo presente e se ocupa do problema da criminalidade em uma perspectiva futura, procurando antecipar suas possibilidades. O discurso ressocializador passa a ser compreendido como uma prática obsoleta e o foco das políticas criminais se afasta das causas delitivas e passa a incidir sobre as disfunções que geram a conduta criminosa. Na lógica atuarial a preocupação

passa a ser detectar e, a partir disso, redesenhar situações consideradas criminógenas, de modo a reduzir as oportunidades para que o crime viceje. Em outras palavras, a Política Criminal passa a se orientar mais pela ideia de conter o temor da criminalidade do que efetivamente reduzir as taxas de delinquência (BRANDARIZ GARCÍA, 2007; 2014a).²⁰⁹

Essa reformulação da proposta criminológica contemporânea finca suas raízes na ideia de que as ações criminosas são eventos normais dentro do processo civilizatório e somente ocorrerão na ausência de mecanismos de controle (como a prisão) e de alvos

²⁰⁸ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de; MANDARINO, Renan Posella Mandarino; ROSA, Larissa. Garantismo Penal para Quem? O Discurso Penal Liberal Frente à sua Desconstrução pela Criminologia. **Sequência**, nº 75, Florianópolis: Jan./Abr. de 2017.

²⁰⁹ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Política criminal atuarial: contornos biopolíticos da exclusão penal. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 08, nº 3, 2017, p. 2043.

atrativos. Ao analisar essa nova moldura da política criminológica que vem ganhando força desde a década de 70 nos EUA e Grã-Bretanha, Garland²¹⁰ esclarece que

As teorias que agora informam o pensamento e a ação oficiais são teorias de controle de várias espécies, que concebem a delinquência como problema não de privação, mas de controle inadequado. (...) Cada vez mais, a criminologia contemporânea vê o crime como um aspecto normal, rotineiro, lugar-comum da sociedade moderna, sendo tais crimes praticados por indivíduos normais em seus intentos e propósitos. No ambiente penal, este modo de pensar tem ensejado o recrudescimento de políticas de retribuição e intimidação, na medida em que afirma que delinquentes são atores racionais, refratários aos mecanismos de inibição e totalmente responsáveis por seus atos criminosos.

Como ensina Maurício Stegemann Dieter²¹¹, enquanto o modelo clássico adotava a política de punir os indivíduos para reabilitá-los, a criminologia atuarial propõe-se a “gerenciar grupos”, “sua finalidade não é combater o crime – embora saiba se valer dos rótulos populistas, quando necessário – mas identificar, classificar e administrar segmentos indesejáveis na ordem social”.

O discurso atuarial contempla a prisão como uma “instituição necessária para a incapacitação seletiva de certos indivíduos antissociais, identificados e classificados por instrumentos atuariais conforme o perfil de risco ou perigosidade que representam”²¹².

Essa incapacitação subjaz numa lógica econômica em que seria adequado prender menos, mas prender bem, a partir de rigorosos mecanismos de controle por um baixo custo. Assim, a finalidade primordial do sistema punitivo é neutralizar de modo eficiente os denominados “*predadores sociais*” e com baixo investimento.²¹³

²¹⁰ GARLAND, David. **A cultura do controle: crimes e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 61.

²¹¹ DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012, p. 8. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

²¹² DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012, p. 16. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

²¹³ DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012, p. 86. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>.

No dizer de Dieter²¹⁴, o gerencialismo atuarial percorre três momentos: inicialmente, promove-se a *identificação* dos indivíduos a partir de um “perfil de risco”; em seguida, *classificam-se* esses indivíduos, a fim de selecionar os que podem ser considerados “perigosos” ou de “alto risco”; e, por fim, estabelecem-se os mecanismos de *neutralização* sem qualquer preocupação com a ressocialização. A política atuarial se revela, portanto, como um modelo de adaptação do indivíduo por meio do qual não há a mínima pretensão em reabilitar o indivíduo. Mas o fato é que o indivíduo se sujeita à prisão e deverá ser devolvido ao seio da sociedade quando de seu cumprimento, como adiante se verá.

3.2 REINTEGRAÇÃO²¹⁵ COMO UMA PROPOSTA REALISTA

Como já se pretendeu demonstrar nesse trabalho, intensas discussões giram em torno da punição de um homem por seu semelhante e as respostas às inúmeras indagações seguem sendo produzidas sem que uma solução pacífica tenha se construído. Em decorrência disso, a ciência segue buscando identificar racionalmente qual a essência da sanção, bem como por que e para que se pune. Não se ousa com esse trabalho delimitar as fronteiras de tais questionamentos. Busca-se tão somente tratar das políticas de segurança pública na perspectiva de uma proposta alternativa humanista e, portanto, pautada num minimalismo penal, onde os municípios sejam chamados a partilhar ações capazes de, ao menos, atenuar os problemas causados pelo encarceramento e pela violência, o que requer inevitavelmente que se transite pelo terreno pantanoso do sistema punitivo e de suas finalidades.

As críticas ao exercício do poder de punir justificam-se sobretudo diante da imperiosa relevância que se deve destinar à matéria, a fim de que, uma vez autorizado a agir, não possa o Estado abusar de sua prerrogativa, levando-o a descambar para o mais puro e odioso arbítrio, dando vazão a uma vingança desmedida, desigual e ilegítima contra o cidadão.

%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

²¹⁴ DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história**. 2012, p. 111. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

²¹⁵ EXPLICAR O CONCEITO DE BARATTA.

É bem verdade que esse tema ganha especial destaque em países da América Latina, dentre eles, o Brasil, especialmente por se tratar de um território onde a democracia é embrionária e ainda se encontra em processo de transição.

Um dos aspectos que marcam o sistema penal brasileiro é o da frequente importação de modelos punitivos de países cujas realidades sócio-econômicas e políticas são essencialmente diversas da brasileira, o que tem servido à manutenção de estruturas desiguais, à imposição de punições severas, à marginalização social e à dificuldade de superação de uma postura autoritária pautada numa política de encarceramento massivo e de controle social.²¹⁶

É fato que, como elucida Hans Schultz²¹⁷, a sanção não pode ser confundida com um acontecimento metafísico ou que encerra um fim em si mesma, já que se trata de “uma amarga necessidade de uma sociedade imperfeita”, cuja ausência, para muitos, tornaria impossível a convivência num ambiente de pessoas tão plurais e heterogêneas.

Como ensina Foucault²¹⁸, “conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa quando não inútil. E, entretanto, não ‘vemos’ o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão”.

Em sentido diametralmente oposto, no entanto, abolicionistas penais veem na punição a imposição vertical de um jugo desproporcional e inócuo que deslegitima todo o sistema punitivo, reforçando sua desumanidade e, portanto, sua desnecessidade. Vejamos:

Críticas ao sistema criminal, ou seja, aos textos legislativos, à atividade dos tribunais e da polícia, ao sistema penitenciário e a outros serviços que, como aparato burocrático, possuem uma lógica interna que os induz a "produzir" o que é mais possível em relação aos atos qualificados de crimes e seu tratamento, deveria levar, não a uma extensão do escopo dos meios tradicionais de política criminal, em particular à privação de liberdade, mas a uma redução drástica desses meios com uma perspectiva abolicionista.²¹⁹

²¹⁶ AMARAL, ÉRICA Babini Lapa do. **Teoria dos bens jurídico-penais: critério retórico de justificação do poder – uma abordagem criminológica**, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3762/1/arquivo153_1.pdf. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

²¹⁷ POLAINO NAVARRETE, Miguel. *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I, 5. Ed. Barcelona: Bosch, 2004, p. 71.

²¹⁸ FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. Vozes, Rio de Janeiro: 1999, p. 252.

²¹⁹ “*La crítica del sistema penal, esto es, de los textos legislativos, de la actividad de los tribunales y de la policía, del régimen penitenciario y otros servicios que, en cuanto aparatos burocráticos, tienen una lógica interna que los induce a «producir» lo más posible en relación con los hechos calificados de delitos y su tratamiento, debería conducir, no a una extensión del campo de*

Ocorre que, não obstante o sistema punitivo funcionar como um remédio doloroso sujeito a fundadas críticas, sua supressão não parece ser, no momento atual, uma medida plausível num curto espaço de tempo, o que impõe uma busca contínua de argumentos que possam atribuir-lhe alguma legitimidade.

Nessa esteira, os minimalismos penais surgem como alternativa mais aproximada de um ideal democrático, de modo que, apesar de corroborarem com a ideia de deslegitimidade do sistema penal nos moldes em que ele se encontra atualmente, as teorias propõem-se a buscar fundamentos que se sustentem nos ideais humanistas, capazes de fomentar uma política que amenize o sofrimento provocado pela pena.

Nesse sentido, ao tratar sobre a perspectiva de minimalismo do sistema punitivo, inicialmente Érica Babini²²⁰ apresenta crítica pontual sobre uma de suas vertentes, qual seja, a proposta de minimalismo garantista de Ferrajoli, cuja visão “não se debruça na realidade para avaliar os custos sociais de seu exercício”, o que implica uma falha metodológica que parte da separação entre a teoria e a realidade. Além disso, incorre no equívoco de atribuir à força da letra da constituição uma miraculosa capacidade de arrefecer o arbítrio e a força do autoritarismo estatal, como ensina Pestana²²¹:

Enquanto atitude ético-política que centra o discurso jurídico na reivindicação de direitos, de liberdades e de garantias, tal movimento preocupa-se mais em alardear suas convicções, sem, contudo, realizá-las. A prática – vale dizer, o compromisso com a mudança real de comportamento do campo jurídico, inclusive rompendo com as abstrações liberais contidas na lei – não se destaca nesse movimento. O garantismo inscreve-se, portanto, nesse universo discursivo que timidamente propugna pela consolidação democrática por meio, simplesmente, do respeito à Constituição.

aplicación de los medios tradicionales de la política criminal, en particular la privación de libertad, sino a una drástica reducción de estos medios con una perspectiva abolicionista”.

HULSMAN, Louk e CELIS, Jacqueline Bernat de. **Sistema Penal Y Seguridad Ciudadana: hacia una alternativa.** Ariel Derecho, S.A. Barcelona: 1984. p. 136.

²²⁰ AMARAL, ÉRICA Babini Lapa do. **Teoria dos bens jurídico-penais: critério retórico de justificação do poder – uma abordagem criminológica.** 2009, p. 171. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3762/1/arquivo153_1.pdf. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

²²¹ PASTANA, Débora. **Justiça Penal Autoritária e Consolidação do Estado Punitivo no Brasil.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, nº 32, fev. 2009, p. 129. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n32/v17n32a08.pdf>

Entendendo ser mais adequado ao tratamento da realidade latino-americana, Babini²²² destaca o minimalismo traçado por Zaffaroni, o qual percebe “uma crise estrutural do sistema penal, cujo fim será a abolição do sistema, sendo o minimalismo uma alternativa de transformação de uma realidade marginal latino-americana”, onde se enfatiza o respeito aos direitos humanos. A adoção da pena ainda se revela indispensável em determinados casos restritos (terrorismo, por exemplo), devendo a sanção penal atuar de modo subsidiário e, portanto, como *ultima ratio*. Para Zaffaroni,

o direito penal mínimo é, de maneira inquestionável, uma proposta a ser apoiada por todos os que deslegitimam o sistema penal, não como meta insuperável e, sim, como passagem ou trânsito para o abolicionismo, por mais inalcançável que este hoje pareça; ou seja, como um momento do ‘*unfinished*’ de Mathiesen e não como um objetivo ‘fechado’ ou ‘aberto’. O sistema penal parece estar deslegitimado tanto em termos empíricos quanto preceptivos, uma vez que não vemos obstáculos à concepção de uma estrutura social na qual seja desnecessário o sistema punitivo abstrato e formal, tal como o demonstra a experiência histórica e antropológica.²²³

A busca de fundamentos para o poder punitivo incorporou finalidades racionais às penas, que, ao longo dos tempos, vêm sendo identificadas. Como já se afirmou nessa dissertação, a perspectiva constitucional humanista pautou o processo de transição democrática, sendo essa a opção normativa do texto constitucional de 1988 ao reconhecer que a dignidade da pessoa humana é fundamento (art. 1º, III, CF²²⁴) do regime democrático de Direito adotado pela federação brasileira.

Essa compreensão é reforçada ao longo de todo o texto maior, quando, por exemplo, define que a ordem econômica deve ser projetada no sentido de propiciar a todos uma existência digna (art. 170, da CF); ou quando desautoriza a prática da tortura, ou a imposição de penas cruéis, da pena de morte, além de outras (art. 5º, III e XLVII, da

²²² AMARAL, ÉRICA Babini Lapa do. **Teoria dos bens jurídico-penais: critério retórico de justificação do poder – uma abordagem criminológica**. 2009, p. 181. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3762/1/arquivo153_1.pdf. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

²²³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de: Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 106.

²²⁴ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

CF); ou quando estabelece que incumbe à família, sociedade e Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente uma vida digna (art. 227, da CF); ou, enfim, em inúmeras outras prescrições de seu vasto conteúdo onde resta evidente a necessidade de ater-se o Estado à preservação da dignidade humana e isso repousa, inclusive, sobre a forma de punição eleita e sobre o tratamento que se deve destinar ao punido, por mais horrenda que tenha sido sua prática criminosa e ainda que o Estado tenha a prerrogativa de sancionar sua conduta²²⁵. O próprio Ferrajoli²²⁶, ao tratar da desumanidade da pena, assevera que

o valor da pessoa humana impõe uma limitação fundamental em relação à qualidade e à quantidade da pena. É este o valor sobre o qual se funda, irredutivelmente, o rechaço da pena, das penas corporais, das penas infames e, por outro lado, da prisão perpétua e das penas privativas de liberdade excessivamente extensas. Devo acrescentar que este argumento tem um caráter político, além do moral: serve para fundar a legitimidade do Estado unicamente nas funções de tutela da vida e os demais direitos fundamentais; de sorte que a partir daí, um Estado que mata, que tortura, que humilha um cidadão não só perde qualquer legitimidade, senão que contradiz sua razão de ser, colocando em nível dos mesmos delinquentes.

Assim, desde que dentro de uma concepção humanitária, conquanto questionável em fundamentos, finalidades, rigor e efeitos deletérios que produz, infelizmente é inegável também que a sociedade não parece ter evoluído a ponto de permitir-se abdicar desse controverso instrumento colocado nas mãos do Estado para a repressão ao crime.

Nesse imbróglio acerca da legitimidade do sistema punitivo que, por vezes enseja o choque entre o que se pretende e o que se operacionaliza, no mister de justificar suas escolhas punitivas e conferir-lhe caráter humanizador, o Estado busca promover em seu discurso oficial a ideia de que a pena é fundamental à harmonia social e, além do aspecto da retribuição, também tem o condão de ressocializar o indivíduo, supostamente devolvendo-o à sociedade devidamente restaurado e possibilitando seu retorno ao convívio com seus pares.

Muitas são as razões para rechaçar a retórica da ressocialização, mas reconhece-se essa perspectiva como um elemento de contraponto à função meramente retributiva e

²²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

²²⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.318.

que pode conferir à prisão alguma pretensão humanista nos moldes do que propugna a Constituição Federal.²²⁷

É fato que, infelizmente, enquanto a pressa em prender segue produzindo os mais variados efeitos sobre a vida do indivíduo recluso, assim como também sobre sua família e sobre a sociedade em geral, a prática da ressocialização transita distante das ações que deveriam ser promovidas pelo Estado enquanto detentor do direito de punir ou são realizadas de modo insuficiente.

A finalidade ressocializadora da pena, ao menos formalmente, encontra supedâneo legislativo e se reconhece nos termos do que dispõe a Exposição de motivos do CPB, como adiante se nota:

Item 35. A decisão será, no entanto, provisória, já que poderá ser revista no curso da execução. A fim de humanizar a pena privativa da liberdade, adota o Projeto o sistema progressivo de cumprimento da pena, de nova índole, mediante o qual poderá dar-se a substituição do regime a que estiver sujeito o condenado, segundo seu próprio mérito. A partir do regime fechado, fase mais severa do cumprimento da pena, possibilita o Projeto a outorga progressiva de parcelas da liberdade suprimida.

Item 37. Sob essa ótica, a progressiva conquista da liberdade pelo mérito substitui o tempo de prisão como condicionante exclusiva da devolução da liberdade.²²⁸

Evidencia-se pelos itens acima que a pretensão do legislador reformador se deu no sentido de reconhecer a necessidade de a individualização da pena ser aferida a partir de “critérios mais abrangentes e precisos”, deixando de ater-se o julgador exclusivamente ao *quantum* de pena no momento de sua imposição.

