



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
UENP – CAMPUS JACAREZINHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E
PARTICIPAÇÃO POPULAR:
POR UMA MELHOR OPERACIONALIZAÇÃO
DO SISTEMA GESTOR DA SEGURANÇA
PÚBLICA BRASILEIRA**

VANESSA RUI FÁVERO

**Jacarezinho – PR
2015**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
UENP – CAMPUS JACAREZINHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E
PARTICIPAÇÃO POPULAR:
POR UMA MELHOR OPERACIONALIZAÇÃO
DO SISTEMA GESTOR DA SEGURANÇA
PÚBLICA BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), linha de pesquisa “Estado e Responsabilidade: Questões Críticas” do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP – Campus Jacarezinho, como pré-requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Mestranda: Vanessa Rui Fávero.

Orientador: Prof. Dr. Valter Foletto Santin.

**Jacarezinho – PR
2015**

FÁVERO, Vanessa Rui. **Mediação de Conflitos e Participação Popular: Por uma Melhor Operacionalização do Sistema Gestor da Segurança Pública Brasileira.** Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná – *campus* Jacarezinho, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Dedico este trabalho aos meus pais, Edson Fávero e Ivani Rui Fávero, que mesmo nas fases mais difíceis da vida, sempre presaram pelo estudo e educação de suas duas filhas. Exemplos de garra e determinação e fonte de inspiração para a minha constante busca por aprimoramento e evolução pessoal.

AGRADECIMENTOS

Ao término de mais essa etapa acadêmica, minha gratidão é tão imensamente infinita que me faltam palavras para personificar a verdadeira ‘rede de solidariedade’ e de tanto ‘afeto’, que me impulsinou e me deu energia para trilhar essa jornada e chegar ao resultado final dessa pesquisa, em que tanto acredito.

Fruto de muito esforço e infindáveis reflexões ventiladas ao longo de toda uma trajetória, que, em sua essência, delineava-se já nos meus primeiros projetos de Iniciação Científica no início da graduação, trago, hoje, amadurecido na forma de ‘Dissertação’ a minha contribuição ao programa de Mestrado em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – instituição que tanto me enche de orgulho fazer parte – os frutos dessa árdua tarefa, na qual busquei dar o melhor de mim, com a certeza, apenas, de que nada do que eu possa expor nestas breves linhas, seria suficiente para agradecer todos aqueles que compartilharam comigo um pouco (ou muito) de si, refletido nesse trabalho; desde já reconhecendo que foi a comunhão de esforços a responsável pela conclusão deste trabalho. Na verdade, eu – e não apenas este trabalho – sou resultado de uma reunião de esforços. E muito me motiva e conforta saber que sempre serei.

Agradeço, primeiramente a Deus, pela etapa concluída e entrego em Suas mãos as vindouras. Sou grata pelo milagre diário de multiplicação das minhas energias e pelo constante amparo nos momentos mais difíceis, em que a instabilidade batia a porta. Também a Nossa Senhora Aparecida, mãe misericordiosa – a quem minha avó Irene Savazi Fávero (*in memorian*), sempre intercedeu fervorosamente, em suas orações, e recebeu amparo prontamente. Sua fé e devoção me ensinaram a buscar alento para a alma e o coração em instantes decisivos, e sei que embora não esteja mais entre nós, continua orando por nós, sua família, para que sempre trilhemos o caminho do bem.

A minha família, que sempre me apoiou em todos os meus objetivos e que continuamente me estimula a persistir na concretização de cada um deles, sempre confiando em mim e acreditando no meu potencial, mais que eu mesma, na grande maioria das vezes. Ao meu pai, Edson Fávero, que sempre foi a força da nossa família e que nunca esmoreceu diante das batalhas travadas... minha imensa admiração pelo exercício de seu mister como profissional da segurança pública, me inspira a pesquisar e a ventilar novos paradigmas que melhor operacionalizem as mazelas do sistema, de forma que eu verdadeiramente acredito em

reais melhorias na segurança pública brasileira – e que nem tudo está perdido – pois sempre tive a honra de vivenciar constantemente o seu empenho e esforço diário, como “formiguinha”, para que isso ocorra, o que me faz, assim, vislumbrar em uma perspectiva macroestrutural a crença também na possibilidade de um sistema gestor mais efetivo e comprometido com a realidade social fático vigente, mais humanizado e, conseqüentemente, “contagiado” por novos paradigmas que integrem a participação popular nas engrenagens da máquina estatal gestora da segurança pública nacional. A minha mãe, Ivani, que, mais do que ninguém, sabe – e sempre soube – a forma certa de se fazer presente a todo instante e de ser o presente mais lindo, com que a vida me agradeceu... tenho muita sorte e sou grata por sua simples e tão grandiosa existência em minha vida, pois sem você não seria nada. A minha irmã, Natália, que desde o momento em que entrou em minha vida, fez de mim uma pessoa melhor, e, que transbordando boas energias, continua a me fazer buscar aperfeiçoamento ‘nessa arte’ todos os dias da minha existência. Também à Letícia, a irmã que Jacarezinho me deu durante a faculdade, e que me incentivou nos dias em que o desânimo batia; sendo ‘peça’ fundamental para a concretização do sonho em que o fim da minha graduação resultasse no Mestrado na instituição que tanto amamos.

Ao meu orientador, Doutor Valter Foletto Santin, que com seu viés crítico, constantemente me fez (e ainda faz) refletir – sempre mais um pouco – acerca das conclusões a que eu chegava e das posições que eu pretendia assumir e que, com isso, me fez aprofundar constantemente a minha pesquisa e acreditar cada vez mais nos resultados obtidos, fruto de muita dedicação ao tema a que nos propusemos, de forma engajada com a realidade social fático vigente, buscar “soluções” viáveis que apresentem uma convergibilidade prática com propostas trazidas para a gestão da segurança pública brasileira.

A todos os meus professores, da graduação ao mestrado, grandes mestres que – em maior ou menor escala –, mais do que muito “conteúdo”, deixaram um pouco de si comigo e me inspiraram a escolher, dia após dia, que tipo de mensagem pretendo deixar na vida das pessoas pelas quais eu passar. Mais do que qualquer outra lição, me ensinaram a querer marcar, de uma forma especial e positivamente, todo ser humano no compartilhamento do conhecimento. Aos professores Luiz Fernando Kazmierczak, Renato Bernardi e Ilton Garcia Costa que acreditaram e estimularam a minha pesquisa em momentos decisivos; grandes exemplos de mestres – cada um a sua maneira –, nos quais me espelho e serei

eternamente grata por todo o apoio. E também à Maria Tereza, querida professora de italiano e doutora na arte da vida, que sempre tanto me inspira com toda a sua polidez e tanta cultura.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná, instituição de ensino na qual obtive toda a minha formação acadêmica e que me motiva a sempre dar o melhor de mim – a cada todo dia –, e a fazer tudo o que estiver ao meu alcance para merecer ali estar. Intuição de ensino superior ímpar merecidamente idolatrada por todos os seus, aos que me uno para agradecer pela a honra inigualável de me graduar e cursar o mestrado dentro de seus alicerces que, hoje, já são parte indissociável e inerente a mim. Orgulho imensurável de ser Direito UENP.

Também a todos os seus funcionários, que dão vida, levam alegria, e zelam pelo bem estar de todos. Ao senhor Antônio, que está sempre em vigia, de altas horas ao fim das aulas a noite, até o outro dia de manhãzinha; a todas as tias da faxina, que estão sempre com uma sorriso no rosto e dispostas a dar um abraço e a nos encorajar ao notarem que estamos apreensivos, como ocorreu comigo minutos antes da entrevista do mestrado. Fez toda a diferença a oração que disseram que fariam e a historizada sobrinha de uma delas, que havia passado por algo semelhante. Também a Tia Isô, sempre bem humorada ao servir uma aguinha durante as aulas, descontaindo o ambiente. À Zezé e a todos da secreteria da graduação, e, de forma especial, na pós-graduação, à Natalina que tão bem operacionaliza a “rede de contatos” na secretaria mestrado, o que é facilmente notável a qualquer um, já nos primeiros vestígios de interesse pela Iniciação Científica, pela dinâmica de qualquer grupo de pesquisa; monitoria, estágio docência, ou mesmo no ‘meiode campo’ das relações com os respectivos orientadores, sendo impossível imaginar qualquer coisa ‘funcionando perfeitamente’ sem sua dedicação.

Ainda institucionalmente, agradeço também à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, que fomentou essa pesquisa no decorrer de todo o seu desenvolvimento através da concessão de uma bolsa, que busquei empregar para ventilar os resultados desse trabalho no máximo de eventos jurídicos possíveis, fossem eles comunicações, encontros interdisciplinares, congressos jurídicos ou afins, simpósios nacionais ou internacionais, nos quais sempre busquei submeter artigos para avaliação em mais que um GT por evento, justamente para estimular o debate sobre o tema que eu trazia a voga, com pesquisadores das mais diversas áreas. Sou muito grata por – como bolsista – ter tido essa oportunidade, e em uma “prestação de contas”, espero ter cumprido o meu papel com as mais

de 20 defesas de artigos, nesse período, cujas publicações se seguirão, nos próximos meses, em anais de eventos, capítulos de livros e periódicos. Rememoro ainda a experiência de todas as ‘horas-aulas’ de estágio docência cumpridas, aproveitando para agradecer a todas as salas de aula em que tive oportunidade de lecionar e que moldaram de forma tão gratificante o íntimo do meu ser, auxiliando-me direta e indiretamente a superar barreiras comunicacionais que eu julgava serem tão difíceis de transpor anteriormente. Cada uma dessas turmas pelas quais passei – estando ‘do lado de lá’ da sala de aula – marcou, a sua maneira, de forma muito singular minhas escolhas atuais e me fizeram acreditar que sou capaz.

À Jacarezinho/PR, por todo o crescimento e amadurecimento que me proporcionou quando o destino quis que fosse este o ‘cenário’ em que eu aprenderia o valor do comprometimento que merece o ensino público que nos acolhe. E aproveito tal cenário para também agradecer a cada um dos seus muitos “rostos”, que cruzaram minha vida, enquanto lá estive. Aos ‘rostos’ amigos, prontos a estender a mão, que estes “sete anos jacarezinhenses” me proporcionaram; os ‘rostos’ dos colegas da XI Turma do Mestrado em Ciências Jurídicas, ‘cúmplices’ que marcarão para sempre a minha vida, com os quais tive a honra de dividir muito mais que os bancos acadêmicos; os ‘rostos’ voláteis que momentaneamente cruzaram minha vida e muito me fizeram crescer, demonstrando que continuar seguindo em frente é sempre necessário, e até aos ‘rostos’ hostis que, nos ensinam a desenvolver jogo de cintura e comprovam que não só de flores é feito o caminho, nos fazendo valorizar ainda mais as bênçãos em forma de pessoas especiais que cruzam nossas vidas e nos auxiliam a superar os obstáculos com que nos deparamos no percurso.

E, enfim, aos profissionais da segurança pública brasileira, os únicos guerreiros que trazem na arte do seu mister o sacrifício da própria vida em prol da vida e da segurança alheia. A todos aqueles que cotidianamente dão o sangue pelo que fazem e o fazem por amor, mesmo sem o reconhecimento que merecem e, tantas vezes, multilados pelo sistema que, atualmente, encontra-se tão desgastado, mal operacionalizado e a beira da ruína. Minha admiração e veneração a tão nobre e essencial serviço – prestado cotidianamente por vocês – a todos os cidadãos.

A satisfação derivada da conclusão dessa etapa é ainda maior por ter pessoas tão caras com quem a partilhar.

A todos, meus mais sinceros agradecimentos.

“As classes populares durante muito tempo só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizam como mobilizadores ativos.”

Boaventura de Sousa Santos

FÁVERO, Vanessa Rui. **Mediação de Conflitos e Participação Popular: Por uma Melhor Operacionalização do Sistema Gestor da Segurança Pública Brasileira**. 207 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná/UENP: Jacarezinho-PR, 2016.

RESUMO

No que tange à segurança pública nacional, assevera-se que os atuais modelos gestores convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira. Para melhor operacionalizar o sistema de gestão da segurança pública nacional o clássico modelo reativo-repressivo deve ser, enfim, deixado de lado; cindindo, dessa forma, com a neofobia do Estado, pois não basta a mera transmissão de uma falsa sensação de segurança à sociedade através de investimentos no atual modelo gestor repressivo – com o aumento da repressão estatal –, sem examinar mais a fundo toda a problemática dos conflitos sociais, que deve, antes de tudo, analisar macroestruturalmente a atual dinâmica de atuação do sistema, buscando também mecanismos alternativos de resolução de conflitos em um verdadeiro sistema multiportas. Não obstante, apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa à questão, hoje já podemos contar com avanços na democratização da política de segurança pública, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação de ações nessa área, em iniciativas como a dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG's), que configuram órgãos de mediação entre o povo e o Estado, e passam a estabelecer uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas de segurança brasileira. Priorizando a defesa do regime democrático como regra fundante da preservação dos valores da pessoa humana, estruturada na relação Estado-Sociedade – em consonância com a área de concentração “Teorias da Justiça e Exclusão” e a linha de pesquisa “Estado e Responsabilidade: Questões Críticas” do Programa de Mestrado da Universidade Estadual do Norte do Paraná/ UENP – percebemos a adequação e o conteúdo social presente nas diretrizes da Mediação Comunitária de Conflitos, e, assim, propõe-se, não só uma alteração paradigmática para o alargamento da utilização dos meios disponíveis de ativação de justiça com uma maior participação popular, mas, também uma mudança cultural, em que métodos alternativos sejam mais valorizados e utilizados para melhor operacionalizar o sistema de gestão da segurança pública brasileira através deste novo enfoque de acesso a justiça trazido, nesta pesquisa, com o empoderamento de atores sociais mediadores, tendo na mediação comunitária de conflitos um instrumento de cidadania e inclusão social que possa trazer também a ciência aos cidadãos do seu direito fundamental de acesso à justiça e, principalmente, a uma ordem jurídica justa.

Palavras-chave: sistema penal repressivo; Estado jurídico neófobo; novos paradigmas; efetivo acesso a justiça; sistema multiportas; pacificação social.

FÁVERO, Vanessa Rui. **Conflict Mediation and Popular Participation: For Better operationalization of the Management System of the Brazilian Public Security.** 207 p. Thesis (Master of Juridical Science) – University of Northern Paraná/UENP: Jacarezinho-PR, 2016.

ABSTRACT

Regarding the national public security, it asserts that the current conventional management models can no longer deal effectively with the escalation of violence and crime in order to push forward the need for broader changes in contemporary social life, to give the complexity and fragmentation of social reality of Brazilian public security. To better operationalize the national public safety management system the classic reactive-repressive model should be, at last, left out; splitting thus with neophobia of the state, it is not enough to simply broadcast a false sense of security to society by investing in the current model repressive manager - with increased state repression - without detailed examination of the whole issue social conflicts, which must first of all examine macroestruturalmente the current dynamics of system performance, also seeking alternative mechanisms of conflict resolution in a true multi-port system. Nevertheless, despite the limits and own challenges of complexity on the issue, today we can already rely on advances in democratization of public security policy, through greater involvement of society in discussions and implementing actions in this area, in initiatives such as the Safety of Community Councils (CONSEG's) that make up organs of mediation between the people and the state, and begin to establish one of the leading and most innovative forms of democratic constitution of subjects in the area of public policies for Brazilian security. Prioritizing the defense of democracy as the fundamental rule of preserving the values of the human person, structured in relation State-Society - in line with the area of concentration "Theories of Justice and Exclusion" and the line of research "State and Accountability: Critical Issues "Master's Program at the State University of Northern Parana / UENP - perceive the appropriateness and the social content present in the guidelines of the Community Conflict Mediation, and thus it is proposed not only a paradigm change for extending the use of available means of justice activation with greater popular participation, but also a cultural change, where alternative methods are most valued and used to better operationalize the management system of Brazilian public security through this new approach to access to justice brought in this research, with the empowerment of mediators social actors, and in community conflict mediation an instrument of citizenship and social inclusion which can also bring science to the citizens of their fundamental right of access to justice and, above all, a just legal system.

Keywords: repressive penal system; legal state aversion to change; new paradigms; effective access to justice; multidoor system; social peace.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. “ESTADO JURÍDICO NEÓFOBO”: SEGURANÇA PÚBLICA, SUA POLÍTICA E A AVERSÃO DO ESTADO A MUDANÇAS NO MODELO GESTOR DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	20
1.1. Estado, Políticas e Serviços Públicos	20
1.1.1. Segurança Pública e sua política	30
1.1.2. Estado Jurídico Neófobo: a multidisciplinariedade e a interdisciplinariedade da intervenção penal.....	35
1.2. Estado Constitucional Democrático de Direito e suas propostas	42
1.2.1. Da omissão do Estado na Garantia de Direitos Basilares.....	50
1.2.1.1.. Princípio da Intervenção Mínima e subsidiariedade da intervenção penal	54
1.3. Comunicação, relações interpessoais e conflitos	58
1.3.1. Natureza e formas de resolução de conflitos	62
1.3.2. Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos	65
2. “A SÍNDROME DA RAINHA VERMELHA” E NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: PREVENÇÃO AO DELITO, ATUAÇÃO ESTATAL E SUA RESPONSABILIDADE	70
2.1. Eficácia Constitucional do Direito à Segurança Pública e Prevenção	70
2.1.1. Atuação Imediatista do Estado: análise acerca da vigente inflação legislativa.....	76
2.1.1.1. Interesses Políticos Envolvidos no Enfrentamento do Problema.....	88
2.1.2. Políticas Públicas que antecedem a prática do delito	94
2.2. Comunidade, Democracia e Segurança Pública	98
2.2.1. Segurança Pública Participativa: uma reconstrução para todos	101
2.2.2. Canais Participativos e os Conselhos de Segurança Pública.....	106
2.3. Implementação das Finalidades Sociais do Estado como Fator Inibidor da Prática de Infrações Penais	113
2.3.1. Sopesamento de Valores e Efetividade das Medidas Propostas.....	117
2.3.2. Busca de Novos Paradigmas Gestores da Segurança Pública e a “Síndrome da Rainha Vermelha”.....	124
3. POR UMA CULTURA DE PAZ: PROPOSTAS DE NOVOS PARADIGMAS CONSENSUAIS GESTORES DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA E O EMPODERAMENTO SOCIAL DA POPULAÇÃO	130
3.1. A Participação Social como Fator Interativo na Construção da Segurança Pública	130
3.1.1. Reflexos do Paradigma da Democratização na Gestão da Segurança Pública Brasileira.....	140
3.1.2. Sistema Multiportas e Justiça Coexistencial	143
3.1.2.1. Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos como Novo Paradigma de Ampliação do Acesso à Justiça	149
3.1.2.2. Vestígios de uma Efetiva Implementaçãoda Terceira Onda Renovatória de Cappelletti no Cenário Atual	156
3.2. Ampliação do Conceito de Acesso a Justiça e sua Contribuição para um Novo Modelo Gestor da Segurança Pública Brasileira	161

3.2.1. Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos: previsões legais atuais e futuras	166
3.2.2. A eficácia de um Novo Paradigma Consensual de Resolução de Conflitos para uma Adequada Pacificação Social e seus Reflexos na Segurança Pública Nacional.....	175
3.3. Mediação Comunitária de Conflitos	178
3.3.1. Mediação Comunitária: instrumento de Cidadania e Inclusão Social.....	184
3.3.2. Empoderamento de Atores Sociais Mediadores	186
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	196

INTRODUÇÃO

Atualmente, é facilmente perceptível que os atuais modelos convencionais gestores da segurança pública nacional, classicamente consagrados, não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime; de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira. Isso porque, ao direcionarem esforços para o tratamento da problemática da resolução de conflitos sociais – com a redefinição das prioridades na prestação dos serviços públicos a serem proporcionados nessa área –, o Estado insiste em reinvestir no modelo reativo-repressivo convencional, quando este, há tempos, já se demonstra inadequado e fadado ao insucesso, uma vez que sobrecarrega, cada vez mais, o sistema penal brasileiro.

Assim, a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com os bens jurídicos essenciais e de especial fundamentalidade para a vida em sociedade, assumindo, deste modo, funções que não lhe deveriam caber.

Dado o exposto, podemos afirmar, dessa forma, que como pano de fundo da segurança pública brasileira nós nos depararíamos com um verdadeiro “Estado Jurídico Neófobo”; no qual se destacaria a baixa capacidade do Estado brasileiro em se adaptar às mudanças que ocorrem na sociedade – e as consequentes demandas na solução de seus conflitos –, resistindo às inovações e mantendo-se preso a paradigmas jurídicos que não têm como foco principal a pacificação desses conflitos sociais; de forma que, o atual sistema encontra-se tão desgastado que, seguindo o verbete de que “as coisas se modificam para continuar tudo igual”, mesmo quando excepcionalmente as diretrizes são alteradas, o cerne principal do problema permanece imutável.

Portanto, o cenário no qual se desenvolve a pesquisa, ora em pauta, é a falência do atual sistema de segurança pública nacional, que mesmo com resultados concretos acerca disso, insiste no revestimento de verbas no atual modelo reativo-repressivo ao invés da adoção de novos paradigmas preventivos e multifuncionais, em uma insistente aversão a mudanças.

Neste contexto, interessante expressão passou a ser cunhada e inserida também no campo da política de segurança pública; consistente no intitulado “efeito Rainha Vermelha” – utilizado inicialmente pelo biólogo americano Leiggt Van Valen, para designar o princípio da “mudança zero” em que predador e presa se deslocariam na mesma velocidade – ilustrando o fato de que, no atual modelo gestor reativo-repressivo da segurança pública nacional, mesmo quando os esforços policiais são desenvolvidos em sua intensidade máxima, redundam em “lugar nenhum” devido a insistência no clássico modelo reativo-repressivo adotado, que há tempos já não vem mais surtindo os efeitos esperados.

Assim, averigua-se que o problema é que o Estado tenta solucionar, através de uma política penal – e não através de uma política criminal –, o problema da criminalidade; o que acaba refletindo na prestação do serviço público de segurança uma vez que, no Brasil, ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, prontamente se afere a ausência de tradição associativa e participativa da população nos deslindes da nação – seja no campo social, político, cultural, com reflexos nítidos na gestão da segurança pública nacional também.

Isso porque, a ordem de constituição dos direitos no Estado brasileiro teve impacto direto na nossa ausência de tradição associativa e participativa de forma que, no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação – com algumas exceções – sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” construídos para se expressarem as necessidades locais e vocalizarem as demandas dos cidadãos, sem sua efetiva participação.

Entretanto, há vestígios de que a participação social na área da segurança pública pela sociedade brasileira começa a engatinhar através dos Conselhos de Segurança Pública – bem como por meio de vestígios de uma efetiva implementação da “Terceira Onda Renovatória de Acesso à Justiça” de Cappelletti, no que tange ao alargamento de toda a sistemática de utilização dos meios disponíveis de ativação de justiça e seus reflexos na segurança pública nacional –, o que oportuniza o acompanhamento da gestão de políticas públicas de tratamento adequado de conflitos voltadas para este fim. Com isso, a própria sociedade passa a ter a possibilidade de opinar nos quesitos que mais atingem cotidianamente suas vidas, para que tais políticas públicas ao serem implementadas, possam atender as reais expectativas da população e passem a atuar de forma integrada com os anseios sociais vigente no seio da própria comunidade a que se destina.

Deparamo-nos, assim, com uma hipertrofia do atual sistema gestor da segurança pública eleito, que acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social e conjuntamente com a não utilização de mecanismos multifuncionais de pacificação social, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com os bens jurídicos essenciais e de especial fundamentalidade para a vida em sociedade, passando assumir, dessa forma, responsabilidades que não pode gerir sozinha, funcionando apenas como medida paliativa, sem de fato atingir às causas e raízes do problema.

Concomitantemente temos a avaliação de que a garantia constitucional de acesso à justiça, tema amplamente discutido nas últimas décadas, é direito fundamental de todos os cidadãos e deve tender à máxima efetividade para a consolidação da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, diante do descontentamento popular com a falta de garantia efetiva de direitos fundamentais basilares, faz-se necessário que o Estado promova a ampliação de meios que levem as pessoas a terem verdadeiramente acesso a uma ordem jurídica justa.

Ao tratarmos de acesso a justiça e da efetividade da prestação jurisdicional na nossa realidade social fática vigente, temos que inúmeras reformas legislativas e mesmo medidas administrativas vêm sendo tomadas como forma de alcançar – ou ao menos se aproximar –, desse valor tão caro e imprescindível ao direito, cuja falta pode ser elencada como um dos fatores ensejadores da chamada crise pela qual passa o Poder Judiciário em sua morosidade.

Dessa forma, em consonância com a inteligência da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça na prevenção da violência e na construção de uma cultura de paz, – entre outras previsões legislativas atuais e futuras –, tem-se destacado a ‘mediação comunitária de conflitos’, que vem sendo entendida como um mecanismo mais amplo de desconstrução de conflitos e utilizada com sucesso também no âmbito da pacificação de conflitos na seara da política de segurança pública nacional, sendo aconselhada por recomendação das Nações Unidas, materiais inovadores e atualizados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP- Ministério da Justiça), e já difundida em alguns programas como o de *Justiça Comunitária do Distrito Federal* – apoiado também pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que foi vencedor da 2ª edição do Prêmio Innovare em 2005, consistindo em uma rede de desenvolvimento global para ajudar na construção de nações que possam resistir a crises, sustentando e conduzindo um crescimento

capaz de melhorar a qualidade de vida para todos –, criando ambientes favoráveis ao diálogo entre os membros da comunidade em parceria com o Núcleo de Prática Jurídicas da UnB (Universidade de Brasília).

Dado o exposto, temos que proliferação do discurso repressivo – que faz com que muitas expectativas da sociedade civil recaiam sobre o sistema penal brasileiro –, é, na maioria das vezes, conduzida pelos campos político e midiático, demonstrando a falta de interesse em, de fato, enfrentar o problema em suas causas. Não há dúvidas de que é politicamente mais atraente reprimir prontamente o crime praticado, como forma de demonstrar atitude no combate ao delito, quando na verdade, dever-se-ia optar pela prevenção do delito. Entretanto, esta última alternativa é uma tarefa muito mais árdua que a primeira, pois implicam em prestações positivas, contribuições e esforços solidários que devem buscar neutralizar as situações de desequilíbrio e conflitos sociais através de medidas efetivas no enfrentamento das causas do problema.

Para melhor operacionalizar uma adequada gestão de toda essa sistemática fático-social apresentada, a pesquisa desenvolveu-se em três momentos:

No primeiro capítulo da saga, os esforços voltaram-se para a ambientação da “Segurança pública, sua política e a aversão do Estado a mudanças no modelo gestor da segurança pública nacional” – mesmo diante de evidentes indícios de falência das vigentes opções estatais enveredadas pela via reativo-repressiva –, tendo como metáfora ilustrativa basilar a figura de um “Estado Jurídico Neófobo”; passando desde a multidisciplinariedade e a interdisciplinariedade que deve ser direcionada ao tratamento da política de segurança pública nacional até uma análise do Estado Constitucional e Democrático de Direito, sua omissão na garantia de direitos e na implementação das finalidades sociais como fator inibidor da prática de infrações penais e, enfim, suas propostas; enveredando-se, ainda, entre breves pinceladas acerca dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos para o adequada pacificação social que se contrapõem ao atual modelo jurídico processual adversarial, no qual as partes são colocadas em uma relação de beligerância pela conquista de suas pretensões contrapostas, em detrimento de uma cultura de paz.

Já no segundo capítulo, é a “Síndrome da Rainha Vermelha” que abstrativiza todo o panorama atual de manejo do serviço público de segurança para a abertura de janelas com frestas luminosas que possam clarear e trazer a voga discussões que ventilem a busca por novos paradigmas gestores da segurança pública nacional. Utilizando-se da passagem de Lewis Carroll que relata Alice no País das Maravilhas, conjuntamente com a

Rainha de Copas em um cenário bucólico no qual as duas correm incessantemente em tabuleiro de xadres permanecendo no mesmo lugar, mesmo quando já exaustas de tanto correr, temos uma interessantíssima analogia com a atual inamovibilidade que se encontra a segurança pública brasileira, que mesmo quando se empenha no desenvolvimento de suas atividades em intensidade máxima no seu projeto de atuação, permanece atingindo os mesmo resultados limitados, mesmo após todo o desgaste operacional posto em prática, em intensidade máxima. Evidencia-se, dessa forma, que tal quadro, aliado com a aversão estatal a mudanças no sistema gestor da segurança pública, desvia o foco das causas e raízes do problema.

Neste momento, pertinente fez-se uma análise acerca da atuação imediatista do Estado – em que não se visualiza o fenômeno criminal como um todo, ignorando suas causas e raízes em seu tratamento –; chegando ao, ora intitulado, “fenômeno da inflação legislativa desenfreada” – cujos efeitos seriam comparáveis ao da inflação monetária, já que ocorreria uma desvalorização das leis penais com relação a sua eficácia preventiva geral pela sua utilização demasiada, marcada pela sobreposição de leis na ausência de qualquer sistematicidade e sem o amadurecimento suficiente – como forma de “mostrar serviço” à população, sem de fato encarar o problema e, em ato contínuo, passou-se a verificar os interesses políticos envolvidos no enfrentamento do problema, uma vez que toda política pública – assim também como a eleição de uma política criminal preventiva sólida, consistente e engajada com a realidade social vigente –, precisa ser projetada a longo prazo, enquanto a preferência de nossos governantes gira em torno de medidas imediatistas, tendentes a transmitir apenas uma ‘falsa sensação de segurança’, iludindo a população por meio de leis penais mais severas; de forma que, essencial demonstra ser o sopesamento de valores e efetividade das medidas propostas para a busca de novos paradigmas gestores da segurança pública – com a apresentação de canais participativos à população –; o que após árduo trabalho, passa a ser delineado no capítulo subsequente.

E, enfim, no derradeiro capítulo, temos o pleito por uma alteração paradigmática para a promoção de uma cultura de paz e a diversificação dos meios de resolução de conflitos para o seu adequado tratamento; o que deve ocorrer através do reconhecimento das peculiaridades intrínsecas de cada um deles. Para uma adequada pacificação social, equivalentes jurisdicionais passam a ser estimulados, tendo como proposta a diversificação dos aparelhos de ativação da justiça que partam da base da pirâmide – com o empoderamento de atores sociais, através da disseminação e busca pelo consenso, em uma

alteração paradigmática que, gradualmente, desvie o foco da cultura do litígio tão arraigada, desde a formação dos operadores do direito, encaminhando-os para a coconstrução de uma “cultura de paz”–, por meio da ventilação de mecanismos consensuais alternativos que também passem a ser aplicados como importantíssimas ferramentas na gestão da segurança pública brasileira. Isso porque as classes populares, por muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial predominantemente pela via repressiva e raramente chegava a utilizá-lo como mobilizadores ativos, com uma efetiva participação popular.

Dessa forma, tal capítulo anseia pela participação popular como fator interativo na construção da segurança pública, já vislumbrando os reflexos do paradigma da democratização na gestão do serviço público de segurança, ao apregoar uma justiça coexistencial, pautada em um sistema multiportas – que seja baseado na oferta de métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos pelo judiciário através de recursos customizados, tendo sido alguns deles formatados para atuar preventivamente, e resolvendo os conflitos durante a sua construção ou antes dela em tempo real (*just in time resolution*) – desembocando já na constatação de alguns vestígios de uma efetiva implementação da Terceira Onda Renovatória de Cappelletti – que começa a despontar no cenário atual; o que exige uma ampliação do clássico conceito de acesso à justiça para que este contribuía eficientemente para um novo modelo gestor da segurança pública brasileira, difundindo, finalmente, uma compromissada política pública de tratamento adequado de conflitos, já constatada através de previsões legais atuais e futuras.

Destarte, a eficácia de um novo paradigma consensual de resolução de conflitos para uma adequada pacificação social terá espalhado seus reflexos na segurança pública nacional, de forma que a mediação comunitária de conflitos passe a ganhar campo como instrumento de cidadania e inclusão social, extímulo também o empoderamento de atores sociais mediadores

Portanto, com o minucioso desenvolvimento de toda essa sistemática de diagnóstico do tema, por meio de análises engajadas com a realidade social vigente, buscou-se – através da pesquisa bibliográfica e do método dedutivo-indutivo –, a apreciação de que o objetivo último de uma eficaz política de prevenção ao delito, para a adequada operacionalização do sistema de segurança pública, inicia-se pela implementação de direitos sociais básicos do cidadão, tais como saúde, educação de qualidade, trabalho, moradia digna, dentre outros; sem os quais, quaisquer outras medidas de política criminal eleitas pelo Estado como forma de contenção dos conflitos sociais, seriam apenas paliativas, sem encarar, de fato,

a problemática a ser enfrentada; uma vez que, para construir uma cultura de paz é preciso mudar atitudes, crenças e comportamentos por parte de todos, buscando, assim, mecanismos alternativos mais amplos de desconstrução de conflitos, destinados a transformar padrões de comportamento e a estimular o convívio em um ambiente cooperativo, no qual, uma efetiva pacificação social possa se dar sem confronto em demasia e de modo não adversarial.

A garantia constitucional de acesso a justiça, tema amplamente discutido nas últimas décadas, é direito fundamental de todos os cidadãos e deve tender à máxima efetividade para a consolidação da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, diante do descontentamento popular com a falta de garantia efetiva deste direito, faz-se necessário que o Estado promova a ampliação de meios que levem as pessoas a terem verdadeiramente acesso à justiça; e tal pesquisa destina-se a legitimar concretos vestígios de uma efetiva implementação da terceira onda renovatória de Cappelletti; em que os mecanismos alternativos de resolução de conflitos delineiam-se como o mais viável paradigma de acesso a justiça, para melhor operacionalização do sistema.

E é por todo o exposto que propostas como a de núcleos de mediação comunitária, aliados à espaços democráticos de participação popular como os conselhos comunitários de segurança pública destinam-se a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente, que, ao vencer o neofobismo do Estado, contribuirá sobremaneira para a melhor operacionalização da prestação e a gestão do serviço público de segurança brasileiro.

Tais conselhos, na gestão para uma melhor prestação do serviço público de segurança, representam interessantíssimo reflexo de um novo paradigma de democratização na segurança pública brasileira e encontra fundamento e vem estampados no Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3/2009, que traz a democratização e a modernização do sistema de segurança pública, aliada a participação popular (Decreto 7.037/09, Eixo Diretor IV, diretrizes 11 a 16).

É em busca de novos paradigmas, que se traz à baila o combate à negação da efetivação de direitos por critérios meramente formais; passando a se vaorizar o conteúdo de uma efetiva pacificação social de conflitos em detrimento do excessivo apego estatal à forma repressiva em uma teoria crítica do processo, que contribuir sobremaneira com o proposto sistema multiportas apregoado.

1. “ESTADO JURÍDICO NEÓFOBO”: SEGURANÇA PÚBLICA, SUA POLÍTICA E A AVERSÃO DO ESTADO A MUDANÇAS NO MODELO GESTOR DA SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL

“Não é de agora que sustentamos a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar, capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica; mas os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal, notadamente os de natureza jurídica, fazem a estrutura estatal permeável, quando não reativa, às propostas de mudança: um Estado Jurídico neófobo.”

Azor Lopes da Silva Júnior

1.1. Estado, Política e Serviços Públicos de Segurança

O valor da segurança pública tem ganhado especial destaque na atualidade¹ devido aos níveis alarmantes de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica. Assim, nota-se facilmente elevada demanda social por uma atuação mais eficiente e eficaz dos mecanismos de proteção estatal; da qual é possível extrair a necessidade de melhorias no nível de segurança pública decorrentes do próprio medo coletivo da violência, que é apontado como um dos fatores de legitimação para o aumento da repressão do Estado.

Diante desse breve relato, é importante ressaltar que a necessidade de mudança dos modelos gestores da segurança pública não é preocupação apenas recente, de forma que a própria Constituição Federal de 1988 já trazia em seu artigo 144 o princípio de um modelo de segurança com foco no cidadão, chamando a atenção para a “responsabilidade de todos”; e, hoje, já é possível verificar o delineamento de uma política de segurança que abranja políticas e projetos sociais preventivos, protagonizado pela articulação de diferentes

¹ Tal sistemática leva a corroborar que o tema segurança pública, tradicionalmente relegado a segundo plano, merece ganhar espaço e importância no cenário jurídico, conforme assevera Valter Foletto Santin (2013, p.09) – devido aos crescentes apelos da sociedade assombrada pelos problemas causados em decorrência do descontrole da criminalidade – tornando indispensáveis as atenções dos estudiosos para essa importante área de atuação do Estado.

forças e atores sociais como a própria administração pública, associações comunitárias, as universidades, o terceiro setor, dentre outras “forças vivas” em geral.

No tocante à pacificação social e à resolução de conflitos, a atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo judiciário, via de regra tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais, tem acarretado o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado pessoas a aplicarem suas próprias justiças.

Assim, é facilmente perceptível que os atuais modelos gestores da segurança pública convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira. Isso porque, ao direcionarem esforços para o tratamento da problemática da resolução de conflitos sociais – e para a definição dos próprios serviços públicos a serem prestados nessa área –, o Estado insiste em reinvestir no modelo reativo-repressivo convencional, quando este, há tempos, já se demonstra inadequado e fadado ao insucesso, uma vez que sobrecarrega, cada vez mais, o sistema penal brasileiro.

Neste contexto, Valter Foleto Santin, afirma que “O Estado é o agente principal pelo serviço de segurança pública, utilizando-se dos órgãos policiais para o desempenho da sua incumbência funcional.” (SANTIN, 2013, p. 78) e a prestação do serviço público de segurança passa a ser sempre correlacionado com ‘casos de polícia’; quando, constitucionalmente, temos a segurança como uma “responsabilidade de todos”, e, para a obtenção de resultados distintos dos atingidos atulamente, deve-se alterar a dinâmica de funcionamentos do atual modelo gestor da segurança pública; de forma que, aliar a participação popular nessa área de atuação estatal, mostra-se de fundamental importância.

É evidente a marca de intervenção do sistema penal em nossa sociedade atual, de forma que podemos, ainda, afinando o âmbito de reflexão em pauta, destacar a excessiva intervenção penal² que se faz presente em decorrência dos conflitos sociais

² ”Se a violação ou ameaça podem ser suficientemente controladas por meios não criminais de política social, deve o Direito Penal não se imiscuir no conflito, solucionável a contento por aqueles.” (BAPTISTA, 2007, p. 221). Eis o delineamento do subprincípio da subsidiariedade do direito penal, que tradicionalmente o designa como “*ultima ratio*”, devendo tal intervenção ocorrer apenas em situação conflituosa de significativa intensidade.

desencadeados pela omissão do Estado no cumprimento das garantias fundamentais constitucionalmente consagradas.

Alerta Marco Aurélio Florêncio Filho que “O problema é que o Estado tenta solucionar através de uma política penal, e não de uma política criminal, o problema da criminalidade.” (2007, p. 168), deixando de levar em consideração a utilização de outras medidas não penais, que deveriam ser anteriormente priorizadas na resolução de conflitos sociais.

Dessa forma, demonstra-se de fundamental importância a análise acerca do modo de atuação de nosso vigente sistema penal brasileiro para a adequada compreensão do modelo gestor da segurança pública eleito; chamando atenção para a necessidade de uma alteração paradigmática, neste contexto.

Para que possamos compreender o fenômeno social da criminalidade, é essencial que, antes de se recorrer ao sistema penal como forma de controle social, analisemos, primeiramente, a suficiência das demais formas de pacificação social, conjuntamente com as estruturas sociais nas quais estão inseridas as interações entre seus participantes – que desencadeiam o fenômeno criminal – de forma que, somente assim, poderemos compreender em qual ponto é falho o sistema para que a intervenção ocorra de forma eficaz. Isto posto, temos, conforme ensinamentos de Ivan Luiz Silva que:

Para compreendermos melhor o fenômeno social da criminalidade, é necessário que façamos uma análise da estrutura social, na qual estamos inseridos, e das interações entre seus participantes. Só assim poderemos compreender em que estágio social nos encontramos e como essa realidade interfere na criminalidade e vice-versa. (SILVA, 1998, p. 31),

Na sistemática de atuação do sistema penal brasileiro, acabamos por constatar, assim, omissões na seara social, antes mesmo da prática do delito. Averigua-se, com isso, a inexistência de políticas públicas adequadas para lidar com as mazelas sociais que, acaba por sobrecarregar o sistema penal em algumas das suas atividades, como a policial³, por exemplo. E isso ocorre quando no desempenho do exercício da atividade de controle social, o sistema penal, pretendendo firmar-se como sistema garantidor de uma

³ Com propriedade observa Nilo Batista (2005, p. 25) que o sistema penal é conduzido pelos aparelhos policial, judicial e prisional, e operacionalizado nos limites das matrizes legais. Entretanto, afirma, em seguida, que seu desempenho real ao pretender firmar-se como ‘sistema garantidor de uma ordem social justa’ contradiz-se com essa aparência quando sobrecarrega seus aparelhos.

ordem social justa, acaba por depositar na atividade policial – que posteriormente, acionará toda a máquina judiciária – responsabilidade que ela, sozinha, não pode assumir.

Para Eros Roberto Grau, necessário faz-se intervenções racionais do Poder Público com a mais variada gama de políticas sociais possíveis que antecedam a prática do delito. Vejamos:

A atuação do Estado deve legitimar-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é, programa de ação; [...] essas políticas, contudo, não se reduzem à categoria das políticas econômicas; englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de atuações estatais no campo social (políticas sociais). A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social (1996, p.22).

Dentro desse conjunto de atuações estatais no campo social deveriam estar inseridos programas de ação nos mais variados setores sociais atuando de forma conjunta e integrada na missão da pacificação social. Entretanto, o Estado ao quedar-se omissos na missão de propiciar direitos básicos ao cidadão no campo social, acaba por depositar no sistema penal o remedeio dessa inércia.

A atividade policial, nesse diapasão, pode ser encarada, conforme dispõe Carlos Alberto Baptista, (2007, p. 148) como “a ponta do *ice Berg* que movimentará toda a máquina judiciária para a contenção do delito cometido”. Dessa forma, irracionalmente o Estado deixa de analisar toda a problemática envolta na questão do fenômeno criminal reprimindo-o e movimentando toda a estrutura do sistema penal brasileiro – que visivelmente encontra-se sobrecarregado –, não pensando em uma preparação para os deslindes da criminalidade em suas raízes, que possui também caráter social.

Em se tratando da prestação do serviço público de segurança, não há como este ocorrer desvinculado de uma política de segurança pública adequada e, neste contexto, Carlos Alberto Baptista muito bem expõe a fragmentariedade do sistema de gestão dos delitos através da supervalorização da atuação penal eleita como mecanismo eficaz para fazer frente ao fenômeno criminal. Vejamos:

Como num corpo humano, se um órgão não desempenha inteiramente a função para a qual se destina, acaba por sobrecarregar outros que, inevitavelmente, esfalfados, entram em crise e se não tratados como um todo que são, morrem aos poucos. Não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente. (2007, p.143)

Ao afirmar que “não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente”, Baptista quer chamar atenção para a opção repressiva enveredada pelo Estado, que por meio do sistema penal remedeia as manifestações de conflito social, sem enfrentá-lo de fato. Expõe assim que o Estado acaba optando por cuidar apenas dos sintomas manifestados através do delito, e faz isso depositando, de pronto, nas costas da atividade policial a obrigação de responsabilizar-se pela contenção do delito, o que acaba por desencadear a movimentação da estrutura de toda a máquina judicial – hoje já visivelmente morosa –, sem antes buscar alternativas em outras formas de controle social que visem atingir o problema em suas causas.

Delineia-se, assim, o insucesso do modelo reativo de gestão da segurança pública nacional e sua conseqüente ineficácia no tratamento da problemática crescente dos conflitos sociais.

No tocante à formulação de uma política de segurança pública com aferição da eficiência dos serviços policiais e de segurança, temos como órgão responsável pela articulação e coordenação da política de segurança nacional o CONASP:

O CONASP encarregado de estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da política nacional de segurança pública, desenvolve estudos e ações visando aumentar a eficiência dos serviços policiais e de segurança. (SANTIN, 2013, p. 66)

A título de esclarecimento, a CONASP é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça, sendo diretor das Secretarias de Segurança Pública dos Estados, que são responsáveis pela eleição dos rumos a serem tomados pelas políticas de Estado, gestoras da segurança.

Neste contexto, não se deve jamais perder de vista que se as demais formas de controle social não agem os órgãos encarregados pela gestão da segurança pública nacional, e, de forma correlata, o direito penal – que deveria tutelar apenas bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, funcionando como *ultima ratio* –, acabam inflando frente à sua função dando lugar certo a um sistema penal simbólico e punitivista; o que acaba por desencadear, como um de seus resultados, a vigente hipertrofia legislativa; hoje eleita como uma das formas de controle social frente à atual crise das instituições sociais. Tudo isso, devido à carência de políticas públicas que a coloque freios, o que, sem dúvida alguma, acaba, conseqüentemente, inflando na prestação dos serviços públicos de segurança.

Temos assim que, diante dessa atuação fragmentária exposta, mesmo na ausência de um modelo de gestão eficiente para a prestação do serviço público de segurança ofertado pelo Estado (que deposita no sistema penal repressivo toda a responsabilidade de garanti-la sem um arcabouço de políticas públicas que o dê sustentação), este continua insistindo nas mesmas ferramentas de outrora, demonstrando uma certa aversão a mudanças, ainda que isso demonstre ser extremamente necessário e positivo para o aperfeiçoamento da prestação do serviço público de segurança.

Neste diapasão, fica perceptível, até mesmo, o reinvestimento de mais recursos em repressão através do atual modelo reativo/repressivo utilizado, sem qualquer melhoria de resultados, o que não auxilia no aperfeiçoamento da prestação do serviço público de segurança, que mantêm os mesmos resultados práticos, tal qual se encontra, ainda que se destinem mais investimentos nele; sendo necessário, dessa forma, análises compromissadas afastadas de sensacionalismos que apregoam um sistema penal mais forte, pautado no aumento da repressão, como tábua de salvação. Vejamos:

Destacamos que a segurança pública é, em realidade, um tema que merece os mais sérios e esmerados apontamentos, não se podendo e nem se devendo admitir que venham certos “pesquisadores de plantão”, os ditos “psicólogos”, pois são estes que, mesmo não possuindo qualquer tipo de conhecimento sobre a matéria que se atrevem a dar certos pontapés, vêm, e ofertam os seus palpites, todos, em geral, ao acaso, cultivando. Em muitas vezes, apenas o sensacionalismo e o seu poder de aparecer nos meios de comunicação de massa, o que faz com que os órgãos responsáveis pela Segurança Pública se vejam envolvidos em certas e determinadas situações inusitadas, que são as criadas por essas ditas pessoas, vê-se que elas não se preocupam, de modo algum, com as repercussões de suas manifestações, como regra, todas inglórias. (BOTELHO, 2011, p. 185-186)

Nesse contexto, podemos notar uma falha científica na utilização do direito penal, que acaba por refletir em uma ideologia⁴ desviante do sistema penal de supervalorização da repressão conduzida pela errônea eleição do direito penal como importante meio de pacificação social – quando deveria ter apenas aplicação subsidiária –,

⁴ Ideologia, de uma forma simples, é compreendida como “sistema de atitudes integradas de um grupo social – ideologia enquanto sistema de ideias relacionadas com a ação” (WOLKMER, 2000, p. 95), sendo o referido ‘caráter ideológico e repressivo do sistema penal brasileiro’ verificado em relação às expectativas depositadas no sistema punitivo estatal como mordaz instrumento de controle social punitivo institucionalizado no anseio da sensação de maior segurança que um sistema punitivo forte e perspicaz possa trazer, esperando-se, consequentemente ações por parte das instituições do sistema penal nesse sentido. Reafirma-se, nesse contexto, que isso ocorre devido ao referido caráter ideológico que permeia o sentir e o pensar de parte considerável da sociedade que conclama essa forma repressiva de agir do sistema penal.

sem perceber que tal escolha apenas mitiga o problema sem encará-lo de fato. Loïc Wacquant, ao deparar-se com tal problemática aponta essa falha ideológica do sistema penal:

O erro científico e cívico mais grave consiste, aqui, em crer e fazer as pessoas acreditarem – como apregoa o discurso da hiper-segurança que, hoje em dia, satura os campos políticos e midiáticos – que a gestão policial e carcerária é o remédio ótimo, o caminho real para a restauração da ordem sócio-moral na cidade, senão o único meio de garantir a ‘segurança’ pública, e que não dispomos de nenhuma outra alternativa para conter os problemas sociais. (WACQUANT, 2007, p. 22-23)

Fica, com tudo isso, bastante visível a eleição política pela via da repressão, frente à prevenção do delito e abusca por uma efeiva pacificação social, preferindo-se abafar os ‘sintomas’ do problema o mais rápido possível, quando através da prevenção o problema poderia ser atacado em suas causas.

Winfried Hassemer com propriedade, acerca da interrelação que deve ocorrer entre todos os setores responsáveis pela pacificação social, afirma ainda que:

Política de segurança pública não equivale à política policial, mas compreende também à política criminal que por sua vez, compreende não apenas ao ponto de vista da efetividade policial, mas também as garantias penais e constitucionais; o que mesmo assim é muito pouco.
[...], política pública sem consideração para com a juventude, a mão de obra, a moradia, os problemas sociais e a educação, converte-se num espetáculo sem esperança e sem fim previsível. Portanto, uma política de segurança só faz sentido no contexto de uma verdadeira política interna bem definida, sincronizada e coordenada. (HASSEMER, 1994, p. 32)

O sistema de segurança pública brasileiro tem se mostrado fragmentário. Além da não utilização das demais formas de controle social antes de se recorrer ao sistema penal, temos, dentro do próprio sistema, a verificação da mesma fragmentariedade quando observamos que cada corporação atua de forma independente e não tem qualquer ligação funcional com as outras, o que, além de as distanciarem, acaba, por vezes, criando animosidades e concorrência; ao invés de contribuírem com o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos de segurança.

Dessa forma, seria conveniente que aqueles “críticos de plantão” quando forem oferecer as suas manifestações noticiosas, devam se preocupar com a realidade dos fatos e com os resultados efetivos manifestados pelas instituições policiais, até para evitar danos irreparáveis àquelas, noticiando o fato verídico sem distorções e sem demagogia, o que contribuiria para o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública. (BOTELHO, 2011, p. 186)

Por todo o exposto, é inegável que o valor da segurança pública tem ganhado especial destaque na atualidade devido aos níveis alarmantes de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica. Assim, nota-se facilmente elevada demanda social por uma atuação mais eficiente e eficaz dos mecanismos de proteção estatal na consecução de um serviço público adequado para a consolidação do correto gerenciamento a adoção de uma política de segurança pública adequada; da qual é possível extrair a necessidade de melhorias no nível de segurança pública decorrentes do próprio medo coletivo da violência, que é apontado como um dos fatores de legitimação para o aumento da repressão do Estado.

No tocante a prestação do serviço de segurança pública, em si, inicialmente cabe pontuar que serviços públicos são espécies de utilidade ou comodidade material que podem até serem fruíveis singularmente, mas que sempre buscarão satisfazer necessidades coletivas cujo Estado tem o dever de prestar ao assumir como tarefa sua, podendo a prestação deste serviço se dar de forma direta ou indireta, seguindo sempre o regime jurídico de direito público total ou parcialmente.

Maria Sylvia Zanela Di Pietro (2011, p.99), destaca que “Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito a seus elementos constitutivos, quer no que concerne a sua abrangência” e acaba o fazendo por exclusão, conceituando-o em sentido amplo e em sentido estrito.

Assim, essa autora assevera que “Restrito são os conceitos que confinam o serviço público entre as atividades exercidas pela Administração Pública, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional; e, além disso, o consideram como uma atividade administrativa, perfeitamente distinta do poder de polícia do Estado” (PIETRO, 2011, p.100)

Nesta árdua tarefa, por sua vez, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, temos um conceito com delimitações mais acentuadas:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como público no sistema normativo. (MELLO, 2010, p. 679)

Já adentrando, de fato, na seara da segurança pública nacional, para ambientar mais pontualmente a prestação do serviço público de segurança; no que tange às características do serviço de segurança pública, em si, Valter Foletto Santin preleciona que:

O fornecimento do serviço de segurança pública é um serviço primário, essencial, de relevância pública, de uso comum (*uti universi*), em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante. Visa tutelar a segurança da população, em face da necessidade do Estado de garantir a defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (art. 144, *caput*, CF). O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública; o mediato, é a ordem pública, o cidadão e o patrimônio. (SANTIN, 2013, p. 71)

Assim, dentro dessa seara de análise trazida, outro conceito de fundamental, que se mostra essencial para uma eficaz compreensão do conceito do serviço público de segurança trazido, é a expressão “ordem pública”. Assim, nas palavras de De Plácido da Silva, temos que, ordem pública:

é a situação e o estado de legalidade normal , em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos a respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente desta derivada. (SILVA, 1999, p.577)

Agrega-se ainda a tal conceituação o fato de que, nessa seara, para Álvaro Lazzarini (2000, p.09), não é a ordem pública que está a integrar o vasto conceito de segurança pública – valor comunitário – pois, o que ocorre é que a segurança individual e a comunitária, situam-se dentro do conceito maior do que seja a ordem pública. Vejamos:

A noção de ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida que definida e resulta, no dizer de Salvat, citado em acórdão do Supremo Tribunal Federal, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera extremamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A oca, portanto, obedece a um critério contingente, histórico e nacional. (LAZZARINI, 2000, p. 177)

Partindo, dessa forma, do pressuposto de que a segurança pública – e por conseguinte a prestação desse serviço público –, está inserido em um conceito maior, qual seja, o de ordem pública, mais uma vez torna-se essencial recorrermos a fixação de uma eficiente conceituação de segurança pública; e De Plácido Silva muito bem o faz ao esmiuçar que segurança pública, em suas palavras consiste:

[...] no afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou do direito de propriedade do cidadão. A segurança pública assim, limita as liberdades individuais, veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, oferecendo-a. É de competência da União organizar e manter os seus órgãos e instituições e a compete também legislar sobre a matéria. É dever do Estado e responsabilidade de todos. Exerce-se para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (SILVA, 1999, p.740)

Assim, temos que a prestação de tal serviço público possui determinadas características; de forma que será estatal quando a segurança pública é, de fato, prestada pelo Estado, cumprindo a sua obrigação constitucional, e será privado quando exercido pelo povo, em auxílio ao Poder Público e na segurança privada, tendo o Estado o dever de realizar a atividade e o povo tem o direito de participar do serviço na busca por maior sensação de segurança, que seja.

Ainda neste diapasão, o serviço de segurança pública, pode ser primário quando desempenhado pelo Estado ou secundário quando na atuação privada; sendo obrigatório quando fornecido pelo Estado; bem como integral, quando executado inteiramente por este ente estatal.

Por fim, será o serviço de segurança pública considerado eficiente quando for desempenhado a contento, apresentando bons resultados na função de segurança pública individual e coletiva, no controle da criminalidade e na transmissão de sensação de segurança à população; e, em contrapartida será ineficiente quando o resultado for inadequado, insatisfatório, irregular, deficiente, descontínuo e de baixa qualidade, não sendo apto a proporcionar a necessária sensação de segurança ao povo para a vida tranquila em sociedade..

Em uma compilação dessas características, Valter Foleto Santin traz, de forma sistemática, esta classificação dos serviços de segurança pública, subdividindo-o extamente nas categorias: estatal ou privado; principal ou secundário; obrigatório ou facultativo; integral ou parcial; eficiente ou ineficiente. Vejamos:

O serviço de segurança pública é principal quando desempenhado pelo Estado; secundário na atuação privada. É obrigatório quando fornecido pelo Estado, facultativo se exercido pelo particular. É integral quando executado inteiramente; parcial quando não prestado completamente. É eficiente quando desempenhado a contento, com um bom resultado na função de segurança pública, no controle da criminalidade e na transmissão de sensação de segurança à população. Ineficiente quando o resultado é inadequado, insatisfatório, descontínuo e de baixa qualidade, não apto a proporcionar sensação de segurança ao povo para a vida tranquila em sociedade. (SANTIN, 2013, p. 71)

Assim, temos que, diante da realidade social vigente, hoje já é facilmente perceptível que a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social não agem, uma exacerbada utilização da intervenção penal, através do seu clássico modelo reativo repressivo; enquanto que, para a prestação adequada de serviços públicos de segurança, é necessária a eleição de uma política de segurança pública compromissada e eficaz que deve ser coerentemente realizada.

Dessa forma, o paradigma pautado no tradicional modelo reativo-repressivo deve ser enfim deixado de lado; cindindo, dessa forma, com a neofobia do Estado, pois não basta a mera transmissão de uma falsa sensação de segurança à sociedade através de investimentos no atual modelo gestor repressivo – com o aumento da repressão estatal –, sem examinar mais a fundo toda a problemática dos conflitos sociais, que deve, antes de tudo, analisar macroestruturalmente os serviços públicos de segurança postos a disposição da população e a sua efetividade.

1.1.1. Segurança Pública e sua Política

No que tange à segurança pública nacional, assevera-se que os atuais modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira.

Assim, a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com os bens jurídicos essenciais e de especial fundamentalidade para a vida em sociedade, e que acaba por assumir, dessa forma, funções que não lhe deveriam caber.

Neste contexto, pertinente fazem-se reflexões acerca da importância da eleição de uma política criminal adequada para uma eficiente gestão da segurança pública nacional, que seja comprometida com uma efetiva pacificação social e que possibilite “novas

portas” e paradigmas multifacetados que melhor operacinalize a dinâmica de atuação acerca da contenção dos conflitos sociais.

A política criminal consagrou-se como uma ciência que cria medidas de combate à violência, tanto pela prevenção, quanto pela repressão e que através de decisões políticas desenvolve meios e técnicas para diminuir e controlar os “desvios” da sociedade, tendo, também e essencialmente, o papel de analisar a realidade social, os delitos e os desvios sociais para propor medidas eficazes em seu tratamento ⁵

De tal modo, diante de uma sociedade que vê no sistema penal uma importantíssima forma de controle social – atribuindo-lhe, em alguns momentos, até mesmo maior relevância do que deveria possuir – essencial demonstra-se a importância da tomada de decisões políticas que direcionarão o modo de atuação das mais diversas formas de composição dos conflitos sociais. Tais decisões quando eleitas de forma engajada com a realidade social, podem fazer parte de uma política criminal consistente e eficaz no tratamento da problemática social a que se destina tutelar.

Segundo Valter Foletto Santin (2005, p. 2009) “A criminalidade não é estática, fato que pressupõe a necessidade de dinamismo na fixação e alteração da política de segurança pública e no seu plano de ação, para a efetiva prestação de serviço de prevenção e combate das práticas delituosas”; o que demonstra a necessidade da adoção de medidas interdisciplinares no tratamento da problemática a ser enfrentada.

Dessa forma, para que a eleição de uma política criminal ocorra de forma eficaz no tratamento das demandas sociais existentes em nossa sociedade, demonstra-se essencial uma análise engajada com a realidade social fática, partindo inicialmente de políticas públicas fortes e consistentes, que busquem efetivar um sistema penal coerente, garantidor dos direitos humanos e promovedor dos valores essenciais da humanidade; e para que consigamos atingir de forma eficaz toda a sistemática penal, imprescindível faz-se que iniciemos pensando em políticas públicas que antecedam a prática da infração penal, gênese do sistema, garantindo condições existenciais mínimas de uma vida digna a todos.

É entendimento de Bismael B. de Moraes, como já anteriormente expostos que “A prevenção é um bem para todos, enquanto a repressão é conveniente para alguns” (MORAES, 2000, p.89). Tal apontamento é uma forma de alertar sobre a facilidade de se

⁵ A política criminal, segundo Eugênio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, guia as decisões tomadas pelo poder político, bem como proporciona argumentos para criticar essas decisões, cumprindo, portanto, a função de guia e de crítica. (2004, p.129).

privilegiar a repressão em detrimento da prevenção; uma vez que a primeira se mostra mais atraente aos olhos imediatistas de quem quer resultados aparentes.

No entanto, não há como falar sobre combate a criminalidade e em um sistema penal com maior efetividade sem se falar, anteriormente, sobre prevenção. Ela demonstra ser a melhor forma de se combater a criminalidade, e, diminuindo-a, alcança-se o crime em suas causas e raízes. Assim, a prevenção do delito implica em esforços solidários e prestações positivas do Estado que busquem neutralizar situações de desequilíbrios e conflitos sociais, visando suprir as necessidades básicas do cidadão, amparando-o para posterior menor interferência do direito penal que deve se resguardar como *ultima ratio*.

Ressalta Claudio Beato (2012, p.29) que as medidas adotadas com frequência “são aquelas que se dão no plano institucional e no âmbito da Justiça Criminal, visando restringir a violência através de reformas nas organizações do sistema penal, bem como do incremento na severidade das penas”; o que demonstra o tratamento compartimentado do problema e a supervalorização da seara penal em detrimento dos demais ramos de atuação do ordenamento jurídico que poderiam lidar de forma mais eficaz com a problemática em pauta, uma vez que atuariam no cerne do problema, não apenas reprimindo-o após sua ocorrência.

Assim, na tentativa de se compreender a complexidade do fenômeno criminal pátrio faz-se necessária a compreensão das variáveis e dos fenômenos que circundam a infração penal.

Lucas Soares e Silva destaca que “o direito, como caracterizado e produzido, não seria capaz, por si só, de prever quais medidas seriam eficientes para solucionar o problema” (2012, p.108), de forma que, uma atuação integrada de políticas públicas que abranjam diversos setores sociais, certamente pode abraçar a problemática do atual sistema penal de forma muito mais eficiente do que ao deixar seu tratamento única e exclusivamente relegado ao sistema criminal de justiça, pautado eminentemente na atuação do direito penal.

A não utilização do direito penal como *ultima ratio* na proteção de bens jurídicos tem conduzido a expansão da produção de novos tipos penais e criação de uma extensa legislação penal especial em constante renovação, por meio de leis penais que se sucedem desenfreadamente. Dessa forma o Estado almeja demonstrar um controle social exercido por braços fortes e prontos para reprimir diante de qualquer desvio social – como se

com a positivação de leis penais, pudessem solucionar o problema da segurança pública. Assim temos que:

Tudo isso implica na necessidade de uma nova leitura do direito a segurança pública, abandonando-se o foco unicamente no caráter repressivo ou no preventivo, consubstanciado somente na prevenção geral da pena, para imaginar um programa de política pública, fundado na participação cidadã e na desconcentração da política de segurança e da seara criminal. Imagina-se uma política de segurança não relacionada apenas ao sistema criminal de justiça. (SILVA, 2012, p. 109)

Ponto importantíssimo que se mostra de fundamental importância no enfrentamento do problema, são as políticas públicas estruturais que antecedam a prática do delito. Através delas podemos construir um alicerce sólido para pensamento político, social e econômico brasileiro, mais engajado no enfrentamento dos problemas que o circundam, o que certamente reflete de forma direta na sistemática do nosso sistema penal repressivo.

Políticas estatais são vitais para a garantia de acesso a direitos básicos do cidadão, possibilitando ao Estado cumprir as obrigações que lhes são constitucionalmente determinadas. Nessa toada, podemos afirmar que é através de uma atuação complexa de políticas públicas que são assegurados direitos e garantias basilares do cidadão, propiciando uma harmônica convivência social a todos, com menores interferências do sistema penal. Não há como se pensar em uma efetiva segurança social sem se pensar inicialmente na prevenção.

No enfrentamento da problemática, prevenir corresponde a intervir na gênese do problema criminal buscando diretamente atingir as suas causas, visando neutralizar as situações de conflitos e desequilíbrios sociais, buscando prioritariamente atender às necessidades básicas dos cidadãos; o que implica em prestações positivas por parte do ente estatal que deve empenhar-se na efetivação de políticas públicas de qualidade.

Deve-se novamente levar em conta que em nossa realidade social contemporânea, muitas expectativas recaem sobre o Direito Penal, de forma que o sistema punitivo do estatal constitui um dos mais rigorosos instrumentos de controle social. Nesse diapasão, Edson Teles reflete e aduz que “em uma sociedade carente de vários direitos (saúde, alimentação digna, educação de qualidade, água, etc.) e repleta de vítimas das mais variadas violências por parte do Estado, a incerteza coloca em dúvida a própria ação política estatal” (2010, p.318-319). Tal parecer visivelmente coloca em xeque a eficácia das medidas eminentemente repressivas do Estado propostas pelo sistema criminal de justiça, uma vez que há uma evidente falha estatal na base do sistema, quando se verifica a não efetivação de direitos básicos dos cidadãos.

A política criminal tem o papel de analisar a realidade social, os delitos, e os desvios sociais, para propor ao direito penal, em momentos de reforma política, alterações que pareçam úteis à prevenção e ao combate da criminalidade, visando à coerência e a paz social.

Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, sobre política criminal dizem que:

A política criminal é a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos), que devem ser tutelados jurídica e penalmente, e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e caminhos já eleitos. (2004, p.129).

Dessa forma, a política criminal tem o papel de eleger bens a serem, jurídico e penalmente tutelados, traçando diretrizes e caminhos para efetivar tais tutelas; o que implica em crítica aos valores e caminhos ‘socialmente’ eleitos pelas decisões políticas já tomadas anteriormente. Como bem explicita Zaffaroni e Pierangeli, podemos afirmar assim que a política criminal cumpre a função de guia e de crítica, uma vez que guia as decisões tomadas pelo poder político e proporcionam os argumentos para criticar essas mesmas decisões políticas tomadas.

Relatam assim, que trata-se de mais um capítulo da política geral, de forma que “Política Criminal seria a arte ou a ciência de governo, com respeito ao fenômeno criminal” (ZAFFARONI, PIERANGELI, 2004, p.129).

Cabe então ressaltar, e não se deve jamais perder de vista que a formulação de qualquer norma jurídica, assim como também a legislação penal, surge de uma decisão política. Como consequência, o bem jurídico a ser tutelado pela norma penal tem sua escolha determinada por fatores políticos, de forma que, suas concepções se alteram conforme isso seja necessário para acompanhar as aspirações sociais.

Assim, faz-se necessário um constante reexame crítico das instituições vigentes, com vistas à sua atualização e melhoria dentro dos ditames constitucionais que orientarão a instituição de sistema penal brasileiro mais humanitário e menos intervencionista, o que deve se dar conforme evoluam as aspirações sociais de sua sociedade civil; não podendo o Estado continuar insistindo no clássico modelo reativo-repressivo, mesmo diante de evidências da sua ineficiência.

Delineia-se, portanto, o insucesso do atual modelo reativo-repressivo de gestão da segurança pública nacional e sua conseqüente ineficácia no tratamento da

problemática crescente dos conflitos sociais; panorama no qual se deu a análise acerca da importância da eleição de uma política criminal séria e compromissada com a realidade social vigente, capaz de conduzir à novos paradigmas gestores de uma política pública de segurança mais adequada e eficiente, que alie a participação popular em seu seio.

Sustenta-se, dessa forma, a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar em contrapartida do neofobismo jurídico do Estado no tocante à segurança pública e sua baixa capacidade de se adaptar às mudanças que ocorrem na sociedade – e as consequentes demandas na solução de seus conflitos –, resistindo às inovações e mantendo-se preso a paradigmas jurídicos que não têm como foco a pacificação desses conflitos sociais.

1.1.2. Estado jurídico neófobo: a multidisciplinariedade e a interdisciplinariedade da segurança pública

Inicialmente, pertinente faz-se ambientar o cenário no qual se encontra o atual modelo gestor da segurança pública nacional. Delineamos, assim, como pano de fundo da segurança pública brasileira um verdadeiro “Estado Jurídico Neófobo”⁶; no qual podemos evidenciar a baixa capacidade do Estado brasileiro de se adaptar às mudanças que ocorrem na sociedade – e as consequentes demandas na solução de seus conflitos –, resistindo às inovações e mantendo-se preso a paradigmas jurídicos que não têm como foco a pacificação desses conflitos sociais.

Assim, na tentativa de se compreender a complexidade do fenômeno criminal pátrio faz-se necessária a compreensão das variáveis e dos fenômenos sociais que circundam a infração penal, em uma atuação complexa de políticas públicas estruturais, de forma a construir as bases do pensamento político, social e econômico brasileiro, que refletirão na sistemática do nosso sistema penal. Segundo Carlos Alberto Baptista, analisando toda a sistemática da atuação estatal diante do fenômeno criminal, sua complexidade e seus desafios, temos que:

⁶ Tal expressão é cunhada por Azor Lopes da Silva Júnior (2014, p.108), que afirma que os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal – os de natureza jurídica, inclusive e principalmente –, tornam a estrutura estatal bastante fragilizada, quando não até mesmo reativa às propostas de mudança, o que tal autor designa como as bases de um “Estado Jurídico Neófobo”

A criminalidade não é fenômeno moderno, e deita suas raízes na própria natureza humana. No presente, alcançou níveis alarmantes. Embora estudiosos das mais diversas áreas apontem várias causas para tal fenômeno, perfunctoriamente é possível dizer que a causa endêmica é a ausência do Estado, que deixa de respeitar os direitos sociais básicos assegurados na Carta Magna. (BAPTISTA, 2007, p. 127).

É evidente, que no enfrentamento do problema, facilmente percebemos que não há como se falar sobre combate a criminalidade sem se falar, principalmente, sobre prevenção⁷. Esta demonstra ser a melhor forma de se combater a criminalidade, uma vez que é capaz de diminuí-la, alcançando o crime em suas próprias raízes; e não tentando apenas remediar suas consequências. Assim, nesse ponto, passa também a ser de fundamental relevância nos atentarmos para a prevenção do delito como importante forma de enfrentamento da problemática social em pauta.

Como à pouco expostos, atualmente, temos nos deparado com patamares alarmantes de conflitos sociais, em relação aos quais a população clama por recrudescimento do sistema. É possível, entretanto, verificar nesse contexto, um limbo ocasionado pela ausência de Estado, o qual deixa de respeitar e prover os direitos básicos do cidadão que lhes são constitucionalmente assegurados; de forma a não enfrentar efetivamente as causas dos problemas sociais, o que pode ser evidenciado pelo descaso com o tratamento preventivo dos problemas que serão posteriormente por ele abafados. Assim, o Estado exime-se de atuar dinamicamente nas causas do problema, fazendo com que a população seja induzida a tornar-se alheia à realidade fática que gera os conflitos sociais; o que acaba desencadeando os clamores sociais para o enfrentamento tardio e repressivo dos problemas gerados; pois, dessa forma, a população acaba cobrando uma atuação estatal somente em momento posterior a manifestação do conflito.

A respeito do enfrentamento do fenômeno criminal⁸, Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes alertam acerca da importância da neutralização das causas da

⁷ Em seu opúsculo *Dos delitos e das penas*, Cesare Beccaria (1999, p. 130) já advertia que é preferível evitar e os delitos a puni-los, afirmando ainda que este deve ser o escopo principal de toda boa legislação, como se analisará com mais profundidade posteriormente.

⁸ Importante nesse ponto, distinguirmos que, quando nos reportamos ao enfrentamento do fenômeno criminal, estamos fazendo menção à prevenção da denominada '*criminalidade aparente*'. Nas precisas lições de Rogério Greco, temos que "Há uma diferença gritante entre a criminalidade aparente, praticada pelas camadas sociais mais baixas, e aquela outra, oculta, cometida pelos intocáveis das camadas superiores. A primeira, como regra, somente existe em razão da impotência do Estado de gerir a coisa pública. [...] O problema desse tipo de criminalidade é de natureza eminentemente social, ao contrário da outra, pior, cuja raiz encontra-se na índole, no

criminalidade, não bastando a mera dissuasão do infrator potencial com a ameaça de intervenção do sistema penal através da promessa de castigo; como trazido:

Sob o ponto de vista “etiológico”, o conceito de prevenção não pode se desvincular da gênese do fenômeno criminal, isto é, reclama uma intervenção dinâmica e positiva que neutralize suas “raízes”, suas causas. A mera dissuasão deixa essas raízes intactas. [...] a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção “social”, isto é, como mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente um problema “social”. (MOLINA, GOMES, 2008, p.364).

Nesse diapasão, como “problema social” que, de fato demonstra ser o fenômeno criminal, seu enfrentamento exige prestações positivas não só por parte do Estado, mas também por parte de toda a sociedade, pois “A prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos, ao sistema legal, senão a todos, à comunidade inteira. Não é um corpo “estranho”, alheio a sociedade, senão mais um problema comunitário” (MOLINA, GOMES, 2008, p. 365)

Ademais, quanto aos clamores sociais e à crença depositada no direito penal como único ‘instrumento’ à disposição do Estado para controlar o problema criminal temos a sua visível insuficiência no enfrentamento de fato dos conflitos sociais; uma vez que, pela utilização desse mecanismo de controle social temos apenas o remedeio do problema sem sequer cogitar sua cura. Com a mera utilização do sistema penal diante de uma omissão anterior do Estado, podemos perceber que “A intervenção no conflito social é tardia, pois não se dá enquanto o conflito é criado, mas somente quando este manifesta-se.” (SMANIO, FABRETTI, 2010, p.156)

Nessa linha de raciocínio, Virgílio Luiz Donnici (1976, p. 87) indaga-se se “o direito penal existe para combater a criminalidade ou para manter o equilíbrio social?” e acaba sendo levado à inevitável discussão acerca da prevenção. Conforme suas lições temos que:

O conceito de prevenção não é novo, tendo começado com Platão e Aristóteles, incentivado por Beccaria e mais tarde pela Escola Penal Positiva, com Lombroso, Ferri e Garofalo, culminando com a obra do Prof. Roux intitulada *Repression et Prevention*, escrita em 1922, afirmando que a prevenção do crime deve ser feita pelas vias legislativa, judicial e administrativa. (DONNICI, 1976, p. 87)

caráter daquele que comete a infração.” (2011, p. 330). Assim, deixemos claro que a criminalidade oculta deve possuir tratamento diferenciado do aqui tratado.

Carlos Alberto Baptista (2007, p. 219) adverte que embora já passado séculos, os legisladores pátrios ainda se descuram dos clássicos ensinamentos de Cesare Bonecasa Beccaria acerca da necessidade de se buscar primordialmente a prevenção dos crimes, sendo que, desde então, este ilustre autor já evidenciava o aspecto minimalista que deveria assumir o direito penal, nos seguintes termos:

É preferível prevenir os delitos do que precisar puni-los; e todo legislador sábio deve, antes de mais nada, procurar impedir o mal do que repará-lo; pois uma boa legislação não é mais do que a arte de propiciar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-lo de todos os pesares que se lhes possam causar, conforme o cálculo dos bens e dos males dessa existência. (BECCARIA, 1999, p. 131)

Dessa forma, ambos autores – Carlos Alberto Baptista e Cesare Beccaria – destacam a importância de se encarar o problema criminal já pela raiz, pautados na máxima de que é melhor impedir que um mal aconteça do que posteriormente ter que repará-lo. E mais, trazem a baila, ainda, que um bom legislador é exatamente aquele que se preocupa em antever os conflitos sociais que podem vir a serem desencadeados e se empenha em tentar evitá-los, visando o bom convívio social, e não o que tenta reestabelecer o bem estar social após a manifestação do conflito. Tudo isso implica claramente em uma abordagem clara e consistente sobre prevenção.

Tal sistemática leva a corroborar que o tema segurança pública, tradicionalmente relegado a segundo plano, merece ganhar espaço e importância no cenário jurídico, conforme assevera Valter Foletto Santin (2013, p.09) – devido aos crescentes apelos da sociedade assombrada pelos problemas causados em decorrência do descontrole da criminalidade – tornando indispensáveis as atenções dos estudiosos para essa importante área de atuação do Estado.

Segundo Azor Lopes da Silva Júnior (2014, p. 108), não é de agora que sustenta-se a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar, capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica; mas os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal, notadamente os de natureza jurídica, fazem a estrutura estatal permeável, quando não reativa, às propostas de mudança: um Estado Jurídico Neófobo, segundo ele. (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108)

Assim, primordial demonstra ser a realização de uma análise acerca da atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo

judiciário, via de regra tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais; podendo estas acarretarem, inclusive, o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado pessoas a aplicarem suas próprias justiças.

Isso porque a segurança pública e por derivação a “sensação de segurança”, é um direito constitucional de cada cidadão, logo, é dever do Estado prover essa necessidade bem como buscar mecanismos que atinjam essa meta, saindo assim do comodismo e insatisfações atuais, para que novos caminhos sejam trilhados.

Tamanho tem sido a sua repercussão que segurança pública ganhou também *status* de bem coletivo, merecendo especial atenção no texto constitucional, e, Valter Foletto Santin (2005, p. 208-216) retrata ainda as características de direito ou interesse difuso da segurança pública. Conforme previsto no artigo 144 da Constituição Federal “a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo delegada aos estados-membros esta incumbência, por meio de suas polícias.

No tocante às mudanças necessárias para o aperfeiçoamento do atual sistema, Marcos Rolim, traz interessante metáfora para evidenciar o modelo reativo-repressivo de gestão da segurança pública adotado:

Uma metáfora apresentada por Sherman talvez sintetize bem o significado da mudança necessária. Para ele, a polícia estaria desenvolvendo um trabalho seguindo um atendimento de emergência (“modelo hospitalar”). Ocorre que este modelo é inapropriado para o controle do crime. Os hospitais são organizações reativas que esperam os doentes. Eles existem para curar doentes, não para controlar a doença. Já as agências públicas de saúde não recebem pacientes, mas buscam controlar e acabar com as doenças. Sendo assim, a gestão do trabalho policial deveria estar preocupada com a análise do crime, sua cadeia de causalidade e as tendências epidemiológicas emergentes. (ROLIN, 2006, p.65-66)

Assim, para ilustrar o modelo reativo de policiamento, a metáfora utilizada por Sherman comparando o modelo reativo de policiamento com o atendimento hospitalar emergencial evidencia que tal modelo é visivelmente inapropriado para o controle do crime. Em tal metáfora, temos o fato de que hospitais são organizações reativas; constituindo-se em instituições que apenas esperam os doentes chegarem até ela; existindo para tratar da cura dos doentes depois de doentes, e não para controlar a doença.

Da mesma forma, ocorre com a gestão do trabalho policial que deveria estar preocupada com a análise do crime, sua cadeia de causalidade e as tendências

epidemiológicas emergentes; e não é assim que está estruturado o modelo de gestão para a prestação dos serviços públicos de segurança, que ocorre justamente da forma contrária.

Dessa forma, deve o sistema punitivo do Estado ser orientado pela realização de interesses sociais maiores, respaldando-se em políticas públicas fortes, eficazes, bem definidas e passíveis de efetivação. Não se soluciona a problemática do delito através da criação de leis; pois a mudança na seara normativa, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade, é irrelevante, e até mesmo a própria sociedade, na maioria das vezes, se mostra indiferente a ela, pois a elaboração desenfreada de leis penais, como já trazido anteriormente, acarreta uma espécie de “inflação legislativa”, que ocasiona a desvalorização das leis penais, uma vez que perde o seu sentido coercitivo de *ultima ratio*. Nas palavras de Carlos Alberto Baptista temos que:

Para a alteração da atual crise de insegurança social não se faz necessária a criação de novos organismos ou estruturas sociais. Inicialmente, o processo cultural comprometido com os ideais de poder, controle e alienação deve ser deixado de lado, fazendo com que se ponha em prática o que só se vê na teoria: políticas públicas fortes, com objetivos definidos e, acima de tudo, passíveis de efetivação. Caso contrário, o empenho não ultrapassará a retórica dos discursos. (BAPTISTA, 2007, p. 126)

Dessa forma, conforme preleciona Fernando Galvão “se o Direito Penal deve restringir sua interferência ao mínimo necessário, a força punitiva da intervenção deve ser bem orientada para produzir os melhores resultados possíveis.” (GALVÃO, 2007, p. 76-77). O problema da criminalidade deve ser enfrentado com uma política criminal bem definida, séria, que busque, antes de tudo, encarar toda a problemática criminal sem passionalismos.

O homem vive e sofre as influências do meio social em que está inserido; e, apenas leis penais, por si só, não são suficientes para reprimir o crime. Assim, sendo o crime um ato humano que possui relações com a ordem econômica, política e social vigente; visível fica que, a mudança na seara normativa e executiva, conduzida por mais repressão, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade certamente se demonstrará inócua; ficando visível que tal mecanismo de produção exacerbada de uma normatização penal mais severa, bem como a prestação de serviços públicos de segurança com foco primordial voltado para a via reativo-repressiva, não funciona como fator inibidor da prática de infrações penais.

Outra metáfora também bastante interessante com relação aos modelos de gestão da segurança pública majoritariamente utilizados na modernidade é a que explora o

esforço de “nadar contra a correnteza o tempo todo, o que demanda um esforço descomunal, quando o ideal seria ter foco em propostas menos desgastantes e mais eficazes no tratamento da problemática em pauta.

Quando pensamos no papel desempenhado pelas polícias no mundo moderno, o maior desafio é o de superar um modelo pelo qual os policiais se obrigam a “nadar” todo o tempo, normalmente com resultados muito limitados porque, quando são avisados, isso é sinal de que “as crianças já estão afogadas”. As propostas em favor do policiamento comunitário (PC) e do policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) partem do pressuposto de que é preciso procurar o que está acontecendo antes daquele ponto da “correnteza”. (ROLIN, 206, p. 67)

A tendência mais moderna, voltada para a pacificação de conflitos é a possibilidade de se encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar que vai além dos liames convencionais já tanto tempo eleitos para gerirem a prestação do serviço de segurança pública nacional; buscando desonerar e melhor operacionalizar tanto o sistema quanto a atual e vingente sistemática de prestação dos serviços públicos relacionados a segurança pública. , sendo capaz de orientar a sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica.

Entretanto, como já relatado, segundo Azor Lopes da Silva Júnior (2014, p.108) os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal – os de natureza jurídica, inclusive –, tornam a estrutura estatal bastante fragilizada, quando não até mesmo reativa, às propostas de mudança, o que tal autor designa como as bases de um “Estado Jurídico neófobo”. E repete-se, novamente, que não é de agora que se sustenta a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar, capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108).

Em suas palavras “os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal, notadamente os de natureza jurídica, fazem a estrutura estatal permeável, quando não reativa, às propostas de mudança: um Estado jurídico neófobo”. (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108) – que tem uma espécie de aversão a mudanças, e, na maioria das vezes insiste em não evoluir na adoção de novos paradigmas.