²²⁷ Si la pena no es una cuestión de principios, un imperativo categórico (139), un resorte dialéctico (140), un remedio mágico que restaura el orden jurídico violado y el señorío del Derecho (141) o que permite la sublime reconciliación del delincuente consigo mismo y con la sociedad (142); si la pena es una «amarga necesidad», que se justifica por los cometidos de prevención que desempeña, es obvio que la «resocialización» aparece, conceptualmente, como una alternativa válida. MOLINA, ANTONIO GARCIA-PABLOS DE. *La supuesta función resocializadora del Derecho penal: utopia, mito y eufemismo*. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, ISSN 0210-3001, Tomo 32, fac. 3, Set./Dez, 1979, pp. 645-700, p. 676.

²²⁸ BRASIL. *Exposição de Motivos do CPB*. 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

Ainda, dentro do mesmo mencionado texto, infere-se da redação do item 61 que “as penas devem ser limitadas para alimentarem no condenado a esperança da liberdade e a aceitação da disciplina, pressupostos essenciais da eficácia do tratamento penal”.²²⁹

Concepção semelhante também foi inserta na redação do art. 33, § 2º, do CPB, donde se depreende que “as penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado...”.

Ao instituir legalmente um sistema de progressão que deveria possibilitar ao condenado cumprir sua pena em etapas evolutivas de modo que a restauração de sua liberdade pudesse ocorrer antes mesmo do tempo final da pena imposta no decreto condenatório, denota que textualmente, o sistema punitivo, no ambiente de transição de um estado ditatorial para um estado social acenava no sentido de conferir à pena um caráter que fosse além de sua repercussão retributiva. Em consonância com esse novo paradigma constitucional, a Lei de Execuções Penais²³⁰ trouxe as seguintes considerações acerca do cumprimento de pena:

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz (...).

Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena.

Os dispositivos acima transcritos evidenciam que formalmente a pena deveria materializar-se em um instrumento gradual de ressocialização, desprezando-se a ideia de exclusiva expiação ou de mera retribuição.

Assim, uma vez imposta a sanção, o condenado seguirá sua “*via crucis*” numa perspectiva de progressão dos regimes, partindo dos mais severos aos menos rigorosos até que possa ser reintegrado à sociedade quando do cumprimento integral de sua pena. Em recente alteração legislativa, os percentuais de tempo para que se autorize a progressão passaram a ser ainda mais rigorosos, embora ainda se preserve a ideia de progressão.²³¹

²²⁹ BRASIL. **Exposição de Motivos do CPB**. 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

²³⁰ BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em 12 de outubro de 2019.

²³¹ BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art4. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

Essa clara orientação sobre a finalidade da pena consta também do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o qual assevera que “o regime penitenciário consistirá em um tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e reabilitação normal dos prisioneiros”.²³²

No mesmo sentido, o art. 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos esclarece que “as penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados”.²³³

Curiosamente, apesar dessas assertivas, o conjunto legislativo penal brasileiro, contrariando a ideia de um Direito Penal mínimo, deu espaço, por exemplo, à Lei 8.072/90 (Lei de Crimes Hediondos), cuja redação inicialmente propunha que a pena fosse cumprida integralmente em regime fechado, incorrendo em distorção essencial da finalidade de ressocialização do condenado, pelo que o STF, exercitando controle *sui generis* de constitucionalidade por via de defesa, reconheceu a inconstitucionalidade²³⁴

²³² BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Art. 10, item 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²³³ CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Art. 5º, 6. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²³⁴ PENA — REGIME DE CUMPRIMENTO — PROGRESSÃO — RAZÃO DE SER. A progressão no regime de cumprimento da pena, nas espécies fechado, semiaberto e aberto, tem como razão maior a ressocialização do preso, que, mais dia ou menos dia, voltará ao convívio social. PENA — CRIMES HEDIONDOS — REGIME DE CUMPRIMENTO — PROGRESSÃO — ÓBICE — ART. 2º, § 1º, DA LEI 8.072/1990 — INCONSTITUCIONALIDADE — EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL. Conflita com a garantia da individualização da pena — art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal — a imposição, mediante norma, do cumprimento da pena em regime integralmente fechado. Nova inteligência do princípio da individualização da pena, em evolução jurisprudencial, assentada a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/1990. [HC 82.959, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 23-2-2006, DJ de 1º-9-2006.] A CF/1988, ao criar a figura do crime hediondo, assim dispôs no art. 5º, XLIII: (...). Não fez menção nenhuma à vedação de progressão de regime, como, aliás — é bom lembrar —, tampouco receitou tratamento penal *stricto sensu* (sanção penal) mais severo, quer no que tange ao incremento das penas, quer no tocante à sua execução. (...) Evidente, assim, que, perante a CF/1988, o princípio da individualização da pena compreende: a) proporcionalidade entre o crime praticado e a sanção abstratamente cominada no preceito secundário da norma penal; b) individualização da pena aplicada em conformidade com o ato singular praticado por agente em concreto (dosimetria da pena); c) **individualização da sua execução, segundo a dignidade humana** (art. 1º, III), o comportamento do condenado no cumprimento da pena (no cárcere ou fora dele, no caso das demais penas que não a privativa de liberdade) e à vista do delito cometido (art. 5º, XLVIII). Logo, tendo predicamento constitucional o princípio da individualização da pena (em abstrato, em concreto e em sua execução), exceção somente poderia ser aberta por norma de igual hierarquia nomológica. (HC 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, voto-vista do Min. Cezar Peluso, P, j. 23-2-2006, DJ de 1º-9-2006).

do então art. 2º, da referida lei, editando, inclusive, em seguida, a Súmula Vinculante nº 26 que assim dispõe:

Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.²³⁵

Como é perceptível, a decisão e a súmula proferidas pelo Pretório Excelso evidenciam a ofensa da referida legislação repressiva aos princípios da individualização da pena e da dignidade humana, contrariando a opção do ordenamento brasileiro pelo cumprimento gradual da sanção, para fins de atingimento de algum propósito ressocializador.

Na pretensão de endurecer a política criminal contra o crime organizado, outro retrocesso perpetrado pelo Estado brasileiro quanto à concretização da função de ressocialização traduziu-se no denominado Regime Disciplinar Diferenciado, por meio do qual se impõe tratamento de intenso rigor a determinados presos, representando o que Silva Sanchez²³⁶ chama de Direito Penal de terceira velocidade que implica a “privação da liberdade e a suavização ou eliminação de direitos e garantias penais e processuais”, o que mais uma vez denota contraposição ao ideal normativo de reintegração social e segue em sentido diametralmente oposto à pretensa humanização do sistema punitivo.

Contradições e confusões dessa ordem expõem o descaso ou a dificuldade do Estado brasileiro no regramento e na adoção de políticas públicas eficientes que concretamente possam promover a ressocialização do penalmente condenado e, por via de consequência, possam legitimar a opção política pelo encarceramento. Essa compreensão deveria nortear o legislativo, o executivo e o Judiciário, respectivamente, quando da cominação, aplicação e execução da pena, claramente inadmitindo-se que a pena desconsidere as especificidades de cada caso e de cada indivíduo, sob pena de ofender-se a dignidade da pessoa humana e de estar-se conferindo ao Estado poder excessivo para o qual não dispõe de legitimação.²³⁷

²³⁵ STF. **Súmula Vinculante nº 26.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1271>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

²³⁶ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais.** Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2002, p. 55.

²³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 6ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

As incongruências entre o discurso jurídico-penal, a forma de distribuição de competências entre os entes federados para a regulamentação e regência do cárcere e para a concretização de políticas de segurança pública acentuam as dificuldades de funcionamento das instituições prisionais, como se constata adiante:

Ressalte-se que, desde 1988, a competência legislativa sobre o gerenciamento do sistema prisional se encontra partilhada entre a União e os estados membros. Competindo à União definir os parâmetros gerais para o funcionamento das instituições prisionais e, aos estados, suplementá-los a partir das demandas locais. Por fim, frise-se que a Constituição de 1988 não incluiu os estabelecimentos prisionais no grupo das instituições encarregadas de zelar pela segurança pública, como o fez em relação às instituições policiais. Entretanto, a Carta Constitucional também não definiu qual seria o papel da pena de prisão em nossa sociedade. A implicação imediata do "não lugar" reservado ao aprisionamento no texto constitucional é que o sistema prisional brasileiro se encontra constituído por matrizes teóricas que versam sobre a ressocialização do interno penitenciário, mas, ao mesmo tempo, também organiza suas rotinas de serviço intramuros a partir da lógica que prevê o isolamento e o controle absoluto da vida do encarcerado. Em outras palavras, as práticas de serviços institucionais negam, diuturnamente, a justificativa teórica que legitima o uso da pena de prisão em nossa sociedade.²³⁸

Percebe-se, portanto, que a execução da pena para fins de ressocialização do enclausurado não tem sido encarada a partir de seus fundamentos justificadores nem tem sido observada dentro de uma perspectiva dinâmica, multidisciplinar, individual e eficiente de modo a realizar-se clara distinção entre a pena que massifica, marginaliza, neutraliza e estigmatiza²³⁹, daquela que somente como último recurso se impõe e que, na retórica do discurso jurídico, sugeriria uma concreta reconfiguração da biografia do ser humano, proporcionando-lhe tratamento penal capaz de trazê-lo de volta ao convívio social, nos moldes da legitimidade que teria sido conferida ao Estado Constitucional e Democrático de Direito, respeitando-se sua condição de sujeito digno de humanos direitos.

Não obstante sejam inúmeras as controvérsias que incidem sobre a pena como resposta do Estado às infrações, a narrativa e as políticas públicas seguem pautando suas

²³⁸ SILVA, Anderson Moraes de Castro e. Do império à república considerações sobre a aplicação da pena de prisão na sociedade brasileira. **Revista Epos**, vol. 3, nº 1. Rio de Janeiro: jun., 2012, versão *online*. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-700X2012000100004. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

²³⁹ GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação de identidade deteriorada**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

assertivas e ações na ideia de se tratar a prisão de um mecanismo legítimo instituído sob a perspectiva da prevenção (geral e especial) e da retribuição, como esclarece Santos²⁴⁰:

O Sistema de Justiça Criminal, operacionalizado nos limites das matrizes legais do Direito Penal, realiza a função declarada de garantir uma ordem social justa, protegendo bens jurídicos gerais e, assim, promovendo o bem comum. Essa função declarada é legitimada pelo discurso oficial da teoria jurídica do crime, como critério de racionalidade construído com base na lei penal vigente, e pelo discurso oficial da teoria jurídica da pena, fundado nas funções de retribuição, de prevenção especial e de prevenção geral atribuídas à pena criminal.

A compreensão acerca da pretensão de reinserção social perpassa naturalmente pela análise do sistema prisional e da execução de pena e, como esclarece o autor acima citado, de um modo geral, tem-se que a sociedade anui com a punição como forma de resposta ao delito, assim como também é sabido que a comunidade espera que a ressocialização seja desenvolvida, entendendo que o castigo perde sua razão de ser quando a ameaça ao convívio social houver cessado. Mas a realidade do cárcere, com seus regramentos específicos, com seu cotidiano adverso e bem distinto da vida fora das grades implica consequências peculiares que qualquer proposta de mudança de um sistema punitivo precisa enfrentar.²⁴¹

Mathews²⁴² destaca ainda que, especialmente na América Latina, essa questão ganha contornos mais delicados, sobretudo porque o sistema penitenciário tem se revelado marcadamente mais brutal e repressivo e qualquer política que venha a sugerir o arrefecimento desse modelo mais agressivo costuma ser identificada como uma mostra da debilidade e fraqueza políticas na luta contra a criminalidade. Reforçando esse grave contexto, destaca-se também a endêmica corrupção estrutural que marca boa parte da classe política, inclusive no Brasil.

A ressocialização parece estar diretamente associada à ideia de resgate de um *status quo ante* que, em decorrência da prática delitiva, teria sofrido uma solução de continuidade. Mas o fato é que o Estado brasileiro insiste na adoção – quase exclusiva –

²⁴⁰ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: Parte Geral**. 5ª ed., Conceito, Curitiba: *Lumen Juris*, 2012. p. 10-11.

²⁴¹ MATTHEWS, Roger. “*Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica*”. *Política Criminal*, v. 6, nº 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338. Disponível em: http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf. Acesso em 03 de julho de 2019.

²⁴² MATTHEWS, Roger. “*Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica*”. *Política Criminal*, v. 6, nº 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338. Disponível em: http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf. Acesso em 03 de julho de 2019.

de uma política contínua de encarceramento em massa e de recrudescimento de pena que segue enaltecendo a ideia da necessidade de construir-se novos presídios e criarem-se novas vagas no sistema prisional. Para Mathews²⁴³,

A construção de novas prisões por si só, independentemente de serem administradas publicamente ou em particular, não parece resolver satisfatoriamente esse problema. Em conclusão, uma estratégia eficaz para reduzir a superlotação deve ser multidimensional e coordenada.

Percebe-se, portanto, que, apesar de admitir-se a impossibilidade momentânea de dispensar a prisão, para a criminologia realista, o enfrentamento de um fato complexo como o da criminalidade deve ser tratado a partir de perspectivas múltiplas e mais abrangentes, não podendo limitar-se a uma concepção simplista e redutora como a da mera retribuição, embora não contemple a possibilidade da ressocialização, mas requer uma atuação multidisciplinar e coordenada no sentido de se enxergar a inevitável reintegração social do sujeito submetido ao cárcere. Uma pluralidade que congrega repressão, mas principalmente prevenção e envolve os sujeitos e entes diretamente afetados pelo problema da criminalidade e da violência, dentre eles, os municípios, lugar de onde saem e para onde voltarão os indivíduos submetidos ao sistema punitivo.

Como já se enfatizou, é recorrente a tendência do legislador constituinte brasileiro em dar prioridade às políticas repressivas e à atividade policiaesca dos estados-membros no que pertine ao trato da segurança pública e, conseqüentemente, da criminalidade, incluindo-se a perspectiva do cumprimento de pena e da ressocialização do apenado, pouco se vislumbrando a atuação dos municípios nessa demanda, não obstante ser a segurança pública, nos termos do art. 144 da Carta Magna, uma incumbência de todos os entes federados, o que exige uma reformulação paradigmática e uma ressignificação das políticas de combate ao fenômeno criminoso e de execução penal, como aqui se pretende abordar.

O presente trabalho analisa mais detidamente a reintegração e a individualização da pena no que pertine à atuação do município de Caruaru precisamente durante a fase de execução de pena daqueles que se encontram em regime aberto ou quanto aos que se

²⁴³ “...la construcción de nuevas cárceles por sí misma, con independencia de si son gestionadas pública o privadamente, no parece resolver satisfatoriamente este problema. En conclusión, una estrategia efectiva para reducir el hacinamiento debe ser multidimensional y coordinada”.

MATTHEWS, Roger. **“Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica”**. Política Criminal, v. 6, nº 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338. Disponível em: http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf. Acesso em 03 de julho de 2019.

encontram em cumprimento de livramento condicional, por estarem demonstrando aparentes condições de readaptabilidade social.

Pretender compreender as dinâmicas instrumental e política que envolvem a estrutura penal no Brasil, parte-se do pressuposto de que o sistema punitivo é exercido pelo Estado (aqui considerado em sentido amplo), por meio de seus múltiplos órgãos e entes, cujas competências são definidas e delimitadas legalmente, de modo a que sejam asseguradas as condições adequadas para a reintegração social dos apenados.

Conquanto a disposição legal insculpida no art. 1º da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal - LEP) preveja que o objetivo primordial da condenação seja o de proporcionar condições para a “harmônica integração social do condenado e do internado”²⁴⁴, o fato é que, desde seu nascedouro, a prisão tem fomentado significativos entraves para a concretização da reinserção social, constituindo-se em ambiente de aviltamento da identidade humana e de promoção de violência e criminalidade.