Temos assim, delineado o cenário do atual modelo gestor de segurança pública brasileira, bem como expostas as principais matizes da nossa política criminal, ora eleita, em detrimento do procedimento ideal que deve nortear a eleição de uma política pública compromissada e engajada com a atual realidade social fática vigente.

Passemos agora à análise das propostas do nosso Estado Constitucional e Democrático de Direito, também como uma forma de melhor ambientar o atual estágio da arte atingido pela prestação do serviço público de segurança brasileiro.

1.2. Estado Constitucional e Democrático de Direito e suas propostas

A preservação da ordem pública e da segurança pública, anteriormente visualizada como atribuição exclusiva do Estado, hoje, frente à visão atual do Estado Democrático de Direito, tem as suas responsabilidades compartilhadas com a sociedade, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, que em seu artigo 144, expressa que a segurança pública é responsabilidade de todos. Nesse diapasão, a contenção da criminalidade e da violência, merece salutar atenção para o aspecto interdisciplinar que envolva de maneira engajada não somente os órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública, mas também a sociedade.

Carlos Alberto Baptista (2007, p. 98) assevera que “O Estado existe como necessidade imprescindível para a garantia da execução da continuidade do conjunto de práticas necessárias para a sustentação da sobrevivência.”; e, é exatamente por isso, que ele não pode esquivar-se de assumir suas responsabilidades. A elaboração de políticas sociais que invistam em setores essenciais da sociedade é de fundamental importância; devendo qualquer política pública ser sempre elaborada a partir de formulações engajadas com a realidade social fática; de forma a possibilitar uma completa visualização do fenômeno criminal, garantindo a continuidade pacífica da vida em sociedade.

Ambienta Fábio Roque Sbardelotto que:

Vivemos em um Estado Democrático de Direito, onde a Constituição Federal representa a vontade constitucional de realização do Estado Social, ainda não implementado – e longe de ser – em nosso país. Nossa Constituição contempla os direitos chamados de segunda e terceira gerações, preconizando instrumentos para a sua configuração material, em explícita demonstração no sentido de que ainda não estão implementados, em razão da falta de realização da função social do Estado. (SBARDELOTTO, 2001, p. 56)

Como resumo inicial da ópera, podemos afirmar que o dispêndio de energia com uma intervenção tardia, não operacionaliza de forma inteligente a sistemática de atuação

estatal, de forma que, mais pertinente, demonstra-se investimentos em políticas públicas estruturais pelo Estado, no início da cadeia causal delitiva, para posterior desoneração do circuito de tratamento convencional conflitos sociais, que passarão a ser dirigidos por mecanismos consensuais e alternativos, nos casos em que estes se demonstrarem pertinentes – com o aumento da participação popular, como corresponsável pelas decisões a serem tomadas.

A doutrina do Estado de Direito é provavelmente o patrimônio mais relevante que, hoje, nos inícios do terceiro milênio, a tradição política européia deixa em legado à cultura política mundial. A sua excepcional relevância teórica está na (alcançada) tentativa de assegurar no interior e por meio de uma particular organização do poder político – um Estado nacional – a garantia das liberdades fundamentais do indivíduo. O Estado de Direito conjugou, em formas originais em relação a qualquer outra civilização, a necessidade de ordem e de segurança, que está no centro da vida política, com a reivindicação, muito forte no interior de sociedades complexas, das liberdades civis e políticas. (ZOLO, 2006, p.51)

Neste contexto, podemos observar uma população carente em relação à efetivação de seus direitos fundamentais; que mesmo estando constitucionalmente consagrados nas bases do nosso Estado Democrático de Direito, ainda não foram, de fato implementados. É imprescindível que o Estado não se esquive de suas obrigações e assumam sua função social de forma a tomar decisões engajadas com a realidade social, capazes de efetivarem uma política criminal consistente e eficaz no tratamento da problemática social a que se destina tutelar.

No relatório “*Legal empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice*” elaborado pela Comissão do Empoderamento Legal do Pobre – analisado com afincamento em momento salutar posterior –, fica delineada a importância do acesso à justiça para o empoderamento legal da população desprovida de um mínimo de efetividade, que seja, de direitos fundamentais basilares, nos seguintes termos:

O acesso à justiça e o Estado de Direito são centrais para o empoderamento legal. Reformar a legislação no papel não é suficiente para mudar a experiência da pobreza no dia a dia. Mesmo as melhores leis não são mais do que tigras de papel se as pessoas não podem usar o sistema de justiça para se alimentar. Mesmo as melhores regras não ajudam os pobres se as instituições que as devem garantir são ineficientes, corruptas ou dominadas pelas elites. Isso é portanto sumamente importante para reformar instituições públicas. (BARENDRECHT, DE LANGEN 2008. p 31-32)

Dessa forma, em nosso ordenamento jurídico pátrio, o acesso à justiça é, portanto, parte integrante dos direitos e garantias fundamentais e algumas constituições estaduais integraram-no de forma direta ou indireta em seus textos também.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2009, p. 62), explicita que é preciso “dessacralizar o acesso à justiça”, entendendo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas alternativas de solução de conflitos, não deixando a hipertrofiante missão de gerir os conflitos à custa da tutela jurisdicional e tampouco como tarefa a ser cumprida pelo ordenamento jurídico penal brasileiro, que deve ter seu grau de intervenção restrito ao mínimo necessário. Vejamos:

O Princípio da Intervenção Mínima deve ser encarado como um postulado fundamental do Estado Democrático de Direito, orientado a garantir a paz social com a maior liberdade individual possível, ou seja: busca-se a segurança pública com respeito ao cidadão. (SMANIO, FABRETTI, 2010, p. 161)

Isso porque, se as demais forma de controle social não agem, a dinâmica de atuação do sistema penal – como segmento a que o Estado tem imposto a missão de “fazer justiça”, no tocante à resolução de conflitos –, que deveria ser resguardada para a tutela apenas de bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, funcionando como *ultima ratio*, acaba inflando frente à sua função dando espaço a um direito penal simbólico⁹ e punitivista, desencadeando a atual hipertrofia legislativa; como uma das formas de controle social frente a atual crise das instituições sociais, pela carência de políticas públicas que a coloque freios.

Como consequência da falta de critérios rígidos vinculantes no momento da criminalização, mas sobretudo em razão do muito pouco rigoroso discernimento entre o que é matéria administrativa (e acessória) e o que é matéria penal (os limites entre o ilícito administrativo e o penal ainda não se encontram totalmente bem definidos), o Direito Penal acabou assumindo uma hipertrofiante administravização (ou seja, assuntos que deveria ser resolvidos no âmbito do Direito administrativo passaram para a esfera da punição penal. (2009, p. 287)

⁹ Leciona ainda Marcelo Neves (1994, p. 37) acerca de um dos tipos de “legislação simbólica”, que seria elaborada mediante os clamores sociais da população, visando conceder aos cidadãos maior sensação de segurança, sem se preocupar com a respectiva efetividade que essa norma assumirá no enfrentamento da problemática social vigente para a qual ela foi criada⁹. Assim sendo, aduz o autor que, em suas palavras: “O objeto da legislação simbólica pode ser também fortificar “a confiança do cidadão no respectivo governo, ou, de um modo geral, ao Estado”. [...] O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condição de efetivação das respectivas normas.”. (NEVES, 1994, p. 37).

Assim sendo, do caráter social que também possui o fenômeno criminal é que decorrem as exigências de que o delito seja amplamente analisado antes da intervenção do sistema penal; uma vez que, deve este ser cercado por todos os lados para maior efetividade das medidas propostas. Reafirma-se novamente a posição subsidiária que deve desempenhar o direito penal em face do controle social. Nesse sentido, é o pensamento de Luiz Flávio Gomes:

Em um Estado Constitucional que se define, com efeito, como democrático e de Direito, e que tem nos direitos fundamentais seu eixo principal, não resta dúvida que só resulta legitimada a tarefa da criminalização primária a ser tratada pelas forças policiais, quando estas recaem sobre condutas ou ataques concretamente ofensivos a um bem jurídico, e mesmo assim, não todos os ataques, senão unicamente os mais graves. (2002, p.89)

Dada a afirmação de que a cruel intervenção do sistema penal, desencadeada inicialmente pela atividade policial, só deve se dar quando nos vemos diante de gravíssimos ataques a bens jurídicos, podemos verificar que não se justifica a sobrecarga da atividade policial atualmente verificada, – que acaba conseqüentemente movimentando toda a estrutura judiciária na contenção do delito – quando podemos observar que os conflitos sociais ocorrem em decorrência da omissão do Estado em outros setores também responsáveis pela pacificação social e mecanismos consensuais alternativos devem ser ventilados para uma política de tratamento adequado de conflitos, bem como adequada forma de amplificação do acesso a justiça, em sua integralidade.

Luiz Flávio Gomes e Antonio Garcia-Pablos de Molina, muito bem observam que “Covem recordar, a propósito, que a intervenção penal possui elevadíssimo custo social. E que sua suposta efetividade está longe de ser exemplar” (MOLINA, GARCIA, 2008, p. 368), trazendo importante argumento no questionamento a respeito da efetividade que se tem dado ao enfrentamento dos conflitos sociais.

O resultado disso, é que acabam por sobrecarregar os entes policiais que desempenham seu papel como podem, diante dos clamores sociais que conclamam braços fortes na repressão do delito, sendo visível a delegação dessa função à polícia¹⁰. Exige-se,

¹⁰ Como muito bem dispõe Virgílio Luiz Donnici (1976, p.229) “A sociedade moderna exige uma polícia atualizada, com o policial levando vida estável, cabendo aos governantes assegurar-lhe condições materiais, melhorando o recrutamento e assegurando o desenvolvimento da profissão. A crise em que se debate a polícia na sociedade moderna nada mais é do que a crise em que se debate toda a administração da Justiça Criminal.”.

dessa forma, que as instituições policiais deem conta de controlar toda uma estrutura que deveria ter sido anteriormente respaldada por um alicerce sólido de medidas de políticas públicas encampadas pela atuação do Estado, bem com, toda essa estrutura poderia ser melhor operacionalizada com a disseminação e a inserção de meios consensuais alternativos, responsáveis por ampliar o atual conceito de acesso a justiça, que conseqüentemente contribuirá para um novo modelo gestor da segurança pública brasileira.

Isso porque, ao Estado quedar-se inerte no momento correto de encampar uma atuação minimizadora de conflitos sociais, acaba transferindo inoportunamente, em um momento posterior, à atividade policial essa função, depositando mais uma vez no sistema penal uma responsabilidade que ele sozinho não pode assumir.

Diante dessa forma de atuação fragmentária, em que se demonstra evidente a intervenção exagerada do sistema penal sendo negado efetivo acesso à justiça em outros âmbitos, Débora Regina Pastana (2009, p.231), traz pertinente apontamento, condensando todo essa problemática e propondo a redução da intervenção do sistema penal a níveis aceitáveis e de forma subsidiária; afirmando que ele somente deve atuar quando falharem os demais mecanismos de intervenção estatal que devem anteceder-lo.

Não se pode admitir a intervenção desse sistema institucional de controle social conduzido por uma atuação eminentemente penal e repressiva já de plano; pois essa sistemática acaba por sobrecarregar os entes policiais na árdua tarefa de gerir a segurança pública, quando podemos, facilmente, visualizar a antecedente omissão do Estado, em garantir condições mínimas para lidar com as disfunções sociais existentes em seu seio.

Nesse sentido temos então que:

Reduzir, pois, tanto quanto seja possível, o marca de intervenção do sistema penal, é uma exigência de racionalidade. Mas é também, como se disse, um imperativo de justiça social. Sim, porque um Estado que se define Democrático de Direito (CF, art. 1º), que declara, como seus fundamentos, a “dignidade da pessoa humana”, a “cidadania”, os “valores sociais do trabalho”, e proclama, como seus objetivos fundamentais, “constituir uma sociedade livre, justa e solidária”, que promete “erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º), não pode, nem deve, pretender lançar sobre seus jurisdicionados, prematuramente, esse sistema institucional de violência seletiva, que é o sistema penal, máxime quando é o Estado, sabidamente, por ação e/ou omissão, em grande parte co-responsável pelas gravíssimas disfunções sociais. (PASTANA, 2009 apud QUEIROZ, 1998, p.31-32).

Logo, Débora Regina Pastana conclui pela existência de um ‘discurso democrático, ainda permeado por práticas autoritárias’, que prefere, comodamente, privilegiar

a repressão em detrimento de práticas que, se adotadas, poderiam minimizar posteriores gastos com a segurança pública.

Como muito bem expõe Bismael B. Moraes (2000, p. 89) “a repressão é fácil, viciosa e atraente”, e essa não pode ser o caminho a ser adotado pelo Estado; uma vez que ele próprio, por ação, e principalmente por omissão, pode ser corresponsabilizado por desencadear certas disfunções sociais. Ao escolher esse caminho, o Estado diante de carências basilares e constitucionalmente consagradas, por ele não supridas, acaba, conseqüentemente depositando na conta do sistema penal, a função de garantir a segurança, o que se pode ser verificado até mesmo nos clamores populares pelo recrudescimento do sistema, frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pelo Estado.

Dado o exposto, acaba-se depositando na atividade das instituições policiais uma conta muito alta com uma imensidade de débitos anteriores, escondidos em baixo dos panos. A ausência de políticas públicas essenciais na causa do problema acaba fazendo com que se sobrecarregue a posterior atuação das forças policiais que passam a ter que dar conta dos sintomas criminais apresentados em decorrência da ausência de adequada atuação estatal na gênese do problema que já deveria ocorrido.

Frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pelo Estado na garantia de direitos básicos que deveriam anteceder a atuação repressiva, podemos, como já dito, perceber inclusive clamores populares pelo recrudescimento do sistema; o que denota uma configuração bélica do nosso sistema, encampada até mesmo pela própria população.

A análise das ideologias que fornecem substrato ao Sistema Penal em nossa sociedade esclarece sobremaneira a configuração bélica de nossa Política Criminal, a eleição de estereótipos criminais, o panpenalismo e outros tantos fenômenos. O incremento do aparato repressivo, indubitavelmente tem servido de instrumento de manutenção e hierarquização entre os diversos estratos sociais. (COSTA, 2005, p. 95).

Diante desse caráter ideológico e repressivo do sistema penal brasileiro, oportuno mostram-se as críticas desenvolvidas por Ricardo Brisolla Balestreli, que com propriedade manifesta-se de forma acertada contra a hipocrisia da sociedade em relação à atividade policial quando a taxa de violenta.

Na verdade, ainda que com correção parcial, é um reducionismo dizer que a polícia tem sido violenta. O problema, infelizmente, é bem maior. A sociedade é violenta. Sejamos honestos: quem exige violência da polícia é a sociedade. Se o policial, meus amigos, não for um bom profissional, um especialista em segurança pública, se

deixar-se usar como marionete pela sede de vingança e pela truculência social, se não estiver consciente da nobreza e da dignidade da missão para o qual foi instituído, será ele a primeira vítima da ciranda de violência e da discriminação da própria sociedade que o deseja para o “serviço sujo”, mas que, depois, não aceita facilmente conviver com ele. (BALESTRELI, 2010, p.51-52)

Assim percebemos que a polícia é, na verdade, instrumento que simboliza o funcionamento da ordem legal estabelecida pelo Estado. Diante da cobrança social por uma atuação implacável por parte dos entes policiais fica evidenciado a incoerência e a fragmentariedade do sistema, que erra ao eleger a intervenção do sistema penal – através da atividade policial – como forma de gerir a problemática da segurança pública e que, posteriormente, erra novamente quando estigmatiza os atores estatais que colocam em prática tal ideologia do sistema penal repressivo vigente.

Às instituições policiais acaba sendo delegada a função de dar conta de um problema que possui causas, muito mais complexas, que extrapolam seu âmbito de atuação. Nessa toada, mais coerente seria imputar responsabilidade e taxar de violento o próprio Estado; uma vez que os agentes policiais apenas desempenham as funções que lhes são impostas.

O não apoio ao exercício da atividade policial onde se mostra deficitária ou até mesmo inexistente a existência de políticas públicas de prevenção ao delito é uma extrema incongruência que não se justifica em um sistema em que o Estado não trata da segurança pública como um todo, sobrecarregando a atividade policial quando os demais órgãos estatais de atuação prévia não desempenham as respectivas funções que deveriam exercer; e é nesse contexto que, mais uma vez, apregoam-se mecanismos consensuais alternativos para complementação do atual paradigma gestor da segurança pública brasileira.

Assim, importante faz-se um olhar atento para todo o corpo da segurança pública uma vez que quando um órgão não desempenha inteiramente a função para a qual é destinado, acaba por sobrecarregar outros; de forma que a efetividade no desempenho da atividade policial deve sempre ser antes acompanhada pela efetividade das garantias constitucionais que não são cumpridas pelo Estado.

Importante questionamento pra reflexão é levantado por Vicente Garrido, Per Stangeland e Santiago Redondo, a respeito do assunto, nos seguintes termos

Como podemos conseguir o cumprimento básico das normas de convivência, sem cair em um sistema opressivo e policial? Nossa visão para o século que vem é uma modelo ecológico, com um crescimento sustentável, baseado no equilíbrio entre os seres humanos e os recursos naturais existentes, e também um equilíbrio cívico entre

grupos sociais. Do mesmo modo se deverá buscar um equilíbrio na política criminal, a liberdade individual e os interesses da comunidade. Equilibrar esses extremos é uma questão política, e o papel dos criminólogos não é defender suas convicções ideológicas pessoais, se não apontar informação confiável sobre as diversas estratégias de controle. (2001, p.888)

Tal proposta trazida a baila, na verdade resume-se basicamente na busca de um equilíbrio entre todos os vetores que podem (e devem) influir no problema, como engrenagens de uma máquina para o bom funcionamento de toda a estrutura social.

Não há como esperar que o problema da segurança pública em um Estado Democrático de Direito seja solucionado com medidas como a criação de novos tipos penais, com o aumento da repressão através da atuação policial, com o endurecimento das leis, ou pela atuação do sistema penal como um todo, pois tais medidas não se sustentam sozinhas.

Qualquer medida proposta deve estar sempre amparada por políticas públicas que a antecedam, pois uma política de segurança só tem efetividade diante de uma verdadeira política social interna bem definida que caminhe no mesmo ritmo das aspirações sociais. Tais medidas devem visar sempre menores intervenções do sistema penal quando se fizerem cabíveis outras medidas de políticas sociais eficientes no tratamento do problema, pois, mais uma vez volta-se a reafirmar que, o direito penal deve ser resguardado como *ultima ratio*, no tratamento dos conflitos sociais, dada a sua subsidiariedade em relação aos demais ramos do ordenamento jurídico.

A segurança pública é vital para o cidadão, que a deriva, na ausência de Estado, opta por romper com o Contrato Social e ceder às propostas do mercado de “feudalização da propriedade” (BAPTISTA, 2007, p. 145) cercando-se de segurança eletrônica, circuitos fechados, entre outros meios, além do clamor pela atividade punitiva do Estado.

Temos assim que, diante dessa atuação fragmentária exposta, na ausência de segurança pública ofertada pelo Estado (que deposita no sistema penal a responsabilidade de garanti-la sem todo um arcabouço de políticas públicas que o dê sustentação) crescem de forma desordenada de forma incompatível com os dítames que devem reger um Estado Democrático de Direito, distribuindo em medidas não equânimes a segurança – que é direito de todos, conforme constitucionalmente consagrado –, na medida em que não garante um mínimo vital de direitos fundamentais basilares através de políticas públicas direcionadas a um momento anterior à prática de infrações penais.

Dado o exposto, verifica-se que diante da omissão do Estado na garantia de direitos fundamentais, a criminalidade, nascida do vácuo deixado pelo Estado, corre o risco de acabar desvirtuando uma adequada forma de gestão da segurança pública que, em um Estado Democrático de Direito, deve atuar conjuntamente com toda a sociedade, aliando a participação popular em seu seio para a legitimação dos deslindes a serem formatados para um paradigma gestor que tenha como foco uma efetiva pacificação social de conflitos.

1.2.1. Da omissão do Estado na garantia de direitos basilares

Diante da realidade social vigente, hoje já é facilmente perceptível que a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social não agem, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, que acaba por assumir, dessa forma, funções que não lhe deveriam caber para atender aos anseios da sociedade que clama por paz social.

É através da omissão do Estado na garantia de direitos e na criação de políticas sociais, que as expressões da criminalidade na questão social se tornam mais aparente. É exatamente através desse fator de inércia do Poder Público que a questão social se torna cada vez mais complexa, envolvendo uma pluralidade de situações e expressando-se, conseqüentemente, de diversas formas. Tal ausência do Estado pode assim ser visualizada facilmente em uma imensidão de simples fatos cotidianos que vão desde a formação de favelas, marcadas pela ausência de infraestrutura básica para uma vida digna aos que a habitam e até mesmo nos reflexos na violência e criminalidade aparente divulgada nos noticiários pela mídia quase que diariamente.

Assim fica evidenciado que, não só o Estado, mas também a própria sociedade acomodada e ideologicamente repressiva, age de forma errônea em relação à problemática da criminalidade ao omitir-se e não encará-la, quedando-se inerte frente à conflituosidade sociais.

Entretanto, a respeito da atuação estatal em relação à problemática social temos que:

O Estado, ao invés de garantir educação, saúde, trabalho, dignidade, ou seja, de assegurar aos indivíduos condições para se tornarem 'seres úteis' para a sociedade, desobrigou-se cada vez mais dessa função e passou a punir. Por sua vez, a sociedade, também deixa a desejar na medida em que é indiferente à questão social, acostumadas com as desigualdades e com a situação perversa em que vive grande parte da população. Quando os despossuídos passam para a criminalidade, trazendo mais danos e tragédias para a sociedade, a mesma, ao invés de buscar combater estes problemas, procura, apenas, proteger-se da violência e criminalidade. (TAQUES 2007, *online*)

Assim temos uma atuação estatal omissiva, que podemos intitular como sendo a de um 'Estado Penal' que, paulatinamente, substituiu as ações sociais do Estado Providência, em detrimento de um "*jus puniendi*" muito mais repressivo e punitivo. As malhas desse Estado punitivista utilizam-se sobremaneira do sistema penal como meio de atingir seus fins, dando ênfase à criação de tipos penais que culminam com a aplicação de pena em detrimento de uma ação engajada e responsável, que vise curar o problema ao invés de remediá-lo.

Nesse contexto, extremamente importante demonstra-se a elaboração de considerações crítico-reflexivas a respeito da eleição dessa política repressiva do Estado, que segundo Silvana Taques "*pune para conter os efeitos de sua omissão*"¹¹. Em suas considerações a respeito da questão social e o Estado penal, expõe:

O Estado enquanto unidade soberana tem como finalidade assegurar o bem comum de um povo. O Estado de bem-estar social, *welfare state*, compreendeu um grande avanço, já que nasce para garantir a diminuição da desigualdade econômica, prestando garantias fundamentais para a coletividade viver descentemente. (TAQUES 2007, *online*)

Nesse diapasão temos que o Estado de bem-estar social consistiria em uma rede de serviços fornecidos para o cidadão que visa garantir os direitos que lhes são inerentes.

Deve assim o Estado assumir o encargo de assegurar essa prestação de serviços fundamentais a todos os indivíduos; pois tal postura enseja a redução dos "sintomas" desencadeados em decorrência da sua omissão. Isso ocorre, pois, diante da inércia estatal nos setores pertinentes faz com que a sociedade acabe por clamar pela atuação do sistema penal como forma de apaziguar o problema.

¹¹ Conforme observam Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, "A pena, na verdade, não dissuade: atemoriza, intimida. E reflete mais a impotência, o fracasso, a ausência de soluções que a convicção e energia imprescindível para abordar os problemas sociais." (MOLINA, GARCIA, 2008, p. 368).

Quando não é oferecido pelo Estado o mínimo de condições que possibilitem uma vida digna a todos os cidadãos, estes acabam por romper com a ordem social, desencadeando conflitos que ensejarão a utilização do sistema penal, como forma de conter essa omissão anterior, de onde temos que:

A minimização do Estado de bem-estar, com a conseqüente suspensão do custeamento das condições protetivas para o indivíduo, acaba formando uma massa de excluídos que ficam privados de condições dignas de sobrevivência em uma sociedade capitalista, na qual esta massa se vê impedida de usufruir de seu papel de consumidor, fazendo com que muitos tentem “alcançar os fins diretamente, sem primeiro se aparelharem os meios. Afinal, não se pode aparelhar o que não se possui.” (BAUMAN, 1998, p. 55);

Logo, tal minimização do Estado implica, como exposto, clara e diretamente na proliferação da criminalidade aparente, principalmente através dos delitos patrimoniais quando condições mínimas de uma vida digna são negadas aos não amparados pelo Estado.

Loïc Wacquant pontua ainda, ilustrando essa realidade, que “[...] a violência e o crime são, amiúde, o único meio dos jovens da classe trabalhadora sem perspectiva de emprego para adquirir emprego, dinheiro e os bens indispensáveis para ascender a uma existência socialmente reconhecida” (WACQUANT, 2001, p. 33); e, em resposta a essa exacerbação da criminalidade, o Estado, buscando reparar sua deficiência na promoção do bem estar social, aumenta ainda mais a repressão.

O Estado está se desobrigando, cada vez mais de suas obrigações, de garantia do bem estar coletivo e investindo cada vez mais em repressão para conter a violência social que se desencadeia com o desemprego e a perda das referências da cidadania social. O Estado de bem-estar está sendo substituído por um estado de contenção social, que se expressa nos mecanismos de vigilância física e eletrônica, na construção de prisões e ampliação dos aparatos de punição. A competitividade e a não solidariedade é que é valorizada pelas políticas de responsabilização individual pela sua sorte, acentuando-se a desigualdade e a polarização entre mais ricos e mais pobres. (FALEIRO, 2006, p.78)

Podemos perceber assim, que o Estado acaba invertendo o seu papel, passando de guardião dos direitos básicos do cidadão para um Estado de contenção social, penal.

Passamos a ter assim um Estado que acaba adquirindo uma dívida com seu povo. Povo este que se vê e se sente usurpado de seus direitos básicos, frente à inércia do Estado em propor e efetivar políticas públicas fortes e eficientes no enfrentamento do problema. Tal fato pode ser evidenciado pelo descaso da administração pública nos nossos

dias atuais, que, lavando suas mãos no investimento em atuações preventivas, acabam demonstrando total desrespeito pela coisa pública e pelos direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, o Estado penal pode ser caracterizado exatamente pelo aumento da repressão estatal frente às camadas excluídas pela ausência de políticas públicas a ela dirigidas, como uma forma de conter os efeitos dessa omissão no enfrentamento do problema.

Concluindo a respeito da omissão do Estado na garantia de direitos básicos do cidadão, constitucionalmente consagrados, recorreremos novamente a Silvana Taques, que sintetiza:

O Estado, em relação às expressões da questão social passou de Estado social, que deveria assegurar aos indivíduos direitos mínimos para que os mesmo pudessem viver dignamente, para o Estado penal, que cada vez mais pune e cria prisões com o intuito de conter os problemas que decorrem de sua omissão. (2007, *online*)

Disto exposto, podemos passar a análise do fenômeno criminal, focando precipuamente nos deslindes da criminalidade aparente; que é a principal responsável por incitar de forma mais intensa os reclamos sociais por um recrudescimento ainda maior do sistema. Sistema este que, nessa toada, passa a depositar, de forma ainda mais acentuada, no sistema penal as expectativas de contenção do delito, quando, na verdade, mais coerente se mostra falar de uma atuação complexa de políticas públicas na prevenção aos conflitos sociais que levam a delinquir.

Asseveram Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrionuevo Fabretti que “A dificuldade¹², entretanto não pode ser utilizada pelo Estado como uma escusa para ignorar tal princípio e utilizar o Direito Penal como panaceia dos problemas da criminalidade e da Segurança Pública em geral” (2010, p. 160).

Não se demonstra aceitável a omissão do Estado na garantia de direitos básicos do cidadão, constitucionalmente consagrado; devendo-se exigir uma postura mais engajada do Estado com a realidade social, capaz de operacionalizar o sistema de gestão da segurança pública na busca de maior efetividade às medidas propostas.

Uma atuação estatal de forma coordenada, em que todas as engrenagens da máquina do Estado efetivamente funcionam e desempenham seus respectivos papéis acaba, conseqüentemente, distribuindo de forma mais ordenada o ônus do tratamento da

¹² A expressão “dificuldade”, no contexto, faz menção exatamente à complexidade do fenômeno criminal e de seu enfrentamento, que se passa a tratar mais detalhadamente a partir de agora.

problemática dos conflitos sociais sem depositar em determinado setor responsabilidades que ele, sozinho, não pode assumir, e, nessa toada, importantíssimo demonstra-se ter bem delineado a posição coadjuvante que deve assumir a tutela penal de bens jurídicos, que deve intervir apenas subsidiariamente dado os seus drásticos desdobramentos.

1.2.1.1. Princípio da Intervenção Mínima e Subsidiariedade da intervenção penal

O princípio da intervenção mínima, também conhecido como *ultima ratio*, conforme lições de Cezar Roberto Bitencourt “orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio estritamente necessário para a proteção de determinado bem jurídico” (2009, p. 13).

Ao tratar da limitação do poder punitivo do Estado, preleciona Francisco Muñoz Conde a respeito da importância da subsidiariedade do direito penal e da atuação dos demais ramos do ordenamento jurídico que:

O poder punitivo do Estado deve estar regido e limitado pelo princípio da intervenção mínima. Com isto quero dizer que o Direito Penal somente deve intervir nos casos de ataques muito grave aos bens jurídicos mais importantes. As perturbações mais leves do ordenamento jurídico são objeto de outros ramos do Direito. (GRECO, 2008 apud CONDE 1975, p. 59-60).

Assim, como muito bem expõem Gianpaolo Poggio Samnio e Humberto Barrinuevo Fabretti, “A construção desse princípio parte do reconhecimento de que o Direito Penal é a forma mais grave e violenta de intervenção do Estado na vida do cidadão, pois retira deste um de seus bens mais preciosos: a liberdade” (2010, p. 155), o que justifica a postulação de sua atuação apenas de forma subsidiária e quando não houver outras medidas de cunho não penal que possam lidar com o conflito social em questão.

Uma vez ocorrente situação conflituosa de significativa intensidade, deve o Direito Penal e todo o sistema ser chamado a intervir na sociedade; caso contrário, outros meios de intervenção, informais ou formais, civis ou administrativos, menos gravosos devem ser utilizados. [...] Se a violação ou ameaça podem ser suficientemente controladas por meios não criminais de política social, deve o Direito Penal não se imiscuir no conflito, solucionável a contento por aqueles. (BAPTISTA, 2007, p. 221)

Nesse diapasão, como vertente do tradicional princípio da intervenção mínima, apregoada na visão minimalista, temos a chamada “natureza subsidiária do Direito Penal”, fazendo com que ele seja entendido como a *ultima ratio* de intervenção do Estado; e nessa visão minimalista do Direito Penal, é preferível a *tutela por outros ramos do ordenamento jurídico*¹³, quando estes demonstrarem que são fortes o suficiente na proteção de determinados bens, de forma a se evitar a drástica intervenção do direito penal, quase sempre dotada do efeito maléfico da estigmatização trazida pela pena.

Winfried Hassemer, falando sobre o caráter subsidiário¹⁴ que deveria assumir o direito penal em relação criminalidade, verifica a inadequação de sua atuação precipitada em que “[...] espera-se a intervenção imediata do Direito Penal, não apenas depois que se tenha verificado a inadequação de outros meios de controle não penais” (1993, p.11). Assim, o autor faz uma crítica atestando que:

O venerável princípio da subsidiariedade ou a *ultima ratio* do Direito Penal é simplesmente cancelado para dar lugar a um Direito Penal visto como *sola ratio* ou *prima ratio* na solução social de conflitos: a resposta surge para as pessoas responsáveis por estas áreas cada vez mais frequentemente como a primeira, senão a única saída para controlar os problemas. (HASSEMER, 1993, p.11)

Tal fato demonstra o imediatismo da atuação estatal que acaba recorrendo ao direito penal como meio de tentar assegurar a ordem social, sem antes considerar as consequências maléficas da drástica intervenção do direito penal na sociedade, que, quando possível, deve ter sido substituída por outras formas de controle social.

Alertando acerca dessa drástica intervenção do direito penal como forma de controle social que deve ser utilizada apenas minimamente devendo-se dar preferência a todos os modos extrapenais de resolução de conflito previamente, de forma que:

Sendo o direito penal o mais violento instrumento normativo de regulação social, particularmente por atingir, pela aplicação das penas privativas de liberdade, o direito de ir e vir dos cidadãos, deve ser ele minimamente utilizado. Numa

¹³ Em conformidade com lições acerca dos princípios fundamentais do direito penal, Alice Bianchini, Antônio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes asseveram que “Conforme se vê, o Direito tem condições de oferecer uma proteção diferenciada, que pode ser civil, administrativa, penal, etc. A tutela penal deve ser reservada para aquilo que efetivamente perturba o convívio social. Em outras palavras, o estritamente merecedor de tutela. Ataques ínfimos, irrisórios, devem ser regidos pelo princípio da insignificância.” (2009, p.285)

¹⁴ “Por força do subprincípio da *subsidiariedade*, que deve ser utilizado com o significado de *ultima ratio* da política social, não no controvertido e refutado sentido de acessoriedade ou secundariedade do Direito penal, a intervenção penal, como se sublinhou anteriormente, só se justifica quando outras instâncias formais ou informais não se apresentam como mais idônea para a tutela do bem jurídico considerado.” (BIANCHINI, MOLINA, GOMES, p. 296)

perspectiva político-jurídica, deve-se dar preferência a todos os modos extrapenais de solução de conflitos. A repressão penal deve ser o último instrumento utilizado, quando já não houver mais alternativas disponíveis. (COPETTI, 200, p. 87)

No mesmo sentido, dispõe também César Roberto Bitencourt afirmando que se outras medidas de cunho não penal forem capazes de reestabelecer a ordem violada, devem ser elas prioritariamente utilizadas em detrimento da adoção de medidas de cunho penalista. Assim, nas suas palavras, temos que:

Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e então não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas, e não as penais. (2009, p. 13)

Segundo essa teoria a pena só deve ser aplicada quando o ataque ao bem jurídico não puder, de forma alguma, ser protegido por nenhum outro ramo do direito; devendo a pena ser utilizada apenas como um recurso de *ultima ratio*. Afirma-se que este caráter secundário ou subsidiário do Direito Penal é uma consequência das tendências político-criminais do presente inspiradas no princípio da humanidade. Assim, continua Bitencourt (2009, p.14) explanando que antes de se recorrer ao direito penal deve-se esgotar todos os meios extrapenais de controle social, de forma que somente quando todos os demais meios se demonstrarem insuficientes à tutela de determinado bem jurídico é que se justificará a utilização desse meio repressivo de controle social, apenas de forma subsidiária.

Corroborando tais preceitos, afirma Roxin que o Direito Penal é tão somente:

A última dentre todas as medidas protetoras que se deve considerar, quer dizer, que somente pode intervir quando falharem outros meios de solução social do problema – como a ação civil pública [...], as sanções não penais, etc. – Por isso, se denomina a pena como a *ultima ratio* da política social e se define sua missão como proteção subsidiária de bens jurídicos. (ROXIN, 1997, p. 54-55)

Fica claro, dessa forma, que em muitas situações a seara administrativista, por exemplo, demonstrará possivelmente força superior ao próprio direito penal; uma vez que o poder de polícia que é inerente ao Estado possibilita a pronta eficácia do ato, solucionando a situação conflituosa com muito mais rapidez e eficiência. No entanto, os limites entre as esferas de tutela jurídica dos conflitos sociais, conforme podemos perceber atualmente, não estão bem delineadas em nossa sociedade contemporânea. Isso enseja o que Alice Bianchini,

Antônio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes tratam como a *administrativização do direito penal e sua deflagração* no que cabe ao direito administrativo e o que deve ser subsidiariamente deixado à tutela penal como *ultima ratio*:

Como consequência da falta de critérios rígidos vinculantes no momento da criminalização, mas sobretudo em razão do muito pouco rigoroso discernimento entre o que é matéria administrativa (e acessória) e o que é matéria penal (os limites entre o ilícito administrativo e o penal ainda não se encontram totalmente bem definidos), o Direito Penal acabou assumindo uma *hipertrofiante administrativização* (ou seja, assuntos que deveria ser resolvidos no âmbito do Direito administrativo passaram para a esfera da punição penal. (2009, p. 287)

Dessa forma, se as demais forma de controle social não agem, o Direito Penal, que deveria tutelar apenas bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, funcionando como *ultima ratio*, acaba inflando frente à sua função dando espaço a um direito penal simbólico e punitivista, desencadeando a atual hipertrofia legislativa; como uma das formas de controle social frente a atual crise das instituições sociais, pela carência de políticas públicas que a coloque freios.

Posto isto, temos que:

O Princípio da Intervenção Mínima deve ser encarado como um postulado fundamental do Estado Democrático de Direito, orientado a garantir a paz social com a maior liberdade individual possível, ou seja: busca-se a segurança pública com respeito ao cidadão. (SMANIO, FABRETTI, 2010, p. 161)

Assim sendo, em um modelo gestor da segurança pública mais humanitário e multidisciplinar, pautado na participação popular e na conjunção de políticas públicas adequadas que dêem conta da complexidade do fenômeno criminal, conclui-se pela natureza subsidiária que a intervenção penal deve assumir, exigindo-se que, primeiramente, se verifique as demais possíveis hipóteses de intervenção, seja ela civil, administrativa, endoprocessual, extrajudicial, ou qualquer que seja, desde que adequada à tutela almejada – em uma verdadeira “política pública de tratamento adequado de conflitos”¹⁵ –, para somente após, aferida sua insuficiência, permitir a proteção dos bens jurídicos através do direito penal; o que caminha de mãos dadas com políticas públicas eficientes e de qualidade, que, quando

¹⁵ Em momento oportuno, a pesquisa direciona-se à análise com maiores detalhes para a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça que tem como um de seus principais intuitos, instituir e consagrar de forma contundente uma *política pública de tratamento adequado de conflitos*, voltando os olhares de toda a comunidade jurídica para uma efetiva pacificação social através de mecanismos complementares ao clássico modelo jurisdicional, de forma a melhor operacionlizar todo o sistema.

efetivadas, previnem a necessidade de posterior utilização do direito penal que se utilizaria de medidas de política criminal de cunho eminentemente repressivo como forma de camuflar políticas sociais inexistentes.

A intervenção penal deve ser utilizada tão somente como “a *ultima ratio* de intervenção do Estado”; sendo sempre preferível investimento em políticas públicas que antecedam a prática da infração penal, bem como em mecanismos consensuais que garantam uma efetiva pacificação social, quando estes demonstrarem ser mais adequadas no enfrentamento do problema em suas raízes.

1.3. Comunicação, relações interpessoais e conflitos

Inicialmente, devemos sempre lembrar que a prática de um crime que fere a ordem social, significa uma conduta lesiva de repercussão muito mais abrangente do que as partes envolvidas no conflito. Nas palavras de Rosimeire Ventura Leite (2011, p.59) “a conduta lesiva traz prejuízos para o autor do fato, a vítima e a comunidade, representando uma situação de desequilíbrio e não apenas uma ofensa ao Estado.”, donde se faz de suma importância a participação popular nos deslindes da gestão da segurança pública – ainda que circunscrita a uma atuação comunitária – ,para o reestabelecimento do equilíbrio na vida social.

Nesse sentido, Mannozi (2003, p. 29) pontua que o crime deve perder a sua conotação publicista de ofensa a um bem jurídico e voltar a ser um ‘conflito’, que opõe duas ou mais partes dentro de uma comunidade.

Assim sendo, o tratamento de conflitos deve ser direcionada para as necessidades específicas de cada um dos atores envolvidos autor do fato, vítima e comunidade – buscando reestabelecer o equilíbrio. Vejamos:

No que diz respeito ao agente, incentive-se o reconhecimento do mal causado e a reparação dos prejuízos advindos do seu comportamento. Para tanto, é necessário que o autor do fato reflita sobre o ato praticado e se disponha a adotar uma nova postura. Quanto à vítima, há uma preocupação com as consequências psicológicas do delito, com os transtornos gerados pela vitimização, enfim, com o sofrimento que lhe foi imposto. Já em relação à comunidade, busca-se reintegrar ofensor e ofendido, sem os stigmas decorrentes da situação problemática que se estabeleceu entre eles, restaurando-se o equilíbrio na vida social. (LEITE, 2011, p.59)

Antônio Rodrigues de Freitas Júnior (2014, p.43) assevera estarem os conflitos presentes como “um fator relevante e não raro decisivo” na vida em sociedade. Parte-se, assim, do pressuposto de que os conflitos de interesses são inerentes à natureza humana e os mecanismos jurídicos formais muitas vezes não toleram tais demandas com a brevidade necessária a dissipação dos espaços de litigiosidade.

Importante questionamento pra reflexão é levantado por Vicente Garrido, Per Stangeland e Santiago Redondo, a respeito do assunto, nos seguintes termos

Como podemos conseguir o cumprimento básico das normas de convivência, sem cair em um sistema opressivo e policial? Nossa visão para o século que vem é uma modelo ecológico, com um crescimento sustentável, baseado no equilíbrio entre os seres humanos e os recursos naturais existentes, e também um equilíbrio cívico entre grupos sociais. Do mesmo modo se deverá buscar um equilíbrio na política criminal, a liberdade individual e os interesses da comunidade. Equilibrar esses extremos é uma questão política, e o papel dos criminólogos não é defender suas convicções ideológicas pessoais, se não apontar informação confiável sobre as diversas estratégias de controle. (2001, p.888)

Tal proposta trazida a baila, na verdade resume-se basicamente na busca de um equilíbrio entre todos os vetores que podem (e devem) influir no problema, como engrenagens de uma máquina para o bom funcionamento de toda a estrutura social

Não há como esperar que o problema da segurança pública fosse solucionado pela criação de novos tipos penais, pela repressão através da atuação policial, ou pela atuação do sistema penal como um todo, pois tais medidas não se sustentam sozinha.

Pra cada tipo de conflito, há um método mais adequado para garantia da efetiva pacificação social – o que abrange o fator psicológico, além do decisional.

Assim, é evidente a necessidade de se buscar novos modelos de intervenção nos conflitos interpessoais, de forma a desconstituir a beligerância, transformando litígios em entendimento, uma vez que muitos dos conflitos não precisariam ser levados ao judiciário para serem solucionados.

Partindo, assim, do pressuposto adotado de que os conflitos de interesses são inerentes à natureza humana e os mecanismos jurídicos formais muitas vezes não toleram tais demandas com a brevidade necessária a dissipação dos espaços de litigiosidade; em decorrência do clássico modelo adversarial a que, culturalmente fomos condicionados; menosprezando-se a efetividade das alternativas apresentadas para a adequada pacificação de conflitos, pertinente faz-se o alargamento da atual sistemática clássica utilizada para a

contenção de conflitos. Assim temos, na atualidade, nas palavras de Azor Lopes da Silva Júnior que:

O modelo jurídico processual é adversarial, vale dizer, as partes são colocadas em uma relação de beligerância pela conquista de suas pretensões contrapostas, enquanto o Juiz, inerte e imparcial, só falará se provocado, e nos estritos limites dessa provocação, sem se aproximar de qualquer dos envolvidos; ao contrário, na Mediação a abordagem é proativa e busca a construção de uma nova relação entre os litigantes a partir da busca das reais causas do conflito, submersas e invisíveis tal qual a base de um iceberg. (SILVA JÚNIOR, 2014, p.107-108)

Cabe ainda acrescentar a necessidade de aferição da intensidade do conflito como referencial pertinente para a escolha do método mais adequado para o seu tratamento.

Vejamos:

A intensidade do conflito é fator decisivo para que ele se transforme numa demanda processual capaz de despertar o interesse dos envolvidos na busca do Poder Judiciário, mesmo diante de todo o custo de tempo e riscos que isso implica; questões criminais mais graves e litígios em direito de propriedade sobre bens de elevado valor, se orientam pela máxima do custo-benefício. (SILVA JÚNIOR, 2014, p.107)

Assim, deve-se levar em consideração que mecanismos de tratamento de delitos como a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios aplicáveis não a todos os casos, e que os programas já implementados no país têm auxiliado a reduzir consideravelmente a judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.

Dessa forma, dentre a vantajosidade dos mecanismos alternativos de pacificação de conflitos, um preceito fundamental basilar que se deve ter em mente é que ele se constitui em uma espécie de variação benéfica que transforma as pessoas de “peças de um conflito” em “sujeitos do conflito”; de forma a possibilitar a resolução consensual das relações interpessoais Tal fato acaba por proporcionar o resgate de cada envolvido como alguém capaz de obter acordos e estabelecer pontes, compreendendo a decisão tomada.

Das lições de Humberto Ávila (2005, p. 53), podemos abstrair que o ponto de vista a partir do qual se analisa os fatos geradores de determinado conflito de interesse, interferem sobremaneira na decisão, sendo a atribuição de valor e a dimensão da norma que regerá a decisão de suma importância, na perspectiva pela qual se analisa o conflito para pacificá-lo. Vejamos:

Enfim, a dimensão de peso não é relativa à norma, mas relativa ao aplicador e ao caso. Além disso, a atribuição de peso depende do *ponto de vista* escolhido pelo observador, podendo, em função dos fatos e da perspectiva com que se os analisa, uma norma ter maior ou menor peso, ou mesmo peso nenhum para a decisão. (ÁVILA, 2005, p. 53)

Com isso, esse novo paradigma teria o condão de construir um acordo onde ambas as partes envolvidas sejam beneficiadas no esquema “vitória-vitória” – uma vez que altera-se a perspectiva de análise dos fatos aproximando-a sobremaneira das partes de fato envolvidas no conflito –, aumentando o leque de ofertas de métodos cooperativos em complementação ao tradicional método jurisdicional de solução de conflitos.

Destarte, com o fomento de mecanismos alternativos como a mediação de conflitos, por exemplo, um acordo passa a não impor, necessariamente, somente perdas a uma das partes, mas o gerenciamento das opções; uma vez que a celebração de um “mal acordo” – tradicionalmente imposto pelo Estado, no caso da decisão judicial – não é interessante, pois mais cedo ou mais tarde retornará a gerar conflito. Assim recorreremos novamente à ‘Teoria dos Princípios’ de Humberto Ávila, que, com sagacidade, alude ao dever de se considerar minimamente as condições pessoais dos envolvidos no conflito:

Mesmo nos atos gerais pode-se, em casos excepcionais e com base no postulado da razoabilidade, anular a regra geral por atentar ao dever de considerar minimamente as condições pessoais daqueles atingidos. Na hipótese de atos individuais, em que devam ser consideradas as particularidades pessoais e as circunstâncias do caso concreto, o meio necessário será aquele no caso concreto. (ÁVILA, 2005, p. 123)

Adentrando nessa seara de análise, podemos abstrair que, quando se cogita “anular a regra geral por atentar ao dever de considerar minimamente as condições pessoais daqueles atingidos” (ÁVILA, 2005, p.123), há campo para mecanismos alternativos de resolução de conflito por meio de equivalentes jurisdicionais, em oposição à “regra geral” – qual seja, o tradicional método de apreciação pelo Estado através dos Poder Judiciário, classicamente consagrado –, uma vez que, ninguém conhece melhor as particularidades pessoais em jogo e as peculiaridades do caso concreto do que as próprias partes envolvidas; e, mecanismos alternativos de pacificação social como a mediação, por exemplo, possibilitam essa ótica favorecida de análise da demanda.

Na perspectiva dessas modalidades alternativas de resolução de demandas o envolvido passa a compartilhar as responsabilidades pela decisão estabelecida no acordo,

migrando da condição de “vítima” da decisão imposta pelo Estado – no caso em comento, pelo Judiciário – para a de corresponsável.

Para construir uma cultura de paz é preciso mudar de atitudes, crenças e comportamentos¹⁶, reconhecendo no conflito um trampolim para o desenvolvimento, buscando, nem sempre, a sua eliminação, mas sim, modos criativos, não violentos e multifuncionais de resolvê-los. Por meio dessa técnica, as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito tem a oportunidade de refletir sobre o contexto dos seus problemas, de compreender as diferentes perspectivas e, ainda, de construir em comunhão uma solução que possa garantir, para o futuro, a pacificação social.

Assim em razão da sua peculiar relação com a vida cotidiana de toda a população, e diante dos anseios populares aliados à conjectura do nosso Estado Democrático de Direito demonstra-se de fundamental relevância o aperfeiçoamento das clássicas instituições estatais responsáveis pela segurança pública como forma de adequação aos preceitos e princípios constitucionalmente consagrados que devem sempre tender à máxima efetividade.

Isso porque, como já trazido a voga, os atuais modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, principalmente nas diferentes formas dos indivíduos se organizarem, governarem a si mesmos e os outros para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira; momento em que passa-se a direcionar os esforços para a amplificação das formas de resolução de conflitos.

1.3.1. Natureza e formas de resolução de conflitos

O atual sistema de segurança pública repressivo evidentemente não mais consegue gerir, sozinho, os alarmantes níveis de violência, de forma que se demonstra necessário a busca por mecanismos alternativos extrajudiciais de manejo da segurança pública

¹⁶ É nesse panorama que se pretende desenvolver e disseminar, mais adiante, a mediação comunitária de conflitos como instrumento de cidadania e inclusão social e como um canal de enlace com a democracia participativa, de forma a contribuir com a consecução do exercício da cidadania ativa através de forças vivas da comunidade.

com o fito de viabilizar métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos, a partir do intitulado “sistema multiportas” já referenciado.

As políticas públicas tradicionalmente construídas sobre critérios de senso comum, de racionalidade duvidosa e refratária a quaisquer ideias ou práticas de monitoramento e avaliação já não bastam e não se reúnem com o contexto sócio-político da atualidade e, conforme a mais moderna principiologia constitucional que apregoa a democratização dos mais diversos setores, bem como os dítames do próprio preâmbulo da nossa Constituição Cidadã, que prevê a solução pacífica das controvérsias demonstram a necessidade de se ventilar a atual sistemática gestora de resolução de controvérsias miscigenando diferentes formas de pacificação social dos conflitos.

Com isso, fica evidente que merece atenção o desenvolvimento de pesquisas engajadas nessa área de atuação estatal, pois, a partir do momento em que se viabiliza a utilização de mecanismos extrajudiciais de mediação comunitária de conflitos dentre outros métodos adequados a cada tipo de litígio – nos casos em que sejam cabíveis –, desonera-se o sistema de segurança pública que poderá concentrar seus esforços em delitos mais graves, que de fato demandem a necessidade da tradicional, exclusiva e obrigatória intervenção das forças policiais propriamente dita, desaguando no sistema jurisdicional clássico.

Os meios alternativos de resolução pacífica de conflitos – ADRs (*alternative dispute resolution*) ou RADs (resolução alternativa de disputas) – não podem se limitar aos tradicionais ou jurisdicionais instrumentos de solução de controvérsias em que, um terceiro, em nome do Estado, profere uma decisão, sendo relevante o estímulo ao empoderamento da própria comunidade na resolução de conflitos como alternativa de resposta rápida e pautada na participação das partes na sua construção, cujo mediador pertença ao mesmo *locus* e conheça as peculiaridades sociais locais, em substituição às respostas tradicionais do judiciário, via de regra monocráticas e distanciadas dos anseios e necessidades dos envolvidos, nesses casos.

O PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania), criado em 2007, tem como palavra-chave a “articulação” na mediação de conflitos; de forma que a prática da segurança cidadã demonstra ser uma trajetória imprescindível e irreversível, uma vez que acaba por tornar a própria comunidade mais responsável e comprometida.

Com isso, tal sistemática reflete diretamente no manejo da segurança pública brasileira uma vez que, a proposta principal do projeto a ser desenvolvido acaba por desonerar a atuação estatal impositiva na pacificação de conflitos sociais com vistas à

participação popular nos rumos dos mais diversificados setores da sociedade, de forma que, a própria sociedade passa a empoderar-se e a tomar frente na resolução de determinados conflitos.

Conforme dispõe material atualizado da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública –, acerca da *Mediação Comunitária e Resolução de Conflitos*¹⁷, a promoção de mecanismos alternativos de tratamento de conflitos é fortemente recomendada pelas Nações Unidas. Vejamos:

Por meio da Resolução nº 26, de 28 de julho de 1999, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas foi expresso em preconizar que os Estados desenvolvam, **ao lado** dos respectivos sistemas judiciais, a promoção das chamadas *ADR – Alternative Dispute Resolution*. (BRASIL. SENASP, s/p, 2013)

Tal apostila de aperfeiçoamento profissional da SENASP, devidamente referenciada na bibliografia deste projeto, esclarece que as ADRs contribuem sobremaneira para a desconstrução dos conflitos (atuais e potenciais), a restauração da relação entre as pessoas e a “coconstrução de uma solução”. Além disso, afirma ainda que, no contexto da segurança pública, propiciam a cidadania ativa e auxiliam a transformação e a contenção da escalada de conflitos interpessoais em sua origem, evitando a eclosão de episódios de violência e crimes, e auxiliam na construção da paz social.

Pelo exposto é que, estruturada na relação Estado-Sociedade, e conduzida pelo império das leis que apresentam adequação e conteúdo social, se propõe uma investigação crítica da temática ora em comento, buscando implementar mais um mecanismo de alargamento do acesso popular à justiça através da mediação de conflitos como instrumento extrajudicial a colaborar com a segurança pública nacional.

Priorizando a defesa do regime democrático como regra fundante da preservação dos valores da pessoa humana, estruturada na relação Estado-Sociedade percebemos a adequação e o conteúdo social presente nas diretrizes da Mediação Comunitária de Conflitos, hoje tão em voga, destacando-se as pesquisas realizadas por profissionais da segurança pública acerca dos Núcleos de Mediação Comunitária, que atualmente já começaram a deixar de ser meramente teóricos, e passaram a ser implementados em algumas localidades.

¹⁷ Tal apostila consistente em um curso para profissionais da segurança pública, realizado pelos oficiais e sargentos da Polícia Militar (via EAD) e posteriormente disseminado ao restante da corporação antes da inauguração dos núcleos de mediação comunitária nas sedes dos quartéis dos municípios da área do Comando de Policiamento do Interior 5 – São José do Rio Preto/SP.

Nessa mesma toada, almejando a construção de uma cultura de paz, tem-se destacado a ‘mediação comunitária de conflitos’, que vem sendo entendida como um mecanismo mais amplo de desconstrução de conflitos e utilizada com sucesso no âmbito da pacificação de conflitos na seara da política de segurança pública nacional, sendo aconselhada por recomendação das Nações Unidas, materiais inovadores e atualizados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP- Ministério da Justiça), e já difundida em alguns programas como o de *Justiça Comunitária do Distrito Federal*, que possui um centro comunitário de Justiça em cada uma das cidades satélite em que opera, criando ambientes favoráveis ao diálogo entre os membros da comunidade em parceria com o Núcleo de Prática Jurídicas da UnB (Universidade de Brasília); sendo de fundamental importância um olhar afável – o mais acolhedor possível – acerca dos métodos consensuais alternativos à clássica via jurisdicional para um adequado tratamento dos conflitos, através de métodos pacíficos de solução de controvérsias para obtenção de uma efetiva pacificação social.

1.3.2. Mecanismos alternativos de resolução de conflitos

Inicialmente, em uma breve alusão a nomenclatura utilizada para a designação de métodos consensuais alternativos voltados ao adequado tratamento de conflitos temos, como uma das siglas mais usuais na doutrina brasileira para se fazer menção aos Mecanismos Alternativos é “MARC” – que refere-se extamente às iniciais de “*Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos*”. Entretanto, estes também podem ser conhecidos simplesmente como “mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos”, uma vez que tratam, em regra, de uma alternativa a via judicial; valendo ressaltar, ainda, que em âmbito internacional a sigla utilizada é “ADR”, fazendo alusão às iniciais de “*Alternative Dispute Resolution*”.¹⁸

Assim, insta salientar que, nesse momento, faz-se oportuno o tratamento da sistemática de operação dos Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos, em si,

¹⁸ *Multipartas* é um conceito baseado na oferta de métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos pelo judiciário. Esse sistema oferece recursos customizados, tendo sido alguns deles formatados para atuar preventivamente, resolvendo os conflitos durante a sua construção ou antes dela em tempo real (*just in time resolution*), de forma que convênios e parcerias com o poder público revelam que a promoção das ADRs (*alternative dispute resolution* – ou RADs (resolução alternativa de disputas)) pode e devem ser vistas como uma política pública de justiça não judiciária; ressaltando-se que o fato de não ser judiciária não quer dizer que não possua com o Judiciário nenhuma forma de relacionamento institucionalizado, muito pelo contrário.

asseverando-se a importância destes mecanismos na tentativa de se garantir, da forma mais efetiva possível, a garantia fundamental de acesso à Justiça – e a uma ordem jurídica justa – a toda população brasileira.

Os Mecanismos Alternativos de Solução de Conflito são procedimentos extrajudiciais utilizados para resolver uma divergência, que utiliza-se de métodos divergentes do procedimento tradicional – o judicial. Tais métodos vêm como uma alternativa à via judicial, vez que esta se encontra em uma lamentável crise, não conseguindo sanar de forma efetiva todos os problemas que lhe é imputada. Objetivamente, MARCs são procedimentos realizados fora do Judiciário.

O direito ao acesso à Justiça, como anteriormente analisado, não está sendo respeitado da forma como merece. Assim os Mecanismos Alternativos surgem como proposta para tentar efetivar referido direito, vez que apresentam uma sistemática mais dinâmica, rápida e eficaz.

Diante do exposto, esclarece Marcelo Mazilia Cabral:

Aponta-se como fator determinante para a crescente utilização desses meios alternativos a ineficiência dos tribunais, que não se estruturam adequadamente para atender a novel demanda por distribuição de justiça, apresentando-se a utilização desses recursos, na atualidade, como tendência mundial. (2012, p.37)

Analisando tais mecanismos sob o enfoque do acesso à Justiça, como uma ordem jurídica justa, percebe-se que nesse procedimento às partes possuem uma postura mais ativa, sendo protagonistas das próprias decisões, evitando assim que um terceiro, através de uma sentença judicial, imponha uma decisão para o litígio.

Isso porque, a sentença judicial nem sempre cumpre com seu objetivo, que é a pacificação social. Dessa forma, os Mecanismos Alternativos proporcionam, nas palavras de Marina Mattos Sillmann “um ganho que muitas sentenças não conseguem: o sentimento de que o conflito acabou de uma forma justa.” (2013, p. 04)

Além de solucionarem a questão de forma muito mais rápida vez que tais procedimentos se caracterizam pela sua informalidade, ainda apresentam um custo bem reduzido com relação ao procedimento judicial.

Nota-se então que, os Mecanismos Alternativos rompem as barreiras que impedem que a garantia ao acesso à Justiça seja efetiva. E podemos ir além, os Mecanismos Alternativos expandem referida garantia, à medida que asseguram o acesso de pessoas

carentes, tanto financeiramente quanto educacionalmente, a solucionarem seus conflitos de forma eficiente. Uma vez que, tais pessoas não adentrariam ao Sistema Judicial, por se sentirem inibidas devido ao excesso de formalidade e custos excessivos.

Nesse sentido, preleciona Mauro Cappelletti e Bryant Garth a respeito dos Mecanismos Alternativos:

O processo como um todo é rápido e barato, e os advogados, embora não seja proibida a sua participação, são raramente utilizados. O relatório canadense observa que o baixo custo e a informalidade encorajam as pessoas, “que normalmente não compareceriam perante um tribunal”, a demandar seus direitos através desse novo processo. (2002, p. 137)

Uma das principais características das MARCs é a liberdade que as partes possuem de recorrerem a estes mecanismos, bem como a autonomia de solucionarem seus próprios conflitos a maneira que acharem mais justo. E isso é importante, pois sabe-se que diversas vezes os juízes estão mais preocupados em aplicarem as leis de forma automática, do que fato analisar as peculiaridades do caso concreto e darem uma decisão justa, no sentido amplo da palavra.

Importante ainda salientar que, ao término do procedimento alternativo, chegar-se-á a um acordo (mediação e conciliação), hipótese em que reste frutífero, ou a uma sentença arbitral (arbitragem), e esses termos terão legitimidade perante terceiros, bem como uma sentença judicial.

Ou seja, vincula as partes ao efetivo cumprimento do que foi acordado ou estipulado pelo arbitro. E caso a parte descumpra, o prejudicado poderá tomar as medidas necessárias para que haja o cumprimento efetivo de tal decisão, podendo assim, iniciar um procedimento judicial, já na fase de execução, satisfazendo assim a legítima pretensão do avençado.

Ainda que seja necessário adentrar ao Judiciário para executar a decisão, nota-se que já foi excluída a fase de cognição - aquela em que o juiz analisa os fatos, os fundamentos jurídicos e as provas trazidas pelas partes para decidir com quem está o direito. Essa fase já se deu no decorrer do procedimento alternativo, onde as partes ou o arbitro decidiram o que é mais adequado para aquele caso concreto, agora há simplesmente a consumação do que já foi decidido anteriormente fora das vias judiciais.

Os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos (termo sinônimo de MARCs) vêm proporcionar uma justiça conciliatória e reparadora onde as partes encontram a

solução mais adequada ao conflito, pondo fim ao litígio de forma justa e preservando a relação existente entre elas. Busca-se não acirrar os ânimos para que prevaleça a continuidade da convivência pacífica, objetivando-se o fim do litígio, tanto materialmente, quanto psicologicamente.

Assim, as MARCs são mais propícias e adequadas em situações em que haja uma relação contínua entre os acordantes, pois sua função precípua é solucionar o problema sob todos os aspectos.

Diante do exposto, deslinda Marcelo Malizia Cabral:

Referindo-se aos meios alternativos autocompositivos, a doutrina indica como campos em que a “justiça conciliatória” pode constituir melhor escolha, os conflitos de vizinhança, de família, e ainda os conflitos em que as pessoas vivem em “instituições totais”, como escolas, escritórios, hospitais, bairros urbanos, aldeias, locais onde as pessoas são obrigadas a conviver diariamente. (2012, p. 41)

Deduz-se, dessa forma, que os Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos são procedimentos realizados fora do Judiciário, que objetivam auxiliar a via judiciária na visível crise vivenciada e propiciar um acesso à Justiça mais efetivo a população, vez que são dotados de informalidade, celeridade, custo reduzido, e atentam-se aos ganhos e sentimentos das partes buscando a solução que melhor se adequa a ambas as partes; e tendo como principal objetivo melhor operacionalizar todo o sistema.

Assim explica Larissa Affonso Mayer sobre a crise vivenciada pelo Poder Judiciário e a importância dos Mecanismos Alternativos como forma de efetivação da garantia de Acesso à Justiça:

O atual momento pelo qual passa o Poder Judiciário brasileiro [...] há muito demonstra o esgotamento pelo qual passa nosso sistema jurisdicional, revelando-nos a insuficiência, ineficácia e, por vezes, a insatisfação gerada pela atuação jurisdicional do magistrado, como modelo tradicionalmente adotado para a resolução de conflitos em uma sociedade. É com vistas nesse cenário que a proposta deste trabalho se ancora no estudo detalhado dos Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos ou MARCs, como modelos aliados ao Poder Público, especialmente o Judiciário, e aptos a ampliar o acesso à justiça, de forma mais humana, equânime, legítima, e capazes de produzir desfechos idôneos a gerar efetiva satisfação para todas as partes em um litígio, concluindo-se, destarte, que os MARCs são, teleologicamente, expressão do acesso à justiça enquanto direito fundamental previsto na Constituição Federal e, portanto, merecedores de aprimoramento em homenagem ao princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. (2011, *online*)

Ao trazer a voga debates acerca das formas adequadas de pacificação de conflitos, temos um cenário fértil para reflexões acerca da necessidade de fomento a uma verdadeira política pública judiciária, que cuida sim dos processos, mas também dos meios alternativos de solução de controvérsias, de forma a melhor operacionalizar a atual sistemática de tratamento adequado de conflitos, com vistas à pacificação social; e, os mecanismos alternativos de resolução de controvérsia podem auxiliar na busca da efetividade da garantia de acesso a justiça.

Enfim, neste momento, buscou-se apenas uma breve pincelada acerca de tais mecanismos, de forma que – em momento pertinente da pesquisa – volta-se a desenvolver com afinco tais mecanismos apregoados, após a consagração de todo o esboço do atual modelo gestor da segurança pública nacional que precisa ser ventilado e clama por uma maior participação popular e por mecanismos leves, eficientes e de racionalidade multidisciplinar voltados para a construção de uma cultura de paz, em detrimento do neofobismo jurídico estatal que permeia burocraticamente a ventilação de novos ideais gestores da política de segurança pública nacional.

2. A “SINDROME DA RAINHA VERMELHA” E NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: PREVENÇÃO AO DELITO, ATUAÇÃO ESTATAL E SUA RESPONSABILIDADE

“Uma passagem bastante conhecida de através do espelho, de Lewis Carroll, relata o episódio do encontro de Alice com a Rainha Vermelha em um cenário bucólico que evoca a imagem de um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto. Essa passagem deu origem ao que Richard Dawkins (em *O relojoeiro cego*), denotou com a expressão “efeito Rainha Vermelha”, cunhado pelo biólogo americano Leigh van Valen para designar o princípio de “mudança zero” na taxa de êxito alcançado independentemente do progresso evolutivo, por exemplo, quando o predador e a presa evoluem na mesma proporção e ritmo de tal forma que os melhoramentos alcançados por um e por outro se “anulam”.”.

Marcos Rolim

2.1. Eficácia constitucional do direito à segurança pública e prevenção

Inicialmente como pano de fundo para ambientar o atual ‘estágio da arte’ em que se encontra a gestão da segurança pública nacional, bastante pertinente demonstrou-se a seleção de uma passagem bastante conhecida do clássico infantil, “Alice no País das Maravilhas”, em que o *Lewis Carroll*, relata o episódio do encontro de Alice com a Rainha de Copas num cenário bastante bucólico em um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto, no qual a menina passa a correr em uma velocidade crescente, cada vez mais intensa.

Nesse episódio selecionado, Alice corre cada vez mais rápido e mais rápido, até chegar a exaustão, quando, então, para para respirar e, ao olhar a seu redor, fica muito surpresa ao percebe que continuava exatamente em baixo da mesma árvore ao lado da Rainha de Copas, mesmo tendo corrido incessantemente o tempo todo; de forma que, a menina encontra-se cercada exatamente por tudo que a rodeava anteriormente.

Ao expressar sua indignação em relação ao ocorrido, a “Rainha Vermelha” gargalha com a surpresa da garota e a pergunta, sarcasticamente, se ela esperava outra coisa; momento no qual, a rainha afirma a Alice que lá – no “país das maravilhas” – é necessário correr o máximo possível, para continuar exatamente no mesmo local.

E tal sistmática de operação também é aplicável a segurança pública brasileira, que ao insistir sempre nos mesmos paradigmas –, ainda que no aperfeiçoamento do modelo gestor reativo repressivo –, trabalha em sua intensidade máxima, para, no máximo, continuar aferindo os mesmo resultados, e prosseguindo extamente tal qual se encontra¹⁹.

Assim, no cenário do atual estado da arte em que se encontra a política de segurança pública nacional, os operadores da área da segurança “correm e correm” para permanecerem exatamente onde estão, precisamente diante das mesmas perplexidades e temores de outrora, ainda que desempenhem sua função em intensidade máxima e próximo à exaustão.

Partindo dessa alusão, passa-se a averiguar-se os contornos e matizes cromáticas que podemos visualizar acerca da eficácia do direito fundamental a segurança pública, constitucionalmente consagrado, facilmente aferimos o seu insucesso.

A segurança pública, anteriormente visualizada como atribuição exclusiva do Estado, hoje, com já trazido a voga anteriormente, tem as suas responsabilidades compartilhadas com a sociedade, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, que em seu artigo 144, expressa que a segurança pública é responsabilidade de todos. Nesse diapasão, a contenção da criminalidade e da violência, merece salutar atenção para o aspecto interdisciplinar que envolva de maneira engajada não somente os órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública, mas também a sociedade, preferencialmente através de formas pacíficas de solução de controvérsia, conforme já apregoado no próprio preâmbulo da nossa atual Constituição Federal cidadã.

Ademais, quanto aos clamores sociais e à crença depositada no sistema penal como único ‘instrumento’ à disposição do Estado para controlar o problema criminal temos a sua visível insuficiência no enfrentamento de fato dos conflitos; uma vez que, pela utilização desse drástico mecanismo de controle social temos apenas o remédio do problema sem sequer cogitar sua cura. Com a mera utilização do sistema penal diante de uma omissão anterior do Estado, podemos perceber que ”A intervenção no conflito social é tardia, pois não

¹⁹ É neste contexto que Marcos Rolim se aproveita dessa sugestão para cunhar a expressão “Síndrome da Rainha Vermelha”, empregando seus reflexos também na segurança pública nacional. Ele afirma que essa passagem poderia descrever perfeitamente a situação produzida pelo modelo reativo de policiamento, em que os esforços policiais, mesmo quando desenvolvidos em sua intensidade máxima, costumam redundar em “lugar nenhum”, em um cotidiano no qual as intervenções pela prestação do serviço de segurança pública, ocorrem tão somente quando o crime já aconteceu, oferecendo aos policiais uma sensação sempre renovada de imobilidade e impotência.

se dá enquanto o conflito é criado, mas somente quando este manifesta-se.”. (SMANIO, FABRETTI, 2010, p.156)

Assim, perceptível fica que não há como se se pensar na eficácia da segurança pública, constitucionalmente positivada se esta pautar-se tão somente no viés reativo-repressivo, tal como ela é majoritariamente gerenciada.

Nessa linha de raciocínio, Virgílio Luiz Donnici (1976, p. 87) indaga-se se “o direito penal existe para combater a criminalidade ou para manter o equilíbrio social?” e acaba sendo levado à inevitável discussão acerca da prevenção. Conforme suas lições temos que:

O conceito de prevenção não é novo, tendo começado com Platão e Aristóteles, incentivado por Beccaria e mais tarde pela Escola Penal Positiva, com Lombroso, Ferri e Garofalo, culminando com a obra do Prof. Roux intitulada *Repression et Prevention*, escrita em 1922, afirmando que a prevenção do crime deve ser feita pelas vias legislativa, judicial e administrativa. (DONNICI, 1976, p. 87)

Carlos Alberto Baptista (2007, p. 219) adverte que embora já passado séculos, os legisladores pátrios ainda se descurem dos clássicos ensinamentos de Cesare Bonecasa Beccaria acerca da necessidade de se buscar primordialmente a prevenção dos crimes, sendo que, desde então, este ilustre autor já evidenciava o aspecto minimalista que deveria assumir o direito penal, nos seguintes termos:

É preferível prevenir os delitos do que precisar puni-los; e todo legislador sábio deve, antes de mais nada, procurar impedir o mal do que repará-lo; pois uma boa legislação não é mais do que a arte de propiciar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-lo de todos os pesares que se lhes possam causar, conforme o cálculo dos bens e dos males dessa existência. (BECCARIA, 1999, p. 131)

Dessa forma, ambos autores – Carlos Alberto Baptista e Cesare Beccaria – destacam a importância de se encarar o problema criminal já pela raiz, pautados na máxima de que é melhor impedir que um mal aconteça do que posteriormente ter que repará-lo. E mais, trazem a baila, ainda, que um bom legislador é exatamente aquele que se preocupa em antever os conflitos sociais que podem vir a serem desencadeados e se empenha em tentar evitá-los, visando o bom convívio social, e não o que tenta reestabelecer o bem estar social após a manifestação do conflito. Tudo isso implica claramente em uma abordagem clara e consistente sobre prevenção.

Newton Fernandes e Valter Fernandes atestam que “É dogma da medicina que a prevenção é sempre melhor que a cura. Tal princípio também prevalece na área do crime.” (2010, p. 300). Com isso, estes autores também afirmam que melhor do que futuros gastos posteriores na contenção do delito, melhor seria se a prevenção fosse levada a efeito primordialmente e com afinco.

Diante do exposto, temos que a prevenção deve ser contemplada em suas raízes sociais e comunitárias, precisamente porque o crime é um problema social e comunitário; de forma que uma análise da estrutura social na qual estamos inseridos conjuntamente com a reflexão sobre as inter-relações entre seus participantes propicia a compreensão do “estágio social” no qual nos encontramos e como essa realidade interfere na criminalidade.

Partindo desse pressuposto podemos analisar as medidas de políticas públicas que nos levaria à equalização de situações gritantemente desiguais, para atingir na base a problemática criminal.

Nesse diapasão, “entendemos ser possível, reduzir, e não eliminar, a criminalidade tida como aparente a partir do momento que o Estado assumir a sua função social, diminuindo o abismo econômico existente entre as classes sociais.” (GRECO, 2011, p.333), de forma que, podemos reafirmar que a prevenção do delito implica em uma atuação complexa de Políticas Públicas que busquem neutralizar os desequilíbrios e conflitos sociais, atingindo primeiramente as necessidades básicas do cidadão, como ponto fundamental para se buscar tratar a problemática criminal. Dessa forma, temos que “uma prevenção genuína e eficaz dos crimes deve ser programado a longo prazo e não buscada na estrita e negativa função intimidatória do Direito Penal.” (SMANIO, FABRETTI, 2010, p.156)

Virgílio Luiz Donnici já defendia a prevenção como a forma mais eficaz de se combater a criminalidade:

Para o combate da criminalidade não mais podemos fugir da prevenção do crime. [...] Temos que modificar as nossas estruturas policiais, judiciárias e penitenciárias convergendo-as a prevenção. Temos que admitir, 1º) a participação do público no combate à criminalidade; 2º) temos que estabelecer meios, modos e critérios para a organização da investigação criminológica na formação de políticas de defesa social. (1976, p. 92)

Ao refletir sobre o tema prevenção, a criminologia “clássica” acabava por direcionar todos os seus esforços preventivos para o infrator, uma vez que entendia unicamente “a ameaça da aplicação da pena” como modo eficaz de neutralizá-lo; afirmando

assim que “Não existe, pois, outro possível destinatário dos programas de prevenção criminal, tendo em vista o protagonismo absoluto que se outorga ao delinquente” (MOLINA, GOMES, 1997, p. 74). Já a criminologia “moderna”²⁰, muito mais plausível, passou a aceitar a possibilidade de diminuir a delinquência através de diversas outras formas sendo direcionada apenas pelo enfoque do delinquente, destacando as formas de prevenção primária, secundária e terciária; chegando a conclusão de que “melhor do que prevenir mais delitos seria produzir ou gerar menos criminalidade.” (MOLINA, GOMES, 1997, p. 74-75).

Dessa forma, para que consigamos atingir de forma eficaz toda a sistemática penal, imprescindível faz-se que iniciemos pensando em políticas públicas que antecedam a prática da infração penal; e é exatamente nesse ponto que se faz pertinente o estudo da prevenção primária, secundária e terciária. De uma forma simples, esse mecanismo integrado de prevenção consiste na necessidade de uma atuação engajada e coordenada entre medidas de política estatal, política criminal, política penitenciária, entre outras, devendo, cada qual agir na parte que lhe cabe do “sistema” para assegurar avanços no nosso sistema penal brasileiro.

Assim temos que a prevenção primária consiste em estratégias de política econômica, social e cultural, cujo objetivo primário seria oferecer qualidade de vida ao cidadão, ressaltando as Políticas Públicas como essenciais para a formação de todo cidadão integrado ao convívio social, tendo em vista investimentos em setores essenciais da sociedade.

Os programas de prevenção primária orientam-se às mesmas causas, à raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes mesmo que o problema se manifeste. Tratam, pois, de criar os pressupostos necessários ou de resolver as situações de carência criminógenas, procurando uma socialização proveitosa de acordo com os objetivos sociais. Educação e socialização, casa, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida são os âmbitos essenciais para uma prevenção primária, que opera sempre a longo e médio prazos e se dirige a todos os cidadãos. (MOLINA, GOMES, 2009, p. 365).

Constitui-se, assim, em estratégias de política cultural, econômica e social, cujo objetivo último é dotar os cidadãos de ‘capacidade social’ para superar eventuais conflitos sociais. Alerta-se ainda, para a falta de interesse político em investir em tais medidas, uma vez que a sociedade procura e reclama por soluções imediatistas, geralmente

²⁰ “A *moderna criminologia*, pelo contrário, é partidária de uma imagem mais complexa do acontecimento delitivo, de acordo com o papel ativo e dinâmico que atribui aos seus protagonistas (delinquente, vítima, comunidade) e com a relevância acentuada dos muitos diversos fatores que convergem e interatuam no cenário criminal.” (MOLINA, GOMES, 2008 p.363).

identificando-as com atuações drásticas e repressivas, conforme dispõe Luiz Flávio Gomes e Antônio García-Pablos de Molina (2008, p. 365).

Já a prevenção secundária atua posteriormente onde se manifesta ou se exterioriza o conflito criminal adentrando o campo da política criminal como um todo. Atua assim, não onde o conflito criminal se produz ou é gerado (prevenção primária), mas sim e exatamente, quando e onde ele se manifesta ou se exterioriza, de forma a se conectar com a política legislativa penal, assim como com a ação policial, visando à prevenção geral.

Dessa forma, temos que a prevenção secundária:

Opera a curto e médio prazos e se orienta seletivamente a concretos (particulares) setores da sociedade: àqueles grupos que ostentam maior risco de padecer ou protagonizar o problema criminal. A prevenção secundária conecta-se com a política legislativa, assim como com a ação policial, fortemente polarizada pelos interesses de prevenção geral. (MOLINA, GOMES, 2008, p. 365).

Enquanto isso, a prevenção terciária tem como destinatário o agente da infração penal, visando evitar a reincidência, atuando na execução da pena com fins de ressocializatórios. Esta última possui assim, mais uma vez nas palavras de Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes:

Um destinatário perfeitamente identificável: é o recluso (população presa), o condenado; e um objetivo certo: evitar a reincidência. Das três modalidades de prevenção é a que possui o mais acentuado caráter punitivo. E os programas “reabilitadores” e “ressocializadores”, nos quais se concretiza – etiologia, cronológica e espacialmente distante das raízes últimas do problema criminal –, operam no próprio âmbito penitenciário. (2008, p. 365)

Essa última forma de prevenção trata de uma intervenção tardia, ou seja, depois do cometimento do delito, podendo ser considerada insuficiente, uma vez que não neutraliza as causas do problema criminal, conforme o proposto até então. No entanto, é também fundamental essa forma de intervenção consistente na prevenção terciária, uma vez que, quando encarada conjuntamente com as demais medidas de política criminal comprometidas com o sistema gera resultados ainda mais efetivos.

Marco A. Florêncio Filho preleciona com razão que:

O problema é que o Estado tenta solucionar, através de uma política penal, e não de uma política criminal, o problema da criminalidade, levando a cabo um aumento na quantidade de pena e de crimes, utilizando-se cada vez mais do direito penal na tentativa de resolver situações que seriam facilmente solucionadas por outros ramos do direito. (FLORÊNCIO FILHO, 2007, p. 168).

É evidente que o tratamento da problemática criminal é mais complexo do que se imagina e que medidas preventivas eficazes, são de difícil implementação prática. A compreensão do fenômeno criminal pátrio só ocorrerá efetivamente quando encontrarem-se bem definidas as variáveis e os fenômenos sociais que circundam a infração penal, de forma a tornar-se possível a implementação de uma prevenção efetiva, direcionada à gênese do problema e que consiga evitar a necessidade de posteriores intervenções do direito penal.

Conforme a pouco exposto por Marco Aurélio Florêncio Filho (2007, p.168), é necessário que o Estado tente solucionar o problema da criminalidade através de uma política criminal sólida, consistente e engajada com a realidade social vigente, direcionando investimentos aos mais diversos setores, formais ou informais de controle social; e não simplesmente por meio de uma política penal²¹, que se utiliza de recursos eminentemente repressivos, como o aumento da quantidade de pena e de crimes; a serem implementados somente após a manifestação do problema.

Ademais, a construção das bases do pensamento político, social e econômico brasileiro, que refletem na sistemática do nosso sistema penal não pode se dar pela utilização, cada vez maior, do direito penal na tentativa de resolver situações que seriam facilmente solucionadas por outras medidas de pacificação social. O sopesamento das medidas de política criminal propostas deve ser sempre minuciosamente analisado a fim de que se leve em conta, sempre e a todo o momento, a efetividade da decisão política a ser tomada no enfrentamento do fenômeno criminal.

2.1.1. Atuação Imediatista do Estado: uma análise acerca da vigente inflação legislativa

Neste ponto, interessante demonstra-se uma análise acerca da atuação imediatista do Estado – em que não se visualiza o fenômeno criminal como um todo, ignorando suas causas e raízes em seu tratamento –; chegando ao, ora intitulado, “fenômeno

²¹ O mesmo autor esclarece ainda acerca da existência de uma diferença substancial entre política criminal e política penal evidenciando que “A política criminal é mais abrangente que a política penal, visto que abarca outras formas de para solucionar o problema da criminalidade, como por exemplo, a adoção de políticas públicas em um âmbito macro [...]; diferentemente da política penal que tenta resolver o problema da criminalidade através da finalidade da pena.” (FLORÊNCIO FILHO, 2007, p. 168).

da inflação legislativa desenfreada” – cujos efeitos seriam comparáveis ao da inflação monetária, já que ocorreria uma desvalorização das leis penais com relação a sua eficácia preventiva geral pela sua utilização demasiada, marcada pela sobreposição de leis na ausência de qualquer sistematicidade e sem o amadurecimento suficiente – como forma de “mostrar serviço” à população, sem de fato encarar o problema. Tudo isso como resultado perplexo de uma intervenção estatal não racional e pouquíssimo amadurecida, que inverte a ordem da sua órbita de atuação, onerando seguimento da cadeia causal de contenção dos delitos, que não possibilita a ventilação de novos modelos gestores da segurança pública nacional, diante do, já relatado, “neofobismo jurídico estatal”.

Diante da realidade social vigente, hoje já é facilmente perceptível que a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acarreta uma hipertrofia legislativa, pois, uma vez que as demais formas de controle social não agem, o Direito Penal, que deveria tutelar apenas bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, acaba por assumir funções que não lhe deveriam caber para atender aos anseios da sociedade que clama por paz social; de forma que, a maior sensação de segurança proporcionada pela criação de novas leis penais camufla o problema sem enfrentá-lo de fato.