É bem verdade que, aos presos, a legislação correspondente assegura as mais variadas formas de assistência: psicológica, educacional, jurídica, religiosa, social, material e à saúde. Esses elementos foram dispostos pelo legislador como sendo instrumentos capazes de propiciar sentido à ideia de ressocialização como finalidade atribuída pela modernidade à sanção penal. A ressocialização está imediatamente associada à pretensão de transformação do indivíduo, de modo que a pena possa impactar as pessoas condenadas, promovendo-lhes mudanças essenciais²⁴⁵. O fato, porém, é que a farta literatura sobre o tema costuma colocar em dúvida a capacidade desse sistema punitivo - pautado no confinamento celular - em promover efetivamente a ressocialização do condenado.²⁴⁶

Criminólogos críticos afirmam que a segregação afeta o livre-arbítrio e a autonomia do sujeito, impondo-lhe o aniquilamento da personalidade e de seus valores, a fim de moldá-lo e condicioná-lo a uma forma de vida que viola sua individualidade. Paradoxalmente, questiona-se também como é possível ressocializar indivíduos

²⁴⁴ BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

²⁴⁵ JULIÃO, Elinaldo Fernandes. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos. *Revista Brasileira de Sociologia*, Vol. 04, nº 07, Jan. a Jun/2016.

²⁴⁶ IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf. Acesso em 18 de setembro de 2019.

compartimentalizando-os em um microcosmo prisional dotado de práticas e ordem específicas.²⁴⁷

Embora seja evidente a incapacidade de o sistema prisional público brasileiro promover essa ressocialização, é fato que maiores divergências envolvem exatamente os destinos que a prisão deverá percorrer.

Baratta²⁴⁸ esclarece que realistas asseveram que a prisão tem assumido um caráter eminentemente neutralizador ou de momentânea incapacitação do delinquente, alinhando-se à ideia de prevenção especial negativa. Já os idealistas aproximam-se mais da proposta de prevenção especial positiva, acreditando que a ressocialização do indivíduo deve continuar a ser uma finalidade do encarceramento, sobretudo porque abandonar essa ideia acabaria por exaltar o caráter apenas punitivo da pena e por legitimar a exclusão corriqueira da sociedade daqueles que são considerados delinquentes.

Para o referido autor, no entanto, a prisão já se mostrou suficientemente incapaz de ressocializar, sendo, ao contrário, até mesmo capaz de servir de verdadeiro óbice ao atingimento desse objetivo. Essa visão o fez sugerir a substituição do termo ressocialização pelo da reintegração social, por meio da qual o indivíduo passaria a uma postura ativa dentre dessas instituições e não meramente passiva como tem se constatado atualmente. Para ele, a ressocialização ou o pseudotratamento dos reeducandos seriam concretas “heranças anacrônicas da velha criminologia positivista que tinha o condenado como um indivíduo anormal e inferior que precisava ser (re)adaptado à sociedade, considerando acriticamente esta como ‘boa’ e aquele como ‘mau’”.²⁴⁹

A proposta de reintegração social parte do pressuposto de que haveria uma condição de igualdade, capaz de estabelecer um processo contínuo de interação entre os reclusos e a sociedade, firmando-se uma correspondência entre ambos e permitindo que ambos se vejam dentro desse mesmo contexto.

²⁴⁷ BITENCOURT, C. **Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais LTDA, 1993.

²⁴⁸ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 3ª edição. 2002.

²⁴⁹ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 3ª edição. 2002, p. 3.

“Pela reintegração social, a sociedade (re)inclui aqueles que ela excluiu, através de estratégias nas quais esses excluídos tenham uma participação ativa, isto é, não como meros ‘objetos de assistência’, mas como sujeitos”.²⁵⁰

Baratta²⁵¹ enfatiza que “não se pode conseguir a reintegração social do sentenciado através do cumprimento da pena, entretanto se deve buscá-la apesar dela”. O autor reforça que não se trata de simplesmente produzir uma prisão em melhores condições – o que também é necessário – mas de caminhar no sentido de precisar cada vez menos da prisão como forma de sanção.

O questionamento incidente sobre a forma de punir faz com que se busquem as estratégias adequadas que permitam a efetiva reintegração social do apenado, inclusive quando ele se torna egresso do sistema prisional, seja por encontrar-se em regime aberto, livramento condicional ou mesmo após o cumprimento integral de sua pena, sendo que, nesse trabalho busca-se demonstrar que essa reintegração pode ser promovida a partir das ações de prevenção movidas pelo município nos seus mais diversos campos, de modo a minimizar os índices de violência e a reintegrar o indivíduo de forma mais adequada, como adiante se pretende apresentar.

3.4 A PREVENÇÃO COMO ESSÊNCIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ NOS MUNICÍPIOS

Ora, contemplado desde o artigo primeiro do texto constitucional como integrante da trilogia interna federativa, com a redemocratização, o município foi alçado formalmente à condição de ente subnacional em patamar de igualdade com a União e os estados-membros, sendo-lhe destinada nos arts. 29 e 30 a capacidade para a elaboração de sua lei orgânica e para eleger seus agentes políticos, legislar, administrar suas próprias rendas e, sobretudo, prestar serviços de interesse local. E, aliás,

Não se pode olvidar que na pirâmide do estado federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no município a escola da democracia. (...) É

²⁵⁰ FONSECA, Karina Prates da. (Re)Pensando o Crime como uma Relação de Antagonismo entre seus Autores e a Sociedade. **Psicologia, Ciência e Profissão**, 2006, 26 (4), p. 545.

²⁵¹ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 3ª edição. 2002, p. 2.

no município que os serviços públicos são prestados diretamente aos cidadãos; é nele que os indivíduos nascem e morrem...²⁵²

Expressamente a constituição brasileira confere aos municípios autonomia abrangente para o exercício de suas atribuições, já que independem da prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal, como já ocorrera em outras ocasiões na história constitucional brasileira ou como ocorre em outras cartas políticas estrangeiras.²⁵³

Percebe-se, portanto, que a reformulação democrática formalmente envidou novos contornos ao pacto federativo, assim como também, à doutrina da segurança, procurando *associar suas políticas à promoção da cidadania e ao respeito aos direitos humanos* e sugerindo que os reclamos da população pudessem ser atendidos por meio de seu ente estatal mais próximo, qual seja, o município, sobretudo porque o nosso federalismo é pautado pelo princípio da predominância do interesse, pois

O que é peculiar de uma localidade, pode não ser de outra localidade, razão pela qual podem os Municípios legislar sobre aquilo que é de seu interesse local (art. 30, I, CF), de modo que os cidadãos de uma localidade remota pudessem atuar na defesa dos interesses daquela localidade. Mais uma vez, destaque-se que o federalismo de 1988 é cooperativo e integrativo, na medida em que houve compartilhamento de competências e de renda, não havendo hierarquia entre a União e os Entes federados, somado ao fato de ideia de subsidiariedade e predominância dos interesses. O STF privilegiou o federalismo cooperativo previsto na CF/88 e confirmou a possibilidade de Estados e Municípios tomarem medidas autônomas no combate à crise, sem ter que seguir determinações da União.²⁵⁴

Todavia, diante dos resquícios tão evidentes e intensos de uma cultura policialesca que resiste de maneira ainda muito pujante no país, é natural que se indague: como os municípios podem integrar a gestão da segurança pública? Quais as ações que lhe podem ser destinadas? Como criar instrumentos eficazes de controle social sem uma mudança efetiva de paradigmas, onde a *prevenção seja compreendida como elemento importante na contenção da violência e da criminalidade* que impera na cidade e onde a ausência de

²⁵² SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 107.

²⁵³ ANDRADE, Silvério Antonio Moita de. **O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública**. RAP. Rio de Janeiro 38(6):1123-37, Nov/Dez, 2004.

²⁵⁴ CORREIA, Helder Felipe Oliveira e MACEDO, José Arthur Castillo de. COVID-19 E FEDERALISMO NO BRASIL: UM MODELO PORVIR? **PENSAR A PANDEMIA: PERSPECTIVAS CRÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE**. Tant, São Paulo. 2020

um aparato policial próprio não seja encarada como um óbice intransponível no tratamento desse grave problema?

Se durante tanto tempo preponderou a ideia de que segurança pública se faz com polícia e com repressão, os números da violência revelaram que esse caminho precisa ser redesenhado. Se até então o protagonismo da segurança pública era conferido aos estados e, secundariamente, à União, a ineficiência estrutural e os dados que revelam o crescimento da criminalidade e da reincidência no período pós ditadura, escancararam a necessidade de ampliar a cooperação entre os entes federados, a fim de inserir os municípios definitivamente nessa engrenagem, afinal é onde o crime acontece e onde as suas consequências são sentidas, e é para onde os egressos voltarão quando do cumprimento de suas penas. Senão, vejamos:

Essa mudança de foco permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município que atua no campo da prevenção não estará “usurpando funções do estado” e sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições, o que poderá em médio e longo prazo impactar na redução dos índices de violência e criminalidade fazendo com o que o poder local, a partir de sua atuação pró-ativa participe como co-gestor da segurança pública.²⁵⁵

Assim, é no campo da prevenção que se revela o grande e intrínseco potencial dos municípios na reformulação de políticas de uma segurança cidadã²⁵⁶, já que, apesar de não dispor de polícias municipais – resumindo-se na esfera repressiva a uma atuação esporádica e suplementar das guardas civis – a intervenção a ser promovida pelas cidades no âmbito da segurança pública deve ser direcionada no sentido de prevenir (dentro das múltiplas acepções do termo) a violência, atuando incisivamente sobre as causas que estão imediatamente atreladas às práticas que se pretende ver eliminadas e na perspectiva das atribuições constitucionais que lhes são próprias, sem abdicar da atuação dos órgãos policiais²⁵⁷, como adiante se pretende tratar.

²⁵⁵ RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Edição 1, 2007, pp. 102-119.

²⁵⁶ MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>. Acesso em 27 de dezembro de 2019.

²⁵⁷ RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Edição 1, 2007, pp. 102-119.

2.4.1 Prevenção: o caminho para uma segurança pública cidadã nos municípios

A prevenção à violência e à insegurança do cidadão comporta dois aspectos específicos: o primeiro é objetivo e tem imediata relação com os atos reais de violência; já o segundo tem caráter subjetivo, associando-se à forma como a violência é percebida e sentida pelos cidadãos, o que lhes propicia, por exemplo, formarem a imagem de uma determinada localidade quanto à sensação de medo, perigo, insegurança ou não; ou destinarem maior ou menor credibilidade às instituições envolvidas na segurança; ou ainda, avaliarem a si mesmos, à sua cultura e demais peculiaridades que envolvem o lugar e os influenciam nas práticas cotidianas.²⁵⁸

Diante do aumento significativo da criminalidade nas últimas décadas, passou-se a compreender a prevenção à violência de modo mais abrangente, entendendo a doutrina mais abalizada tratar-se de um mecanismo de reação que inter-relaciona diferentes setores no sentido de combater a multicausalidade desse grave problema social.²⁵⁹

Como ensinam Concha-Eastman e Malo²⁶⁰, nessa conjugação de esforços, o enfrentamento do crime passa pela perspectiva de construção da cidadania por meio de programas ou intervenções de caráter preventivo que devem ser integrais e reativos e precisam ser pensados a partir de duas dimensões: quanto ao momento da prática delitiva (prevenções primária, secundária e terciária) e quanto a quem será o destinatário da política de segurança pública (universal e seletivo).

No primeiro aspecto, tem-se que a prevenção *primária* se verifica quando a ação do poder público e da sociedade organizada se realiza *antes do acontecimento delitivo* e, portanto, deve envolver os vários personagens imbrincados no problema: a família, a escola, a sociedade e o próprio estado. Nesse contexto, inserem-se condutas relativas ao direcionamento dos pais a ambientes não violentos, estabelecendo-se uma disciplina positiva e orientadora; o aprimoramento promovido no âmbito da instrução escolar, com

²⁵⁸ CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

²⁵⁹ GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A Segurança na Constituição**, 2005, p. 13. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa da Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8782/000588871.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 08 de setembro de 2019.

²⁶⁰ CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

ênfase na prática de gestos de solidariedade; o estímulo ao respeito às regras e a uma vida social saudável a ser vivida dentro de um contexto de cidadania e de convívio coletivo; além do fundamental exercício por parte das autoridades públicas de uma liderança exemplar e honesta, cujo gerenciamento dos negócios públicos se verifique dentro dos parâmetros de legalidade e moralidade, fomentado um ambiente social de respeito e com atenção aos valores sociais, de modo a favorecer soluções não violentas de conflitos, utilizando-se ainda, de macroestratégias que propiciem a redução da pobreza, o equilíbrio social e a melhoria das condições de vida do cidadão, que inclua uma boa educação e o resgate de valores éticos e morais, como formas de exercitar controle social.²⁶¹

Já a prevenção *secundária* verifica-se quando *o ato* de violência *já ocorreu* e intenciona-se coibir novos eventos. Nesse caso, o trabalho requer um direcionamento de políticas concernentes ao delito e às pessoas envolvidas. Assim, no que concerne à violência contra as mulheres, por exemplo, a prevenção passa pela criação de redes e grupos municipais de assistência e amparo às vítimas, além da composição de grupos de orientação e acompanhamento dos agressores e da qualificação e formação humana de profissionais que atuam na área; quanto aos jovens envolvidos em gangues ou facções, o desenvolvimento de programas de amparo, orientação e direcionamento que possam afastá-los do ambiente e da condição de risco em que se encontram e possam encaminhá-los a uma vida distante dos perigos que os circundavam, além de outras.²⁶²

Por sua vez, a prevenção *terciária* está associada à proposta de reabilitação, ou seja, é voltada aos indivíduos que já foram condenados e estão em cumprimento de pena ou são egressos do sistema prisional. Nessa etapa, os programas de prevenção devem ser direcionados às atividades produtivas de ensino e de trabalho, oferecendo-se-lhes assistência psicológica, laboral e reintegração social plena.²⁶³

²⁶¹ CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n° 5, São Paulo: Dezembro/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

²⁶² CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n° 5, São Paulo: Dezembro/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

²⁶³ CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n° 5, São Paulo: Dezembro/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

Ao ganharem *status* de universalidade, as políticas municipais de prevenção estão dirigidas a todos indistintamente, como ocorre com as políticas de controle do consumo de álcool ou de orientação no trânsito, por exemplo. Já quando é direcionada a grupos específicos, como acontece com as populações vulneráveis à violência, tais como mulheres, crianças vítimas de abuso, idosos e jovens inseridos em comunidades desestruturadas, são denominadas de seletivas.²⁶⁴

Como se percebe, ao pensar-se em práticas preventivas, não se pode restringi-las apenas às que imponham mudanças estruturais, cujos efeitos somente são sentidos a médio e longo prazo, mas objetiva-se intervir também de forma mais imediata nas dinâmicas que tendem a desencadear violência, como ensina Luiz Eduardo Soares²⁶⁵

Poder-se-ia sempre ponderar: as políticas preventivas que não visam a mudanças estruturais são superficiais e não impedem o retorno do problema que se deseja evitar. É verdade. Mas elas salvam vidas, *reduzem danos e sofrimentos*, tornam a vida mais feliz. Quando isso é feito, as políticas preventivas instauram padrões de comportamento, suscitam sentimentos e acionam percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminógenos.

A prevenção a ser promovida pelos municípios pressupõe a concretização de medidas que permitam a utilização racional de redutos públicos que foram sendo substituídos ao longo dos anos pelos espaços privados em decorrência do medo provocado pela violência em ambientes coletivos que, em outras épocas, eram destinados ao convívio comunitário, mas que atualmente destinam-se ao vandalismo, à violência e ao medo. Está dentro da esfera de atribuições dos municípios transformar esses espaços em lugares efetivamente seguros, a partir da requalificação em caráter mais técnico, prioritário e profissional dos instrumentos fiscalizatórios sujeitos ao controle da municipalidade, de modo que se promova uma gestão qualificada e orientada por metas, prazos e estratégias bem definidas, cujas conclusões possam ser convertidas em ações prioritárias e urgentes.²⁶⁶

²⁶⁴ CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

²⁶⁵ SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, 2006. p. 95. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629> Acesso em 21 de novembro de 2019.

²⁶⁶ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, nº 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

Para Casella²⁶⁷, por exemplo, a relação causal entre violência e o esvaziamento dos espaços públicos é direta, pois esses “compreendem todas as áreas de uso comum da coletividade, muitas vezes sob os cuidados do poder público, mas não eximindo a responsabilidade que a sociedade, como um todo, deve ter para com eles”. E, frequentemente conhecidos como lugares de encontros, as pessoas procuravam lugares como praças, parques e até uma simples calçada para dividir sentimentos e partilhar momentos interpessoais e comunitários. Mas a violência abalou sensivelmente a democratização dos territórios urbanos, fazendo de muitos deles locais de mera passagem e não mais de permanência, especialmente porque, como já afirmado, muitos se tornaram espaços de degradação e marginalidade.