Nesse sentido, para Jean Cruet em sua obra *A vida do Direito e a Inutilidade das Leis*, o Estado ao legislar exerceria apenas mais uma forma de operar da sociedade; e, ao tratar do desempenho de sua função legislativa, pontua o autor a necessidade de amadurecimento do remedeio para o objeto que se pretende tutelar. Vejamos:

Sem dúvida o legislador tem o firme proposito de innovar, e, em cada uma das suas leis, julga as mais das vezes fazer de criador. Olhando, porém, de mais perto, percebe-se que a machina de fabricar leis gira no vacuo e não produz nada, quando não tem para moer o bom grão das ideias feitas e dos usos recebidos, quando não tem ao menos para amassar a materia prima d'uma concepção vigorosamente enraizada no espirito publico ou d'uma instituição largamente esboçada na prática. (CRUET, 1908, p. 165)

Ademais, no desempenho de sua função política, sua atividade deve ser direcionada prioritariamente a efetivar as reais necessidades da população, e, os detentores do poder de criar leis devem possuir uma aguçada percepção das necessidades sociais; utilizando-se de tal aparato normativo somente quando for realmente necessária a tipificação penal das condutas.

Inicialmente, cabe pontuar que a política criminal consagrou-se como uma ciência que cria medidas de combate à violência, tanto pela prevenção, quanto pela repressão e que através de decisões políticas desenvolve meios e técnicas para diminuir e controlar os “desvios” da sociedade, tendo, também e essencialmente, o papel de analisar a realidade social, os delitos e os desvios sociais para propor medidas eficazes em seu tratamento.²²

Assim, diante de uma sociedade que vê no sistema penal uma importantíssima forma de controle social – atribuindo-lhe, em alguns momentos, até mesmo maior relevância do que deveria possuir – essencial demonstra-se a importância da tomada de decisões políticas que direcionarão o modo de atuação das mais diversas formas de composição dos conflitos sociais. Tais decisões quando eleitas de forma engajada com a realidade social, podem fazer parte de uma política criminal consistente e eficaz no tratamento da problemática social a que se destina tutelar.

Segundo Valter Foletto Santin (2005, p. 209) “A criminalidade não é estática, fato que pressupõe a necessidade de dinamismo na fixação e alteração da política de segurança pública e no seu plano de ação, para a efetiva prestação de serviço de prevenção e combate das práticas delituosas”; o que demonstra a necessidade da adoção de medidas interdisciplinares no tratamento da problemática a ser enfrentada.

Dessa forma, para que a eleição de uma política criminal ocorra de forma eficaz no tratamento das demandas sociais existentes em nossa sociedade, demonstra-se essencial uma análise engajada com a realidade social fática, partindo inicialmente de políticas públicas fortes e consistentes, que busquem efetivar um sistema penal coerente, garantidor dos direitos humanos e promovedor dos valores essenciais da humanidade; e para que consigamos atingir de forma eficaz toda a sistemática penal, imprescindível faz-se que iniciemos pensando em políticas públicas que antecedam a prática da infração penal, gênese do sistema, garantindo condições existenciais mínimas de uma vida digna a todos.

É entendimento de Bismael B. de Moraes que “A prevenção é um bem para todos, enquanto a repressão é conveniente para alguns” (MORAES, 2000, p.89). Tal apontamento é uma forma de alertar sobre a facilidade de se privilegiar a repressão em detrimento da prevenção; uma vez que a primeira se mostra mais atraente aos olhos imediatistas de quem quer resultados aparentes.

²² A política criminal, segundo Eugênio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, guia as decisões tomadas pelo poder político, bem como proporciona argumentos para criticar essas decisões, cumprindo, portanto, a função de guia e de crítica. (2004, p.129).

Entretanto, na atual dinâmica de atuação de nosso sistema penal, temos a errônea utilização da função legislativa do Estado, através da elaboração de leis penais desenfreadamente, utilizando-se do recrudescimento do sistema penal como alternativa viável para solucionar o problema com a disseminação apenas de uma maior “sensação” de segurança, quando assim não deveria ocorrer. Vejamos:

Assim, o Direito Penal passa a ser utilizado como instrumento de crueldade e vingança, que surge no seio da sociedade quando diante de casos atroz, clama por uma punição simbólica para aquele infrator. Criam-se estereótipos de criminalidade, o que reforça a ideia de recrudescimento das estruturas repressivas como forma de vender a sensação de segurança promovida pelo Estado. (KAZMIERCZAK, 2010, p.70)

Levando-se em conta o caráter instrumental da violência e da criminalidade aparente que se faz presente cotidianamente nos noticiários para toda a sociedade, podemos visualizar nos anseios sociais as expectativas depositadas em um direito penal que clama por uma legislação repressiva e penalizadora, expressão máxima da utilização daquela intitulada “violência institucional legitimada” do sistema penal vigente, que tem privilegiado ações repressivas em detrimento da prevenção através de políticas públicas engajadas com a realidade social vigente.

Tendo em vista esse contexto, Eugenio Raúl Zaffaroni e Edmundo Oliveira ao tratarem de criminologia e de política criminal constatarem tal fato e trazem a tona quatro pertinentes apontamentos, dividindo a crítica ao direito penal em quatro ordens: a) a do exercício real da repressão, abrangendo o processo de criminalização secundária, mais amplo, e que implica na opressão do dominante sobre o oprimido; b) a criminalização primária, representada pela legislação repressiva ou penal; c) o discurso jurídico-penal ou ideológico; e, d) a propaganda do sistema penal, que se apresenta pela opinião pública (ZAFFARONI, OLIVEIRA 2010, p. 07-08).

Dentro dessas quatro ordens de crítica ao direito penal trazida por Zaffaroni, importante delimitar, como principal foco para maiores reflexões, exatamente, o viés da criminalização primária conduzida por uma legislação eminentemente repressiva diante do clamor social, que vem reforçar o imediatismo do nosso país no tratamento da criminalidade aparente, em que se discutem os efeitos da violência sem analisar as suas causas. Em decorrência disso, acaba-se sempre, conseqüentemente, chegando à discussão de como reprimir, mas não no como prevenir, sendo essa uma tática que acaba por desviar o foco das reais causas do problema.

Dessa forma, ponto de partida que deve ser sempre levado em consideração na seleção de bens jurídicos a serem tutelados penalmente é que, todo legislador possui uma margem de liberdade para sua atuação legiferante; entretanto, ele deve sempre estar atento para não se desvincular dos anseios sociais que legitimam essa função a ele atribuída pela população, verdadeira detentora do poder; não podendo também se desvincular jamais dos princípios norteadores de uma eficaz política criminal. Tal ponto de partida é trazido por Luiz Flávio Gomes nos seguintes termos:

É pressuposto lógico de todo discurso garantista que o legislador tem uma margem de liberdade (com que conta) no exercício de sua atribuição de selecionar os bens jurídicos; margem esta que deriva da sua posição constitucional e, em última instância, de sua específica legitimidade democrática [...] está sim vinculada à Constituição e aos princípios político-criminais. (GOMES, 2002, p. 69)

Assim um bom legislador deve sempre buscar legitimar seus atos nos anseios sociais da sociedade; mas não pode e nem deve sucumbir a clamores altamente repressivos da população – geralmente desamparados de qualquer embasamento reflexivo sólido – e sair selecionando novos bens jurídicos a serem tutelados penalmente, sem antes se preocupar com todo o arcabouço existente de outras medidas de controle sociais que estão a sua disposição; uma vez que ao direito penal deve ser resguardada a função de *ultima ratio*, conforme doutrina majoritária já sedimentada nesse sentido. Deste modo, aduzem Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrinuevo Fabretti que:

Apesar de ser o Direito Penal o setor do ordenamento que dispõe dos meios mais drásticos para a proteção de bens jurídicos, não é o único a fazê-lo. O Estado moderno dispõe de verdadeiro arsenal de meios (não só penais) para cumprir sua função protetora da ordem social. Assim, é necessário que se tenha uma estratégia racional para o controle do crime que pondere a eficácia do instrumento utilizado e o custo social do mesmo, de modo que não será legítima a utilização de meios severos, como os penais, se é possível a utilização exitosa de meios “não penais” menos devastadores. (2010, p. 159)

Nesse contexto, leciona ainda Marcelo Neves (1994, p. 37) acerca de um dos tipos de “legislação simbólica”, que seria elaborada mediante os clamores sociais da população, visando conceder aos cidadãos maior sensação de segurança, sem se preocupar

com a respectiva efetividade que essa norma assumirá no enfrentamento da problemática social vigente para a qual ela foi criada²³. Assim sendo, aduz o autor que:

O objeto da legislação simbólica pode ser também fortificar “a confiança do cidadão no respectivo governo, ou, de um modo geral, ao Estado”. [...] O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condição de efetivação das respectivas normas. (NEVES, 1994, p. 37).

Carlos Alberto Baptista muito bem expõe a fragmentariedade do sistema de gestão dos delitos através da supervalorização da legislação penal eleita como mecanismo eficaz para fazer frente ao fenômeno criminal. Vejamos:

Como num corpo humano, se um órgão não desempenha inteiramente a função para a qual se destina, acaba por sobrecarregar outros que, inevitavelmente, esfalfados, entram em crise e se não tratados como um todo que são, morrem aos poucos. Não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente. (2007, p.143)

Ao afirmar que “não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente”, Baptista quer chamar atenção para a opção repressiva enveredada pelo Estado, que por meio do sistema penal remedeia as manifestações de conflito social. Expõe assim que o Estado acaba optando por cuidar dos sintomas manifestados através do delito, e faz isso depositando, de pronto, nas costas da atividade policial a obrigação de responsabilizar-se pela contenção do delito, o que acaba por desencadear a movimentação da estrutura de toda a máquina judicial, sem antes buscar alternativas em outras formas de controle social que visem atingir o problema em suas causas.

Dessa forma, se as demais formas de controle social não agem o direito penal – que deveria tutelar apenas bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, funcionando como *ultima ratio* –, acaba inflando frente à sua função dando espaço a um sistema penal simbólico e punitivista, o que acaba por desencadear a vigente hipertrofia legislativa; como uma das formas de controle social frente à atual crise das instituições sociais, devido à carência de políticas públicas que o coloque freios.

Ademais, é entendimento de Bismael B. de Moraes que “A prevenção é um bem para todos, enquanto a repressão é conveniente para alguns” (MORAES, 2000, p.89). Tal

²³ Menciona ainda Marcelo Neves que a essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão “legislação álibi”; de forma que, através dela, o legislador procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos. (NEVES, 1994, p.37)

apontamento é uma forma de alertar sobre a facilidade de se privilegiar a repressão em detrimento da prevenção; uma vez que a primeira se mostra mais atraente aos olhos imediatistas de quem quer resultados aparentes.

Recorrendo mais uma vez às lições de Marcelo Neves (1994, p.27) deparamo-nos com a constatação de que certos atos políticos podem simbolizar para a massa dos espectadores tanto tranquilização quanto ameaça; e afirma o autor em seguida, que uma política simbólica serve antes à harmonia social, uma vez que reduz as tensões; desempenhando primeiramente a função de tranquilização e quietude do público.

Dessa forma, a penalização exacerbada – trazida por uma legislação simbólica – conduzida por um Estado que sequer preocupa-se em seguir as normas que já possui, na verdade, busca apenas propiciar uma falsa sensação de que alguma medida está sendo tomada. Vivemos em um país em que as pessoas, via de regra, não gostam de respeitarem as leis, e que, em contrapartida iludem-se acreditando que leis mais severas serão a salvação no enfrentamento do problema.

Como já trazido anteriormente nessas reflexões, Marco A. Florêncio Filho ao deparar-se com tal sistemática observa que “O problema é que o Estado tenta solucionar, através de uma política penal, e não de uma política criminal, o problema da criminalidade, levando a cabo um aumento na quantidade de pena e de crimes” (2007, p. 168); de forma que acaba se utilizando cada vez mais do direito penal na resolução de situações que seriam facilmente solucionadas por outros ramos do direito; acreditando que através do recrudescimento do sistema e pela positivação de normas penais irá tratar do fenômeno criminal.

Cabe novamente recorrermos aos ensinamentos de Cesare Beccaria, que em sua clássica obra *Do delito e das penas*, já prelecionava, muito tempo atrás, a importância do escopo preventivo a ser encampado por toda boa legislação, de forma que, há séculos, o ilustre autor já lecionava que:

Todo legislador sábio deve, antes de mais nada, procurar impedir o mal do que repará-lo; pois uma boa legislação não é mais do que a arte de propiciar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-lo de todos os pesares que se lhes possam causar. (BECCARIA, 1999, p. 131).

Dessa forma, a atividade legislativa deve ser coerentemente realizada; e o legislador jamais deverá utilizar sua função legiferante desenfreadamente como forma de

transmitir maior sensação de segurança à sociedade, sem examinar mais a fundo a problemática que deve, antes de tudo, buscar solucionar de forma efetiva.

Dessa função orientadora exacerbada que tem desenvolvido a norma penal em nosso sistema, Alice Bianchini, Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes reconhecem e sublinham efeitos nocivos desse fenômeno hipertrofiante do direito penal:

(a) As leis penais são cada vez mais normas penais acessórias das normas gerais que dirigem a atividade administrativa do Estado; (b) estão se afastando da generalidade e da abstração para se transformar em instrumento voltado para a solução de situações particulares ou emergenciais. (2009, p. 287).

Por melhor que demonstre ser o tratamento do direito penal na contenção da criminalidade, não é com leis que se reprime o crime. O crime é uma ato humano que não deixa de estar relacionado com acontecimentos de ordem política, econômica e social; devendo assim a criminalidade ser enfrentada através de uma política criminal bem definida, que procure enfrentar o problema sem passionalismos. Afirma Virgílio Luiz Donnici, que “para a manutenção da ordem pública não basta o cumprimento da lei, e ela tem valor extraordinário como fator de equilíbrio social quando efetiva, mas, acima de tudo, uma política de defesa social” (DONNICI, 1976, p. 241), de forma que não basta a positivação de normas jurídicas penais, que embora de fundamental importância para a coesão social quando efetivas, não se sustentam sozinha se desalijada de uma política de defesa social engajada com a realidade social que a dê sustentação e eficácia.

Ao tratar do “princípio da intervenção” mínima que deve ser encampada pelo direito penal, César Roberto Bitencourt traz a baila o fenômeno da inflação legislativa, que leva ao descrédito do direito penal:

Os legisladores contemporâneos – tanto de primeiro como de terceiro mundo – tem abusado da criminalização e da penalização, em franca contradição com o princípio em exame ao descrédito não só do Direito Penal, mas a sanção criminal, que acaba perdendo sua força intimidativa diante da “inflação legislativa” reinante nos ordenamentos positivos. (2009, p. 14).

Evidencia-se com frequência que a mudança na seara normativa, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade, não só se mostra insuficiente como por vezes é irrelevante, mostrando-se a sociedade na maioria das vezes a ela indiferente, uma vez que tal medida legislativa vem desacompanhada de todo o aparato que lhe daria sustentação. Encontramo-nos, dessa forma, em um sistema incoerente e a beira da ruína, uma vez que

clama-se pelo recrudescimento das instituições penalizadoras e estas não possuem sequer espaço físico para alojar seus detentos; cria-se tipos penais incriminadores visando o encarceramento dos atores sociais desviantes do sistema, e, ao mesmo tempo, medidas despenalizadoras substitutiva às penas privativas de liberdade pois o sistema carcerário brasileiro já encontra-se superlotado e não tem estrutura para articular as atuais demandas existentes por encarceramento.

Além de carecer de validade social, uma proliferação legislativa desenfreada acaba também pondo em xeque a efetividade da possível aplicação da sanção contrariando o caráter intimidativo que a imposição de pena deveria exercer, uma vez que normas penais são produzidas para atender aos clamores sociais pelo recrudescimento do sistema, sem preocupar-se com a eficácia de sua aplicação. Já prelecionava sabiamente o Cesare Beccaria que “Proibir uma grande quantidade de ações diferentes não é prevenir os delitos que delas possam nascer, mas criar outros novos; é definir arbitrariamente a virtude e o vício, que nos são apresentados como eternos e imutáveis.” (BECCARIA, 1999, p. 131); uma vez que, dessa forma, seleciona-se bens jurídicos a serem penalmente tutelados, que poderiam ser melhor geridos por outras formas de controle social; o que lhe traria mais coerência no enfrentamento do problema, sempre atento à realidade social.

Vale ainda lembrar que, como trazido por Virgílio Luiz Donnici:

A planificação da defesa social obriga, necessariamente, ao exame e a reforma da legislação penal de cada país, que deve estar atento às realidades sociais. Na sociedade moderna não mais é admissível a imposição de simples imposição de sanções penais cada vez mais severas, em que pese os clamores da opinião pública exigindo medidas contra o aumento da criminalidade. (DONNICI, 1976, p. 94-95).

A certeza de punição é um desestímulo à prática do crime, entretanto, não importa o agravo da pena se não há efetividade na sua manipulação – uma vez que nos encontramos diante da elaboração de leis para simplesmente atender aos clamores sociais – pois não se resolve o problema do delito com a elaboração de leis. Se ora cria-se normas visando o encarceramento, diante dos clamores sociais por braços fortes do Estado, e posteriormente, não havendo estrutura institucional de penitenciárias para suprir tal demanda, cria-se também medidas cautelares substitutivas da prisão – fazendo com que os próprios criminosos saibam que pequenos crimes ficarão sujeitos apenas a medidas mais brandas – fica claro o descrédito na certeza da punição, pondo-se em xeque a efetividade do ordenamento jurídico penal.

Ao nos reportarmos mais uma vez ao clássico *Do delito e das penas*, deparamo-nos com a seguinte orientação:

Quereis prevenir os delitos? Fazei com que as leis sejam claras, simples e que toda a força da nação se concentre em defendê-las e nenhuma parte dela seja empregada para destruí-las. Fazei com que as leis favoreçam menos as classes dos homens do que os próprios homens. (BECCARIA, 1999, p. 131).

A proliferação desenfreada de normas penais com o intuito de controlar os conflitos sociais não se sustenta, pois acaba por desencadear a sucessão – e até mesmo o choque – de leis, acarretando em um ordenamento jurídico truncado e desalijado do mínimo de condição de efetivação das respectivas normas criadas.

Alerta Luiz Luisi que “a partir da segunda década do século XIX, as normas penais incriminadoras cresceram desmedidamente, a ponto de chamar a atenção de penalistas de diversas épocas” (2003, p. 40). Esse mesmo autor, ainda relata que Franz Von Listz, em 1896, já enfatizava que a legislação de seu tempo fazia um “uso excessivo da arma da pena”; e, traz também que Francesco Canelutti já falava em sua época, de “inflação legislativa”, fazendo a comparação de que seus efeitos seriam parecidos ao da inflação monetária – já que ocorreria uma desvalorização das leis penais com relação a sua eficácia preventiva geral –, chegando também a fazer menção a Carlos Enrico Parielo que falava em “crescimento patológico da legislação penal”. (LUISI, 2003, p. 41 – 45)

E mais, Luiz Flávio Gomes e AntonioPablos-Garcia de Molina, reportando-se às sábias lições do Marques de Beccaria, trazem a baila:

Não faltava razões, portanto a Beccaria quando sustentava já em 1764 que o decisivo não é a gravidade das penas, senão a rapidez (imediatidade) com que são aplicadas; não o rigor ou a severidade do castigo, senão a sua certeza e infalibilidade: que todos saibam e comprovem – incluindo o infrator potencial, dizia o autor – que o cometimento do delito implica, inevitavelmente na pronta imposição do castigo. (MOLINA, GOMES, 2008, p.361).

Assim temos de que nada adianta uma série interminável de leis penais que se sucedem – e que às vezes até mesmo se indispõem umas com as outras – se elas não demonstram-se infalíveis no momento de sua aplicação. O caráter preventivo²⁴ que pode ser

²⁴ A respeito do caráter preventivo desempenhado pela pena, esclarece Beccaria que “[...] a presteza da pena é mais útil porque, quanto mais curto o tempo que decorre entre o delito e a pena, tanto mais estreita e durável no espírito humano é a associação dessas duas ideias, *delito* e *pena*; de tal modo que imprescindivelmente se consideram um como causa e a outra como efeito necessário e indefectível.” (BECCARIA, 1997, p. 80)

auferido do sistema penal, desempenhado pelas leis que cominem penas mais atrozias aos delitos, diante dos clamores sociais, está exatamente na sua pronta aplicação após o devido processo legal, incutindo a intimidação aos potenciais infratores que se veriam desestimulados a praticarem infrações diante da certeza da pena. Temos assim, segundo Cesar Beccaria que “Quanto mais a pena for rápida e próxima do delito, tanto mais justa e útil ela será.” (1999, p. 79).

Isto posto, não sejamos cétricos a ponto de negar a potencial contribuição na prevenção do delito que o sistema penal, através da cominação de pena aos delitos, pode trazer ao controle social.

Conforme aduzem Antônio Garcia-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, “Nenhuma política criminal realista pode prescindir da pena; porém, tampouco cabe denegrir a política de prevenção, convertendo-a em mera política penal” (2008, p. 368), pois a utilização mais intensa do direito penal na eleição de uma política criminal não implica, necessariamente em menos crimes. Um equilíbrio entre políticas públicas basilares que atuem já nas causas do problema social é de fundamental importância, e, estas serão ainda mais efetivas se aliadas à intimidação desempenhada por uma legislação penal sólida consistente e compromissada com a realidade social.

Visível fica que o problema é complexo e que necessário faz-se uma solução conjunta de medidas eficazes em todos os âmbitos, devendo o sistema buscar operar como uma máquina que precisa de todas as suas engrenagens para funcionar com precisão. Dessa forma, a solução do problema estaria nas mãos de todos os âmbitos do poder, em que o cumprimento de políticas públicas destinadas à implementação de funções sociais do Estado, mostra-se como importante primeiro passo.

Uma reforma no sistema penal se demonstra claramente necessária, uma vez que ele não pode continuar atuando desmoderadamente no atendimento dos clamores sociais e midiáticos por recrudescimento do sistema. O direito penal deve sim estar sempre presente, como importantíssima forma de controle social – que de fato é –, no tratamento dos fenômenos sociais que os demais ramos do ordenamento jurídico não conseguem reger. A pena, como *ultima ratio*, certamente deve ser aplicada de forma eficaz e efetiva sempre que se mostre necessária²⁵, e um arcabouço legislativo consistente é sim responsável pelo desempenho

²⁵ “É importante salientar [...] que minimalismo não é o mesmo que ingenuidade. Há casos graves, que merecem ser tratados com severidade pelo Estado. O que não pode se admitir é que situações de pouquíssima ou mesmo nenhuma importância sejam trazidas para a tutela do Direito Penal.” (GRECO, 2011, p. 462)

eficaz da prevenção do delito; pois a certeza da pena, repita-se, mais uma vez, tende a desencorajar os potenciais infratores.

Dessa forma, Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrinuevo Fabretti novamente trazem a baila a ideia de intervenção mínima como importante mecanismo de racionalização do sistema. Vejamos:

A ideia da intervenção mínima pode, em uma primeira leitura, sugerir que o Estado Democrático de Direito interesse apenas a redução pura e simples da incriminação da apenação. Isso, entretanto não é verdade. Uma intervenção repressiva orientada pela ideologia do Estado Democrático de Direito importa na redução da incriminação e da apenação ao estritamente necessário. A utilização do Direito Punitivo deve ser sempre limitada e orientada pelos objetivos de realização de interesses sociais maiores (2010, p. 161).

Dessa forma, deve o sistema punitivo do Estado ser orientado pela realização de interesses sociais maiores, respaldando-se em políticas públicas fortes, eficazes, bem definidas e passíveis de efetivação. Não se soluciona a problemática do delito através da criação de leis; pois a mudança na seara normativa, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade, é irrelevante, e até mesmo a própria sociedade, na maioria das vezes, se mostra indiferente a ela, pois a elaboração desenfreada de leis penais, como já trazido anteriormente, acarreta uma espécie de “inflação legislativa”, que ocasiona a desvalorização das leis penais, uma vez que perde o seu sentido coercitivo de *ultima ratio*. Nas palavras de Carlos Alberto Baptista temos que:

Para a alteração da atual crise de insegurança social não se faz necessária a criação de novos organismos ou estruturas sociais. Inicialmente, o processo cultural comprometido com os ideais de poder, controle e alienação deve ser deixado de lado, fazendo com que se ponha em prática o que só se vê na teoria: políticas públicas fortes, com objetivos definidos e, acima de tudo, passíveis de efetivação. Caso contrário, o empenho não ultrapassará a retórica dos discursos. (BAPTISTA, 2007, p. 126)

Assim sendo, conforme preleciona Fernando Galvão “se o Direito Penal deve restringir sua interferência ao mínimo necessário, a força punitiva da intervenção deve ser bem orientada para produzir os melhores resultados possíveis.” (GALVÃO, 2007, p. 76-77). O problema da criminalidade deve ser enfrentado com uma política criminal bem definida, séria, que busque, antes de tudo, encarar toda a problemática criminal sem passionalismos.

O homem vive e sofre as influências do meio social em que está inserido; e as leis penais, por si só, não são suficientes para reprimir o crime. Assim, sendo o crime um ato humano que possui relações com a ordem econômica, política e social vigente; visível fica que, a mudança na seara normativa dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade certamente se demonstrará inócua.

Visível fica que tal mecanismo de produção exacerbada de leis não funciona com fator inibidor da prática de infrações penais.

A utilização da legislação penal pelo Estado no enfrentamento do fenômeno criminal deve ser resguardada a casos extremos; quando nenhuma outra forma de contenção dos conflitos sociais tenha funcionado. Dessa forma, antes de sua utilização, deve-se pensar em políticas públicas capazes de atuar com precisão em relação a cada um dos fatores que desencadeiam a problemática criminal; de forma a limitar a utilização do direito penal pelo Estado.

Dado o exposto, e sendo a orientação primordial à atuação estatal o foco na prevenção do delito através da implementação de políticas públicas eficazes, passa-se a verificar os interesses políticos envolvidos no enfrentamento do problema, uma vez que as políticas públicas precisam ser projetadas a longo prazo, enquanto a preferência de nossos governantes gira em torno de medidas imediatistas, tendentes a transmitir apenas uma falsa sensação de segurança, iludindo a população por meio de leis penais mais severas.

2.1.1.1. Interesses Políticos Envolvidos no Enfrentamento do Problema

Passa-se, assim, a se averiguar os interesses políticos envolvidos no enfrentamento do problema, uma vez que as políticas públicas precisam ser projetadas a longo prazo, enquanto a preferência de nossos governantes gira em torno de medidas imediatistas, tendentes a transmitir apenas uma falsa sensação de segurança, iludindo a população por meio de leis penais mais severas.

Inicialmente, estabelece-se como pressuposto que efetividade dos programas de prevenção deve ser programada a médio e longo prazo, o que nem sempre se mostra interessante para nossos representantes. Na maioria das vezes, eles acabam optando por medidas mais rápidas, que visam oferecer maior sensação de tranquilidade, sem ocupar-se do

problema, de fato. Exemplo disso, como já trazido a baila, outrora, é o fato de atualmente encontrarmos-nos rodeados por um processo de inflação legislativa; de forma que tal artimanha transformou-se em uma das ferramentas preferidas de nossos governantes para dar uma resposta à população.

Ao analisar as consequências humanas da globalização, Zygmunt Bauman alerta que as distâncias já não importam mais em tempos pós-modernos, sendo as fronteiras impostas para a segregação pelos delitos cometidos meramente formas simbólicas e sociais de se atender aos anseios dos detentores do poder; de forma que não há interesse político em homogeneizar políticas públicas efetivas direcionadas ao cerne do problema, preferindo-se formas drásticas de intervenção que não se justificam racionalmente. Vejamos:

É de supor, portanto, que outros fatores levam à escolha da prisão como forma mais convincente de que de fato “algo foi feito”; de que as palavras correspondem à ação. Colocar a prisão como estratégia crucial pela luta na segurança dos cidadãos significa atacar a questão numa linguagem contemporânea, usar uma linguagem que é prontamente compreendida e invocar uma experiência comumente conhecida. (BAUMAN, 1999, p. 129)

Dessa forma, o processo da proliferação de uma legislação penal forte – ainda que simbólica –, vem sendo utilizado com a finalidade de propiciar uma satisfação rápida a sociedade, em virtude do aumento da criminalidade, sem, entretanto, encará-la de forma racional visando dar efetividade às medidas que são propostas.

Advertem Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, quanto às medidas de prevenção que efetivamente se demonstram eficazes, que estas, por funcionarem apenas a médio e longo prazo, não contam com a aderência da população, “Porque a sociedade sempre procura e reclama por *soluções* a curto prazo e costuma lamentavelmente identificá-las com fórmulas drásticas e repressivas”. (2008, p. 365).

A população brasileira ao clamar pelo recrudescimento do sistema, influenciado por uma mídia sensacionalista e inconsequente, acaba se contentando com medidas imediatistas; sem sequer ter a dimensão das consequências nefastas de uma má gestão pública, descompromissada com as reais causas dos problemas sócias existentes. Acerca das duas formas de criminalidade, e suas respectivas consequências no seio da sociedade, Rogério Greco expõe:

Comparativamente, um homicídio praticado por alguém que se encontra desempregado, transformado em um indigente, que somente é encontrado embriagado, numa escala valorativa, significa muito menos do que um delito de

corrupção praticado por um funcionário público, que ocupa o cargo de presidente de uma comissão de licitação destinada a aquisição de remédios para a distribuição em farmácias populares. O comportamento do funcionário corrupto, geralmente intocável, é infinitamente superior em termos de gravidade ao do homicida, visto que aquele pode ser comparado a um genocida, pois que, com o seu prejuízo ao erário, causa a morte de milhares, e não de uma só pessoa. (2009, p.143)

Entretanto isso não é percebido pela sociedade civil brasileira, que se choca muito mais com a criminalidade aparente do que com a corrupção ou com a inatividade de nossos governantes, simplesmente por essa última forma de criminalidade, muito mais nefasta – como já afirmada por Rogério Greco (2009, p. 143) – “não sangrar”.

Dessa forma, Greco assevera que a sociedade tolera mais o corrupto do que o homicida; pois a corrupção não sangra, embora traga consequências nefastas a todos os membros da sociedade. Observa o autor ainda que, em uma sociedade dominada pelo egoísmo e pela vontade de triunfar daqueles que estão nela inclusos, traz em si muita delinquência embutida, seja na forma de corrupção e crimes contra o meio ambiente, da mesma forma que também desperta este mesmo anseio aos excluídos que se manifestam através de delitos aparentes contra qualquer semelhante: roubos, furtos, lesões, etc. (GRECO, 2009, p. 143 - 144).

Outra limitação prática em relação às medidas de prevenção ao delito é a falta de interesse político ao sopesarem o dispêndio de energia dispensado em tal prática e o retorno imediato de votos que tais medidas não trazem; uma vez que só surtem efeitos a médio e longo prazo. Assim, temos esse fato evidenciado, conforme trazido por Antonio Pablos-García de Molina e Luiz Flávio Gomes:

E os governantes tampouco demonstram paciência ou altruísmo, ainda mais quando oprimidos pela periódica demanda eleitoral e o interessado bombardeio propagandístico dos *forjadores da opinião pública*. Poucos estão dispostos a envidar esforços e solidariedade para que outros, no futuro, desfrutem de uma sociedade melhor ou usufruam daquelas iniciativas assistenciais. (MOLINA, GOMES, 2008, p. 365)

Após todo o exposto e como já trazido à baila no decorrer dessa exposição, “Os maiores desafios que o Brasil enfrenta são as imensas dificuldades jurídicas, políticas e operacionais de reestruturação do sistema de prevenção da criminalidade.” (BAPTISTA, 2007, p. 160). Recursos mal direcionados acabam por fomentar as causas da crescente criminalidade; uma vez que, poderíamos atribuir ao Estado uma espécie de corresponsabilidade na deflagração da criminalidade, como exposto, que acaba influenciando

preponderantemente na formação de uma massa de excluídos, que acaba por desencadear a intitulada criminalidade aparente.

Nesse contexto, podemos notar uma falha científica na utilização do direito penal, que acaba por refletir em uma ideologia desviante do sistema penal de supervalorização da repressão conduzida pela errônea eleição do direito penal como importante meio de pacificação social – quando deveria ter apenas aplicação subsidiária –, sem perceber que tal escolha apenas mitiga o problema sem encará-lo de fato. Loïc Wacquant, ao deparar-se com tal problemática aponta essa falha ideológica do sistema penal:

O erro científico e cívico mais grave consiste, aqui, em crer e fazer as pessoas acreditarem – como apregoa o discurso da hiper-segurança que, hoje em dia, satura os campos políticos e midiáticos – que a gestão policial e carcerária é o remédio ótimo, o caminho real para a restauração da ordem sociomoral na cidade, senão o único meio de garantir a ‘segurança’ pública, e que não dispomos de nenhuma outra alternativa para conter os problemas sociais. (WACQUANT, 2007, p. 22-23)

Dessa forma, fica bastante visível a eleição política pela via da repressão, frente à prevenção do delito, preferindo-se abafar os ‘sintomas’ do problema o mais rápido possível, quando através da prevenção o problema poderia ser atacado em suas causas.

Jean Cruet assevera que a tarefa de juristas e legisladores crentes no império absoluto das leis – principalmente quando desconexos da luta de interesses em que está envolta a sociedade – está fadada ao insucesso. Em suas palavras temos:

para compreender o mundo social em toda a sua extensão, em toda a sua complexidade e em todo o seu movimento, acontece-lhe procurar a origem única do direito na sociedade organizando-se por si própria, mas não na engrenagem do Estado, especialmente investida, com um monopólio theoreticamente exclusivo, da alta missão de estabelecer as regras oficiais do direito consagrado. (CRUET, 1908, p. 03)

Ademais, Luiz Flávio Gomes e Antonio Garcia-Pablos de Molina, muito bem observam que “Convém recordar, a propósito, que a intervenção penal possui elevadíssimo custo social. E que sua suposta efetividade está longe de ser exemplar” (MOLINA, GARCIA, 2008, p. 368), trazendo importante argumento no questionamento a respeito da efetividade que se tem dado ao enfrentamento dos conflitos sociais.

O resultado disso, é que acabam por sobrecarregar os entes policiais que desempenham seu papel como podem, diante dos clamores sociais que conclamam braços

fortes na repressão do delito, sendo visível a delegação dessa função à polícia²⁶. Exige-se, dessa forma, que as instituições policiais dêem conta de controlar toda uma estrutura que deveria ter sido anteriormente respaldada por um alicerce sólido de medidas de políticas públicas encampadas pela atuação do Estado. Estado este que ao quedar-se inerte no momento correto de encampar uma atuação minimizadora de conflitos sociais, transfere oportunamente, em um momento posterior, à atividade policial essa função, depositando mais uma vez no sistema penal uma responsabilidade que ele sozinho não pode assumir.

Diante dessa forma de atuação fragmentária, em que se demonstra evidente a intervenção exagerada do sistema penal, Débora Regina Pastana (2009, p.231), traz pertinente apontamento, condensando todo essa problemática propondo a redução da intervenção do sistema penal a níveis aceitáveis e de forma subsidiária; afirmando que ele somente deve atuar quando falharem os demais mecanismos de intervenção estatal que devem anteceder-lo.

Não se pode admitir a intervenção desse sistema institucional de controle social conduzido por uma atuação eminentemente penal e repressiva já de plano; pois essa sistemática acaba por sobrecarregar os entes policiais na árdua tarefa de gerir a segurança pública, quando podemos, facilmente, visualizar a antecedente omissão do Estado, em garantir condições mínimas para lidar com as disfunções sociais existentes em seu seio.

Qualquer medida proposta deve estar sempre amparada por políticas públicas que a antecedam, pois uma política de segurança só tem efetividade diante de uma verdadeira política social interna bem definida que caminhe no mesmo ritmo das aspirações sociais. Tais medidas devem visar sempre menores intervenções do sistema penal quando se fizerem cabíveis outras medidas de políticas sociais eficientes no tratamento do problema, pois, mais uma vez volta-se a reafirmar que, o direito penal deve ser resguardado como *ultima ratio*, no tratamento dos conflitos sociais, dada a sua subsidiariedade em relação aos demais ramos do ordenamento jurídico.

Nas palavras de Eros Roberto Grau:

O Estado social legitima-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é, programa de ação; [...] essas políticas, contudo, não se reduzem à categoria das políticas econômicas; englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de atuações

²⁶ Como muito bem dispõe Virgílio Luiz Donnici (1976, p.229) “A sociedade moderna exige uma polícia atualizada, com o policial levando vida estável, cabendo aos governantes assegurar-lhe condições materiais, melhorando o recrutamento e assegurando o desenvolvimento da profissão. A crise em que se debate a polícia na sociedade moderna nada mais é do que a crise em que se debate toda a administração da Justiça Criminal.”.

estatais no campo social (políticas sociais). A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social (1996, p.22).

Dentro desse conjunto de atuações estatais no campo social deveriam estar inseridos programas de ação nos mais variados setores sociais atuando de forma conjunta e integrada na missão da pacificação social. Entretanto, ao quedar-se omissos o Estado na missão de propiciar direitos básicos ao cidadão no campo social, acaba o Estado por depositar no sistema penal o remedeio dessa inércia.

Dessa forma, a segurança pública é vital para o cidadão, que a deriva, na ausência de Estado, opta por romper com o Contrato Social e ceder às propostas do mercado de “feudalização da propriedade” (BAPTISTA, 2007, p. 145) cercando-se de segurança eletrônica, circuitos fechados, entre outros meios, além do clamor pela atividade punitiva do Estado.

Temos assim que, diante dessa atuação fragmentária exposta, na ausência de segurança pública ofertada pelo Estado (que deposita no sistema penal a responsabilidade de garanti-la sem todo um arcabouço de políticas públicas que o dê sustentação) crescem de forma desordenada as empresas privadas de segurança, que desenvolvem práticas perigosas de repressão à violência – quando a segurança pública deveria ser totalmente gerida pelo Estado.

Dado o exposto, verifica-se que esta nova forma de coibição da criminalidade, nascida do vácuo deixado pelo Estado, corre o risco de acabar desvirtuando o caráter essencialmente público da segurança pública.

Para fazer frete a isso, o Estado deve sempre visar ao atendimento das reais necessidades do cidadão, quais sejam, políticas públicas fortes e bem definidas, passíveis de implementarem de forma efetiva direitos básicos dos cidadãos como saúde, saneamentos básico, segurança pública, e, principalmente, educação de qualidade, requisito fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Devem, assim, visarem sempre e incessantemente, como fim último e único da elaboração de toda estratégia de enfrentamento da problemática social a ser encarada, o bem-estar coletivo – consistente nos interesses primários da população – que nem sempre coincide com os interesses dos governantes.

Como legítima detentora do poder de influir nos rumos da nação a população deve cobrar de seus governantes, não só no momento da elaboração de uma política criminal, mas a todo momento, que eles – como seus representantes e representante

do nosso Estado –, assumam seu papel de bons gestores da coisa pública e articulem responsabilmente esforços e recursos a serem investidos nos encaixes exatos para o efetivo enfrentamento das mazelas que, infelizmente, ainda assolam nossa sociedade; e não atuem apenas de forma imediatista, visando apenas camuflar, contornar, ou mesmo iludir a população com a adoção de medidas mais fáceis de serem adotadas, que enchem os olhos e barriga da população, mas que não põem termo à batalha.

Uma atuação imediatista do Estado através da criação de leis penais que inspirem na sociedade civil maior sensação de segurança não passa de medida paliativa e críticas acerca desse fenômeno são essenciais para a determinação do papel que deve ser assumido pelo Estado na contenção do delito.

2.1.2. Políticas Públicas que antecedem a prática do delito

Visualizando o atual modelo gestor da segurança pública nacional, adepta do modelo reativo-repressivo, já clássico no Brasil; percebemos o desdém com políticas públicas essenciais ao cidadão – como resultado perverso das escolhas econômicas –, reflete diretamente sobre as condições de desenvolvimento e na qualidade de vida das pessoas. “Muitas vezes o que se vê é um descaso que perdura por anos com o qual a população acaba se acostumando e aprendendo a conviver com a precária administração pública” (BAPTISTA, 2007, p. 123); entretanto, é visível a importância que deve ser assumida pelo Estado na implementação de políticas públicas fortes e de qualidade que busquem atuar de forma engajada com a realidade social vigente da forma mais multifacetada possível, explorando a multidisciplinariedade na sistemática de elaboração de uma política pública de tratamento adequado de conflitos, voltada para uma efetiva pacificação social.

Atualmente, o que observamos é uma população carente em relação à efetivação de seus direitos fundamentais; que mesmo estando constitucionalmente consagrados nas bases do nosso Estado Democrático de Direito, ainda não foram, de fato implementados.

Assim sendo, é imprescindível que o Estado não se esquive de suas obrigações e assumam sua função social de forma a tomar decisões engajadas com a realidade social, capazes de efetivarem uma política criminal consistente e eficaz no tratamento da problemática social a que se destina tutelar.

Para que a eleição de uma política criminal ocorra de forma eficaz no tratamento das demandas sociais existentes em nossa sociedade, demonstra-se essencial uma análise engajada com a realidade social fática, partindo inicialmente de políticas públicas fortes e consistentes que se antecipem à prática do delito. Portanto, para que consigamos atingir de forma eficaz toda a sistemática penal, imprescindível faz-se que iniciemos pensando em políticas públicas que antecedam a prática da infração penal, gênese do sistema, garantindo condições existenciais mínimas de uma vida digna a todos.