Impulsionados pelo medo, a população passou a privatizar²⁶⁸ sua segurança e afastar-se dos espaços de conagração comunitário, alterando a dinâmica de urbanização, refugiando-se em condomínios verticais que trouxeram para seu interior áreas comuns de lazer e recreação, mas que acabaram por construir guetos que esfacelam o tecido social, promovendo a reunião de pequenos grupos de pessoas a partir de interesses comuns despertados pelas situações de temor e de insegurança desencadeados pela violência que se traduz nas assombrosas estatísticas e se dissemina por meio da imprensa e das redes sociais, fazendo-os optar por levar a um espaço privado aquilo que era próprio do espaço público.

Para Martins²⁶⁹,

a discussão empreendida resulta em considerar que os processos globais trazem reflexos no âmbito local das cidades, o medo ao outro é uma característica que independe de condições objetivas, mas que se reforça quando as condições reais se apresentam, e as cidades da maneira como são construídas estruturalmente criam espaços que despertam a sensação de medo aos seus habitantes, entre eles, os espaços públicos.

²⁶⁷ CASELLA, Luana Lacaze de Camargo. Hospitalidade dos Espaços Públicos. In: VII apud MARTINS, Saádia Maria Borba. *In: MEDO E INSEGURANÇA NAS CIDADES: a violência no uso dos espaços públicos. Revista de Direito da Cidade*, v. 5, nº 2, p. 216.

²⁶⁸ Mas, diante dessa situação fática real, preciosa é a observação de José Luciano Góis de Oliveira, ao afirmar que “não tem inteira razão, assim, o jornalista Mino Carta ao criticar nossa “elite [que] ergue muralhas em torno das suas vivendas”. Que ela está entrincheirada faz tempo é uma verdade sabida que, de certa forma, apascenta nosso senso crítico e nossa boa consciência. Mas a verdade é que esse comportamento autodefensivo espraia-se por toda a sociedade, chegando até a seus estratos mais humildes. Afinal, os pobres são também normais! E, como os ricos, costumam agir racionalmente”.

OLIVEIRA, José Luciano Góis. Relendo ‘Vigiar e punir’. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, nº 2, ABR/MAI/JUN de 2011. p. 332.

²⁶⁹ MARTINS, Saádia Maria Borba. *In: MEDO E INSEGURANÇA NAS CIDADES: a violência no uso dos espaços públicos. Revista de Direito da Cidade*, v. 5, nº 2, p. 215.

Em trabalho primoroso sobre a realidade da metrópole paulistana, Teresa Caldeira²⁷⁰ afirma que essa nova postura na ambiência urbana traz implicações diretas sobre a segurança pública e sobre o exercício da cidadania, reforçando heterogeneidades e dificultando o ideal político-democrático. Senão, vejamos:

Moradores de todos os grupos sociais argumentam que constroem muros e mudam seus hábitos a fim de se proteger do crime. Entretanto, os efeitos dessas estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos. Como poderia a experiência de andar nas ruas não ser transformada se o cenário é formado por altas grades, guardas armados, ruas fechadas e câmeras de vídeos no lugar de jardins, vizinhos conversando, e a possibilidade de espiar cenas familiares através das janelas?

A clausura privada dos grupos sociais acaba por refletir a sensação de frequente insegurança, já que

A ideia de sair para um passeio a pé, de passar naturalmente por estranhos, o ato de passear em meio a uma multidão de pessoas anônimas, que simboliza a experiência moderna da cidade, estão todos comprometidos numa cidade de muros. As pessoas se sentem restringidas em seus movimentos, assustadas e controladas; saem menos à noite, andam menos pelas ruas, e evitam as “zonas proibidas” que só fazem crescer no mapa mental de qualquer morador da cidade, em especial, no caso das elites.²⁷¹

A introjeção da vida pública dentro das fronteiras demarcadas de uma vida privada fatalmente implica riscos à boa e civilizada convivência social, ameaçando valores básicos da convivência em sociedade, comprometendo-se as relações humanas. Caldeira²⁷² partilha da ideia de que, quando não “existem calçadas e espaços públicos vivos e quando os relacionamentos em público começam a se intrometer na vida privada e a requerer a convivência entre vizinhos, a liberdade da cidade está ameaçada”.

Diante desse movimento de enclaves particulares, a retomada do caminho inverso e o resgate dos espaços de convívio coletivo impõe aos municípios a promoção de ações que necessariamente exigem a convergência de alguns elementos fundamentais, como o aumento da vigilância natural; o incremento e o controle de circulação (entrada e saída) e permanência de pessoas no ambiente plural; o desenvolvimento de uma ideia de

²⁷⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 2003, p. 301.

²⁷¹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 2003, p. 301.

²⁷² CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 2003, p. 301.

domínio coletivo e compartilhado na responsabilidade pelo espaço territorial; a definição de limites quanto à área e aos horários de circulação pré-estabelecidos e devidamente observados, além de outros.²⁷³

Outro fator afeito aos municípios diz respeito à mobilidade urbana que, sobretudo nos grandes centros, sem dúvida, tem sido um dos campos de atuação que exigem um olhar mais atento dos gestores públicos, na medida em que devam priorizar o transporte público, “incentivar o respeito ao pedestre, humanizar o trânsito, monitorar os pontos de risco de acidentes e abrir espaço para ciclovia e ciclofaixas”²⁷⁴, propiciar eficiente e suficiente sinalização, a fim de assegurar uma distensão do deslocamento da coletividade de forma digna, segura e economicamente mais viável, sobretudo das áreas periféricas para as áreas centrais, já que, como afirma Sérgio Veloso²⁷⁵, “pensar em mobilidade é pensar em fluxo e em movimento. A violência para. Ela paralisa o fluxo. Então ela é mortal para a própria noção de mobilidade”.

Exatamente por ser pólo da região agrestina, a cidade de Caruaru sente frequentemente os problemas que decorrem do fluxo migratório ocasionado pelo intenso comércio popular, sobretudo em razão das inúmeras e famosas feiras realizadas em suas ruas e parques, assim como por concentrar considerável estrutura médica e educativa que fomenta uma flutuação populacional grandiosa que traz consigo demandas específicas e problemas peculiares, inclusive os que são relacionadas à criminalidade, por isso, pensar segurança pública numa cidade como Caruaru exige um olhar que aponta para as especificidades de um município complexo que atende a inúmeras necessidades locais e regionais, mas se vê às voltas com uma violência assustadora e intensa.²⁷⁶

²⁷³ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, n° 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

²⁷⁴ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, n° 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

²⁷⁵ SANTOS Jr., Sérgio Veloso dos; SANTIAGO, Vinícius. **Ninguém entra, ninguém sai – Mobilidade urbana e direito à cidade no Complexo do Alemão**. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/ninguem-entra-ninguem-sai-mobilidade-urbana-e-direito-a-cidade-no-complexo-do-alemao/> Acesso em 15 de dezembro de 2019.

²⁷⁶ WANDERLEY, Paula Isabel Bezerra Rocha. **“DEUS ME LIVRE DA BONDADE DOS BONS!”: URBANIZAÇÃO PARA RICOS E CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO - UM ESTUDO A PARTIR DA CIDADE DE CARUARU/PE**, 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Doutorado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE. Texto definitivo me foi disponibilizado pela própria autora.

3.4.2 Guardas civis e a atuação simultânea em prevenção e repressão, um diálogo incomunicável

Quanto à atuação das guardas civis municipais, a despeito dos questionamentos sobre a constitucionalidade²⁷⁷ de alguns dispositivos da Lei nº 13.022/2014, a qual fixa as normas gerais que regulam sua atuação, é importante compreender os meandros que envolvem a atuação desse órgão, a fim de que a herança policialesca não permita que se confundam as funções que lhes são próprias com as que se destinam à atividade de polícia nos moldes já existentes, pois

Tendo o Brasil conhecido até hoje apenas o modelo profissional tradicional de policiamento reativo, de atendimento de emergências e de combate (PONCIONI, 2005), o debate público enveredou para a discussão sobre o “poder de polícia” das guardas municipais, o que na prática equivale a dizer que a Lei 13.022/2014 teria autorizado as guardas a desempenhar todas as atribuições das polícias militares.²⁷⁸

O fato é que a guarda municipal não pode ser vista como uma “polícia” do município, nem suas funções podem ser delimitadas a partir dessa referência. Por isso, o maior desafio que se trava sobre sua atuação é no campo jurídico-político, pois as mudanças paradigmáticas que robustecem uma segurança cidadã reforçam a necessidade de resistir à tradição brasileira repressiva e punitiva no enfrentamento da violência, para que se possa *conferir às guardas municipais papel preponderantemente inovador no campo preventivo.*²⁷⁹

Não se pretende com isso negar a relevância do papel das polícias, que têm seu lugar dentro do contexto da segurança pública no país e das quais não se pode abrir mão, mas importa reforçar a necessidade de destinar às guardas municipais funções que permitam evitar (sob o prisma da prevenção mesmo) o ingresso de crianças e jovens no mundo da delinquência.

Na compreensão dos problemas de insegurança, é de suma importância entender o dinamismo territorial de cada localidade, a fim de mapeá-la a partir de seus aspectos geográficos, ambientais, econômicos, culturais e sociais, cujas particularidades precisam

²⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direito de inconstitucionalidade (ADI 5156/14 - DF). Interposta pela FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS – FENEME contra as guardas municipais. Rel. Min. Gilmar Mendes.

²⁷⁸ KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 75, São Paulo: Ago/Set 2016.

²⁷⁹ KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 75, São Paulo: Ago/Set 2016.

ser consideradas na adoção das melhores estratégias políticas de segurança. Essa avaliação é naturalmente melhor desenvolvida pelos próprios municípios.²⁸⁰

O trabalho com o público infanto-juvenil em escolas, bairros e grupos comunitários pode ser direcionado no sentido de que a forja do caráter e dos valores entre adolescentes e jovens parta da perspectiva de valorização do potencial desbravador dessas pessoas que, enquanto imersas em ambientes disfuncionais e desestruturados tendem a reproduzir padrões de comportamento desviantes.²⁸¹

Programas municipais têm permitido a esses indivíduos identificar novos padrões de referência que provoquem a interrupção dessa sina, proporcionando um novo sentido de vida para essas pessoas.

Exemplo que pode ser mencionado se verificou na cidade de Canoas/RS que instituiu o Observatório de Segurança Pública com o foco em medidas preventivas. Naquela localidade, foi desenvolvido, por exemplo, o Programa Permanente de Prevenção à Violência Escolar, que tem enfoque especializado em crianças, adolescentes e jovens adultos, e é coordenado e executado na maioria de suas ações pela guarda municipal, em articulação com as demais políticas sociais do município. A prevenção adotada atua em seus três sentidos: primário, secundário e terciário.²⁸²

No primeiro aspecto, cada escola desenvolve um plano anual de prevenção à violência, destacando e enaltecendo as boas práticas entre essas pessoas e identificando problemas relacionados a casos de violência. Em cooperação, a equipe da guarda tem a incumbência de promover atividades de recreação, teatro e palestras nessas escolas, no intuito de tratar sobre os problemas que os envolvem e que podem desencadear atos de violência.²⁸³

Quanto à prevenção secundária, desenvolveram-se iniciativas que visam identificar comportamentos precoces de risco entre adolescentes e jovens para que

²⁸⁰ WANDERLEY, Paula Isabel Bezerra Rocha. **“DEUS ME LIVRE DA BONDADE DOS BONS!”: URBANIZAÇÃO PARA RICOS E CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO - UM ESTUDO A PARTIR DA CIDADE DE CARUARU/PE**, 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Doutorado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE. Texto definitivo me foi disponibilizado pela própria autora.

²⁸¹ KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

²⁸² KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 75, São Paulo: Ago/Set 2016.

²⁸³ KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

possam receber atendimento especial, sendo inseridos em atividades criativas como oficinas esportivas e culturais. A gestão e o acompanhamento individualizado dos jovens é feito pela guarda municipal que se submete a treinamento em abordagem psicossocial de crianças e adolescentes²⁸⁴.

No contexto da prevenção terciária, a Secretaria Municipal de Segurança Pública daquele município sul rio grandense, com a participação da guarda municipal na gestão dos projetos, atua dentro da penitenciária da cidade - que é a primeira unidade prisional a possuir um comitê gestor compartilhado entre município e estado - com atividades de saúde, educação, cultura, esporte, oficinas de trabalho e renda e horta comunitária, objetivando reduzir a reincidência criminal, assim como também disponibiliza equipe multidisciplinar para o atendimento das famílias dos apenados e egressos do sistema prisional, a fim de acelerar sua reinserção social.²⁸⁵

Embora não se pretenda descer a minúcias acerca desse modelo, importa destacar que a política municipal ali adotada parece aceder a uma mudança de paradigmas na estrutura das políticas de segurança pública e, sobretudo, no papel das guardas municipais.

Como foi possível demonstrar, portanto, inúmeras são as possibilidades de atuação dos municípios na implementação de políticas de segurança que promovam a cidadania e não precisem ater-se tão somente à repressão, como ponto de partida de suas ações e do controle social da violência e da criminalidade. Outrossim,

a concepção sobre “prevenção à violência” se modificou completamente nas últimas décadas, nos países de democracia consolidada, provocando uma virada paradigmática no que se compreende por segurança pública (REINER, 2004; SHERMAN, 2003; WILLIS, 2014). Após uma série de pesquisas feitas nos EUA, no início dos anos 1970, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo reativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo poderia financiar.²⁸⁶

²⁸⁴ KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

²⁸⁵ KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

²⁸⁶ KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

No campo da prevenção terciária, mais especificamente o próximo capítulo cuida exatamente do Projeto Banco de Talentos, por meio do qual o município de Caruaru, em convênio com o Patronato Penitenciário, absorvendo mão de obra composta de egressos do sistema prisional, destinou suas ações no sentido atuar como ente federado num campo de práticas laborais que permitem absorver um grupo de pessoas que, mesmo em cumprimento de pena, podem exercer suas funções e ser reintegradas ou mesmo absorvidas pelo mercado de trabalho a partir de suas habilidades e competências, como adiante se verá.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1. PERCURSO METODOLÓGICO

Chega-se a um momento crucial no presente trabalho, em que, após todo o percurso teórico acima transcorrido, é hora de mudar a lente para um debruçar sobre os dados coletados ao longo da pesquisa.

Com o intuito de obter uma intersecção de diálogos entre a teoria e o universo da pesquisa que se pretende apresentar, optou-se pela pesquisa na modalidade qualitativa, sem desconsiderar a importância do aporte quantitativo para o levantamento dos dados. Entretanto, é no debruçar sobre os números obtidos ao longo de toda a pesquisa que as informações colhidas ganham significado.

A pesquisa qualitativa, portanto, mergulha em um universo de significados, valores e representações de um grupo social, de modo que o método quantitativo funciona como aporte para a elaboração de análises à luz de um dado objeto de estudo. Para tornar mais palpável essa concepção a respeito do método qualitativo,

A escolha de um caminho científico supõe que, para estudar um fenômeno cientificamente, este deve ser medido. Em outras palavras, o fenômeno deve ser perceptível, sensível e classificável, ainda que o cientista social possa trabalhar com conceitos teoricamente abstratos, tais como: amor, aprendizagem e qualidade de vida; antes de estudá-los empiricamente, deve procurar comportamentos, estímulos, características ou fatos que representem fazer estes conceitos.²⁸⁷

Como perceptível, a pesquisa qualitativa possui como ponto de partida e como ponto de chegada a realidade das coisas, dos fatos, do mundo. Encontra subsídio nos fatos sociais, vividos, experienciados pelos atores que compõem aquele grupo estudado, no âmbito das pesquisas sociais aplicadas. Por essa razão, quando se propôs, no bojo da presente pesquisa, um arquear-se sobre a importância do papel do município, por meio do patronato penitenciário para a recondução do egresso à sociedade e, por conseguinte, na redução dos números da reincidência criminal, desejou-se, justamente, à luz dos dados consolidados na pesquisa, realizar uma apresentação que só o método qualitativo de análise desses elementos é possível de evidenciar com maior proximidade do fenômeno estudado.

²⁸⁷ RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1989, p. 21.

O trabalho aqui apresentado objetiva cruzar os dados quantitativos levantados ao longo da perquirição com a análise e o refinamento desses à luz de todo o arcabouço teórico que rege a matéria, numa demonstração de coesão e de conciliação entre o método quantitativo subsidiando as análises qualitativas. Nesse sentido,

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.²⁸⁸

Sobretudo no campo das ciências sociais aplicadas, a utilização do método qualitativo para compreender um dado objeto de estudo, é capaz de aproximar-se com maior clareza da realidade que se pretende estudar. No presente trabalho, à medida que se foram coletando as informações a respeito dos egressos do sistema prisional que compõem a área de abordagem do município de Caruaru, atendida pelo patronato, por categorias de análise, foi possível se aproximar desses atores e seus contextos. Sobre a utilização do método qualitativo,

A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador; justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Tanto assim é que existem problemas que podem ser investigados através de uma metodologia qualitativa, e há outros que exigem diferentes enfoques, e conseqüentemente, uma metodologia de conotação qualitativa²⁸⁹.

Sem dúvida, do encontro entre os dados levantados quantitativamente e a utilização da análise qualitativa sobre eles, é possível obter, como produto, uma pesquisa com maior aprofundamento e, igualmente, mais próxima da realidade estudada.

4.2. A coleta de dados e os sujeitos da pesquisa

Inicialmente, por atuar profissionalmente dentro do sistema carcerário há mais de vinte anos, foi possível tomar conhecimento acerca do recente projeto Banco de

²⁸⁸ MINAYO, Maria Cecília de Souza (org); DESLANDES, Suely Ferreira e GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016, p. 22.

²⁸⁹ RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1989, p. 38.

Talentos realizado por meio de parceria entre os entes municipais e o patronato penitenciário. Assim, buscou-se, primeiramente, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos de Caruaru, a fim de levantar informações que permitissem identificar os dados referentes ao convênio firmado entre o município de Caruaru e o patronato e que propiciassem compreender as condições para o desenvolvimento do referido projeto e das atividades de reinserção social nele contempladas. Na ocasião, em contato com a então secretária da pasta, Sra. Maria Perpétua do Socorro Dantas, tomou-se conhecimento de que os egressos do sistema carcerário estavam distribuídos por diversas secretarias e órgãos da Prefeitura de Caruaru, incluindo homens e mulheres que se encontravam em regime aberto ou em livramento condicional, os quais recebiam o valor de um salário mínimo e eram contratados na condição de prestadores de serviço e que esse controle do encaminhamento e da fiscalização era realizado de forma regular pelo patronato.

Diante da informação, dirigimo-nos até a sede do patronato na cidade de Caruaru, à época, localizada na Avenida Nossa Senhora de Fátima. Na oportunidade, em contato com a Sra. Vanessa, houve significativa resistência para autorizar qualquer informação acerca do projeto, sendo solicitado que se entrasse em contato inicialmente com o coordenador de Recife, Sr. Adriano, para obter informações ou dados sobre o projeto. Após contato telefônico, foi-nos aparentemente autorizada a consulta. Ocorre que o referido órgão não possuía serviço de *internet*, o que inviabilizou qualquer acesso a dados ou informações referentes ao projeto Banco de Talentos na sede caruaruense.

Diante da dificuldade estrutural, novamente foi necessário entrar em contato com o Sr. Adriano, que passou a exigir um Termo de Confidencialidade e Sigilo que foi assinado por esta subscritora e pela orientadora, Dra. Erica Babini, a fim de tentar obter dados e melhores informações sobre o projeto.

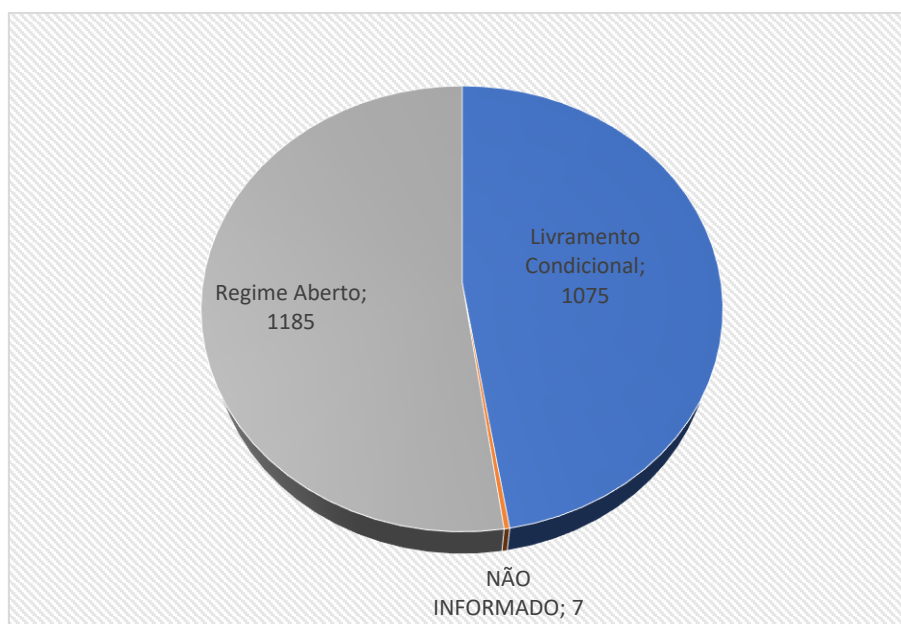
Finalmente, no dia 04 de novembro de 2019, o Sr. Josafá, Coordenador Geral do Patronato Penitenciário em Recife, aceitou me receber para uma reunião na capital pernambucana. Depois de explicar sobre a pesquisa e a importância de tratar sobre a iniciativa referente ao projeto e à proposta de redução de danos vislumbrada pela subscritora com a atividade do Banco de Talentos, finalmente, o servidor aceitou fornecer os documentos e dados através de meio virtual, por meio do qual foi possível obter as informações e documentos cujos dados são trabalhados nesta pesquisa.

4.2.1 Sujeitos

A pesquisa tem como objetivo investigar em que medida a municipalidade pode ser um agente da execução penal e, através do convênio com o patronato penitenciário atuar no acompanhamento do egresso do sistema prisional e, como desdobramento dessa análise, se essas pessoas que recebem essa assistência do patronato penitenciário possuem índices de reincidência menores à luz das estatísticas nacionais de reincidência.

Em sendo assim, os sujeitos da pesquisa são os egressos do patronato penitenciário do Município de Caruaru, no quantitativo de 2.267 (dois mil, duzentos e sessenta e sete) egressos, sendo 1185 em regime aberto, 1075 em livramento condicional e 7 não informados, conforme demonstrado através do gráfico abaixo de nº 5.

GRÁFICO 5 - FASE DE EXECUÇÃO DA PENA DOS PARTICIPANTES DO PROJETO



4.2.2 Análise e sistematização dos dados

Os dados colhidos foram estabelecidos a partir de categorias previamente estabelecidas e que fornecem um aporte importante para que a hipótese seja confirmada (ou refutada) e dizem respeito aos seguintes critérios:

- Tipos penais praticados pelos participantes do projeto
- Participação por gênero no projeto
- Estado civil dos participantes do projeto

- Grau de instrução
- Situação dos envolvidos no projeto até 2019

No que concerne ao elenco de categorias eleitas para a pesquisa, é importante destacar:

A categorização por si mesma, não esgota a análise. É preciso que o pesquisador vá além, ultrapasse a mera descrição, buscando, realmente, acrescentar algo à discussão já existente sobre o assunto localizado. Para isto ele terá que fazer um esforço de abstração, ultrapassando os dados, tentando estabelecer conexões e relações que possibilitem a proposição de novas explicações e interpretações. É preciso dar o “salto”, como se diz vulgarmente, acrescentar algo ao já conhecido.²⁹⁰

Os números, por si só, não são capazes de alcançar a complexidade da análise, da dimensão e do objeto da pesquisa. É preciso ir além da aparente frieza dos números. Portanto, a experiência do pesquisador na área e seu aprofundamento teórico são capazes de revelar aspectos, nuances e elementos fundamentais para a estruturação de premissas que deverão conduzir às respostas buscadas ao longo de todo o percurso. É certo que aspectos ideológicos, ligados à sua historicidade, dificilmente se dissociam do pesquisador, entretanto, é o ferramental metodológico que vai condicionando o caminho a ser percorrido, cientificamente.

4.2.3 Campo da Pesquisa

Os dados coletados compreendem o período entre abril de 2017 e setembro de 2019.

4.2.4 Patronato

Antes de tudo, é fundamental tratar sobre o objeto e o objetivo do patronato, enquanto órgão da execução penal e a função que desempenha no acompanhamento dos egressos do sistema prisional, para, em um segundo momento, traçar o perfil do apenado, bem como a atuação do patronato em prol do egresso.

A Lei de Execuções Penais, Lei nº 7.210/84, também chamada de LEP, no artigo 61, dispõe a respeito de quais são os órgãos que compõem a execução penal, dentre os

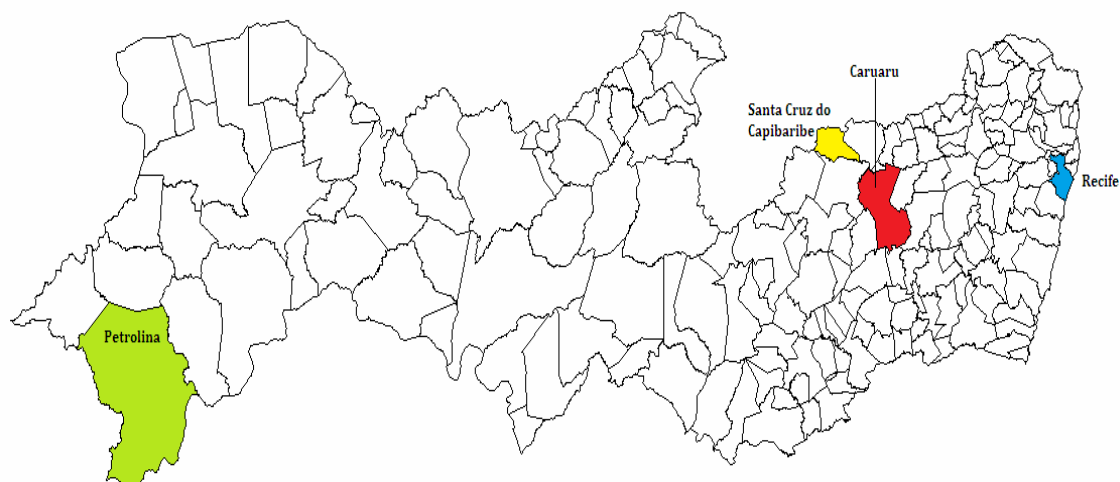
²⁹⁰ LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986, p. 49

quais, o patronato. É de se destacar que, em que pese os patronatos estarem previstos há mais de vinte anos da LEP, sua efetivação caminha a lentos passos, sobretudo quando se toma como base o restante dos estados da Federação.

Em linhas gerais, o Patronato tem como função o acompanhamento dos egressos do sistema prisional, nos termos do artigo 26 da LEP. Considera-se egresso, portanto: “I- o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova” (LEP, art. 26). assim, os dados abaixo apresentados dizem respeito aos apenados, nos termos das atribuições especificadas na Lei de Execuções Penais quanto aos egressos do sistema prisional.

O presente trabalho se debruça sobre o trabalho desenvolvido pelo Patronato Penitenciário do Município de Caruaru. Mas o Patronato Penitenciário de Pernambuco foi instituído por meio da Lei 14.522, de 7 de dezembro de 2011, sendo inserido no âmbito da estrutura orgânica da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e como parte integrante do Plano Estadual de Segurança Pública denominado PACTO PELA VIDA.

Atualmente, o Patronato é composto de 4 núcleos, assim distribuídos: Recife (sede), Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Petrolina.



Trata-se de um órgão de execução penal que visa promover e acompanhar pessoas que se encontram em cumprimento de pena por meio da atuação em três eixos específicos: *Fiscalização, Monitoramento e Reinserção Social* (dos reeducandos(as) em cumprimento de pena em Regime Aberto, Livramento Condicional e dos Egressos (na condição de liberado definitivo)).

Por intermédio da Fiscalização, o Patronato verifica o cumprimento das normas de execuções penais; já no monitoramento, acompanha, tecnicamente, os casos de maior vulnerabilidade social (dos reeducandos e seus familiares), por meio de visitas domiciliares; e, por fim, no campo da reinserção, procura viabilizar ao reeducando: inclusão produtiva, qualificação social e profissional e reconstrução dos vínculos afetivos e é nesse campo que se debruça o presente trabalho.

Os dois primeiros eixos ocorrem mensalmente por meio da apresentação contínua do reeducando perante o Patronato, onde será realizado um cadastro com as informações pessoais do indivíduo, a fim de que seja encaminhado aos setores de suporte (social, psicológico, jurídico, educacional e empregabilidade).

No que concerne à reinserção social dos reeducandos oriundos do sistema prisional do estado de Pernambuco, busca-se proporcionar Assistência Jurídica, Social, Psicológica, Pedagógica e Inclusão Produtiva, além de executar a fiscalização e o monitoramento do cumprimento das regras impostas pela Lei de Execuções Penais, com vistas à diminuição da reincidência criminal, objetivando assim, contribuir para a redução do índice da violência e da recidiva penal, por meio de um processo de reintegração sócio-produtiva, como acontece por meio do Projeto Banco de Talentos.

No que diz respeito à garantia dos direitos dos reeducandos previstos em lei, incumbe ao Patronato a missão da promoção e inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, visando propiciar-lhes uma inclusão produtiva e uma qualificação social e profissional, inclusive, por meio de convênios com entidades públicas e/ou privadas. Esse encaminhamento enfrenta um processo que deve passar pelas seguintes etapas:

- **CADASTRO, RECRUTAMENTO, SELEÇÃO e ENCAMINHAMENTO** de reeducandos ao mercado de trabalho, conforme demanda;
- **ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO e AVALIAÇÃO** da prestação de serviço realizada pelos reeducandos nas empresas/órgãos conveniados;
- **DESLIGAMENTO** do reeducando ao Convênio, por solicitação da empresa, decisão do reeducando ou por indulto ou extinção da pena.

Nesse aspecto, pode-se observar que o beneficiário do programa não é regido pelas regras da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e sim, pela Lei de Execução

Penal (LEP), o que assegura ao órgão receptor a inexistência de vínculo empregatício, não havendo a incidência de encargos sociais e trabalhistas sobre os valores registrados em folha de pagamento, representando uma economia na contratação de mão de obra que pode chegar a 40%. Nos termos da documentação apresentada pelo Patronato, a remuneração paga ao reeducando é estipulada no valor do salário mínimo vigente, acrescido do valor destinado à alimentação e transporte, sendo a jornada de trabalho de 40 horas/semanais, como consta do próprio convênio (Anexo 3).

É fato que o programa possibilita o crescimento pessoal e profissional do egresso, proporcionando a ele a inserção no mercado de trabalho e minimizando as consequências da condição de ex-presidiário, possibilitando o desempenho de uma atividade remunerada e contribuindo para o seu processo de reintegração. Todavia, é inevitável perceber que, ao término do cumprimento da pena, o envolvimento com o programa sofre solução de continuidade abrupta, fazendo com que o egresso, mais uma vez, permaneça, à deriva e passe a sina de viver à própria sorte. Há casos de manutenção do trabalho, mas, é inegável que o benefício da inexistência do vínculo empregatício e a captação de mão de obra barata acaba sendo um grande atrativo para a manutenção do trabalho vinculado ao projeto e não à ressocialização.