Nesse sentido, insta ainda salientar que “O Estado tem a obrigação de assistir seus membros, em todas as ocasiões nas quais estiverem necessitados de amparo, sustentando a construção de um *status quo* de liberdade, hombridade, progresso técnico e bem-estar social” (BAPTISTA, 2007, p. 98), que constituem direitos básicos que deveriam ser inerente a todos os cidadãos.

Entretanto, é notável o descrédito da população na administração pública e nas formas não penais de pacificação social, expressa por Carlo Alberto Baptista nos seguintes termos:

Não é recente o descrédito e a desconfiança da sociedade na administração pública, seja por sua burocratização excessiva, seja pela corrupção de seus agentes de fiscalização, numa co-autoria nos delitos, máxime os socioeconômicos. As pessoas passam a não mais procurar as instâncias administrativas para a resolução de conflitos e veem-nas como ineficazes no controle de determinadas condutas que as atingem macrossocialmente, acarretando a impunidade. Elege-se novamente o Direito Penal como instrumento para fazer frente a estas situações. (BAPTISTA, 2007, p. 180)

Dessa forma, alerta o autor, que tal fato acaba desencadeando novamente a eleição do Direito Penal para fazer frente a qualquer situação em que sejam evidenciados conflitos sociais, quando outras formas de controle social deveriam ser anteriormente utilizadas; uma vez que lhes seria cabível assumir essa responsabilidade, afirmando ele ainda que “Ausente a justiça no âmbito civil e administrativo, lá vem o Direito penal para supri-la com seu expansionismo.” (BAPTISTA, 2007, p. 180), quando sua atuação só se justificaria quando a lesão ou perigo concreto de lesão a bens jurídicos protegidos não pudessem ser tutelados por outras formas de controle social.

Conforme expõem Alice Bianchini, Antônio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes:

Um Direito Penal coerente com o modelo de Estado Constitucional e democrático de Direito e que tem a privação de liberdade como o centro das consequências punitivas, por conseguinte, só se justifica quando se constata uma lesão ou perigo concreto de lesão ao bem jurídico protegido. (2009, p. 293)

Assim temos que outras formas de controle social devem buscar atuar de maneira coerente e sistematizada na prevenção do delito, visando menores ingerências do sistema penal no seio da sociedade, sempre que for possível uma atuação não penal. Estes meios extrapenais de controle social são sempre preferíveis frente à estigmatização que a atuação do direito penal traz a toda a sociedade; e, políticas públicas eficientes têm o condão de propiciar um ambiente com menores intromissões do sistema penal na sociedade tutelada. Desse modo, o descrédito da administração pública no gerenciamento dos direitos e garantias fundamentais não pode ensejar uma atuação ainda mais repressiva do sistema penal no seio de uma sociedade que sequer possui o pleno exercício de garantias mínimas que deveriam ser desempenhadas pelo Estado.

De tal modo, demonstra-se importante ter em mente que:

A certeza de que o crime vai ficar impune encoraja delinquentes a continuar na escalada da transgressão da lei. Na ausência de Estado, o crime propicia prestígio e poder econômico. O sistema penal repressivo não é capaz de inibir a ação, cada vez mais organizada e audaciosa, de organizações criminosas; políticas públicas eficientes são capazes de diminuir essa realidade. (BAPTISTA, 2007, p. 159)

Depreende-se do exposto que os cidadãos têm seus direitos violados tanto pela onda de violência decorrente do fenômeno criminal como pela inoperância do Estado, que tem como dever precípua, garantir a segurança de todos os cidadãos; e que, além de não o fazer, não cumpre seus deveres, uma vez que, sequer define concretamente os meios e instrumentos de efetivação para atingir tais fins. Apenas políticas públicas eficientes são capazes de dirimir essa realidade; não sendo o sistema penal repressivo apto a assumir o desempenho dessa função sozinho ou precipuamente, como se tem pretendido.

Um Estado que não garante direitos fundamentais, e que igualmente não gerencia os conflitos gerados em decorrência da ausência da garantia desses direitos não pode esquivar-se de suas responsabilidades depositando no direito penal a missão pacificadora pela qual clama a sociedade.

Importante alerta ainda consiste na constatação de que

Mais dureza, mais Direito Penal, não significa necessariamente menos crime. Do mesmo modo que o incremento da criminalidade não pode ser explicado como consequência exclusiva da debilidade das penas ou do fracasso do controle social (MOLINA, GOMES, 2008, p. 368)

Para a alteração da atual crise de insegurança social faz-se necessário que se coloque em prática políticas públicas fortes, com objetivos bem definidos, e, acima de tudo, passíveis de efetivação; pois vale a pena lembrar que conforme alertam Antonio Garcia-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, “a intervenção penal possui elevadíssimo custo social. E que sua suposta efetividade está longe de ser exemplar.” (2008, p. 368).

Dessa forma, como já trazido anteriormente, é de extrema importância a definição de critérios sólidos e pertinentes de seleção de bens jurídico-penais que busquem evitar o expansionismo infundado do direito penal, uma vez que, como já analisado, é de fundamental importância uma atuação precípua de meios não penais, visando uma maior coerência do sistema, possibilitando a demonstração mais precisa acerca de qual tipo de política é mais adequada para cada um dos fatores sociais que se busca contornar.

Diante de todo o exposto, evidencia-se ser de fundamental importância que o Estado busque solucionar o problema da criminalidade através de uma política criminal preventiva sólida, consistente e engajada com a realidade social vigente, direcionando investimentos aos mais diversos setores, formais ou informais de controle social; e não simplesmente por meio de uma política penal, que se utiliza de recursos eminentemente repressivos. Abstrai-se facilmente de estudos acerca assunto que privilegiar meios repressivos em detrimento de políticas públicas estruturais engajadas com a realidade social nunca foi, e, muito provavelmente, nunca virão a ser a solução do problema, conforme trazido à baila nesse trabalho após árduas pesquisas e análise de grandes obras sobre a temática ora em pauta.

2.2. Comunidade, Democracia e Segurança Pública

De todo o exposto até o presente momento, vislumbra-se o fato de que o homem vive e sofre as influências do meio social em que está inserido; de forma que as leis penais comprovadamente, por si só, não são suficientes para reprimir o crime.

Assim, sendo o crime um ato humano que possui relações com a ordem econômica, política e social vigente; visível fica que, a mudança na seara normativa e

executiva, conduzida por mais repressão, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade, certamente se demonstrará inócua; ficando visível que tal mecanismo de produção exacerbada de uma normatização penal mais severa, bem como a prestação de serviços públicos de segurança com foco primordial voltado para a via reativo-repressiva, não funciona como fator inibidor da prática de infrações penais e o investimento em políticas públicas que antecedam a prática do delito é uma alternativa viável para a melhor operacionalização do sistema de gestão da segurança pública como um todo, sendo uma gestão democrática e comunitária uma hipótese a ser amadurecida.

Uma metáfora bastante interessante com relação aos modelos de gestão da segurança pública, majoritariamente utilizados na modernidade é a que explora o esforço de “nadar contra a correnteza o tempo todo”, o que demanda um esforço descomunal, quando o ideal seria ter foco em propostas menos desgastantes e mais eficazes no tratamento da problemática em pauta.

Quando pensamos no papel desempenhado pelas polícias no mundo moderno, o maior desafio é o de superar um modelo pelo qual os policiais se obrigam a “nadar” todo o tempo, normalmente com resultados muito limitados porque, quando são avisados, isso é sinal de que “as crianças já estão afogadas”. As propostas em favor do policiamento comunitário (PC) e do policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) partem do pressuposto de que é preciso procurar o que está acontecendo antes daquele ponto da “correnteza”. (ROLIN, 206, p. 67)

A tendência mais moderna, voltada para a pacificação de conflitos é a possibilidade de se encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar que vai além dos liames convencionais já tanto tempo eleitos para gerirem a prestação do serviço de segurança pública nacional; buscando desonerar e melhor operacionalizar tanto o sistema quanto a atual e vingente sistemática de prestação dos serviços públicos relacionados a segurança pública. , sendo capaz de orientar a sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica.

Entretanto, como já relatado, segundo Azor Lopes da Silva Júnior (2014, p.108) os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal – os de natureza jurídica, inclusive –, tornam a estrutura estatal bastante fragilizada, quando não até mesmo reativa, às propostas de mudança, o que tal autor designa como as bases de um “Estado Jurídico neófobo”. E repete-se, novamente, que não é de agora que se sustenta a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais

por uma ótica transdisciplinar, capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108).

Corroborando novamente a importância de uma gestão participativa, voltada para a prevenção do delito e para o investimento em política que antecede a prática da infração penal, Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrinuevo Fabretti trazem a baila a ideia de intervenção penal mínima como importante mecanismo de racionalização do sistema. Vejamos:

A ideia da intervenção mínima pode, em uma primeira leitura, sugerir que o Estado Democrático de Direito interesse apenas a redução pura e simples da incriminação da apenação. Isso, entretanto não é verdade. Uma intervenção repressiva orientada pela ideologia do Estado Democrático de Direito importa na redução da incriminação e da apenação ao estritamente necessário. A utilização do Direito Punitivo deve ser sempre limitada e orientada pelos objetivos de realização de interesses sociais maiores (2010, p. 161).

Assim, apregoa-se que deve o sistema punitivo do Estado ser orientado pela realização de interesses sociais maiores, respaldando-se em políticas públicas fortes, eficazes, bem definidas e passíveis de efetivação. Não se soluciona a problemática do delito através da criação de leis; pois a mudança na seara normativa, dissociada dos demais aparelhos de contenção da criminalidade, é irrelevante, e até mesmo a própria sociedade, na maioria das vezes, se mostra indiferente a ela, pois a elaboração desenfreada de leis penais, como já trazido anteriormente, acarreta uma espécie de “inflação legislativa”, que ocasiona a desvalorização das leis penais, uma vez que perde o seu sentido coercitivo de *ultima ratio*. Nas palavras de Carlos Alberto Baptista temos que:

Para a alteração da atual crise de insegurança social não se faz necessária a criação de novos organismos ou estruturas sociais. Inicialmente, o processo cultural comprometido com os ideais de poder, controle e alienação deve ser deixado de lado, fazendo com que se ponha em prática o que só se vê na teoria: políticas públicas fortes, com objetivos definidos e, acima de tudo, passíveis de efetivação. Caso contrário, o empenho não ultrapassará a retórica dos discursos. (BAPTISTA, 2007, p. 126)

Dessa forma, conforme preleciona Fernando Galvão “se o Direito Penal deve restringir sua interferência ao mínimo necessário, a força punitiva da intervenção deve ser bem orientada para produzir os melhores resultados possíveis.” (GALVÃO, 2007, p. 76-77). O problema da criminalidade deve ser enfrentado com uma política criminal bem

definida, séria, que busque, antes de tudo, encarar toda a problemática criminal sem passionalismos.

O PNDH-3 concebe a efetivação dos direitos humanos como uma política de Estado, centrada na dignidade da pessoa humana e na criação de oportunidades para que todos e todas possam desenvolver seu potencial de forma livre, autônoma e plena; partindo, portanto, de princípios essenciais à consolidação da democracia no Brasil, dentre os quais destacamos o diálogo permanente entre Estado e sociedade civil. Vejamos:

Eixo orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. **Diretriz 12:** Transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal. **Objetivo estratégico II:** Consolidação de mecanismos de **participação popular** na elaboração das políticas públicas de segurança. **Ações programáticas:** b) Fomentar mecanismos de **gestão participativa das políticas públicas de segurança**, como conselhos e conferências, ampliando a Conferência Nacional de Segurança Pública. **Responsável:** Ministério da Justiça. (BRASIL, 2010, p.111, *grifo nosso*)

Nesse diapasão, o eixo diretor IV do Plano Nacional de Direitos Humanos, que, como trazido, versa acerca da "Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência", envolve algumas metas para a diminuição e prevenção da violência e criminalidade, priorizando a transparência e, de forma especial a participação popular, incluindo ainda, medidas de ampliação do acesso à Justiça, por meio da disponibilização de informações à população, do fortalecimento dos modelos autocompositivos de solução de conflitos e da modernização da gestão do sistema de Justiça. Passemos a uma análise mais acurada acerca de uma maior participação popular a ser implementada na gestão da política pública de segurança.

Já o embasamento do PNDH-3, em seu eixo orientador IV, diretriz 12, objetivo estratégico II, propõe em sua ação programática "a", inclusive a reformulação dos Conselhos de Segurança, garantindo a sua integração, bem como, uma maior e efetiva articulação que reflita nos rumos da Política Criminal a ser adotada, nos seguintes termos: "a) Reformular o Conselho Nacional de Segurança Pública, assegurando a participação da sociedade civil organizada em sua composição e garantindo sua articulação com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária" (BRASIL, 2010, p.111).

Assim, é fato que os conselhos de segurança pública atualmente já existem e "funcionam" em diversas localidades no Brasil. Tanto que ele são trazidos no decorrer da pesquisa como "reflexos do paradigma da democratização na gestão da segurança pública

nacional". O que ocorre, no entanto, é que, embora os Conseg's sejam recomendado e até mesmo já disseminados, eles ainda encontram diversos obstáculos na sua efetiva implementação, como realmente devem funcionar.

Não obstante a existência de canais de comunicação instituídos pelos conselhos comunitários de segurança pública seja fundamental para se estabelecer um diálogo com a população, estes não conseguem, por si só, possibilitarem a participação popular. Nesse sentido, tal aproximação é importantíssima e propiciará maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados no campo da segurança pública, sem descarmos do fato de que ainda é necessário um amadurecimento contínuo, para que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado, também no setor da segurança pública brasileira.

Passemos a analisar uma reconstrução participativa da segurança pública, em conformidade com a lenta e gradual evolução dos institutos democráticos; uma vez que é inegável que – apesar de a curtos passos – já podemos contar com avanços na democratização da política de segurança pública, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação de ações nessa área.

2.2.1. Segurança Pública Participativa: uma reconstrução para todos

É tendência contemporânea o empreendimento de estudos relacionados à participação social nos mais diversificados institutos modernos, de forma que, também na segurança pública, já podemos perceber reflexos desse novo paradigma de consolidação da democracia.

De forma breve, neste momento, cabe tão somente pontuar que a consolidação de institutos democráticos, tem ganhado cada vez mais espaço no cenário científico nacional havendo ressonante preocupação dos autores com tal assunto, que passaram a se dedicar e a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno avaliando como os mais diversos contextos têm vivenciado formas distintas de consolidação da democracia.

Ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, facilmente podemos aferir a ausência de tradição associativa e participativa da população, de uma forma

geral, uma vez que, tradicionalmente, no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” instituídos, mediante a ausência de memória associativa e participativa da população.

Entretanto, apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa à questão, hoje já podemos contar com avanços na democratização da política de segurança pública, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação de ações nessa área. Neste contexto, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública vêm ganhando cada vez mais espaço, configurando-se em órgãos de mediação entre o povo e o Estado, e passam a estabelecer uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas de segurança brasileira.

Nesse diapasão, importante demonstra ser a ainda inscípiente instauração de conselhos comunitários também na seara da segurança pública nacional, como reflexos do paradigma da democratização em um contexto macroestrutural, de forma que, nas palavras de José Murilo de Carvalho, tais conselhos seriam como um espécie de canal de comunicação entre sociedade e Poder Público, possibilitando a integração e a participação da comunidade nos rumos da gestão e direcionamento das políticas públicas de segurança no Brasil. Teríamos assim tais conselhos como:

espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público. (CARVALHO, 2003, p.79)

Na tentativa de se compreender a complexidade do fenômeno criminal pátrio faz-se necessária a compreensão das variáveis e dos fenômenos sociais que circundam a infração penal, em uma atuação complexa de políticas públicas estruturais, de forma a construir as bases do pensamento político, social e econômico brasileiro, que refletirão na sistemática do nosso sistema penal. Segundo Carlos Alberto Baptista, analisando toda a sistemática da atuação estatal diante do fenômeno criminal, sua complexidade e seus desafios, temos que:

A criminalidade não é fenômeno moderno, e deita suas raízes na própria natureza humana. No presente, alcançou níveis alarmantes. Embora estudiosos das mais diversas áreas apontem várias causas para tal fenômeno, perfunctoriamente é possível dizer que a causa endêmica é a ausência do Estado, que deixa de respeitar os direitos sociais básicos assegurados na Carta Magna. (BAPTISTA, 2007, p. 127).

É evidente, que no enfrentamento do problema, facilmente percebemos que não há como se falar sobre combate a criminalidade sem se falar, principalmente, sobre prevenção²⁷. Esta demonstra ser a melhor forma de se combater a criminalidade, uma vez que é capaz de diminuí-la, alcançando o crime em suas próprias raízes; e não tentando apenas remediar suas consequências. Assim, nesse ponto, passa também a ser de fundamental relevância nos atentarmos para a prevenção do delito como importante forma de enfrentamento da problemática social em pauta.

Como à pouco expostos, atualmente, temos nos deparado com patamares alarmantes de conflitos sociais, em relação aos quais a população clama por recrudescimento do sistema. É possível, entretanto, verificar nesse contexto, um limbo ocasionado pela ausência de Estado, o qual deixa de respeitar e prover os direitos básicos do cidadão que lhes são constitucionalmente assegurados; de forma a não enfrentar efetivamente as causas dos problemas sociais, o que pode ser evidenciado pelo descaso com o tratamento preventivo dos problemas que serão posteriormente por ele abafados. Assim, o Estado exime-se de atuar dinamicamente nas causas do problema, fazendo com que a população seja induzida a tornar-se alheia à realidade fática que gera os conflitos sociais; o que acaba desencadeando os clamores sociais para o enfrentamento tardio e repressivo dos problemas gerados; pois, dessa forma, a população acaba cobrando uma atuação estatal somente em momento posterior a manifestação do conflito.

A respeito do enfrentamento do fenômeno criminal²⁸, Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes alertam acerca da importância da neutralização das causas da criminalidade, não bastando a mera dissuasão do infrator potencial com a ameaça de intervenção do sistema penal através da promessa de castigo; como trazido:

²⁷ Em seu opúsculo *Dos delitos e das penas*, Cesare Beccaria (1999, p. 130) já advertia que é preferível evitar e os delitos a puni-los, afirmando ainda que este deve ser o escopo principal de toda boa legislação, como se analisará com mais profundidade posteriormente.

²⁸ Importante nesse ponto, distinguirmos que, quando nos reportamos ao enfrentamento do fenômeno criminal, estamos fazendo menção à prevenção da denominada '*criminalidade aparente*'. Nas precisas lições de Rogério Greco, temos que "Há uma diferença gritante entre a criminalidade aparente, praticada pelas camadas sociais mais baixas, e aquela outra, oculta, cometida pelos intocáveis das camadas superiores. A primeira, como regra, somente existe em razão da impotência do Estado de gerir a coisa pública. [...] O problema desse tipo de criminalidade é de natureza eminentemente social, ao contrário da outra, pior, cuja raiz encontra-se na índole, no caráter daquele que comete a infração." (2011, p. 330). Assim, deixemos claro que a criminalidade oculta deve possuir tratamento diferenciado do aqui tratado.

Sob o ponto de vista “etiológico”, o conceito de prevenção não pode se desvincular da gênese do fenômeno criminal, isto é, reclama uma intervenção dinâmica e positiva que neutralize suas “raízes”, suas causas. A mera dissuasão deixa essas raízes intactas. [...] a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção “social”, isto é, como mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente um problema “social”. (MOLINA, GOMES, 2008, p.364).

Nesse diapasão, como “problema social” que, de fato demonstra ser o fenômeno criminal, seu enfrentamento exige prestações positivas não só por parte do Estado, mas também por parte de toda a sociedade, pois “A prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos, ao sistema legal, senão a todos, à comunidade inteira. Não é um corpo “estranho”, alheio a sociedade, senão mais um problema comunitário” (MOLINA, GOMES, 2008, p. 365)

Ademais, quanto aos clamores sociais e à crença depositada no direito penal como único ‘instrumento’ à disposição do Estado para controlar o problema criminal temos a sua visível insuficiência no enfrentamento de fato dos conflitos sociais; uma vez que, pela utilização desse mecanismo de controle social temos apenas o remedeio do problema sem sequer cogitar sua cura. Com a mera utilização do sistema penal diante de uma omissão anterior do Estado, podemos perceber que “A intervenção no conflito social é tardia, pois não se dá enquanto o conflito é criado, mas somente quando este manifesta-se.” (SMANIO, FABRETTI, 2010, p.156)

Nessa linha de raciocínio, Virgílio Luiz Donnici (1976, p. 87) indaga-se se “o direito penal existe para combater a criminalidade ou para manter o equilíbrio social?” e acaba sendo levado à inevitável discussão acerca da importante ressonância da participação popular no âmbito da gestão da segurança pública nacional.

Uma breve análise do tema encaminha-nos facilmente a concluir que os governos inúmeras vezes, em uma atuação imediatista e populista, utilizam-se, exclusivamente, do expansionismo penal como forma de desviar a atenção das pessoas para assuntos ligados à segurança pública de modo a encobrir e a retardar, com isso, a implementação de políticas públicas judiciárias e de segurança pública, relevantes para a ordem social; fazendo, assim, com que todos os temores da sociedade deságuem nas demandas policiais. Com isso, acaba impondo a ela uma expectativa que tal instituição, sozinha, não pode assumir, haja vista ser ela apenas uma das engrenagens do “ciclo completo de polícia”, do qual fazem parte as demais polícias constitucionalmente existentes, o ministério público, o poder judiciário bem como o sistema carcerário “ressocializador”.

O enfrentamento de tal problemática demanda políticas públicas sólidas e consistentes que valorizem e melhor aparelhe, com recursos e inteligência, todas as instituições envolvidas no processo preventivo/repressivo/ressocializador; e não pura e simplesmente maximizem a repressão ao delito através da ação policial.

Segurança pública e por derivação a “sensação de segurança”, é um direito constitucional de cada cidadão, logo, é dever do Estado prover essa necessidade bem como buscar mecanismos que atinjam essa meta, saindo assim do comodismo e insatisfações atuais, para que novos caminhos sejam trilhados.

Assim a emergência e a urgência de se olhar para o social – em detrimento de práticas excludentes e estigmatizantes²⁹ – como fio condutor para a cidadania, traz consigo a necessidade de investimentos nas potencialidades das próprias comunidades para o desenvolvimento de programas de transformação social com vistas à inclusão.

Destaca-se ser possível identificar que foi, a partir do ano de 2002 – com a criação do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) –, que passou a ocorrer um incremento no advento deste tipo de instituição no Brasil; valendo pontuar a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários.

Em decorrência disso, enfatiza-se que a própria SENASP/MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública/Mistério da Justiça), passou a condicionar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos; e, a partir deste marco, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, assim, a sua constituição, pois exatamente no momento estratégico da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), esta passou a condicionar tal repasse, vinculando-o à existência de tais conselhos.

Primordial demonstra ser a realização de uma análise sobre as experiências de participação social na área da segurança pública enveredando nos processos que a sociedade brasileira tem experimentado nesta direção e examinando como a população tem se preocupado com o acompanhamento das políticas públicas voltadas a este fim; de forma que

²⁹ Isso porque, evitando-se a utilização do “Direito Penal de Emergência” através da adoção de mecanismos extrajudiciais de pacificação social; evita-se também a estigmatização do pequeno infrator pelo desencadeamento da instauração de um processo criminal contra si, quando a mediação do conflito puder ocorrer no próprio seio da comunidade; fazendo com que o sistema de *controle social punitivo institucionalizado* possa concentrar seus esforços na persecução de crimes mais graves.

tem crescido o número de autores que têm se dedicado a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno com formas distintas de consolidação da democracia.

Seguindo essa diretriz, a realização de um estudo sobre experiências de participação social na área da segurança pública requer uma análise – ainda que breve – sobre o processo de formação histórico-cultural do Estado brasileiro, bem como seus desdobramentos no que tange à segurança e a violência, possibilitando a compreensão do estado da arte das instituições de participação social na seara da segurança pública presentes no país, e, em especial, os conselhos.

Para Jean Claude Chesnais (1995, p. 16-17) em uma análise ampla da realidade social brasileira, a justiça sempre foi considerada por amplos segmentos da sociedade como lenta, ineficaz e inacessível ao cidadão menos privilegiado, em razão de sua baixa efetividade, sendo rigorosa com os autores de crimes de baixa elaboração intelectual e ineficaz para atingir membros da elite privilegiada; juntando-se a suas críticas, a alegação do corporativismo elitista da Justiça brasileira que seria nepotista e insensível à questão social; acarretando a descrença dos cidadãos para a participação popular e o descompasso da população no que tange ao acompanhamento e à participação das políticas públicas nas suas mais diversas áreas de atuação.

Asevera-se que a atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo judiciário, via de regra tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais, tem acarretado o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado pessoas a aplicarem suas próprias justiças e canais participativos, em suas mais distintas facetas, podem melhor operacionalizar toda a sistemática de resposta à atual e vigente conflituosidade social exacerbada.

2.2.1. Canais Participativos e os Conselhos de Segurança Pública

O sistema político surgido na modernidade – e que predomina nos governos contemporâneos –, demonstra que o papel das organizações políticas, e primordialmente o do Estado, tem sido constantemente reestruturado para atender ao movimento dinâmico da sociedade.

Neste contexto, há de se reconhecer que, apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa à questão, os conselhos comunitários de segurança pública demonstram a instituição de avanços significativos na democratização da política de segurança, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação das ações nessa área.

A participação social na área da segurança pública pela sociedade brasileira começa a engatinhar através dos Conselhos de Segurança Pública, que oportunizam o acompanhamento da gestão de políticas públicas voltadas para este fim. Com isso, a própria sociedade passa a ter a possibilidade de opinar nos quesitos que mais atingem cotidianamente suas vidas, para que tais políticas públicas ao serem implementadas, possam atender as reais expectativas da população e passem a atuar de forma integrada com a realidade da população ao atender aos anseios sociais vigente no seio da própria comunidade a que se destina.

Com o Plano Nacional de Segurança Pública a definição da política de segurança pública passou a ser tida como uma política de Estado, e não mais somente de governo, demonstrando que a participação da sociedade é essencial no processo político de formulação da política. Portanto, pode-se considerar que os avanços teóricos na constituição da política são inegáveis com a formação dos Conseg's, bastando aguardar os seus resultados práticos que já começam a advir de tais práticas, onde os conselhos comunitários de segurança pública, de fato são atuantes.

Assim, importante demonstra ser a aproximação entre as instituições estatais e a própria sociedade para a qual se presta o serviço da primeira.

Mesmo considerando os esforços de aproximação entre a sociedade e a polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança era um assunto restrito às polícias, distanciado da população, uma vez que tal proximidade era compreendida como sinônimo de promiscuidade ou de 'contaminação' das instituições policiais. (MORAES, 2009, p. 16)

Contudo, a existência de canais de comunicação são fundamentais para se estabelecer um diálogo com a população, embora não consigam, por si só, possibilitar a participação popular: Ademais, não só é importante tal proximidade como esta propiciará também maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados.

Tanto deve ser assim que chegam a aparecer irônica as formas de participação popular na estrutura da segurança pública, trazidas por Renato Simões, sem essa aproximação. Vejamos:

Assim, as classes populares e a sociedade civil, em particular os movimentos sociais organizados, na atual estrutura de segurança pública, à exceção das experiências inovadoras, “participam” da política de segurança em três condições básicas: 1) na condição de suspeitos, e posteriormente réus em processos criminais; 2) na condição de informantes, de colaboradores da polícia para levar uma denúncia, para dar informações sobre outros suspeitos e potencialmente réus; ou 3) como contribuintes para sanar a precariedade material que as polícias enfrentam, para arrecadar recursos junto à comunidade para doações. Estes são os três grandes modelos de “participação popular” na atual estrutura de segurança pública. (SIMÕES, 2009, p. 45).

Entretanto, já se podem vislumbrar tempos de mudanças paradigmáticas no regime de segurança pública, influenciado também pelas diretrizes da Polícia Comunitária, visando uma maior participação popular e a democratização desse segmento; de forma que já se perceber facilmente a estreita correlação existente entre tais programas de policiamento comunitário e os conselhos comunitários de segurança pública, que buscam estabelecer um diálogo entre instituições formais aliadas à participação popular.

Tais programas de policiamento comunitário são uma nova tendência que busca aumentar o número de atores envolvido na pacificação social e na resolução de conflitos, através da ampliação das oportunidades para se discutirem e identificarem as origens dos problemas, visando também “propor metas e estratégias mais eficazes e menos custosas para solucioná-los, pressionar o poder público para a mobilização dos recursos necessários e supervisionar os resultados das ações realizadas.” (NEV/USP, 2009, p. 17).

Como filosofia que encabeça tal mudança paradigmática, temos:

A filosofia de policiamento comunitário parte da premissa de que a identificação e a solução dos problemas relacionados à violência numa dada localidade devem ser compartilhadas com a população. Sua implementação, portanto, requer uma mudança do paradigma secularmente adotado pelas polícias militares, que valoriza o enfrentamento no lugar da prevenção e da ‘produção policial’, traduzida em prisões e apreensões, no lugar da mediação de conflitos e da adoção de formas adequadas de resolução dos problemas. É importante refletir também de que forma a participação popular está sendo interpretada e vivenciada nos conselhos de segurança sob a ótica dos policiais, num contexto onde, como ressaltado acima, o discurso e a ideologia ainda vigente sobre o trabalho policial valoriza mais “pessoas presas” e “coisas apreendidas”, em detrimento do diagnóstico e da resolução adequada dos problemas cotidianos que geram insegurança, em conjunto com a população. (MORAES, 2009, p.20)

Assim, no policiamento comunitário as questões de segurança são tratadas junto com a população tanto na definição de quais devem ser as prioridades da polícia, como as estratégias de policiamento e intervenções do poder público elas querem ver implementadas, passando a opinar sobre tais assuntos, no que lhes dizem respeito na sua realidade comunitária.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 127-128) definem policiamento comunitário como uma filosofia e estratégia organizacional que – baseando-se na premissa de que a população deve trabalhar em conjunto com a polícia –, permite que sejam firmadas as parcerias necessárias para a construção de uma política de segurança pública democrática.

Desse modo, tal engajamento da polícia comunitária nada mais seria do que uma filosofia de policiamento adaptada às exigências do público a que está atendendo, o que propicia espaço adequado para maior participação popular e a democratização de espaços no campo da segurança pública para a consolidação de institutos tais como os conselhos comunitários de segurança pública.

Nessa conjuntura, é possível reconhecer transformações no atual cenário, bem como a sinalização de um conjunto de instituições, sobretudo policiais, no sentido de construir uma relação diferenciada com a população – protagonizada pela filosofia do policiamento comunitário –, que influi sobremaneira na sistemática e na dinâmica dos conselhos de segurança pública brasileiros.

Destaca-se ainda ser possível identificar que foi a partir do ano de 2002 – com a criação do PRONASCI/MJ (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania/Ministério da Justiça) – que passou a ocorrer um incremento no advento deste tipo de instituição no Brasil; valendo pontuar a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários. Sobre o assunto, pertinente faz-se pontuar:

Vale enfatizar que este ano coincide com o lançamento de Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, que aponta em seu documento a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários. É importante lembrar também que a própria SENASP/MJ, no momento de distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), coloca a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, de alguma forma, sua constituição. (MORAES, 2009, p. 34)

Assim, foi a partir daí que a própria SENASP/MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública/Mistério da Justiça), passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, de alguma forma, sua constituição, exatamente no momento da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Em sua sistemática de atuação, os conselhos gestores são uma forma de exercício da “cidadania ativa”, sendo que os Conselhos de Segurança Pública são órgãos de mediação entre o povo e o Estado, constituindo, atualmente, uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas.

Fundamentalmente cabe destacar que os conselhos gestores de políticas públicas é que originaram os Conselhos Comunitários de Segurança. Dessa forma, tal enfoque, nas palavras de Ana Paula Mendes de Miranda (2007, p. 426-427), delimita que os conselhos comunitários de segurança são peças essenciais no processo de democratização das políticas públicas sociais voltadas à segurança pública; funcionando como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos, constituindo uma forma eficiente de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado:

Conselhos Comunitários de Segurança como uma variação de conselhos gestores de políticas públicas, peças essenciais no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais. Geralmente, são ligados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais. Embora nem sempre tenham caráter obrigatório, funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos e como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. (MIRANDA, 2007, p. 427)

Ademais, a análise da estrutura dos conselhos de segurança pública aliadas, sobretudo, com a problematização do seu desenvolvimento num contexto democrático, apontará os avanços qualitativos para a democracia por eles proporcionados.

Interessante também ressaltarmos que um dos papéis fundamentais do conselho de segurança pública não está exatamente relacionado somente à sua contribuição na construção ou no monitoramento das políticas públicas de segurança, mas sim intimamente relacionado à melhoria da imagem pública da polícia; uma vez que se destaca como um dos objetivos dos conselhos “aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas

imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população”.

Almejando uma conceituação sistemática, temos que seria possível definir tais conselhos, nas palavras de José Murilo de Carvalho, como:

espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo ,assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público. (CARVALHO, 2003, p.79)

Assim sendo, o próprio advento dos conselhos de segurança pública demonstra ser um importantíssimo passo para uma efetiva democratização das políticas públicas direcionadas a essa área.

Destaca-se ainda que a constituição dos Conselhos de Segurança Pública não resultou necessariamente numa proposta política para a sua consolidação. Isso porque a existência de um projeto que consubstancie a política do conselho inclui várias outras engrenagens – tais como a composição de uma equipe técnica capacitada que esteja envolvida com este mecanismo; a existência de recursos (materiais e imateriais) para implementação dos projetos; bem como a manutenção de uma postura de comprometimento político com o andamento das políticas desenvolvidas pelo conselho.

Em relação à sua composição, a pesquisa revela que os conselhos são integrados, na sua maioria, por representantes da Polícia Militar, Polícia Civil, associações demoradores, lojistas, vereadores, organizações não governamentais, entidades religiosas, OAB, representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, governo estadual, além dos próprios representantes do poder municipal; enfim, pelos mais diversos atores sociais buscando a representatividade de setores da sociedade que precisam ter voz e serem ouvidos.

Já sobre as atribuições dos conselhos temos que “84,9% relataram que tem como atribuição diagnosticar problemas vinculados à criminalidade violenta e 71,7% informaram ter como atribuição realizar o planejamento e a elaboração de programas educacionais”. (MORAES, 2009, p.23)

E, sobre a caracterização dos conselhos municipais de segurança pública segundo as suas funções, a pesquisa atribuiu quatro características para definir o seu caráter, podendo este ser a) Consultivo – quando os integrantes têm apenas o papel de estudar e indicar ações ou políticas; b) Deliberativo – quando tem o poder de definir sobre a

implantação de políticas ou administração de recursos; c) Normativo – se estabelecer normas e diretrizes para tais; e d) Fiscalizador – se propuser a fiscalizar a implementação e funcionamento de políticas ou administração de recursos.

Vale destacar que o caráter consultivo é o predominante nos conselhos dos municípios brasileiros.

Por fim, acerca da sistemática de funcionamento das reuniões dos conselhos de segurança pública, temos que:

Segundo os estudos já desenvolvidos, é comum que a reunião se configure ora numa espécie de ‘muro de lamentações’ sobre a oferta e a qualidade dos serviços públicos, ora num espaço de reivindicação particularizada de determinadas demandas de ordem privada. (MORAES, 2009, p. 42)

Assim, conforme afere-se dos estudos já desenvolvidos, a sistemática de funcionamento das reuniões dos conselhos de segurança pública ainda continuam a constituir uma espécie de “muro de lamentações” sobre a oferta e a qualidade dos serviços públicos, mas também é, inegavelmente, um espaço de reivindicação para as demandas existentes, ainda que de ordem privada e particularizada – e a simples abertura deste espaço para tais demandas, demonstra ser de fundamental importância para identificação e a resolução dos problemas que afligem e atingem o seio de dada comunidade; sendo essencial essa aproximação entre as medidas a serem adotadas no campo da segurança pública aliadas à participação popular

Dessa forma, deve-se reconhecer, portanto, que os conselhos comunitários de segurança são um avanço significativo na instituição destes canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos das políticas públicas de segurança.

Ademais, essa conjuntura permite aferir transformações positivas e significativas no atual cenário, bem como a sinalização de um conjunto de instituições no campo das políticas de segurança pública – sobretudo as instituições policiais –, que passaram a construir uma relação diferenciada com a população protagonizado pela filosofia do policiamento comunitário, que influem sobremaneira na sistemática e na dinâmica da democratização da segurança pública nacional através dos conselhos de segurança pública brasileiros.

E mais, canais gestores da segurança pública que privilegiam a participação popular, devem ser sempre estimulados da forma mais ampla possível, e em todos os

momentos da sistemática de atuação da política criminal brasileira – desde o caráter eminentemente consultivo dos conselhos comunitários de segurança pública, até mesmo na disseminação de núcleos de mediação comunitária de conflitos, que apregoam alternativas extrajudiciais para que os conflitos que versarem sobre direitos disponíveis e que não precisam percorrer o ciclo completo de polícia; sequer ingressem nas vias estatais; almejando sempre a adequada pacificação social.

Nesse mesmo sentido, surge também propostas como a do manejo dos Núcleos de Mediação Comunitária de Conflitos – posteriormente desenvolvido – voltados para a resolução de conflitos sociais atípicos penalmente, porém, com potenciais características de evoluírem para crimes, e, também para resoluções de conflitos tipificados como infrações de menor potencial ofensivo, no qual as partes, na condição de vítimas detém a titularidade da ação penal – no caso em questão, crimes de ação penal privada ou condicionada à representação da vítima – ocasiões em que o Estado age apenas se acionado.

Isso porque, como já evidenciado no início da pesquisa, os modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, que, adicionados às conflitualidades, estão impulsionando transformações mais amplas na vida social contemporânea, principalmente nas diferentes formas dos indivíduos se organizarem, governarem a si mesmos e os outros para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social. Entretanto, diante do clamor social por maior sensação de segurança, muitas expectativas acabam recaindo sobre as instituições policiais, de forma que se passa a buscar no sistema punitivo estatal reativo mordaz instrumento de controle social punitivo institucionalizado, o qual se mostra em esgotamento, haja vista evidências que não mais atende aos anseios sociais.

2.3. Implementação das Finalidades Sociais do Estado como Fator Inibidor da Prática de Infrações Penais

Atualmente vivemos em uma sociedade envolta por contradições socioeconômico-políticas, o que acaba acarretando na potencialização de conflitos sociais. Formalmente, vivemos em um Estado Democrático de Direito, que deveria ser marcado pela democracia social, na qual nossa carta magna, conhecida como “Constituição Cidadã”,

preconiza, conforme se verifica pela leitura do art. 6º, constante do Capítulo III, correspondente aos Direitos Sociais, do Título II, que cuida dos Direitos e Garantias Fundamentais, serem direitos sociais dos cidadãos a saúde, a educação, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a proteção à maternidade e a infância, a previdência social, a assistência aos desamparados, dentre outros direitos fundamentais que deveriam ser inerentes a todo ser humano.

A passagem e transformação de um Estado Social para um Estado Penal demonstrou-se a mola propulsora do processo de inflação legislativa em que atualmente nos encontramos; de forma que o direito penal simbólico transformou-se em uma das ferramentas preferidas dos nossos governantes com o fim de dar uma satisfação a sociedade, em virtude do aumento da criminalidade; conforme afirma Rogério Greco em sua teoria a respeito do “Direito Penal do Equilíbrio” (GRECO, 2009, 79-80)

Muitas ainda continuam sendo as dificuldades para a consolidação de uma sociedade democrática, de forma que, se no campo político as alterações foram visíveis com o fim da ditadura militar, nas demais áreas as mudanças foram bem menos significativas.

Dulce Chaves Pandolfi bem observa tal fenômeno afirmando que:

O novo regime não conseguiu reverter a desigualdade econômica acentuada e o fenômeno da exclusão social expandiu-se por todo país. Apesar da implantação de um Estado de Direito, os direitos humanos ainda são violados e as políticas públicas voltadas para o controle social permanecem precárias. Se formalmente pela Constituição de 1988, a cidadania está assegurada a todos, a todos os brasileiros, na prática, ela só funciona para alguns. Sem dúvida, existe aqui um déficit de cidadania, isto é, uma situação de desequilíbrio entre os princípios da justiça e da solidariedade. (PANDOLFI, 1999, p. 45)

Assim, para o tratamento deste “déficit de cidadania” necessário demonstra-se uma análise engajada de todos os mecanismos de contenção do fenômeno criminal, com a eleição pelo Estado de estratégias dinâmicas que consigam abarcar toda a realidade social de forma eficaz e efetiva, direcionando esforços preventivos às raízes do problema. Nesse contexto, Rogério Grego expõe a carência de direitos e garantias fundamentais como precursora do fenômeno da “criminalidade aparente”, nos seguintes termos:

Uma família na qual seu mantenedor não tem emprego, não possui casa própria ou mesmo um endereço fixo, em que seus membros, quando adoecem são abandonados à própria sorte pelo Estado, os filhos não podem ser educados em escolas dignas, as crianças são desamparadas, usadas como ferramentas no ofício da mendicância; enfim, enquanto houver tantas desigualdades sociais, a tendência será o crescimento

da criminalidade aparente, ou seja, aquela criminalidade de que cuida os noticiários, a criminalidade violenta, urbana, que faz que seja derramado sangue quando da suas ações. (GRECO, 2009, p.142)

Hoje em dia, não é difícil perceber que estamos em uma sociedade permeada por contradições socioeconômico-políticas que acaba por potencializar os conflitos sociais. Ao nos depararmos com um novo mundo globalizado hegemônico podemos facilmente perceber sua heterogeneidade, capaz de desenvolver processos socializadores distintos aos diversos seguimentos sociais, amparando alguns com a satisfação dos sedutores bens de mercado e avanços tecnológicos, e privando outros até mesmo do acesso a direitos vitais.