4.2.5. Apresentação de dados

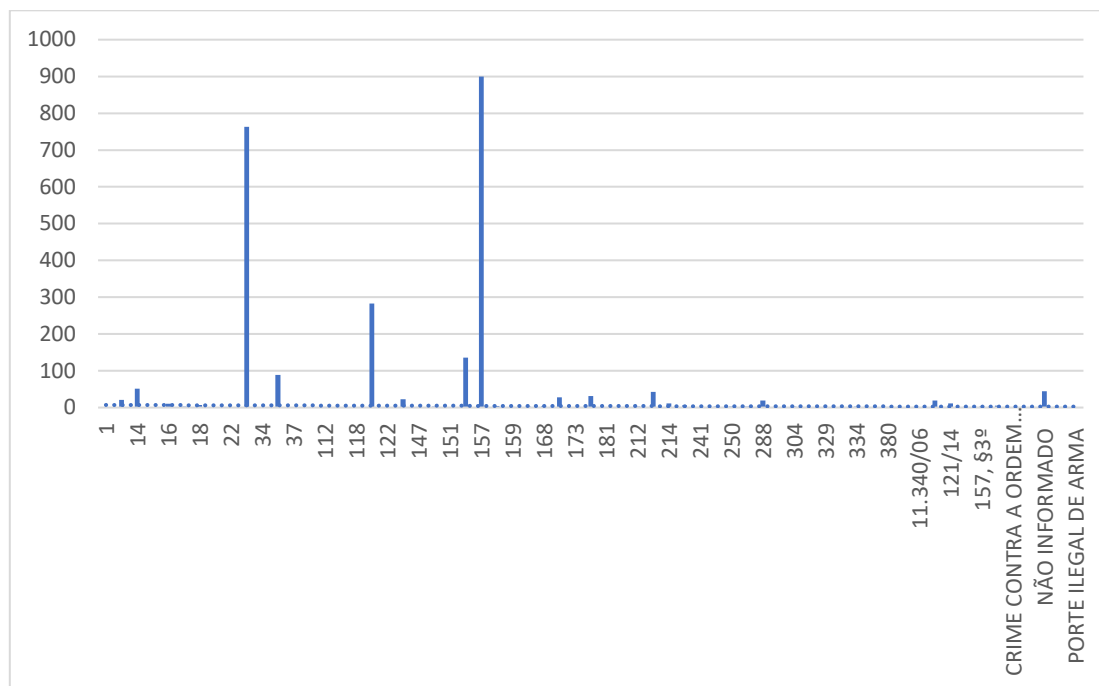
Adentrando na análise dos dados consolidados ao longo da pesquisa, quanto aos egressos acompanhados pelo Patronato de Caruaru, evidencia-se que, de um universo de 2267 egressos acompanhados, há uma predominância de dois tipos penais: o crime de roubo e furto (artigos 155 e 157 do Código Penal), ambos, crimes contra o patrimônio, sendo que o furto, praticado sem violência ou grave ameaça à pessoa, enquanto que o roubo, praticado com violência ou grave ameaça à pessoa e o crime de tráfico de drogas (artigo 33, da Lei nº 11.343/06), seguidos, mas com uma distância considerável, pelo crime de homicídio (artigo 121 do Código Penal).

A média apresentada por Caruaru e região não se aparta da média do país, tendo em vista que os índices que encabeçam os números dos presos provisórios e, posteriormente, dos presos condenados, apontam, justamente, os tipos penais previstos,

no rol dos crimes contra o patrimônio e o tráfico de drogas, seguidos pelos crimes dolosos contra a vida²⁹¹.

Os dados apresentados quanto à população egressa do sistema prisional caruaruense revelam, também, e muito, sobre quem está em situação de privação de liberdade.

GRÁFICO 6 - TIPOS PENAIS PRATICADOS PELOS PARTICIPANTES DO PROJETO



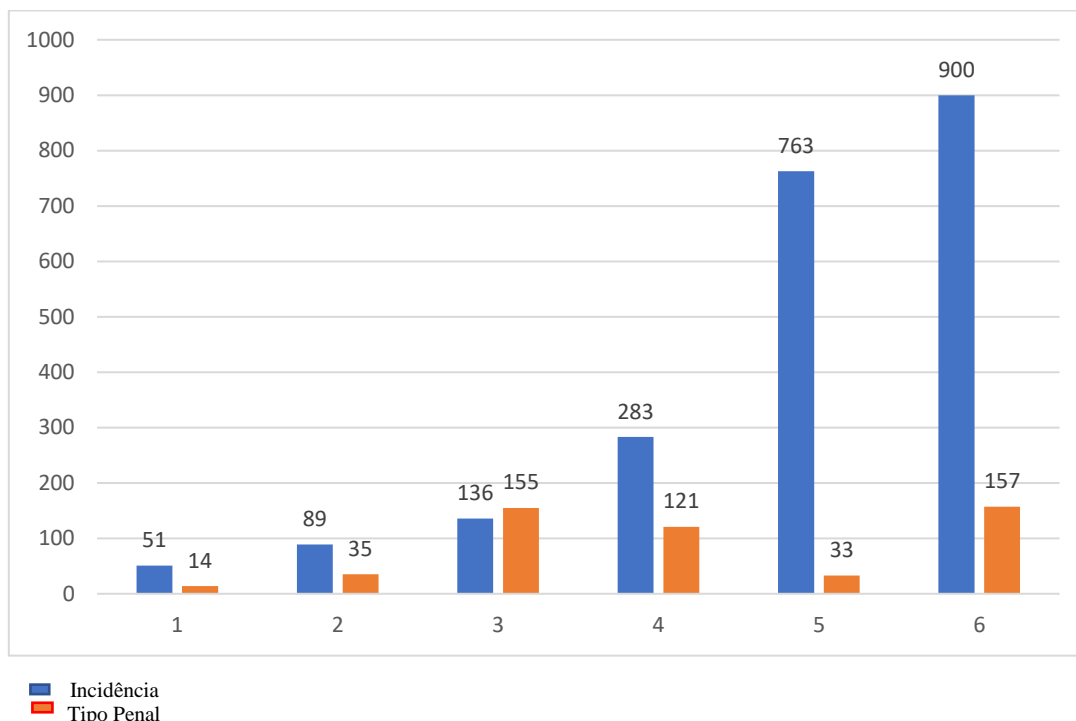
No sentido das informações apresentadas no Gráfico 6, o gráfico abaixo evidencia essa incidência de crimes violentos contra o patrimônio e o crime de tráfico de drogas encabeçando e engrossando os números do aprisionamento – provisório e definitivo no país.

Sobre o tráfico de drogas, é importante abrir um rápido parênteses. A Lei nº 11.343/06, elaborada em um período de crescente criminalidade no país, apresentou uma perspectiva de tolerância zero à figura do traficante, reverberando em encarceramento em massa e crescimento considerável da população carcerária, sobretudo a provisória, representada por presos preventivos e temporários. Nas audiências de custódia, quase como regra, os presos em flagrante por tráfico de drogas saem preventivamente para as

²⁹¹ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/11/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-2020.pdf>. Acesso em 20 de março de 2021.

unidades prisionais que, a cada dia, abarrotam-se mais de presos à espera de uma definição de suas situações jurídicas.

GRÁFICO 7 - TIPOS PENAIS DE MAIOR INCIDÊNCIA



Ainda em um curvar-se sobre a incidência dos tipos penais, é importante a análise de Beato²⁹², quando afirma que:

Crimes contra o patrimônio estão positivamente associados aos municípios mais desenvolvidos, ao passo que crimes contra a pessoa encontram-se nas cidades menos desenvolvidas. Parte da resposta é que crimes de sangue são característicos de sociedades tradicionais, em virtude de laços de solidariedade prevaletentes, nos quais valores de honra são centrais, e a resolução violenta de conflitos, frequente. Os crimes contra o patrimônio, por sua vez, obedecem mais aos determinantes de um contexto de oportunidades favorável à sua ocorrência, tais como a riqueza ou circulação de bens.

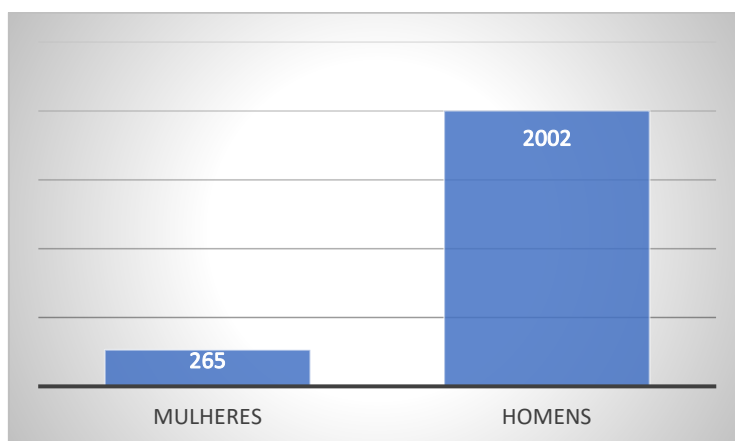
Importa destacar que o Município de Caruaru, nas últimas décadas, tem apresentado uma escala ascendente na violência, chegando a ser mencionada em reportagem da Revista The Economist como, proporcionalmente, um dos municípios mais violentos do país, indicando que, no ano de 2016, foram assassinadas na cidade 229 pessoas, sendo que boa parte desse número estaria relacionada com o tráfico de drogas na cidade. Avaliando a taxa a cada 100 mil habitantes, a cidade era a terceira mais violenta

²⁹² BEATO, Cláudio. Crime e Cidades. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 62.

do Estado com um número de 58,23, perdendo apenas para as cidades de Cabo de Santo Agostinho com 80,66 e Igarassu com 62,64.²⁹³ E o tema foi destaque na campanha à prefeitura do município de 2016, sendo o carro chefe dos debates na ocasião.

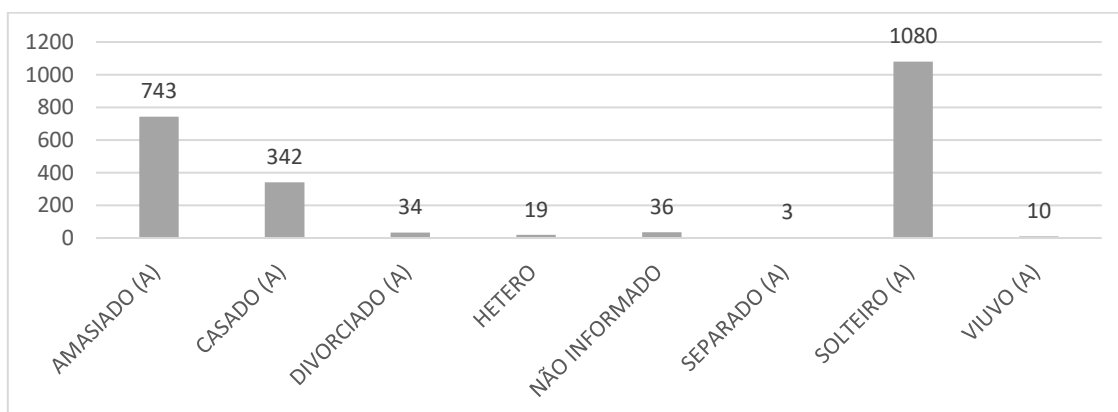
Seguindo na análise dos dados, o projeto evidencia a participação por gênero nos mesmos termos da realidade nacional, onde preponderantemente tem-se massivamente a participação de homens na prática delitiva e um número menor de mulheres no mundo da criminalidade:

GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO POR GÊNERO NO PROJETO



Já os dados quanto ao estado civil dos egressos pesquisados apontam praticamente um “empate” nesses números, tendo em vista que, de um universo de 2.267 pessoas, 1085 convivem com alguém (743 amasiados e 342 casados), enquanto que 1080 são solteiros. No mais, 37 entre divorciados e separados e 10 viúvos.

GRÁFICO 9 - ESTADO CIVIL DOS PARTICIPANTES DO PROJETO



²⁹³ The economist cita Caruaru como uma das cidades mais perigosas da América Latina. Disponível em: <https://www.avozdavitoria.com/the-economist-cita-caruaru-como-uma-das-cidades-mais-perigosas-da-america-latina/> Acesso em 10 de dezembro de 2019.

Não é possível fechar os olhos para uma realidade que se evidencia a cada pesquisa, a cada debruçar, a cada análise estatística sobre o sistema prisional e suas singularidades. O sistema prisional, formado por uma massa de indivíduos, em sua grande maioria homens, como já demonstrado no Gráfico 8 acima, provenientes de bairros e comunidades de baixo poder aquisitivo, jovens e com baixa instrução. Há um revelar, portanto, de como o fenômeno da criminalidade é complexo e multifatorial e que quanto mais um indivíduo se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mais facilmente será cooptado pela criminalidade, seja através do recrutamento via organizações e grupos criminosos, seja pela entrada prematura, muito jovem, em uma vida de criminalidade.

Do universo de egressos analisado, como resta evidente, 722 sequer possuem o ensino fundamental I completo. Apenas para se estabelecer um parâmetro mais palpável, em maior medida, a faixa etária que ocupa as bancas da sala de aula no período compreendido como fundamental I, possuem, em média, entre 6 e 10 anos de idade. É bastante significativo perceber que, de um universo de 2.267 egressos do sistema prisional, 1.160 não possuem o ensino fundamental completo, numa representatividade de 51,16% do quantitativo total de egressos analisados.

Dando continuidade à análise, dos egressos pesquisados, 124 possuem o ensino fundamental I completo e 255 conseguiram finalizar o fundamental II, ou seja, correspondendo a um total de 379 egressos ou 16,71 % do universo pesquisado.

Por fim, 223 egressos finalizaram o ensino médio, 188 possuem o ensino médio incompleto, 17 conseguiram finalizar o ensino superior e 8 possuem ensino superior incompleto, além de 183 egressos cujo grau de instrução não era informado. Sobre essa questão,

Uma das hipóteses clássicas sugeridas por essas abordagens teóricas para a explicação da incidência da criminalidade violenta seria buscada na desigualdade socioeconômica nas localidades, regiões ou municípios. O crime seria resultado de dois mecanismos distintos, embora correlacionados entre si: a privação relativa e a privação absoluta. A abordagem que parte da privação relativa sugere que o mecanismo responsável pela maior ou menor incidência da criminalidade surge da percepção de indivíduos a respeito de sua posição econômica em relação aos ideais de sucesso de uma sociedade. A violência seria o resultado de um processo de frustração de indivíduos privados relativamente na realização de objetivos socialmente

legítimos. O segundo tipo de abordagem tem raízes clássicas na literatura sociológica e trata da pobreza absoluta como fonte de violência. Isso decorreria das poucas opções disponíveis para se lidar com problemas econômicos, devido ao estado de penúria ao qual estão submetidos, por um lado, e por outro, de situações emocionais difíceis que levariam à escalada de ações violentas.²⁹⁴

Com baixa instrução, esse indivíduo adulto, em grande medida periférico, em grande medida negro ou pardo, tem pouca empregabilidade e poucas (ou quase nenhuma) oportunidades dentro de um sistema capitalista hegemônico, periférico, utilitarista e que neutraliza esses corpos inservíveis ou nada interessantes a esse sistema. E essa questão do acesso à instrução é um ponto chave nesses processos de recondução do indivíduo saído do sistema prisional à sociedade.

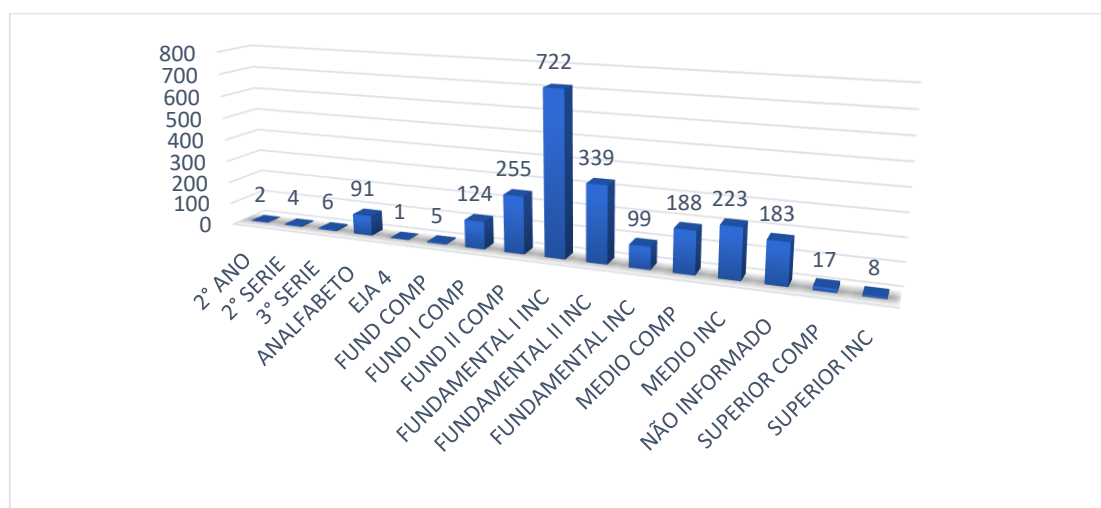
Os números apontam como um cenário de falta de perspectiva, desemprego, invisibilidade e vulnerabilidade socioeconômica torna esse jovem presa facilmente recrutável à criminalidade, numa demonstração de como o mercado ilícito se beneficia dessa “mão de obra barata”, ao contrário do mercado de trabalho que se torna cada vez mais competitivo e exigente.

O Patronato Penitenciário traz como missão intrínseca à sua existência o acompanhamento dessa pessoa recém saída do sistema prisional que, pelos diversos fatores pessoais, atrelados à condição essencial (do ponto de vista do estigma) de ex-detento, possui uma grande probabilidade de voltar à delinquência.

Dentre essas atividades de assistência aos condenados e albergados, os Patronatos também podem contribuir através da realização de parcerias e convênios para reinserir esses egressos no mercado de trabalho e/ou a realização de cursos profissionalizantes para que aprendam um ofício. Retirar essas pessoas do duplo estigma – “analfabeto” e ex-detento é uma contribuição importantíssima para que essa pessoa se reconheça como cidadã perante seu corpo social e se afaste da criminalidade.

²⁹⁴ BEATO, Cláudio. Crime e Cidades. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 145.

GRÁFICO 10 – GRAU DE INSTRUÇÃO



O último gráfico ingressa no ponto central da pesquisa produzida. Identificar, desse universo de 2267 egressos, quantos reincidiram, permite compreender se o acompanhamento desse indivíduo que, dentro de um sistema progressivo de cumprimento de pena, livrou-se das amarras do sistema prisional, mas ainda assim precisa ser reconduzido à sociedade por esse mesmo Estado que aprisionou, produziu efeitos desejados, no sentido de minimizar os impactos da reincidência no país.

É certo que a análise aqui realizada é de uma só unidade de patronato, entretanto, é nesse micro que podem ser evidenciadas respostas à pergunta macro, central, qual seja, se o patronato penitenciário é capaz de reduzir os índices de reincidência, numa demonstração da importância da atuação dos municípios no processo de execução penal, à luz de todo o arcabouço teórico revisitado ao longo do processo de escrita.

Antes de iniciar a análise dos dados constantes no Gráfico 11, abaixo, é preciso compreender em que consiste cada categoria apresentada.

O egresso **ativo** é aquele que está no cumprimento ou do regime aberto ou do livramento condicional. O **extinto** compreende aquele em que houve a extinção da punibilidade pelo cumprimento total da pena, seja no regime aberto, seja no livramento condicional. Indultado, como o nome evidencia, consiste no egresso que obteve o benefício do indulto e, portanto, também foi contemplado com o fim do cumprimento da condenação. Por **suspensão**, tem-se o egresso que está com o livramento condicional suspenso, em geral, pela prática de falta no cumprimento do período de prova, geralmente nova prática delitiva. Quanto aos egressos que **regrediram**, tem-se aqueles que estavam em regime aberto e cometeram falta grave, com a imposição de falta grave e, como

consequência, a regressão cautelar para regime mais gravoso. Por fim, tem-se os egressos que foram **presos** novamente, por inúmeras outras circunstâncias, não especificadas e aqueles que morreram (**óbitos**), também, por inúmeras outras circunstâncias, igualmente não especificadas.

De um total de 2.267 egressos, em linhas gerais, 280 foram presos novamente, cometeram falta grave e regrediram cautelarmente ou tiveram o livramento condicional suspenso, o que representa um percentual de 12,35% do quantitativo fechado de egressos que integram o quadro do Patronato Penitenciário do Município de Caruaru.

Como há de se verificar, há um descolamento considerável quando se observam os dados da reincidência em geral no Brasil, de egressos do sistema prisional que não tiveram um acompanhamento efetivo e mais próximo do Estado, através do município, nessa fase posterior ao encarceramento.

Por reincidência, como já amplamente demonstrado ao longo do escopo teórico da presente pesquisa, mas, pela importância, é necessário resgatar o componente juridicamente construído, entende-se, à luz do artigo 63 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n. 2.848, de 1940) tratar-se daquela pessoa que volta a delinquir após o trânsito em julgado de sentença condenatória anteriormente imposta.

É importante considerar que o artigo 64 do mesmo dispositivo normativo traz uma regra temporal, para fins de reconhecimento ou afastamento da reincidência, qual seja:

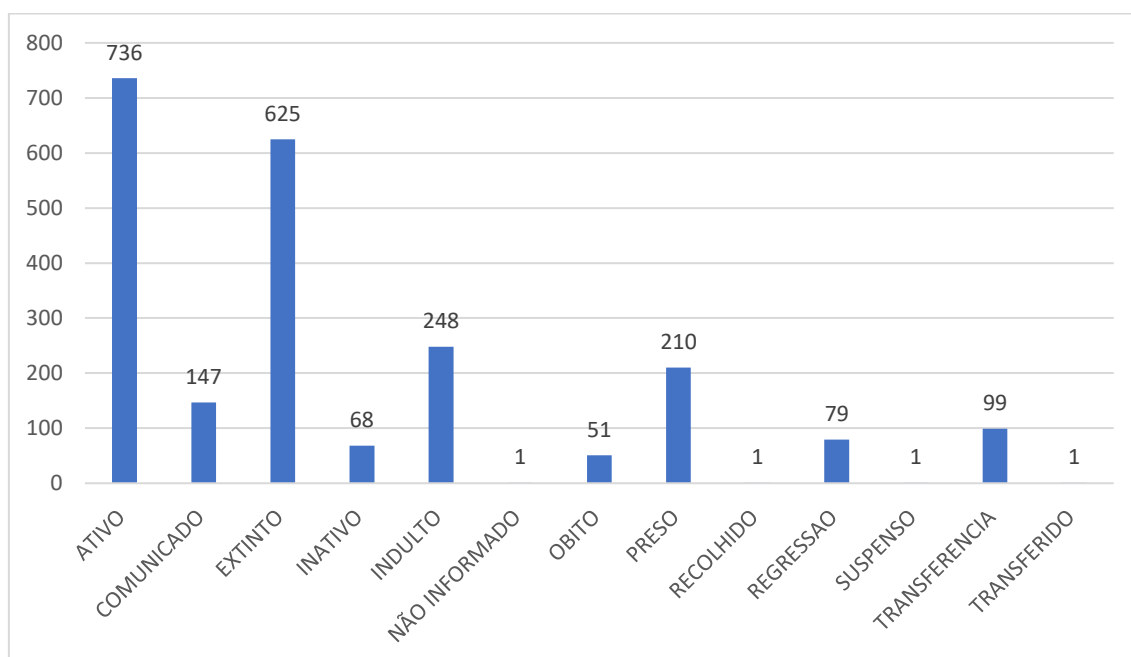
Art. 64 - Para efeito de reincidência: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação;

É necessário destacar que, em que pese, haver critérios objetivos estabelecidos por lei, para a caracterização da reincidência, há uma série de outros debates a respeito do conceito e alcance da reincidência enquanto categoria teórica e jurídica. Para fins da presente pesquisa e análise dos dados, achou-se por bem seguir com rigor o critério normativo de reincidência legal, com a finalidade conseguir uma objetividade maior e, ao mesmo tempo, uma maior precisão.

Para fins de análise e partindo dos pressupostos acima delineados, é possível afirmar que de um universo de 2267 egressos do sistema prisional, envolvidos no projeto até o ano de 2019, dentre ativos, comunicados, extintos e indultados, 1756 egressos do sistema prisional, acompanhados pelo Patronato Penitenciário de Caruaru, 1.756 não reincidiram, chegando-se a um percentual de 77,45%, evidenciando-se um descolamento considerável quanto aos números da reincidência no Brasil, podendo-se afirmar a importância do trabalho do município durante essa etapa da prevenção terciária do cumprimento de pena dos egressos do sistema prisional.

GRÁFICO 11 - SITUAÇÃO DOS ENVOLVIDOS NO PROJETO ATÉ SETEMBRO DE 2019



Se o período de encarceramento é marcado por uma realidade cruel e desumana, a saída da prisão não se apresenta de forma mais amena, pois ela também implica mais uma dura verdade: a de pessoas que terão que enfrentar sozinhas o desafio da reinserção social. Por um período de tempo, esses indivíduos foram segregados socialmente, perderam o contato diário com a família, sofreram as restrições próprias que o cárcere impõe quanto ao acesso a direitos e a informações e carregam consigo o estigma de serem ex-presidiários. Como esclarece Bitencourt²⁹⁵,

(...) nós sociedade fechamos todas as portas para o egresso do sistema penitenciário, isto é, para aquele que a ele sobreviver, e de lá sair com vida, não tem o apoio de ninguém, principalmente do Estado que o condenou e lhe prometeu *ressocializá-lo* no interior das prisões,

²⁹⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Nas prisões brasileiras, o mínimo que se perde é liberdade.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-06/cezar-bitencourt-massacre-manaus-foi-tragedia-anunciada>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

ignorando que é impossível ressocializar alguém para a liberdade em condições de não liberdade. Ademais, além de transformar um simples batedor de carteira em um criminoso refinado, não lhe assegura o reingresso na sociedade, não dá a menor atenção ao *egresso* do sistema penitenciário, o qual, sem outra alternativa, provavelmente, voltará a delinquir. Dessa forma, o Estado não apenas falha duplamente com o egresso do sistema penitenciário, mas também com a própria coletividade, por que, mais uma vez, falha na segurança que deve à sociedade, desde que foi avocado o monopólio do *ius puniendi*.

Ao se conferir ao Estado a incumbência de reger, por meio de lei, o comportamento do ser humano, foi-lhe conferida também a prerrogativa da punição a ser imposta coercitivamente àqueles, cujas transgressões à norma penal, torná-lo-á merecedor da justa reprimenda. A pena, portanto, revela-se como uma dura resposta do Estado contra os que violam as normas reguladoras do convívio coletivo, ofendendo bens juridicamente tutelados e provocando desarmonia social. Mas, ao exercitar o *jus puniendi*, o Estado arregimenta para si simultaneamente a responsabilidade constitucional da criação e implementação de políticas públicas de reinserção do egresso do sistema penitenciário e deve fazê-lo de modo digno de forma que, ao menos, possa minimizar os danos que o cárcere que lhe impõe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se pensar nesse trabalho acerca do papel dos municípios na promoção da segurança pública, com suas limitações impostas pelo desenho do federalismo imposto mesmo após a redemocratização de 1988, quando a lógica e o discurso do aprisionamento continuaram dando prevalência a uma perspectiva excludente e desenvolvendo-se a partir de práticas desumanas que inviabilizam o projeto ressocializador. Os elevados índices da reincidência, a crise do sistema punitivo e os alarmantes números da violência fazem com que se busquem argumentos capazes de dar legitimidade ao confinamento como elemento fundamental de uma política de segurança pública em detrimento de práticas de prevenção, onde o município encontra sua grande vocação política.

O discurso atuarial se avoluma e instrumentaliza o sistema a partir da fixação de um perfil de risco ou da perigosidade dos predadores sociais, abandonando de vez a ideia de ressocialização.

Mas o sistema punitivo procura fundamentos e sustento como um remédio doloroso numa busca contínua de argumentos que possam atribuir-lhe alguma legitimidade. Nessa esteira, os minimalismos penais, apesar de corroborarem com a ideia de deslegitimidade do sistema penal nos moldes em que ele se encontra atualmente, visam encontrar supedâneos que amenizem a dura medida e lhe deem algum substrato, dentro da perspectiva humanista que pautou, inclusive, o processo de transição democrática no Brasil, ao reconhecer que a dignidade da pessoa humana é fundamento do regime democrático de Direito adotado pela federação brasileira.

Apesar de formalmente concebida como fundamento da pena, a ressocialização é um fim muito mais nominal do que real e o condenado segue sua trajetória desumana visando, ao menos sua real reintegração social.

É assim, porque, apesar da expressão formal, a repressão por meio da atividade policial permaneceu como proposta constitucional preponderante no processo de democratização como política de segurança pública, inclusive ante a falta de distribuição de outras competências aos entes subnacionais, o que acabou por reforçar o papel das polícias na contenção da criminalidade, em prejuízo das práticas de prevenção; por manter a punição continuou fundamento balizador das políticas criminais; e a ressocialização seguiu como um ideal inatingível, afastando, por conseguinte, os municípios do papel que lhe foi também atribuído de forma genérica no texto constitucional.

Mas apesar da falta das amarras políticas e financeiras que pudessem elucidar melhor a forma como os municípios poderiam atuar no campo da segurança pública, o fato é que houve uma mudança de paradigma político que deu vazão a um discurso no qual se afirma que a segurança pública presta-se, na verdade, a propiciar uma convivência equilibrada e pacífica da população e deve ter por base valores jurídicos e éticos necessários à vida em comunidade, destoa por completo da ideia que até então era propagada acerca da doutrina da segurança nacional.

Assim, procurou-se demonstrar que, não obstante a arquitetura do federalismo brasileiro continuar atrelando a segurança pública às ações repressivas das polícias a cargo dos estados, a violência vivenciada por muitos municípios tem aberto o debate e o amplo espaço para o ingresso das cidades no contexto da descentralização na promoção de políticas de segurança pública, sobretudo quanto ao aspecto da prevenção no amplo sentido que este termo possa contemplar.

E é evidente o benefício que essas políticas de prevenção trazem quando práticas integradas de gestão promovem a aproximação entre instituições e comunidade, sobretudo porque é nas cidades que o crime acontece e é onde as pessoas vivem e para onde elas voltam quando do cumprimento de suas penas.

A partir dessa mudança de paradigmas, procurou-se demonstrar que tem sido possível perceber algumas atitudes que vem sendo adotadas por alguns municípios no sentido de atuar de modo suplementar promovendo práticas que permitem reformular a concepção tradicional das políticas de segurança pública, sobretudo no campo da prevenção primária, secundária e terciária, como acontece com o projeto Banco de Talentos promovido pelo estado de Pernambuco, mas com a parceria de municípios, como Caruaru, como foi possível analisar em capítulo próprio.

Desde a Constituição de 1988 que se conferiu aos municípios a condição de entes federados com governo e competências próprias e com capacidade de auto-organização, mas diferentemente do que aconteceu com a Educação ou Saúde, ainda é possível perceber que, quanto à segurança pública, o federalismo brasileiro não abarcou as peculiaridades que envolvem o tema e pouco tratou dele quanto às competências dos municípios. Mas, como vimos, o recente crescimento dos números da violência precipitou sua corresponsabilidade na adoção de políticas de segurança e já se podem vislumbrar múltiplos exemplos da atuação municipal no âmbito da promoção de políticas para a consecução de um modelo de segurança cidadã, inclusive no município de Caruaru.

É certo que as circunstâncias políticas e econômicas que envolvem a realidade prática fazem com que a distribuição do poder territorial ocorra de modo assimétrico e ainda guarde resquícios das realidades anteriores, mas é inegável que são esses entes federados que melhor conhecem as nuances que permeiam seus problemas regionais e locais, assim como também são eles que sofrem diretamente com o distanciamento estatal que impõe sensíveis dificuldades de concretização de ações de natureza preventiva que encampem as peculiaridades sociais, geográficas, culturais, urbanísticas de cada município, os quais peremptoriamente convivem com e recebem diuturnamente a demanda oriunda das consequências provocadas pela insegurança pública, inclusive ao recepcionar os egressos do sistema prisional, cujas condições precárias impingem significativos entraves à proposta de ressocialização/reintegração do condenado, embora a menção do texto maior à participação dos municípios se restrinja apenas a uma imposição de forma aberta e genérica sobre sua corresponsabilidade.

Ficou evidente nesse trabalho que a ineficiência estrutural e os dados que revelam o crescimento da criminalidade e da reincidência no período pós ditadura escancararam a necessidade de ampliar a cooperação entre os entes federados, a fim de inserir os municípios definitivamente nessa engrenagem, afinal é onde o crime acontece e onde as suas consequências são sentidas.

Assim, é no campo da prevenção que se revela o grande e intrínseco potencial dos municípios na reformulação de políticas de uma segurança cidadã, já que, apesar de não dispor de polícias municipais – resumindo-se na esfera repressiva a uma atuação esporádica e suplementar das guardas civis – a intervenção a ser promovida pelas cidades no âmbito da segurança pública deve ser direcionada no sentido de prevenir (dentro das múltiplas acepções do termo) a violência, atuando incisivamente sobre as causas que estão imediatamente atreladas às práticas que se pretende ver eliminadas e na perspectiva das atribuições constitucionais que lhes são próprias, sem abdicar da atuação dos órgãos policiais.

Como foi possível demonstrar, portanto, inúmeras são as possibilidades de atuação dos municípios na implementação de políticas de segurança que promovam a cidadania e não precisem ater-se tão somente à repressão, como ponto de partida de suas ações e do controle social da violência e da criminalidade.