Observando tal conjuntura, verificamos constantemente a valorização pelo Estado dos anseios do mercado em detrimento de demandas da sociedade civil, quando não seguida também de uma atuação imediatista destinada principalmente à camuflar as gritantes mazelas sócias da sociedade brasileira; o que conseqüentemente acarreta uma reduzida credibilidade dos partidos e instâncias políticas junto a população. Dessa ausência do Estado Social, evidencia-se a tão conhecida e criticada “criminalidade aparente” praticada pelas camadas sociais mais baixas.

O problema dessa criminalidade apontada é de natureza eminentemente social, surgindo, nas palavras de Rogério Greco, da “incapacidade do Estado de fazer diminuir o abismo econômico existente entre as classes sociais permitindo o surgimento de um espírito de revolta que, com sua própria força, tenta, a todo custo, diminuir as desigualdades” (GRECO, 2011, p. 143).

Em estudo minucioso sobre esse tipo de criminalidade, Ivan Luiz da Silva (1998, p. 31-32) afirma que a realidade social do indivíduo interfere diretamente na criminalidade aparente, o que é evidenciado na ausência de efetividade de direitos fundamentais, cuja implementação é renegada a segundo plano pelo mal planejamento de políticas públicas inexistentes ou ineficazes; declarando o autor ainda, como já exposto anteriormente que:

Para compreendermos melhor o fenômeno social da criminalidade, é necessário que façamos uma análise da estrutura social, na qual estamos inseridos, das inter-relações entre seus participantes só assim, portanto, poderemos compreender em que estágio social nos encontramos e como essa realidade interfere na criminalidade e vice versa.(SILVA, 1998, p. 31)

Nesse ponto, importante demonstra-se, mais uma vez, o alerta acerca da evidente diferença existente entre a “criminalidade aparente” – devido a ausência das funções sociais do Estado – de que trata esse trabalho, e da “criminalidade oculta” – muito pior quando verificado seus desdobramentos e consequências – que em sentido oposto, possui causas diversas; merecendo, dessa forma, ambas, tratamentos diferenciados.

A criminalidade aparente, como regra, existe em razão da impotência do Estado em gerir a coisa pública, sendo tais infrações geralmente praticada pelas camadas sociais mais baixas da sociedade em função da precariedade das condições sociais a que estão relegados, devido à insuficiência ou ausência de políticas públicas engajadas à ela direcionada. Já criminalidade oculta, muito mais perversa quando observada a amplitude dos danos que causa a toda a sociedade, colaborando inclusive para o desenvolvimento da criminalidade aparente, é praticada pelos intocáveis das camadas superiores; constituindo a criminalidade organizada, que como expõe Rogério Greco possui mentores intelectuais que:

[..] fazem parte das camadas sociais mais elevadas, que ocupam os noticiários dos jornais na qualidade de membros respeitáveis e admirados da nossa sociedade, que por um erro de cálculo, vez por outra caem suas máscaras em público e todos tomam conhecimento do seu verdadeiro (mau) caráter. (GRECO, 2009, p.143)

Esta forma de criminalidade é extremamente perversa não só pelo crime em si que a constitui, mas também e principalmente por agredir implacavelmente todo o corpo social de forma incomensurável; impossibilitando investimentos em setores essenciais para toda uma melhor dinâmica na solução dos problemas estruturais da sociedade.

Nesse panorama, a partir do momento em que o Estado assume a sua função social, de forma a diminuir o abismo social existente entre as classes sociais, entende-se ser possível, não eliminar, mas reduzir a criminalidade tida como aparente, como anteriormente já aduzido. Assim temos, novamente, que “No marco de um Estado social e democrático de direito, a prevenção do delito suscita inevitavelmente o problema dos ‘meios’ ou ‘instrumentos’ utilizados, assim como dos ‘custos’ sociais da prevenção.” (MOLINA, GOMES, 1992, p.72). e tais elementos não devem ser visto como pontos desfavoráveis a ponto de desestimular nossos governante no momento da tomada de decisões políticas, mas devem ser encarados e levados em consideração na busca de medidas realmente eficazes no manejo de nossa realidade social e criminológica. Nas palavras de Rogério Greco:

O estabelecimento do Estado Social e o necessário processo de diminuição de figuras típicas, nos termos propostos pelo Direito Penal do Equilíbrio, farão com que diminuam os índices de criminalidade violenta, aparente, bem como permitirão ao Estado ocupar-se daquela considerada a mais nefasta de todas, quase sempre oculta, mas organizada. (GRECO, 2009, p.144)

Assim, a efetividade do uso exacerbado da intervenção penal no seio da sociedade, não demonstra ser uma medida eficaz e frutífera no enfrentamento do problema. A eleição dos fatores a serem articulados para o tratamento do fenômeno criminal deve ser feita de forma responsável e engajada com a realidade social. Decisões políticas responsáveis e bem sucedidas, capazes de implementar políticas públicas fortes e eficazes são essenciais para a tão almejada concretização do Estado Democrático de Direito tão almejado por todos os brasileiros, demonstrando-se de fundamental importância que sempre seja levado a efeito o sopesamento de valores para a aferição da efetividade das medidas proposta, para que sejam eficazes na efetiva pacificação social.

2.3.1. Sopesamento de Valores e Efetividade das Medidas Propostas

Influenciada pelo medo e insegurança existentes, a atual política criminal oficial, parece acreditar que o tema segurança possa ser tratado eficientemente tão somente pelo direito penal, numa demanda incessante de sucessivas punições e leis penais cada vez mais vorazes.

Quando analisamos a opinião pública, há tempos podemos facilmente notar o descrédito da sociedade na administração pública, devido a sua excessiva burocratização, morosidade e ineficiência, comumente verificada nos mais variados casos.

Assim, conforme preleciona Carlos Alberto Baptista (2007, p.180), as pessoas passam a não mais procurar a esfera administrativa para a resolução de conflitos por vê-la como ineficaz no controle social; uma vez que se tem verificado a impunidade decorrente da utilização dessa via de controle social; elegendo-se novamente o sistema penal repressivo para fazer frente a essas situações; que seriam facilmente solucionadas por uma gestão pública eficiente e responsável; o que claramente se nota não ser o ideal. Assim, Luiz Flávio Gomes e Antonio García-Pablos Molina (2008, p. 350) sugerem que o Estado deveria se atentar a uma utilização moderada e cuidadosa dos instrumentos penais somente quando fosse necessária sua utilização, precisamente por haver à sua disposição outros meios eficazes

e de menor custo social³⁰ para se lidar com o problema. Sopesar os custos sociais e a efetividade das medidas propostas no tratamento do fenômeno criminal é de fundamental importância.

Contextualizando a ausência da análise de pressupostos fáticos na determinação da correta forma de contenção social do delito temos que

O modelo tradicional de prevenção não convence de modo algum, por muitas razões. Antes de tudo, a suposta excelência do Direito Penal como instrumento preventivo – diante de outras possíveis estratégias – parece mais produto de prejuízos ou pretextos defensistas que de uma serena análise científica da realidade. Pois a capacidade preventiva de um determinado meio não depende de sua natureza (penal ou não penal), senão dos efeitos que ele produz. (MOLINA, GOMES, 2008, p. 368)

Dessa forma, Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes trazem a tona que, se o Poder Público se preocupasse em realizar uma “serena análise científica da realidade”, acabaria por não eleger o Direito Penal como instrumento preventivo diante das demais possíveis estratégias, que são capazes de produzirem efeitos muito mais efetivos quando aplicadas no momento exato; propiciando todo um arcabouço antecedente ao desencadeamento do fenômeno criminal, de forma a constituir uma genuína prevenção ao delito que evitará posteriores gastos com a repressão do crime.

João Marcello Araújo Júnior (1998, p.147-157), a respeito dos “Grandes Movimentos Atuais de Política Criminal”, defende o movimento da Novíssima Defesa Social³¹ como uma forma engajada de tratar os atuais mecanismos de defesa social eleitos.

Atesta o autor mencionado que, com notório caráter multidisciplinar – o que é de fundamental importância – a “Novíssima Defesa Social” trata de um movimento prático

³⁰ A respeito dos custos sociais na eleição das medidas a serem propostas para o enfrentamento dos problemas sociais, “Covem recordar, a propósito, que a intervenção penal possui elevadíssimo custo social. E que sua suposta efetividade está longe de ser exemplar” (MOLINA, GOMES, 2008, p. 368), trazendo Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes importante argumento no questionamento a respeito da efetividade que se tem dado ao enfrentamento dos conflitos sociais através da eleição do direito penal repressivo; uma vez que este meio atinge a liberdade, que é um bem fundamental do ser humano de importante hierarquia, que só pode ser relativizado em situações que justifiquem tal forma de intervenção tão drástica. Assim, muitos consideram que o sistema punitivo estatal constitui um dos mais rigorosos instrumentos de controle social, não se justificando sua utilização a menos que se esteja diante de situações de extrema necessidade dada a perversidade e a estigmatização decorrente de sua ação.

³¹ Amauri Meireles, o conceito de Novíssima Defesa Social consiste no “Conjunto de atividades de mitigação de ameaças à sociedade, visando a tranquilidade social”. (MEIRELES, 2011, *online*) almejando, assim, constituir um sistema de política criminal que possa atender aos anseios de pacificação social, em decorrência de revisões na forma de preenchimento específico das necessidades básicas dos cidadãos, muitas vezes menosprezadas pelo Estado.

com a finalidade de reformar as instituições jurídico-penais conjuntamente com a própria estrutura social³².

Essa forma de defesa social proposta por Araujo Júnior procura, em uma análise engajada com a realidade social fática da sociedade contemporânea, acompanhar as necessidades sociais variáveis no tempo, na busca do melhor tratamento possível ao fenômeno criminal. Dessa forma, vinculando-se a outros ramos do conhecimento humano, ela almeja uma melhor visualização do fenômeno criminal, e, uma vez que entende que o direito penal não é o único instrumento para o seu controle³³, procura atualizar, melhorar e humanizar a defesa social, através de reformas engajadas da ação punitiva, por meio do exame crítico das instituições; visando, dessa forma, construir um sistema de política criminal que possa atender a garantia de direitos básicos dos cidadãos. (ARAÚJO JÚNIOR, 1998, p. 149-150).

Defende assim, que às condutas desviantes devem ser dirigidas políticas preventivas atuantes sobre contextos sociais e situacionais; de forma a evitar a primeira incidência do delito, o que constitui a mais genuína forma de prevenção.

Essencial demonstra-se a realização de reformas engajadas da ação punitiva e preventiva estatal, sendo de extrema importância que a imposição da pena seja antecedida de uma efetiva política de prevenção a ela aliada, de forma que, conforme muito bem pontuam Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes,

Nenhuma política criminal realista pode prescindir da pena, porém, também pouco cabe denegrir a política de prevenção, convertendo-a em mera política penal. [...]. Mais dureza, mais Direito Penal não significa necessariamente menos crime. (2008, p. 368).

Dessa forma, tem-se como intento o afastamento do caráter meramente punitivo, cujos reclamos levam ao expansionismo de Direito Penal extremamente intervencionista que não atua apenas como a *ultima ratio* no enfrentamento dos conflitos sociais, como deveria ocorrer. Almeja-se, nesse contexto, a instituição de um discurso preventivo na qual seja possível uma atuação anterior aos atos desviantes; de forma que,

³² Carlos Alberto Baptista apresenta três características fundamentais da Novíssima Defesa Social, nos seguintes termos: “trata-se de um movimento de caráter multidisciplinar, pelo que são possíveis diferentes posições; por tratar-se de um movimento prático com finalidade de reforma das instituições jurídico-penais e da própria estrutura social, procura acompanhar as necessidades sociais variáveis no tempo e, por último é universal, pois não se prende às peculiaridades das legislações nacionais no trato do fenômeno criminal.” (BAPTISTA, 2007, p. 185).

³³ Trata-se, dessa forma, de uma “política criminal humanista, com profundas bases científicas, que conferem ao Direito Penal caráter preventivo e protetor da dignidade humana” (ARAÚJO JÚNIOR, 1998, p. 150).

busca-se, com isso, prevenir delitos ao invés de posteriormente proteger simplesmente a validade da norma violada que regulamentava tal conduta como crime, reduzindo, dessa forma, as oportunidades que propiciam e motivam a prática do delito.

Adentrando na tutela penal dos bens a serem eleitos, é indiscutível que em toda sociedade existe uma estrutura de poder e seguimentos ou setores sociais mais próximos e outros mais distantes dos círculos de poder.

Conforme dispõem Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli acerca da eleição de bens jurídicos a serem tutelados penalmente, “a defesa social é criada por aqueles que detêm o poder de confeccionar leis, impondo aos demais coativamente a submissão a elas; fazendo com que o Estado exerça, através do direito penal, um controle social punitivo institucionalizado” (2004, p. 63), o que demonstra escolhas políticas de uma classe dominante na consecução dessa atividade.

Esta estrutura de poder tende a sustentar-se através do controle social e de sua parte punitiva, a qual se denomina Sistema Penal (como já tratado) sendo que muitos o consideram uma das formas mais violentas de sustentação desse controle social³⁴.

Segundo Luiz Fernando Kazmierczak, atestando a severidade do controle social punitivo institucionalizado, exercido pelo sistema penal na atividade legislativa de eleição de bens jurídicos a serem tutelados, temos que:

A lei, como instrumento de poder do Estado, é a mais nefasta forma de exclusão, pois traz em seu bojo o uso do aparato público, sob o controle de uma minoria, travestida de legalidade, mas que, na verdade, é instrumento de controle social institucionalizado com o objetivo de manter a estratificação de classes sociais punindo de forma desigual e direcionada. (KAZMIERCZAK, 2010, p. 48)

A finalidade última do sistema penal é a realização da defesa social, de forma que o incremento do aparato eminentemente repressivo, indubitavelmente tem servido como instrumento de manutenção e hierarquização entre os diversos estratos sociais, dando legitimidade ao atual sistema penal brasileiro tal qual ele se encontra; não se levando em consideração a necessidade de renovação dos meios de lidar com a problemática criminal, buscando abarcá-la como um todo, e não somente após a manifestação do fenômeno criminal.

³⁴ Carlos Alberto Baptista alude que “O sistema penal é a forma mais violenta de controle social institucionalizado – *controle social punitivo institucionalizado* – pois, diferentemente das esferas civil e administrativa, incide sobre um bem fundamental do ser humano, de maior hierarquia depois do bem vida – a liberdade – o qual só pode ser relativizado em situações tais que justifiquem essa intervenção.” (BAPTISTA, 2007, p. 220-221)

Insta ainda salientar que, assim como prega a intitulada "novíssima defesa social", já exposta, não há como dissociar a eleição de uma política criminal sem políticas sociais que a sustentem. O sucesso daquela, apenas pode ser alcançado por meio desta; e é somente através de uma política social bem eleita, forte e eficiente que se consegue atingir os objetivos da política criminal.

Em um sopesamento de valores buscando a efetividade das medidas propostas, políticas sociais que invistam em setores essenciais da sociedade são fundamentais para a reestruturação das instituições vigentes. Basilar são formulações engajada com a realidade social fática que propiciem a completa visualização do fenômeno criminal.

O sucesso da política criminal apenas pode ser alcançado por meio de políticas sociais engajadas; de forma que somente através de políticas sociais eficientes é que se atingem os objetivos da política criminal.

Reflexões para a concepção de um sistema jurídico-penal vivo e mais próximo dos anseios populares, das garantias constitucionais e de uma adequação legislativa apropriada à realidade social de todos os cidadãos é fundamental.

Ao tratar da legitimidade das escolhas quanto uma política criminal engajada, as aspirações sociais constantes no seio da sociedade civil devem sempre fundamentar toda e qualquer decisão política em seus mais diversos setores; o que possibilita uma política criminal com uma visão mais integrada do seu campo de ação; uma vez que observará o fenômeno criminal de forma engajada com a realidade social,

Atualmente, temos um sistema penal que complementa a manutenção da verticalização da ordem social, que atua desde a ocorrência de uma infração penal até a imposição de uma sanção para o infrator. Assim, segundo Luiz Fernando Kazmierczak, (2010, p.60) "Neste sistema, incluem-se tanto a atividade do legislador ao alencar os comportamentos mais graves ao corpo social e tipificá-los como delito, quanto da policiais, dos juízes, ministério público, advogados e demais funcionários ligados à sua administração." que legitimam esse mecanismo tal qual ele se encontra; uma vez que continua-se optando por uma atuação repressiva ao invés de assumir um viés preventivo, sendo este último capaz de diminuir a necessidade de posteriores intervenções do sistema penal no seio de uma sociedade que se vê tolhida de uma série de direitos fundamentais que deveriam ser garantidos a todos os cidadãos e não o são.

Cabe novamente trazer a baila, como já exposto, nas palavras de Eugenio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli que:

A defesa social é criada por aqueles que detêm o poder de confeccionar as leis, impondo aos demais coativamente a submissão a elas fazendo com que o Estado exerça, através do Direito Penal, um *controle social punitivo institucionalizado*. (ZAFFARONI, PIARANGELI, 2004: p. 63).

Posto isto e, conforme já anteriormente tratado, nas precisas lições de Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli “é papel da Política Criminal analisar e eleger bens a serem, jurídico e penalmente tutelados, traçando diretrizes e caminhos para efetivar tais tutelas” (2004. p. 71). Assim, mais uma vez reafirma-se que é necessário que isso tudo seja feito de forma engajada com a realidade social fática, criticando os valores e os caminhos já eleitos e visando aperfeiçoá-los segundo as legítimas aspirações sociais de um sistema penal ‘vivo’ mais humano e igualitário para todos.

Uma percepção penal nos limites da dignidade humana faz-se necessária para a diminuição dos efeitos da exclusão social, de forma que, ao mesmo tempo em que se deve-se endossar e expandir a legitimidade do sistema de justiça criminal, é também essencial que se acredite no seu aperfeiçoamento; o que fica amplamente facilitado por políticas públicas que antecedam a prática do delito, confortando o abismo social ainda existente, ensejador da criminalidade aparente ocasionada pela ausência de Estado social. Para que isso seja faticamente efetivado, não há como dissociar a política criminal das políticas sociais que investem em setores essenciais da sociedade.

Sempre devemos ter em mente que a política criminal, como um todo, não deixa de ser parte da política geral; e como tal, deve ser entendida dentro desses limites, não devendo ser objeto de manutenção das estruturas vigentes, mas uma formulação engajada que propicie a completa visualização do fenômeno criminal.

O sucesso da política criminal apenas pode ser alcançado por meio de políticas sociais engajadas; devendo o atual modelo penal tradicionalmente imposto ser revisto.

A revisão dos aparatos normativos deve ser realizada visando uma constante reconstrução dos direitos e garantias fundamentais. Estes são aspectos democráticos do nosso Estado de Direito que devem possuir efetividade de fato na consolidação uma política criminal engajada e efetiva.

Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrionuevo Fabretti propõem que:

Entre as várias tendências apresentadas para a reforma do sistema penal, no sentido de operar uma redução da intervenção punitiva do Estado, normalmente encontram-se os seguintes processos: Descriminalização³⁵, Despenalização³⁶ e Diversificação³⁷. (2010, p. 163)

A respeito de tais mecanismos de redução da intervenção punitiva do Estado trazidos por Smanio e Fabretti, não entraremos em maiores detalhes pois, apregoa-se antes mesmo do aperfeiçoamento dos aparatos penais mencionados – que certamente demonstra-se fundamentais – a efetivação de medidas não penais que ratifiquem a intervenção subsidiária do Direito Penal a níveis estritamente necessários, somente quando as demais formas de controle social disponíveis nos demais ramos do ordenamento jurídico não forem suficientes no tratamento preventivo da problemática criminal.

Assim, o ponto inicial pelo qual devemos começar a encarar a problemática atual de nossa sociedade, sem sobrecarregar o controle social desenvolvido pelo sistema penal, é a concretização de direitos basilares, como saúde, educação, saneamento básico, emprego, moradia dentre tantos outros problemas estruturais que merecem cauteloso tratamento, vez que afligem diretamente o corpo social das estruturas normativas vigentes que os conclamam.

Não há que se apelar para mecanismos repressivos, atuando na manifestação do problema, quando o Estado permite o desencadeamento do conflito social por não oferecer condições basilares de uma vida digna a todos os cidadãos. Retornando às discussões acerca da redução da maioria penal, para ilustrar a problemática, não se pode pretender responsabilizar cada vez mais cedo menores infratores quando não lhes é oferecido um desenvolvimento sadio e inclusivo nesse período.

Somente se pode falar em segurança social e em uma política criminal eficiente quando se encontrem garantidas, pelo menos, as condições mínimas necessárias para uma vida digna. Caso contrário, quaisquer medidas de política criminal serão apenas paliativas, sendo, dessa forma, mera tentativa de contenção das consequências de políticas sociais inexistentes ou ineficazes.

³⁵ “A Descriminalização é a renúncia formal do Estado em punir penalmente determinada conduta.” (SMANIO, FABRETTI, 2010, p. 164).

³⁶ A Despenalização, conforme apregoa Smanio e Fabretti, trata de uma forma de atuação das penas e/ou adoção de alternativas penais, visando evitar penas privativas de liberdade de curta duração. (2010, p. 164).

³⁷ “A Diversificação é a possibilidade legal de suspensão do processo penal em determinado momento para que se alcance a solução do conflito de forma não punitiva.” (SMANIO, FABRETTI, p. 165).

2.3.2. Busca de Novos paradimas Gestores da Segurança Pública e a “Síndrome da Rainha Vermelha”

Neste ponto da pesquisa, interessante demonstra-se debruçarmo-nos, mais a fundo, na expressão inicialmente cunhada como “efeito Rainha Vermelha” que tem como pano de fundo a passagem do clássico infantil “Alice no País das Maravilhas” – anteriormente já trazido na introdução do presente capítulo – que se faz pertinente também para ambientar o atual ‘estágio da arte’ em que se encontra a segurança pública brasileira.

Mias uma vez, contextualiza-se que tal expressão foi inicialmente criada pelo biólogo americano Leiggt Van Valen, para designar o princípio da “mudança zero”, e posteriormente adaptado no campo da segurança pública por Marcos Rolim como a “síndrome da Rainha Vermelha”, que ilustraria o fato de que, mesmo quando os esforços policiais são desenvolvidos em sua intensidade máxima, redundam em lugar nenhum devido ao modelo reativo adotado.

Trazendo a baila tal cenário selecionado para ambientar o tratamento da prestação do serviço de segurança pública; ele se utiliza de uma famosa passagem de Alice no País das Maravilhas para cunhar tal expressão, já trazida no epílogo de abertura do presente capítulo. Vejamos:

Uma passagem bastante conhecida de através do espelho, de *Lewis Carroll*, relata o episódio do encontro de Alice com a Rainha Vermelha em um cenário bucólico que evoca a imagem de um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto. Essa passagem deu origem ao que Richard Dawkins (em *O relojoeiro cego*), a expressão “efeito Rainha Vermelha”, cunhado pelo biólogo americano Leigh van Valen para designar o princípio de “mudança zero” na taxa de êxito alcançado independentemente do progresso evolutivo, por exemplo quando o predador e a presa evoluem na mesma proporção e ritmo de tal forma que os melhoramentos alcançados por um e por outro se “anulam”. (ROLIN, 2006, p.37)

Dessa forma, Marcos Rolim ao se aproveitar dessa sugestão para cunhar a expressão “Síndrome da Rainha Vermelha” emprega seus reflexos também na seara da segurança pública nacional e demonstra ser terreno fértil para os estudos desse serviço público, ao qual apregoa-se a necessidade de desvinculação do modelo clássico reativo já a tanto tempo utilizado para a adoção de novos paradigmas eficazes no tratamento da problemática social vigente.

Assim, baseado nessa passagem bastante conhecida do clássico infantil, “Alice no País das Maravilhas”, em que o *Lewis Carroll*, relata o episódio do encontro de Alice com a Rainha de Copas num cenário bucólico em um imenso tabuleiro de xadrez a céu aberto, no qual a menina passa a correr em uma velocidade crescente, cada vez mais intensa.

Nesse episódio selecionado, Alice corre cada vez mais rápido e mais rápido, até chegar a exaustão, quando, então, para para respirar e, ao olhar a seu redor, fica muito surpresa ao perceber que continuava exatamente em baixo da mesma árvore ao lado da Rainha de Copas, mesmo tendo corrido incessantemente o tempo todo; de forma que a menina encontra-se cercada exatamente por tudo que a rodeava anteriormente.

Ao expressar sua indignação em relação ao ocorrido; a Rainha gargalha com a surpresa da garota e a perguntar, sarcasticamente, se ela esperava outra coisa; momento no qual, a rainha afirma a Alice que lá – no “país das maravilhas” – é necessário correr o máximo possível, para continuar exatamente no mesmo local.

E tal sistmática de operação também é aplicável a segurança pública brasileira, que ao insistir nos mesmos modelos gestores – ainda que veladamente fingindo alterá-lo –, trabalha em sua intensidade máxima, para, no máximo, continuar afereindo os mesmo resultados, e prosseguindo exatamente onde se encontra.

É neste contexto que Marcos Rolim se aproveita dessa sugestão para cunhar a expressão “Síndrome da Rainha Vermelha”, empregando seus reflexos também na segurança pública nacional.

Ele afirma que essa passagem poderia descrever perfeitamente a situação produzida pelo modelo reativo de policiamento, em que os esforços policiais, mesmo quando desenvolvidos em sua intensidade máxima, costumam redundar em “lugar nenhum”, em um cotidiano no qual as intervenções pela prestação do serviço de segurança pública, ocorrem tão somente quando o crime já aconteceu, oferecendo aos policiais uma sensação sempre renovada de imobilidade e impotência.

No cenário do atual “estado da arte” em que se encontra a política de segurança pública nacional, os operadores da área da segurança “correm e correm” para permanecerem exatamente onde estão, ou seja, exatamente diante das mesmas perplexidades e temores de outrora, ainda que desempenhem sua função em intensidade máxima e próxima à exaustão.

Mesmo a própria visão que possuem de si mesmos e de seu trabalho é permeada por uma certa sensação de ‘inutilidade’ que passa a definir o próprio espírito

objetivo do policiamento contemporâneo ao reconhecer a sua baixa produtividade frente aos resultados obtidos com as providências adotadas, que estão ao alcance deles, diante das limitações do sistema.

Almejando novos paradigmas, este mesmo autor propõe direcionar os holofotes para a prevenção e exprime que:

A intervenção racional das forças policiais, em parceria com entidades da sociedade civil, pode alterar várias das condições que são preditivas do crime e da violência. Por conta disso, o ponto central desse novo modelo deve ser a prevenção. (ROLIN, 2006, p.65)

Tendo como pressuosto o clássico modelo jurisdicional e suas limitações, frente ao abarrotamento em que se encontra, importante faz-se a defesa da coexistência entre princípio da inafastabilidade da jurisdição e equivalentes jurisdicionais que melhor operacionalizem o sistema a fim de um acesso efetivo a uma ordem jurídica justa – não circunscrita tão somente ao acesso ao Poder Judiciário. Vejamos:

Cumpramos observar que o Poder Judiciário tem um papel relevante e de fundamental importância na ampliação do acesso à justiça para a maioria da população brasileira. Entretanto, não é a única instituição responsável por essa tarefa. A fim de garantir que o direito de acesso à justiça alcance o maior número de pessoas – de forma concreta e efetiva – devemos pensar na elaboração de uma estratégia de atuação que conte com o envolvimento de instituições judiciais e não judiciais. Dito de outro modo: uma atuação institucional plural. (ALMEIDA, 2012, p.96)

O Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário – constitucionalmente consagrado no artigo 5º, inciso XXXV –, mediante a expansão do entendimento constitucional da garantia fundamental de acesso à justiça, visa garantir que todos tenham direito não tão somente de acesso ao Poder Judiciário, mas também a ver seus conflitos solucionados da maneira mais eficaz possível, possibilitando acesso a uma ordem jurídica justa; sendo, dessa forma, necessário que seja proporcionado às partes meios eficientes para a resolução de seus conflitos.

É neste contexto que almeja-se a disseminação dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos – ou equivalente jurisdicionais –, como modo de melhor operacionalizar o sistema para o adequado tratamento de conflitos, buscando uma efetiva satisfação para todas as partes de um litígio através do fomento a uma política pública de tratamento adequado de conflitos, concluindo-se, assim, que tais métodos alternativos são, teleologicamente, expressão do acesso à justiça enquanto direito fundamental previsto na

Constituição Federal e, portanto, merecedores de aprimoramento em homenagem ao princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Assim, embora seja incontestável os benefícios que foram conquistados após o monopólio da justiça pelo Estado, também é fato que o Poder Judiciário mostra-se cada vez mais sobrecarregado e despreparado para solucionar a quantidade exorbitante de conflitos levados aos tribunais diariamente.

Em decorrência disso, os mecanismos alternativos de solução de conflitos mostram-se cada vez mais adequados à realidade jurídica brasileira. Vem com o objetivo de auxiliar na pacificação social, intento principal do Direito. E se cumprem o intento principal, não importam se são manejados pelo Estado ou não.

Diante do exposto, Ada Pellegrini Grinover aclara:

Logo se percebeu, porém, que o Estado não seria capaz de dirimir toda a massa de controvérsias levada aos tribunais. E voltou a renascer o interesse para as modalidades não jurisdicionais de solução de conflitos, tratados como meios alternativos de pacificação social. Ganhou corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, se torna irrelevante que a pacificação se faça por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes e justos. (2007, p. 14).

E ainda segue afirmando que “cresceu a percepção de que o Estado tem falhado na sua missão pacificadora, que tenta realizar por meio da jurisdição e através das formas do processo.” (GRINOVER, 2007, p. 14).

Dessa forma, diante da incapacidade do Estado em cumprir seu papel de forma satisfatória, não pode exigir que continue sendo o único órgão responsável por solucionar os conflitos da sociedade. O Poder Judiciário deve apoiar métodos que auxiliem em seu trabalho, e que não ferirão referido princípio. E esses métodos, são os chamados mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Os mecanismos alternativos de solução de conflitos podem ser considerados nas palavras de Ada Pellegrini Grinover (2007) como “equivalentes jurisdicionais”, pois são incentivados e instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça, como órgão integrante do Poder Judiciário.

Além disto, compreende-se que princípios são conceitos abertos, que possuem aplicabilidade dentro de casos concretos. Diferentemente das leis que são noções fechadas e limitadas, os princípios são as linhas mestras de todo o ordenamento jurídico, e devem evoluir e se adequar a realidade social atual.

Isto posto faz-se necessário a adequação mesmo do Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário à realidade jurídica nos dias de hoje. Tal princípio deve se emoldurar as necessidades do Estado e da sociedade, que se encontram a mercê de uma crise cada dia perigosa.

Doravante, reafirma-se, novamente, como pressuposto para uma melhor operacionalização do sistema que a atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo judiciário – via de regra, tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais – tem acarretado o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado as pessoas a aplicarem suas próprias justiça.

Neste contexto, Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 19) faz pertinente questionamento para reflexão ao indagar a razão da utilização sempre centrado na via judicial como via predominantemente eleita, quando o efetivo acesso a justiça e a direitos deve passar por uma revolução democrática da justiça que leve a sério tais direitos. Em suas palavras:

Por que razão estamos hoje centrados na ideia do direito e do sistema judicial como fatores decisivos da vida colectiva democrática, no desenvolvimento de uma política forte e densa de acesso ao direito e a justiça, enfim, na ideia de levar a sério o direito e os direitos? (SANTOS, 2011, p. 19)

E, nessa toada, Rodolfo de Camargo Mancuso (2014, p. 62), explicita que é preciso “dessacralizar o acesso à justiça”, entendendo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas alternativas de solução de conflitos.

Interessantíssimo também pontuar que “O movimento *Alternative Dispute Resolution* (ADR) originou-se nos Estados Unidos, entre as décadas de sessenta e setenta, período em que as atenções se voltaram para formas de resolução de conflitos que tinham por base a comunidade e não apenas o aparato estatal de realização da justiça.” (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2003, p. 32) e acrescentam ainda os autores:

Essa foi uma década dominada pelo renascer do interesse pela vida em comunidade e pela respectiva justiça comunitária; pelo reconhecimento da insuficiência dos mecanismos tradicionais para dar resposta aos novos desafios de uma sociedade de consumo; pela desvalorização do conceito profissional de justiça em detrimento da autocomposição. (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2003, p. 32)

Tais práticas devem ser estimuladas, uma vez que contribuem para a resolução de conflitos de maneira simples, rápida e com um custo menor. E devem elas ser amplamente disseminada, uma vez que métodos autocompositivos contribuem para a resolução de conflitos de maneira eficiente, uma vez que tais mecanismos de solução de controvérsias são uma alternativa complementar à via judicial, limitando-se a tratarem dos direitos ditos disponíveis; e demonstram com isso, que para uma adequada pacificação social, cada tipo de conflito possui um método alternativo que pode melhor se adequar aos interesses das partes – donde se justifica a proposta trazida nesse tópico almejando a busca por novos paradimas gestores da segurança pública, que agora passa-se a ventilar.

3. POR UMA CULTURA DE PAZ: PROPOSTAS DE NOVOS PARADIGMAS CONSENSUAIS GESTORES DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA E O EMPODERAMENTO SOCIAL DA POPULAÇÃO

“Justiça perfeita é algo tão improvável de existir como qualquer outro serviço perfeito. Implementar uma justiça perfeita de cima para baixo parece ser uma missão impossível. Melhorar a justiça a partir da base por meio do empoderamento dos clientes e pelo estímulo aos empreendedores de justiça para que inovem seus serviços legais é uma abordagem mais realista. Fazer isso acontecer será uma questão de trabalho árduo e de processos sagazmente organizados de tentativa e erro, apoiados pelas ciências sociais. Essa é a inovação que nós pensamos que a abordagem pelo empoderamento legal pode trazer.”

Maurits.Barendrecht
Maaïke deLangen

3.1. A Participação Social como Fator Interativo na Construção da Segurança Pública

No cenário nacional, através da compreensão da formação histórico-cultural do Estado brasileiro, já se consegue avaliar os desdobramentos de institutos democráticos no que tange à segurança e à violência, possibilitando o auxílio à compreensão do atual estado da arte em que se encontram as instituições de participação social na seara da segurança pública presentes no país.

Assim, ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, prontamente consegue-se aferir a ausência de tradição associativa e participativa da população brasileira nos deslindes da nação. Isso porque no Brasil, tradicionalmente, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” instituídos, mediante a ausência de memória associativa e participativa da população.

Entretanto, já temos indícios de que a participação social na área da segurança pública pela sociedade brasileira começa a engatinhar, com iniciativas como as dos

Conselhos de Segurança Pública, que oportunizam o acompanhamento da gestão de políticas públicas voltadas para este fim.

Devemos sempre lembrar que a prática de um crime que fere a ordem social, significa uma conduta lesiva de repercussão muito mais abrangente do que as partes envolvidas no conflito. Nas palavras de Rosimeire Ventura Leite (2011, p.59) “a conduta lesiva traz prejuízos para o autor do fato, a vítima e a comunidade, representando uma situação de desequilíbrio e não apenas uma ofensa ao Estado.”, donde se faz de suma importância a participação popular nos deslindes da gestão da segurança pública – ainda que circunscrita a uma atuação comunitária – ,para o reestabelecimento do equilíbrio na vida social.

Assim, um esboço da participação popular no contexto histórico brasileiro, leva-no à compreensão da evolução das políticas de segurança pública no Brasil, frente ao autoritarismo do Estado. Dessa forma, primordial demonstra ser a realização de uma análise sobre as experiências de participação social na área da segurança pública enveredando nos processos que a sociedade brasileira tem experimentado nesta direção e examinando como a população tem se preocupado com o acompanhamento das políticas públicas voltadas a este fim; de forma que tem crescido o número de autores que têm se dedicado a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno com formas distintas de consolidação da democracia.

Seguindo essa diretriz, a realização de um estudo sobre experiências de participação social na área da segurança pública requer uma análise – ainda que breve – sobre o processo de formação histórico-cultural do Estado brasileiro, bem como seus desdobramentos no que tange à segurança e a violência, possibilitando a compreensão do estado da arte das instituições de participação social na seara da segurança pública presentes no país, e, em especial, os conselhos comunitários.

Como recorte histórico, adotamos como ponto de partida que “Os estudos relacionados ao advento dos movimentos sociais no Brasil revelam, de uma maneira geral, que apenas os anos 70 e, mais significativamente, os anos 80, representaram o ressurgimento da sociedade civil frente ao autoritarismo do Estado” (GOHN, 2003, p. 16), intensificando-se a produção acadêmica acerca dos movimentos sociais apenas no início dos anos 80.

Acrescenta-se ainda que no processo de democratização brasileiro, alguns traços do Estado autoritário ainda demonstram-se resistentes às mudanças do Estado democrático de direito; de forma que poucas alterações foram implementadas em relação à

sistemática penalizadora pós-ditadura, de forma que a reimplantação dos direitos sociais não tiveram efetiva participação popular, apesar de seu clamor por ela.

Assim, embora tenhamos consagrado um Estado democrático ainda engatinha-se na consolidação de institutos efetivamente participativos, e, no campo prático, ainda temos vários resquícios de um Estado autoritário, principalmente no que tange às questões relacionadas à segurança pública, como bem expõe Sérgio França Adorno:

No Brasil, a reconstrução da sociedade e do Estado democráticos, após 20 anos de regime autoritário, não foi suficientemente profunda para conter o arbítrio das agências responsáveis pelo controle da ordem pública. Não obstante os padrões emergentes de criminalidade urbana violenta, as políticas de segurança e justiça criminal, formuladas e implementadas pelos governos democráticos, não se diferenciam grosso modo daquelas adotadas pelo regime autoritário. Apesar dos avanços e conquistas nos últimos anos, traços do passado autoritário revelam-se resistentes às mudanças em direção ao Estado democrático de Direito. (ADORNO, 1996, p. 233)

Logo, cabe pontuar que em terras brasileiras, a ordem natural das coisas foi subvertida, de forma que os direitos sociais e políticos foram implementados de forma desconexa, uma vez que os direitos sociais começaram a ser implementados em período de supressão dos direitos políticos, tendo os direitos políticos sido reimplantados também de forma igualmente incoerente e passional.

José Murilo de Carvalho, em sua obra “Cidadania no Brasil”, muito bem expõe tal desconectividade entre direitos políticos e sociais no Brasil:

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. (CARVALHO, 2003, p. 219)

E prossegue o autor:

A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2003, p. 220)

Logo, ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, facilmente podemos aferir a ausência de tradição associativa e participativa no Brasil, como já

evidenciado em momentos anteriores. Isso porque, no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos e conclamados pelo Estado, constituindo ambientes “artificialmente” constituídos para expressarem as necessidades locais e vocalizarem as demandas dos cidadãos.

Importante ainda destacar a contribuição que a constituição cidadã de 88 teve como marco histórico no processo democrático brasileiro. Esta auxiliou sobremaneira as práticas participativas nas áreas de políticas públicas, sobretudo na saúde e começou a engatinhar no setor da segurança pública.

Traçando um cenário do quadro social que emoldurava o Estado brasileiro, temos que:

analisando o cenário político brasileiro, é possível identificar um real processo de democratização a partir de alguns indicadores, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período de abertura política em 1985; o restabelecimento de vários procedimentos democráticos formais e o surgimento de novas forças políticas; e a primeira eleição direta para presidente em 1989, evento que não ocorria desde 1960. (CARVALHO, 2003, p. 24)

Entretanto, vale ressaltar – e não se deve perder de vista – que a democratização das instituições no Brasil não se traduziu, entretanto, em cidadania para todos.

Isso porque a democratização das instituições políticas não gerou, automaticamente, a democratização dos direitos para os cidadãos, assim como não contribuiu para a resolução dos problemas econômicos mais graves tais como o desemprego e a desigualdade social, e, tampouco dos problemas sociais; observando-se ainda, não obstante, um agravamento da ameaça aos direitos civis com reflexos na segurança individual e pública, mediante o crescimento das várias formas de violência e criminalidade no Brasil.

Tal fato demonstra que a transição da ditadura à democracia, de forma lenta e gradual, não garantiu a discussão da natureza e dos objetivos das instituições do Estado.

Embora a Constituição de 1988 seja chamada de “Constituição Cidadã”; para muitos, apesar de termos passado por um processo de redemocratização lento e gradual nas décadas de 70 e 80, o sentimento presente entre os cidadãos é de que a democracia continua um sonho não realizado e de que as instituições não funcionam de maneira adequada.