E, no campo da prevenção terciária, o trabalho procurou demonstrar que, por meio do Projeto Banco de Talentos, o município de Caruaru, em convênio com o Patronato Penitenciário, tem tido a possibilidade de atuar na execução penal, absorvendo mão de

obra composta de egressos do sistema prisional, destinando suas ações no sentido de atuar como ente federado num campo de práticas laborais que permitem absorver um grupo de pessoas que, mesmo em cumprimento de pena, podem exercer suas funções e ser reintegradas ou mesmo absorvidas pelo mercado de trabalho a partir de suas habilidades e competências, minimizando, assim, os efeitos deletérios que o cárcere lhes impõe.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, nº 24. Curitiba, junho de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005 Acesso em 16 de dezembro de 2019.

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 104.

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. Tempo Social. **Revista de Sociologia**. USP. São Paulo, outubro de 1999 (editado em fev. 2000), pp. 129-153.

ADORNO, Sérgio e BORDINI, Eliana Blumer T. **Reincidência e Reincidentes Penitenciários**. São Paulo: 1974-1985. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2016/07/Reincid%C3%A2ncia-E-Reincidentes-Penitenci%C3%A1rios-Em-S%C3%A3o-Paulo-1974-1985.pdf>. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

AMARAL, Érica Babini Lapa do. **Teoria dos bens jurídico-penais: critério retórico de justificação do poder – uma abordagem criminológica**, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3762/1/arquivo153_1.pdf. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro. **Interfaces Científicas – Direito**. V. 5, nº 2, p. 29-36, Aracaju: Fev. 2017

ANDRADE, Silvério Antonio Moita de. **O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública**. RAP. Rio de Janeiro 38(6):1123-37, Nov/Dez, 2004.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **A CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4141/1/arquivo6240_1.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo. Cia das Letras, 1989, p. 441.

ARRETCHE, Marta. **Transferências Fiscais no Brasil**. In: **A Carta – Para entender a Constituição Brasileira**. Todavia. São Paulo: 201, p. 73.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Um novo paradigma de segurança pública. Segurança Pública no Brasil um campo de desafios.** Edufba, Salvador: 2010, p. 63.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal.** Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 3ª edição. 2002, p. 2.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo.** Campinas: Millennium, 2007, p. 241.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** São Paulo: Saraiva, 1999.

BEATO, Cláudio. **Crime e Cidades.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O Sentido da Pena e a Racionalidade se sua Aplicação no Estado Democrático de Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 21, nº 41, pp. 1-31.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Perspectiva**, São Paulo, nº 18(1), p.119-131, 2004. Versão *online*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015. Acesso em 08 de dezembro de 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 9.

BITENCOURT, C. **Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas.** São Paulo: Ed Revista dos Tribunais LTDA, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 9ª tiragem, p. 26.

BONAVIDES, Paulo. **A CONSTITUIÇÃO ABERTA: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 420.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 345.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 181.

BORLOTI, Elizeu *et al.* **Uma análise etimológico-funcional de nomes de sentimentos.** Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-55452009000100007 Acesso em 09 de dezembro de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0 e Cadastro Nacional de Presos, 2018.** p. 52. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Gestão. Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF.** 2017. p. 13 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em 23 de novembro de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 03 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** Art. 10, item 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos do CPB.** 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 12 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 12 de janeiro de 2012.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em 26 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art4. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do Federalismo Financeiro**. Almedina. Portugal: 2018, p. 25.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 2003, p. 301.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; HOLSTON, James. *Democracy and Violence in Brazil*. pp. 691-729. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/FCB9AE6B3598FFEF887FBCE5A1033C4/S0010417599003102a.pdf/democracy_and_violence_in_brazil.pdf Acesso em 23 de novembro de 2019.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, nº 5. São Paulo: Dezembro, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007 Acesso em 13 de dezembro de 2019.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 1116

CASELLA, Luana Lacaze de Camargo. Hospitalidade dos Espaços Públicos. In: VII apud

CERQUEIRA, Daniel. **Política Nacional de Segurança Pública Orientada Para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. ATLAS DA VIOLÊNCIA, p. 4-5, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9448/1/Atlas_da_violencia_2017.pdf Acesso em 01 de dezembro de 2019.

CHAVES, Jr., Aírto. O CONTROLE PENAL DOS EXCEDENTES: as funções simbólicas do direito penal e a eficácia invertida quanto seus objetivos declarados. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**. Vol. 41, nº 114, pp. 96-97. Medellín - Colômbia. Jan/Jun de 2011.

CIOATTO, Roberta Marina; BOFF, Salete Oro. O Reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o Desenvolvimento Local – O Debate Sobre a Criação de Novos Municípios no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais Democráticos**, v. 22, nº 2, p. 272-295, mai./ago. 2017.

CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: da ditadura militar à democracia. DOSSIÊ DEMOCRACIAS E AUTORITARISMOS. **Revista de Sociologia Política**, nº 25. Curitiba: Novembro, 2005.

CONCHA-EASTMAN, Alberto; MALO, Miguel. Da repressão à prevenção da violência: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11. Rio de Janeiro, 2006.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Juarez de Oliveira, 2001, p. 14.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Art. 5º, 6. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de Souza; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, nº 5. Rio de Janeiro: Set/out, 2013.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS de 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

DIAS, Gonçalves. **Canção do exílio.** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000100.pdf> Acesso em 22 de novembro de 2019.

DIETER, Maurício Stegemann. **Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história.** 2012, p. 111. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28416/R%20-%20T%20-%20MAURICIO%20STEGEMANN%20DIETER.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** v. 4 Q – Z. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 278.

FEITOSA, Raymundo Juliano. **Marco Político, Institucional e Econômico da Configuração do Federalismo Fiscal na Constituição Federação de 1988.** Anuário dos cursos de pós-graduação em Direito - UFPE (PPGD), nº 15, Recife: UFPE, 2005, p. 309.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.318.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. *In*: Sonia Fleury (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21. Parte I: Eixo político-institucional. Disponível em <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACF1178.pdf> Acesso em 03 de dezembro de 2019.

FONSECA, Karina Prates da. (Re)Pensando o Crime como uma Relação de Antagonismo entre seus Autores e a Sociedade. **Psicologia, Ciência e Profissão**, 2006, 26 (4), p. 545.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão.** Vozes, Rio de Janeiro: 1999, p. 252.

FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de; MANDARINO, Renan Posella Mandarino; ROSA, Larissa. Garantismo Penal para Quem? O Discurso Penal Liberal Frente à sua Desconstrução pela Criminologia. **Sequência**, nº 75, Florianópolis: Jan./Abr. de 2017.

FRIEDRICH, Carl J. *In: Trends of Federalism in Theory and Practice*. Pall Mall Press. London: 1968 apud CABRAL, Nazaré da Costa. *In: A teoria do Federalismo Financeiro*. Almedina. Portugal: 2018, p. 27.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo**, 2006, p. 10. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4608/1/arquivo6008_1.pdf. Acesso em 14 de dezembro de 2019.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crimes e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 61.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação de identidade deteriorada**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7ª ed., Perspectiva. São Paulo, 2008, p. 16.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da Histórica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 97.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A Segurança na Constituição**, 2005, p. 13. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa da Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8782/000588871.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 08 de setembro de 2019.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Edições Colibri, Lisboa: Julho de 2003. ISBN 972-772-399-3.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **A Autonomia Financeira dos Estados no Federalismo Brasileiro – A Alteração de Competências Tributárias Estaduais em Face da Cláusula Pétreia**, 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo-USP. São Paulo/SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/td-16092016-120934/publico/TESE_ELCIO_FIORI_HENRIQUES_INTEGRAL.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p.179.

HULSMAN, Louk e CELIS, Jacqueline Bernat de. *Sistema Penal Y Seguridad Ciudadana: hacia una alternativa*. Ariel Derecho, S.A. Barcelona: 1984. p. 136.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil> Acesso em 29 de novembro de 2019.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de informações Penitenciárias**. Infopen, jun/2017; IBGE, jun/2017. <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf. Acesso em 18 de setembro de 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro, 2015, p. 12. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos. **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 04, nº 07, Jan. a Jun/2016.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. In: Estudos Criminológicos. Julho, 2005, p. 4. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Papel%20dos%20munic%C3%ADpios%20na%20Seguran%C3%A7a%20P.pdf> Acesso em 24 de novembro de 2019.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 72-87, São Paulo: Ago/Set 2016.

LEVI, Lucio. Federalismo. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Vol. I. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.

LEVINE, Robert M. *History of Brazil*. Westport, EUA: Greenwood Press, 1999, p. 93. Apud FURTADO, Renata de Souza. **O ESTADO FRAGMENTADO E O LAYER CAKE: Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros**, 2016, p. 151. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa do Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as América da UNB. Brasília/DF. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21107>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales *et al.* GESTAO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, nº 2, p. 399-414, jul./dez. 2014

LIMA, Renato Sérgio de *et al.* Pacto Federativo e financiamento da Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira e MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, nº 1, p. 49-85. Jan-Abr., 2016. Disponível

LIMA, Renato Sérgio de. (Coordenador Geral). Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP**. p. 5. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-400792-2010-9-Renato-Sergio-de-Lima.pdf> Acesso em 10 de julho de 2019.

LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 33, nº 96, São Paulo: May/Aug, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200053. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline e BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123 Acesso em 23 de novembro de 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979 apud LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: Contrastes na Construção da Federação Brasileira. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721

LÜDKE , Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *In: Revista de Direito GV*, v.15, nº 2. São Paulo: 2019, Julho de 2019.

MARQUES, Mauro Luiz C. (As)simetrias no federalismo brasileiro. *In: LEITE, George Salomão et. al (Coord.)*. **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 63.

MARTINS, Saádia Maria Borba. *In: MEDO E INSEGURANÇA NAS CIDADES: a violência no uso dos espaços públicos*. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, nº 2, p. 216.

MATSUDA, Fernanda Emy; GRACIANO, Mariangela; OLIVEIRA, Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?** São Paulo: Global, 2009, p. 11.

MATTHEWS, Roger. *“Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica”*. *Política Criminal*, v. 6, nº 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338.

Disponível em: http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf. Acesso em 03 de julho de 2019.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. In: **RIO DE JANEIRO: Uma abordagem dialógica sobre o território fluminense**. p. 17-33. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/tkysm/pdf/penalva-9788575115169.pdf>. Acesso em 19 de novembro de 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>. Acesso em 27 de dezembro de 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/ Rio de Janeiro: Hucitec/ABRASCO, 1992, p. 22.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org); DESLANDES, Suely Ferreira e GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016 (série manuais acadêmicos).

MISSE, Michel. **Violência: o que foi que aconteceu?** Disponível em <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Viol%C3%A4nciaoquefoiqueaconteceu.pdf>. Acesso em 13 de dezembro de 2019.

MOLINA, ANTONIO GARCIA-PABLOS DE. *La supuesta función resocializadora del Derecho penal: utopia, mito y eufemismo*. Anuario de Derecho Penal y Ciências Penales, ISSN 0210-3001, Tomo 32, fac. 3, Set./Dez, 1979, pp. 645-700, p. 676.

NETO, Paulo de Mesquita. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. nº 33, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/01/down170.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

OLIVEIRA, José Luciano Góis. Relendo 'Vigiar e punir'. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, nº 2, ABR/MAI/JUN de 2011. p. 332.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **O que é a CIDH?** p. 8. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>.

PASTANA, Débora. **Justiça Penal Autoritária e Consolidação do Estado Punitivo no Brasil**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, nº 32, fev. 2009, p. 129. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n32/v17n32a08.pdf>

PEDROSO, Vanessa Aleksandra de Melo; JARDIM, Carlos Jair de Oliveira. O Castigo Abstrato e o Castigo Concreto: eficácia da estrutura da crueldade institucional pela ausência do direito. **Sequência**, nº 81, Florianópolis: Jan/Abr de 2019.

PEREIRA, Fábio Franco. **A Federação no Constitucionalismo Brasileiro**, 2010, p. 10. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07072011-090937/publico/Fabio_Franco_Pereira_A_federacao_no_constitucionalismo_brasileiro_Completa.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2019.

PERES, Úrsula Dias e BUENO, Samira. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. *In: POLÍTICA DE SEGURANÇA: os desafios de uma reforma*. p. 142. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br > pluginfile.php > mod_folder > content >](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/mod_folder/content) Acesso em 12 de dezembro de 2019.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira e TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, pp. 36-56, São Paulo: Ago/Set, 2016.

POLAINO NAVARRETE, Miguel. *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I, 5. Ed. Barcelona: Bosch, 2004, p. 71.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em 20 de outubro de 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, nº 31, out/dez. 2005, p. 20. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/RANIERI_Nina_B._S._Aspectos_Jur_dicos_da_Autonomia_Universitaria_no_Brasil.pdf Acesso em 13 de dezembro de 2019.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Edição 1, 2007, pp. 102-119.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RIKER, William H. apud DERZI, Misabel Abreu Machado e BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. *In: O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A IGUALDADE: Uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão*. *In: Estado Federal e Guerra Fiscal no Direito Comparado*. (Coleção Federalismo e Tributação, v. 2). DERZI, Misabel Abreu Machado; Batista Jr., Onofre Alves e MOREIRA, André Mendes (organizadores). Belo Horizonte: 2015, pp. 467-495.

RIO, Josué Justino do. O Direito Fundamental à Segurança Pública num Estado Democrático de Direito. **Revista em Tempo**, v. 12. Marília: 2013. pp. 178-202, p. 180

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, nº 2, p. 15, São Paulo: Ago/Set de 2016.

ROSSONI, Waléria Demoner; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: a segurança pública como direito fundamental. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018, p. 357-380.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: Parte Geral**. 5ª ed., Conceito, Curitiba: *Lumen Juris*, 2012. p. 10-11.

SANTOS, Valber Ricardo dos. **POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: Entre a Segurança Cidadã e a Continuidade Autoritária**, 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5942_Valber%20Ricardo%20dos%20Santos.pdf. Acesso em 21 de julho de 2019.

SANTOS Jr., Sérgio Veloso dos; SANTIAGO, Vinícius. **Ninguém entra, ninguém sai – Mobilidade urbana e direito à cidade no Complexo do Alemão**. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/ninguem-entra-ninguem-sai-mobilidade-urbana-e-direito-a-cidade-no-complexo-do-alemao/>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. FATORES SOCIAIS DETERMINANTES DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.32, nº 94. São Paulo: 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Anderson Moraes de Castro e. Do império à república considerações sobre a aplicação da pena de prisão na sociedade brasileira. **Revista Epos**, vol. 3, nº 1. Rio de Janeiro: jun., 2012, versão *online*. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-700X2012000100004. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

SILVA, Felipe Lazzari da. Os (In)visíveis Resquílios da Ditadura no Sistema de Segurança Pública: reflexões sobre a desmilitarização da polícia como medida indispensável para a neutralização dos dispositivos autoritários no estado democrático de direito. *In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*, 2014, Florianópolis. **Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: UFSC. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2002, p. 55.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v.17, nº 47, São Paulo: Jan/Abril de 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, 2006. p. 93. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629>. Acesso em 21 de novembro de 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24. Curitiba: Junho, 2005.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública**, 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=pzil_S1o-GM%3D&tabid=5639 Acesso em 10 de novembro de 2019.

STF. ADPF 347. **Estado de Coisas inconstitucional**. p. 15. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308712125&ext=.pdf> Acesso em 22 de dezembro de 2019.

STF. **Súmula Vinculante nº 26**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1271>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado Federal e estados federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. **Boletim de Direito Administrativo**, 2003, pp. 290-310.

WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016 - Homicídios por Armas de Fogo no Brasil**. Flacso Brasil. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf Acesso em 03 de dezembro de 2019.

WANDERLEY, Paula Isabel Bezerra Rocha. **“DEUS ME LIVRE DA BONDADE DOS BONS!”: URBANIZAÇÃO PARA RICOS E CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO - UM ESTUDO A PARTIR DA CIDADE DE CARUARU/PE**, 2017, p. 148. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Doutorado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE. Texto definitivo me foi disponibilizado pela própria autora.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Política criminal atuarial: contornos biopolíticos da exclusão penal. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 08, nº 3, 2017, p. 2043.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Tradução de: Vânia Romano Pedrosa & Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 106.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Perspectiva**, v.13, nº 3, São Paulo: Jul/Set. de 1999.