Isso porque, como explicita Luciane Patrício Braga de Moraes (2009, p.11) a cidadania prenunciada em nossa Constituição Cidadã é incompleta e desigualmente distribuída. Ademais, acrescenta-se:

A desigualdade social é refletida nas instituições e na distribuição desigual dos direitos. Tal cenário configura-se como uma democracia sem cidadania ou, como definido por alguns autores, de cidadania incompleta ou não consolidada, cujos objetos são cidadãos incompletos ou meio-cidadãos. (MORAES, 2009, p. 07)

Assim sendo, embora não seja o Brasil um país autoritário, tampouco podemos considerá-lo um país, de fato, democrático.

Roberto da Matta (1997, p. 55) em sua obra “A casa e a rua”, salienta que no contexto brasileiro ainda não se cristalizou uma cultura da democracia, não existindo na sociedade brasileira uma solidificação das condições sociais, históricas, ideológicas, políticas, econômicas e simbólicas que obviamente conduzem àquilo que nós entendemos ser a democracia moderna.

Logo, depreende-se que mesmo após o processo de redemocratização, a política de segurança pública brasileira continuou sendo imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas, prosseguindo desarticuladas as esferas de poder da efetiva participação da sociedade na definição e estruturação das ações.

Fábio Konder Comparato (2005, p.78) afirma que se tornou comum enxergar a população como uma espécie de “menor impúbere”, de forma a evitar que esta participe direta e efetivamente do processo democrático, pois o mesmo é recorrentemente identificado como incapaz de manifestar a sua vontade; criando-se uma cultura de que o povo deve ser “permanentemente tutelado por aqueles que elegeu”

Neste mesmo sentido, no Brasil:

o público acaba sendo concebido como algo distante, fazendo com que as pessoas prefiram procurar outros canais, que não os tradicionais, caso desejem ter respeitados os seus direitos. O Estado, sob tal ponto de vista, nunca foi percebido como sendo o fruto dos interesses da coletividade, mas sim como um ente sempre disposto a conceder favores aos seus apadrinhados políticos. (CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2007, p.119)

Logo, no Brasil, é comum e recorrente confundir-se o que é “público” com o que pertence ao Estado, e não à toda sociedade, e sendo o público entendido como “estatal” ou “apropriado de maneira particularizada pelo Estado”, também passa a ser comum que a relação entre os indivíduos e a ‘coisa pública’ se configure como uma relação distanciada por parte da população como um todo.

Assim, acrescenta-se ainda que a existência de canais de comunicação são fundamentais para se estabelecer um diálogo com a população, embora estes não consigam, por si só, possibilitar a participação popular:

Além disso, o fato de haver um canal de participação para pensar coletivamente as questões públicas, não gera automaticamente participação, pois a matriz tuteladora do estado brasileiro, ainda patronal, demagógica e tutelar se faz presente na nossa cultura associativa. Mesmo admitindo a existência de espaços orgânicos, espontaneamente desenvolvidos a partir do engajamento dos cidadãos, o que se observa é que o Brasil não possui uma cultura de associativismo, fato que por si só já representa um entrave para a constituição de espaços onde a participação pode ser vivenciada e exercida. (MORAES, 2009, p. 14)

Os conselhos de políticas públicas são um passo significativo a avançar neste canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos da sociedade.

Nessa conjectura ainda é necessário um amadurecimento da gestão democrática a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade:

É preciso reconhecer que temos avançado consideravelmente na direção do exercício de uma participação efetiva dos cidadãos e na constituição de espaços onde este fenômeno seja possível. No entanto, o que temos observado também é a necessidade de um amadurecimento contínuo, de modo que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado. (MORAES, 2009, p. 16)

Acrescenta-se que, no que tange ao campo da segurança pública, esta ainda encontra-se engatinhando em termos de participação popular. Neste setor, os processos alcançados com a Constituição de 1988 em seu artigo 144 – que assevera ser a segurança pública “dever do estado, direito e responsabilidade de todos” –; não chegou a incorporar a participação popular como requisito fundamental, sendo esta ainda considerada como algo meramente acessório.

Deste modo, pertinente faz-se pontuar o surgimento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), como um dos primeiros passos para uma política nacional e democrática de segurança, uma vez que este possui como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública; sendo voltada estrategicamente para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade. Neste mesmo sentido, temos::

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29)

Em seguida, o Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado pelo governo federal para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil – apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública.

Através dele, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição Cidadã, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo.

Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia, pois, “[...] na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania” (FREIRE, 2009, p. 107), o que pode ser apontado pela própria comunidade atingida por tais males, uma vez que abre-se espaço para a participação popular.

Assim, os conselhos de segurança pública destinam-se a transformar essa realidade e aliar a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

Entretanto, interessante ressaltar que, mesmo os conselhos sendo denominados de “comunitário” em sua nomenclatura, é muito comum que os mesmos representem conselhos criados por força ou iniciativa dos Estados, e não por iniciativa de alguma associação da sociedade civil.

E acrescenta-se:

Vale destacar também uma boa representatividade dos conselhos estaduais de segurança, uma vez que 10 dos 27 estados responderam à pesquisa afirmando que são possuidores de conselhos estaduais, que na maior parte das vezes são executivos e deliberativos, no lugar do caráter (em tese) consultivo dos conselhos comunitários de segurança. (MORAES, 2009, p.30)

Isso reafirma a ausência de tradição associativa e participativa da população, valendo destacar novamente que, na realidade social brasileira, desde os primórdios, é

bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado e “artificialmente” constituídos.

Sobre tais espaços constituídos como “ambientes artificiais” vale trazer a ressalva de Zygmunt Bauman que alerta para a impessoalidade que tais espaços trazem em si, dificultando o diálogo consensual para a composição dos conflitos, o que demonstra ser, muitas vezes, um dos maiores entraves para a participação popular nas políticas públicas:

Num ambiente artificialmente concebido, calculado para garantir o anonimato e a especialização funcional do espaço, os habitantes da cidade enfrentaram um problema de identidade quase insolúvel. A monotonia impessoal e a pureza clínica do espaço artificialmente construído despojaram-nos da oportunidade de negociar significados e, assim, do *know-how* necessário para chegar a um acordo com esse problema e resolvê-lo. (BAUMAN, 1999, p. 53)

Assim, tal ausência de tradição participativa dos brasileiros – que, quando possuem espaço para tal, estes são concedidos pelo próprio Estado e não reivindicados e conquistados pela população –, demonstra a deficiência da participação popular na escolha das políticas públicas a serem eleitas para a consolidação de uma gestão democrática, que, dessa forma, ainda é bastante rudimentar no Brasil em quase todos os setores e não só nas políticas de segurança pública; embora tal pesquisa demonstre o início de uma caminhada nesse sentido através da prática de novos paradigmas democráticos, tal qual os conselhos comunitários.

Acrescenta-se a essa informação o fato de tais estruturas mínimas poderem estar – e na maioria das vezes estão – atreladas às próprias secretarias estaduais de segurança pública e aos programas da Polícia Militar de policiamento comunitário, reafirmando-se, assim, os espaços para participação popular concedidos pela própria estrutura estatal, e não de fato conquistados pela sociedade civil brasileira. Assim, temos:

é possível que tal estrutura esteja em diálogo com as coordenações ou coordenadorias presentes ou nas secretarias estaduais de segurança pública, ou nos programas de policiamento comunitário das Polícias Militares. Vale considerar também que a secretaria executiva do conselho de segurança pública pode estar vinculada às associações de moradores já existentes e cujo papel tem sido fazer o diálogo entre a comunidade e os órgãos governamentais. (MORAES, 2009, p.33)

E, com isso, novamente traz-se a tona o fato de que do protagonismo do Estado brasileiro está presente inclusive na organização dos espaços direcionados à

participação social da coletividade mediante a ausência de memória associativa e participativa da população.

Por todo exposto, é que toda a compilação de dados trazidas em relação aos conselhos comunitários de segurança pública no Brasil – sob a ótica da participação popular e buscando reflexos de um novo paradigma da democratização na segurança pública brasileira –, também alinham-se às conclusões de Fernando de Brito Alves (2013, p. 118-119) ao tratar da construção histórico discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental, na busca de uma teoria da democracia adequada aos países de modernidade tardia.

Isso porque, muito bem se encaixa, nesse diapasão, a afirmação de que “na periferia do sistema, as questões predominantes ainda estão associadas ao pleno exercício de direitos civis e sociais, que devem ser construídas a partir do modo de vida daqueles que são os destinatários principais desses direitos na contemporaneidade” (ALVES, 2013, p. 119), e tal sistemática reflete-se nos novos paradigmas para a democratização da segurança pública através dos conselhos comunitários de segurança pública, pois em um país de democracia incipiente como o Brasil, é fundamental a abertura de espaços para a participação popular para que os principais destinatários dessas políticas possam participar da sua elaboração.

É a partir das necessidades, das carências, e das peculiaridades intrínsecas de cada comunidade que devem partir o planejamento das políticas de segurança pública a serem implementadas para atender às demandas pleiteadas.

Alinhados a essas demandas, os conselhos comunitários de segurança pública destinam-se exatamente, em última estância, a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

Conclui-se assim que a ordem de constituição dos direitos no Estado brasileiro teve impacto direto na nossa ausência de tradição associativa e participativa uma vez que no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação – com algumas exceções – sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” construídos para se expressarem as necessidades locais e vocalizarem as demandas dos cidadãos, sem sua efetiva participação.

Exemplo disso é que, mesmo os conselhos sendo denominados de “comunitário” em sua nomenclatura, é muito comum que os mesmos sejam instituídos por força ou mesmo por empreendimento dos Estados, e não por iniciativa de alguma associação da sociedade civil. Tal fato pode ser aferido quando verificamos que importantíssimo passo nessa direção somente foi dado a partir do ano de 2002, com a criação do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que teve grande importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de um incremento no advento dos conselhos de segurança pública no Brasil uma vez que, para que isso ocorresse, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), condicionando a sua distribuição à implantação de tais conselhos.

Somente após esse fato, a difusão e o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública com a representatividade de líderes locais que se dispõem a participar de suas reuniões, passaram a ser uma realidade nos mais diversos cantos do país.

Depreende-se assim que, mesmo após o processo histórico de redemocratização, a política de segurança pública brasileira continuou sendo imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas; prosseguindo desarticuladas as esferas de poder da efetiva participação da sociedade na definição e estruturação de suas ações até o advento de tais conselhos.

Não obstante a existência de canais de comunicação instituídos pelos conselhos comunitários de segurança pública seja fundamental para se estabelecer um diálogo com a população, estes não conseguem, por si só, possibilitarem a participação popular. Nesse sentido, tal aproximação é importantíssima e propiciará maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados no campo da segurança pública, sem descuidarmos do fato de que ainda é necessário um amadurecimento contínuo, para que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado, também no setor da segurança pública brasileira.

Deve-se reconhecer, portanto, que os conselhos comunitários de segurança são um avanço significativo na instituição destes canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos das políticas públicas de segurança.

Destarte, essa conjuntura permite aferir transformações positivas e significativas no atual cenário, bem como a sinalização de um conjunto de instituições no campo das políticas de segurança pública – sobretudo as instituições policiais –, que passaram a construir uma relação diferenciada com a população protagonizado pela filosofia do policiamento comunitário, que influem sobremaneira na sistemática e na dinâmica da democratização da segurança pública nacional através dos conselhos de segurança pública brasileiros.

Fica evidenciado, dessa forma, a ausência de memória associativa e participativa da população brasileira que historicamente, de uma forma geral, não atuou ativamente, nem tampouco protagonizou o deslinde das decisões de impacto nos rumos da nação. Dessa forma, embora formalmente desfrutemos de uma democracia, materialmente esta ainda é incompleta, o que reflete na passividade da população em participar nos rumos da eleição de políticas públicas adequadas que sejam aptas a tratarem dos problemas atinentes à suas próprias realidades sociais fáticas; e, no campo da segurança pública, demonstra ser essencial a participação popular para a identificação e a resolução dos problemas que afligem e atingem o seio de dada comunidade.

3.1.1. Reflexos do Paradigma da Democratização na Gestão da Segurança Pública Brasileira

Inicialmente, cabe pontuar que a consolidação de institutos democráticos, tem ganhado cada vez mais espaço no cenário científico nacional havendo ressonante preocupação dos autores com tal assunto, que passaram a se dedicar e a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno avaliando como os mais diversos contextos têm vivenciado formas distintas de consolidação da democracia.

Assim, partindo da análise realizada em tópicos anteriores, acerca das experiências de participação social na área da segurança pública; enveredamo-nos nos processos que a sociedade brasileira tem experimentado nesta direção; aferindo, com isso, como a população tem se preocupado com o acompanhamento das políticas públicas voltadas a este fim; de forma que tem crescido o número de autores que têm se dedicado a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno com formas distintas de

consolidação da democracia, e os conselhos comunitários de segurança pública, tem demonstrado ser um espaço interessante para tal.

Como amostragem do paradigma da democratização na segurança pública brasileira, podemos trazer os conselhos comunitários de segurança pública, já prelecionado anteriormente.

No que tange à magnitude dos conselhos comunitários de segurança pública, estes pretendem, como fim último, que as questões de segurança sejam tratadas junto com a população tanto na definição de quais devem ser as prioridades da polícia, como nas estratégias de policiamento e intervenções do poder público que elas querem ver implementadas, passando a opinar ativamente sobre tais primazias.

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p. 107).

Busca-se assim, o aumento do número de atores envolvido na pacificação social e na resolução de conflitos, através da ampliação das oportunidades para se discutirem e identificarem as origens dos problemas; partindo da premissa de que a identificação e a solução dos problemas relacionados à violência numa dada localidade devem ser compartilhadas com a população e que a sua implementação, portanto, requer uma mudança do paradigma adotado passando a ocorrer o diálogo entre as instituições formais de controle da violência e a sociedade.

Assim, esse novo modelo integrado que congrega matizes do policiamento comunitário através de mecanismos complementares de gestão da segurança pública – por meio destes conselhos –, pode trazer benefícios substanciais tanto para a comunidade como para instituições estatais formais, como a polícia.

Entre os principais benefícios para a comunidade Júlio César Araujo Peres (2004, p. 33) aponta a redução do medo do crime; o mútuo respeito e confiança; a possibilidade de indicação das necessidades e prioridades da comunidade à polícia; o envolvimento na solução dos próprios problemas; a redução das tensões com a polícia; maior movimento das forças do bairro.

Neste mesmo sentido, Baylei e Skolnick (2006, p.93) ainda acrescentam a prevenção do crime, maior atenção e responsabilização da autoridade policial para com os membros da comunidade e o encorajamento de esforços para recrutar cidadãos para o “trabalho policial” preventivo, que passa a ser dividido com a própria comunidade.

Deste modo, reafirma-se que são atribuições dos conselhos de segurança pública auxiliar no planejamento das ações integradas de segurança pública, ajudando na definição de prioridades; servir de canal de diálogo entre a comunidade e as instituições de segurança pública; propor estudos e pesquisas sobre a violência e a dinâmica da criminalidade local; promover eventos comunitários, bem como debates, seminários, congressos, fóruns, palestras e capacitações aos membros do conselho e à comunidade, dentre outras.

Passa-se assim a trazer as atribuições dos Conselhos de Segurança Pública, sistematicamente elencadas conjuntamente com os percentuais de sua ocorrência nos conselhos que fizeram parte do pesquisa do Ministério da Justiça.

Sobre as atribuições dos conselhos previstas em lei, os maiores percentuais relacionam-se a atividades de: servir de canal de diálogo entre a comunidade e as instituições de segurança pública (89,7%), a promoção de debates, seminários, congressos, fóruns, palestras e capacitações aos membros do conselho e da comunidade (76,7%) e a auxiliar no planejamento das ações integradas de segurança pública, ajudando na definição de prioridades (76%), o que evidencia certo caráter deliberativo de seu trabalho. (MORAES, 2009, p. 36)

E sobre tais dados, acrescenta-se, ainda:

Atividades como receber e encaminhar às autoridades competentes petições, representações, denúncias ou queixas somam 75% e promover eventos comunitários somam 72,1%. É importante lembrar, no entanto, que esta pergunta solicitava que os responsáveis respondessem sobre as atribuições previstas em lei, não se traduzindo necessariamente nas atribuições de fato desempenhadas no dia a dia de suas atividades, dado que, como mencionado anteriormente, pode ser investigado através da análise das atas das reuniões e/ou do acompanhamento sistemático das reuniões dos conselhos. (MORAES, 2009, p. 36)

Adiciona-se a esse quadro a inexistência, até o presente momento, de uma sistematização mais contundente acerca da existência de uma organização central em relação aos conselhos de segurança pública – mais uma vez, como “amostragem” do paradigma de democratização na segurança pública nacional –, diversamente do que ocorre, por exemplo, com as políticas públicas comunitárias voltadas à saúde, que já encontram-se em um nível organizacional bem mais avançado. Neste sentido:

Ao contrário da política já adotada por alguns Conselhos Nacionais junto às instâncias análogas no nível local, em especial do Conselho Nacional de Saúde, que mantém uma base de dados sistematicamente atualizada (e *online*) que pode ser alimentada pelos conselhos locais, além de ser sua atribuição a definição dos parâmetros de atuação dos conselhos em nível nacional, no caso da segurança pública essa é uma realidade ainda a ser construída. (MORAES, 2009, p. 29)

Na pesquisa do Ministério da Justiça utilizada, ainda foi alvo de indagação que o tipo de atuação (se deliberativo, consultivo ou ambos) que os mesmos vinham desempenhando no conjunto de suas atividades e “O universo pesquisado permitiu identificar que a maior parte (59,6%) dos conselhos são, ao mesmo tempo, deliberativos e consultivos, afirmando estes serem responsáveis por, além da proposição de ações na área da segurança pública, a sua execução” (MORAES 2009, p. 30).

Entretanto, os dados coletados pelo Ministério da Justiça não foram capazes de revelar, contudo, a maneira pela qual os conselhos e seus participantes exercitam tal caráter deliberativo, persistindo a ideologia ainda dominante de que a maior parte dos problemas relacionados à segurança pública continuam a ser de responsabilidade única da polícia; o que deve ser alterado para a implementação de um sistema multiportas, em complementação ao clássico e estupestado modelo jurisdicional tão abarrotado de demandas, para uma melhor operacionalização do sistema.

3.1.2. Sistema Multiportas e Justiça Coexistencial

Novamente recorremos a afirmação de que a atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo judiciário, via de regra tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais, tem acarretado o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado pessoas a aplicarem suas próprias justiças.

Em decorrência disso, nesse momento, pertinente demonstra-se a promoção da disseminação dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflito como forma de garantia ao acesso à justiça e à ordem jurídica justa de forma a melhor operacionalizar o sistema, tendo em vista que o sistema Judiciário encontra-se visivelmente sobrecarregado e com problemas de difícil solução.

Propões-se, assim, a cumulação de possíveis soluções para esclarecer os conflitos da forma mais adequada e célere possível, através de uma “justiça coexistencial”, em

que o Judiciário e, complementarmente os mecanismos alternativos extrajudiciais de resolução de conflitos, caminhem lado a lado na busca da pacificação social.

Nesse mesmo sentido, Claudio Vianna de Lima preleciona:

Ao se focalizar esta forma de solução, fora do Judiciário, das divergências e pendências entre as pessoas, não se toma partido radical pró ou contra qualquer das indicações para dirimir conflitos e assegurar a paz social.

A idéia, ao contrário, é agrupar as soluções possíveis para utilização daquele que se revelar mais adequada, caso a caso, ao conflito a dirimir. (1994, p. 11)

Dessa forma, traz-se a tona a proposta de um sistema multiportas para melhor operacionalização dos meios de ativação da justiça para a adequada resolução de controvérsias.

Temos assim, que “multiportas” é um conceito baseado na oferta de métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos pelo judiciário. Esse sistema oferece recursos customizados, tendo sido alguns deles formatados para atuar preventivamente, resolvendo os conflitos durante a sua construção ou antes dela em tempo real (*just in time resolution*), de forma que convênios e parcerias com o poder público revelam que a promoção das ADRs (*alternative dispute resolution* – ou RADs (resolução alternativa de disputas)) pode e devem ser vistas como uma política pública de justiça não judiciária; ressaltando-se que o fato de não ser judiciária não quer dizer que não possua com o Judiciário nenhuma forma de relacionamento institucionalizado, muito pelo contrário.

Eduardo Cambi (2011, p.115) traz à baila que o combate e a negação de direitos por critérios meramente formais e tece críticas aos métodos de coerção e restrição de direitos, apregoando a valorização do conteúdo em detrimento do apego excessivo a forma em uma teoria crítica do processo, o que também pode contribuir sobremaneira com o proposto sistema multiportas em consonância com o direito pós moderno apregoado. Assim temos que:

Portanto, o direito pós-moderno combate a negação de direitos por critérios meramente formais, privilegiando o conteúdo em detrimento do apego excessivo a forma. Critica os métodos de coerção e restrição de acesso a direitos, baseado no império do rito, do procedimento, do acesso condicionado pela burocracia, que fazem com que o direito seja acessível tão somente àqueles que sobrevivem às armadilhas e as artimanhas criadas pelo sistema jurídico. (CAMBI, 2011, p.115-116)

Isso porque, diante de um Poder Judiciário cada vez mais moroso, devido ao excesso de processos (muitas vezes, de fácil resolução, mais que se delonga devido a todo o

formalismo do tramite legal), a insuficiência de funcionários, e os recursos em abundância, o que se aponta é que permaneça no Judiciário somente aquilo que não pode ser solucionado de nenhuma forma, por outro meio.

Ou seja, que permaneça no Judiciário apenas aquilo que trata de competência exclusiva deste Poder. Pois a partir do momento em que o Judiciário se responsabilizar por solucionar somente aquilo que obrigatoriamente é de sua atribuição, ocorrerá um desafogamento das vias judiciais. E com o número de processos reduzidos, conseqüentemente haverá uma prestação jurisdicional mais adequada, em um lapso temporal razoável. Passará a ocorrer uma relevante melhoria na qualidade da Justiça. Claudio Vianna de Lima:

O Judiciário aliviado do trabalho extra a que presentemente é submetido, renderá muito mais e melhor ao solver os conflitos de interesses que só a ele é dado solucionar, que não se podem resolver pelas mencionadas fórmulas alternativas. Haverá a desobstrução da Justiça, a celeridade suas decisões e a melhoria de sua qualidade. Porquanto justiça rápida é mais Justiça! (1994, p. 06)

No Judiciário permaneceria apenas conflitos relativos a direitos indisponíveis, vez que estes precisam ser tratados com maior zelo, pois não são transacionáveis, e as imposições de penas, que é de competência exclusiva da vida judicial. E essas são as questões que realmente demandam mais tempo, e um maior cuidado.

Já nas vias alternativas, em que há a prevalência dos Mecanismos Alternativos, se ocuparia por esclarecer conflitos de interesses disponíveis, e também aquelas situações em que a comunicação pode ser a melhor solução para o problema. Cuidaria principalmente de aborrecimentos relativos a direitos patrimoniais, e de situações que se encontrem com determinado ruído no diálogo. Assim:

O encaminhamento de questões relativas à divergência de interesses, ruídos de comunicação, dentre outras, podem encontrar melhor solução por outros métodos que não aqueles adversariais, originados no modelo público tradicional desenvolvido perante o Poder Judiciário. Com isso, o sistema como um todo pode cumprir o seu papel com maior eficiência e em tempo razoável, já que aquele modelo tradicional, qual seja, a forma adjudicada, ficam reservadas as causas mais significativas, que exijam o controle da legalidade nos casos de lesão ou ameaça de lesão a direito. (MEGUER; COSTA, 2012, *online*)

A proposta é propiciar alternativas ao demandante, para que encontre no Poder Judiciário ou nos Meios Alternativos, a solução que melhor se adéque ao problema

postulado. Para que após analisar as peculiaridades do caso, busque a saída mais propícia para a solução do litígio.

Para Guilherme de Almeida (2012, p. 100) a adequação às peculiaridades de cada conflito é que deve orientar a busca de “novas esferas” de justiça, nessa sistemática de um proposta de justiça coexistencial. Vejamos:

O que deve orientar a criação de novas esferas da justiça é a busca de uma “esfera” conveniente para determinado tipo de conflito. Conforme anteriormente afirmado, a criação dessas esferas pode integrar ou não a Reforma do Judiciário. Um exemplo da implementação de novas esferas da justiça – como uma estratégia de Reforma do Poder Judiciário – é a criação dos Juizados Especiais dos Aeroportos em agosto de 2009. (ALMEIDA, 2012, p.100)

O próprio exemplo citado dos juizados especiais dos aeroportos, demonstra que tais órgãos ao serem formados por uma equipe de funcionários e conciliadores sob a coordenação de um juiz, a qual tentará solucionar os conflitos – como os relacionados a violação, furto e extravio de bagagens; atraso e cancelamento de voos; *overbooking*; dever de informação e direitos do passageiro. – por meio de um acordo amigável adequado entre os viajantes e as companhias, que deverão manter um funcionário de cada companhia que estará sempre presente para registrar a queixa; de forma que, se não houver conciliação, o processo é encaminhado e redistribuído ao Juizado Especial Cível da comarca de residência do passageiro para prosseguimento e julgamento, buscando assim o tratamento mais adequado possível aos conflitos.³⁸

A respeito da Justiça Conciliatória pontua-se os resultados qualitativamente mais viáveis, de forma que “Há situações em que a Justiça Conciliatória (ou COEXISTENCIAL) é a mais apta a produzir resultados qualitativamente melhores do que os processos contenciosos, na medida em que se solvem divergências harmonizando e não acirrando os ânimos.” (LIMA, 1994, p. 26).

Assim, o intuito é o de oferecer outros meios, que não apenas o Judiciário para a solução do conflito. É importante que o postulante não se encontre limitado/obrigado a adentrar a um processo judicial; deve possuir ampla liberdade e opções de escolher por solucionar sua controvérsia pelo meio que achar mais justo, rápido, e adequado. Trata-se de

³⁸ Em complemento, a agência de notícias do CNJ esclarece que desde sua criação desses juizados, até 2011 (em notícia veiculada pela AASP), já haviam recebido aproximadamente mais de 10 mil reclamações, das quais 30% foram resolvidas por meio de acordo amigável entre as partes.

uma alternativa à via única da justiça estatal e ao juiz instituído pelo Estado para dizer o direito.

A principal característica da Justiça Coexistencial deve ser que ambos os métodos – tanto o judicial quanto o extrajudicial – caminhem em plena harmonia. Deve um auxiliar o outro na resolução dos conflitos, analisando sempre de que matéria trata-se o que foi postulado. Pois cada método possui uma especialização na solução de determinado assunto, podendo assim, fornecer uma solução mais adequada e efetiva. O método tradicional cuida dos direitos indisponíveis, enquanto os mecanismos alternativos se responsabilizam pelas questões relativas a direitos disponíveis.

Toda essa sistemática objetiva um único fim, que é garantir o Acesso à Justiça para todos, sem exceções.

O que pode ser assimilado diante do exposto, é que mesmo que haja a ampliação dos Mecanismos Extrajudiciais, o Poder Judiciário deve existir, e mais, deve possuir autonomia, independência e legitimidade, pois ainda é o “Sistema” base da Justiça. O que visivelmente percebe-se é que há a necessidade de mudanças neste órgão, vez que se encontra sobrecarregado diante do excesso de demanda, e do demasiado formalismo. Mas sua existência é indispensável, visto que referido órgão possui competência exclusiva em vários assuntos. Dessa forma:

Independente do estímulo que se dê aos meios alternativos, ou adequados, de resolução de conflitos, a preservação da legitimação, da autonomia e independência do Poder Judiciário é essencial para o regular funcionamento das instituições e para garantia dos direitos do cidadão. (MEGUER; COSTA, online)

Destarte, diante do relatado, o que conclui-se é que a existência do Poder Judiciário é indiscutível, e nele deve permanecer somente aquilo que não pode ser solucionado por outro método, ocorrendo um desafogamento e conseqüente melhoria na qualidade da justiça. E com relação aos Mecanismos Alternativos, estes vêm com o intuito de auxiliar a via judiciária. Deve-se, portanto, existir uma Justiça Coexistencial, que unida torne-se mais forte e mais justa.

Isso porque, ao olharmos criticamente para o sistema processualístico nacional vigente visando melhor operacionalizá-lo, devemos pensar criticamente não só no processo em si, mas também nos mais variados mecanismos de ativação da justiça para a adequada pacificação de controvérsias

Assim a emergência e a urgência de se olhar para o social – em detrimento de práticas excludentes e estigmatizantes – como fio condutor para a cidadania, traz consigo a necessidade de investimentos nas potencialidades das próprias comunidades para o desenvolvimento de programas de transformação social com vistas à inclusão.

Nesse sentido, Cappelletti (1992, p. 124), na tentativa de ilustrar as possibilidades de implementação dessa forma de justiça, afirma que a justiça coexistencial não deve ser exercida pelo juiz de direito, mas por pessoas da própria comunidade:

É óbvio que o êxito da justiça coexistencial dependerá em larga medida da autoridade do “conciliador”, uma autoridade que porém não deve ser a autoridade oficial do juiz – a potestas jus dicendi mas deverá ser antes uma autoridade social – moral, cultural, política em sentido amplo – a autoridade do amigo, do vizinho, de quem, em suma, se legitime a representar dado grupo ou comunidade. Ter-se-ão, pois, as mais diferenciadas espécies de mediadores ou conciliadores (ou de ombudsperson de bairro, de fábrica, de escola, de hospital, etc.). Não é por acaso que se fala também de “justiça social” e de “tribunais sociais”, exatamente para contrapô-los à justiça e aos tribunais “jurídicos” ou “oficiais”. (CAPPELLETTI, 1992, p. 124)

Dessa forma, a proposta de Cappelletti de uma “justiça coexistencial”³⁹ tem como objetivo principal a preservação da “convivência pacífica” e de um “bem mais duradouro”, sendo uma evidente aposta na constituição de novas esferas da justiça; em que Guilherme de Almeida (2012, p. 98) assevera não tratar-se de substituição da via jurisdicional:

essas novas esferas não devem substituir o Judiciário naqueles casos em que essa instituição deve ser considerada, como exemplo extremo: questões relativas aos direitos indisponíveis. Mas o que devem fazer tais novas esferas é realizar uma atuação experimental acompanhada pelo próprio Estado e a sociedade civil, com presença atuante e propositiva da universidade a fim de oferecer material e insumo para reflexão de todos da relevância dessas novas esferas. (ALMEIDA 2012, p.98-99)

Enfim, é neste mesmo sentido é que o presente estudo objetiva analisar a consolidação da “mediação comunitária de conflitos” como disciplina relevante para um

³⁹ *Multiportas* é um conceito baseado na oferta de métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos pelo judiciário. Esse sistema oferece recursos customizados, tendo sido alguns deles formatados para atuar preventivamente, resolvendo os conflitos durante a sua construção ou antes dela em tempo real (*just in time resolution*), de forma que convênios e parcerias com o poder público revelam que a promoção das ADRs (*alternative dispute resolution* – ou RADs (resolução alternativa de disputas)) pode e devem ser vistas como uma política pública de justiça não judiciária; ressaltando-se que o fato de não ser judiciária não quer dizer que não possua com o Judiciário nenhuma forma de relacionamento institucionalizado, muito pelo contrário.

manejo eficiente de questões relacionadas à segurança pública, buscando oferecer alternativas às distorções nos mecanismos de ativação da justiça e seus aparatos formais a partir do envolvimento de toda a comunidade na pacificação de seus conflitos; desonerando, assim, as instituições formais de persecução de delitos menos graves através de um *sistema multiportas*. Utilizando a mediação comunitária como ferramenta de prevenção para que pequenos atritos sociais não evoluam para a condição de fatos criminais e, empoderando a comunidade através de sua participação na construção de soluções plurais, pretende-se evidenciar que a implementação de mecanismos extrajudiciais de pacificação social contribuirão sobremaneira na melhor operacionalização da segurança pública nacional.

Agora, passa-se a analisar as benesses que os mecanismos alternativos de pacificação social – complementares ao clássico modelo jurisdicional vigente –, com o intuito de auxiliar na concretização da garantia do efetivo acesso à justiça e à ordem jurisdicional justa, a partir de uma melhor operacionalização do sistema como um todo.

3.1.2.1.. Mecanismos Alternativos de Resolução de conflitos como novo paradigma de ampliação do acesso à justiça

A garantia constitucional de acesso à justiça, tema amplamente discutido nas últimas décadas, é direito fundamental de todos os cidadãos e deve tender à máxima efetividade para a consolidação da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, diante do descontentamento popular com a falta de garantia efetiva deste direito, faz-se necessário que o Estado promova a ampliação de meios que levem as pessoas a terem verdadeiramente acesso à justiça; e tal pesquisa destina-se a corroborar concretos vestígios de uma efetiva implementação da terceira onda revolucionária de Cappelletti; em que os mecanismos alternativos de resolução de conflitos⁴⁰ delineiam-se como o mais viável paradigma de acesso a justiça, para melhor operacionalização do sistema.

Acesso à justiça é um tema bastante amplo – que possui previsão constitucional como garantia fundamental no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal –, sendo um dos temas mais debatidos dos últimos tempos, devido a sua grande relevância; de

⁴⁰ Na verdade, os meios alternativos seriam – ao menos, inicialmente –, mecanismos que concedem uma opção para se evitar o Poder Judiciário, mas acabaram também sendo inseridos no processo judicial para assegurar uma solução adaptada e menos conflituosa, e, essa proximidade revela ainda a importância de que os modos alternativos sejam vistos como instrumentos passíveis de conviver com a justiça estatal, complementando-as.

forma que o conceito de ‘acesso efetivo à justiça’ vem evoluindo constantemente devido à realidade social fática vigente, vivida no cenário jurídico brasileiro contemporâneo. Dessa forma, nas palavras de Elisângela Nedei Marasca:

Tem-se acesso a Justiça como um dos temas mais debatidos nas últimas décadas; debates que vão desde o próprio significado de acesso à Justiça como acerca dos meios de sua obtenção e os obstáculos enfrentados. (MARASCA, 2007, p. 35)

Nesse mesmo sentido, nas palavras de Marcelo Mazilia Cabral, Cappelletti vislumbra e aponta a magnitude e a importância da problemática acerca da eficácia de acesso a justiça que deve ser alargado para a obtenção da igualdade de todos perante a justiça. Vejamos:

A necessidade de ampliação no acesso à justiça decorre da urgência de se garantir aos indivíduos igualdade material no acesso ao sistema de justiça, circunstância destacada com acuidade por Mauro Cappelletti ao referir que “entre os problemas mais importantes, que exigem solução, em todos os países, está o problema da efetividade, da igualdade de todos perante o direito e a justiça.” (CABRAL, 2012, p. 23)

Assim, há hoje á uma nova concepção de acesso à justiça, onde o Estado compromete-se a resolver litígios de uma maneira diferenciada e mais abrangente, garantindo uma solução mais simples e adequada que realmente atenda as necessidades sociais.

A garantia de acesso à justiça já encontra-se constitucionalmente consagrada – como anteriormente afirmado –; e antes mesmo de se explaná-la como um direito fundamental, importante faz-se trazer ao presente trabalho a conceituação que a enquadraria até mesmo como um “direito natural”.

Direito Natural é aquele direito que nasce com o indivíduo, aquele que existe antes mesmo da criação do Estado. O Direito Natural é inerente ao indivíduo, não é criado por um legislador, assim como é criado á maioria dos direitos existentes hoje nos ordenamentos jurídicos.

Nas palavras de Francisco das Chagas Lima Filho, que leciona nesse sentido: “O direito natural, em oposição ao direito positivo, é aquele que não foi criado pela lei, nem pelos juízes, ao suprirem as lacunas desta, nem pela sociedade, mas aquele que tem uma existência anterior e independente dos mesmos.” (2003, p. 143)

Já os direitos fundamentais são aqueles pertencentes ao ser humano, que são garantidos por norma constitucional, ou seja, para ser considerado direito fundamental é preciso que haja previsão pelo legislador do referido direito em norma constitucional.

Os direitos fundamentais são aqueles pertencentes ao homem jurídico – institucionalmente garantidos e limitados no espaço e no tempo. São reconhecidos como tal pelas autoridades às quais se atribui a função de editar normas jurídicas, tanto no interior de um Estado, como no plano internacional. (LIMA FILHO, 2003, p. 146)

Diante das considerações acima expostas, o direito ao acesso à justiça pode ser considerado mais que um direito fundamental, chegando a ser conceituado por alguns autores como um direito natural, vez que é inerente ao ser humano. A alegação feita é que desde os primórdios, os seres humanos buscam Justiça, mesmo que a grosso modo, e lembrando que o conceito de justiça se altera de tempos em tempos. A busca pela justiça nasceu com o homem, antes mesmo da existência da sociedade.

No entanto, é necessário que haja positivação na Constituição para que esse direito seja garantido, limitado e gozado da maneira mais abrangente possível, pois esse direito é a base diretriz para a eficácia de todos os demais direitos existentes. Nesse sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente conhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica. (2002, p. 13)

O Direito Fundamental de Acesso à Justiça tem previsão legal no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, que possui a seguinte redação: “a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

É inegável que o direito de Acesso à Justiça seja considerado um princípio constitucional dentro do ordenamento jurídico, pois ele possui um conceito tão básico e ao mesmo tempo tão amplo, que passa a servir de parâmetro para apreciação de outros direitos, com a finalidade de atender a essa própria garantia.

Nas palavras de Sérgio Alves Gomes: “princípios constitucionais são normas jurídicas fundamentais que servem de sustentação às regras constitucionais, bem como aos princípios e regras infraconstitucionais, compondo com este um todo denominado ordenamento jurídico.” (GOMES, 2001, p.68)

Assim, devem os intérpretes buscar sempre realizar uma interpretação das leis que busque a efetivação do direito à uma ordem jurídica justa. A efetivação dessa garantia é a base para se consumir todos os demais direitos existentes, vez que é através do Acesso à Justiça, que será possível postular os demais direitos que estão sendo descumpridos. Nesse sentido, preleciona Elisângela Nedel Marasca. Vejamos:

Finalmente, precisa ser garantida a eficácia do acesso à Justiça como norma constitucional e ser exigida dos intérpretes; uma interpretação que conduza ao entendimento de que o acesso à Justiça é um instrumento essencial para a realização efetiva da Justiça. É, portanto, um valor sem o qual o ser humano não vive, não sobrevive, pois é somente por meio dele que o cidadão poderá reclamar qualquer outros direitos que estejam sendo violados. (MARASCA, 2006, p. 42)

Devido a sua extrema relevância, viu-se que o direito de Acesso à Justiça é tratado por norma constitucional e tem caráter de direito fundamental. E pode-se ir além, acesso à Justiça é um autêntico princípio constitucional que deve servir de base para a interpretação de todo o ordenamento jurídico.

Portanto, acesso à justiça é verdadeiro principio constitucional fundamental, um direito fundamental que deve nortear a interpretação constitucional e servir com diretriz para a atividade interpretativa. Influenciando assim, todo o ordenamento jurídico, desde o momento legiferante, passando pela aplicação concreta da lei até a necessidade de se franquear opções para sua efetivação, justamente o que possibilita uma construção da democracia de forma justa e igualitária. (TRISTÃO; FACHIN, 2009, p. 53)

Dessa forma, conclui-se que Acesso à Justiça, indiscutivelmente, é uma garantia fundamental, e deve ser considerado como base para a interpretação de todos os demais direitos existentes no ordenamento jurídico. E indo mais além, alguns autores consideram referida garantia como um direito natural.

Esse direito, hoje, tão discutido e presente na sociedade jurídica brasileira, e em todo o mundo de uma maneira geral, nem sempre teve tanta relevância e positivação nos ordenamentos jurídicos.

Determinado assunto começou a ser profundamente discutido, mais ou menos, no ano de 1965, quando deu-se início ao Movimento Universal de Acesso à Justiça, proposto por Mauro Cappelletti, que teve por objetivo colocar em voga o tema, tentando propor soluções que se adequassem ao problema da não afetividade do referido direito.

Sob esse entendimento, preleciona Mauro Cappelletti e Bryant Garth: “O recente despertar de interesses em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições

básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em ordem cronológica.” (2002, p. 31)

Tal movimento foi dividido em “Ondas” de Acesso à Justiça, e seu principal objetivo era proporcionar uma reforma na evolução do Direito, demonstrando que certos aspectos deveriam ser mudados devido a sua “ineficiência”.

A Primeira Onda de Acesso à Justiça se caracterizou por fornecer Assistência Judiciária para os pobres, tendo em vista que as classes menos favorecidas necessitam da Justiça da mesma maneira que as classes mais favorecidas financeiramente. Nesse sentido, leciona Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. (2002, p. 32)

Percebendo que tal instituto não estava atingindo as expectativas esperadas, que era a de garantir acesso à justiça a todas as classes sociais, países como a França, Suécia, Alemanha, Holanda, entre outros, passaram a remunerar os advogados que se dispunham a prestar serviço na Assistência. Isso ocorreu em torno da década de 60.

Uma das principais realizações da Primeira Onda foi à implantação do “Sistema Judicare”, que nas palavras de Cappelletti e Garth é:

Um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrarem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do Sistema Judicare é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. (2002, p. 35)

No entanto, algumas limitações infelizmente foram encontradas nessa proposta. Este Sistema não conseguiu romper as barreiras existentes entre o pobre e o advogado, vez que não havia o contato anterior entre ambas as partes para haver o diálogo sobre quais direitos poderiam ser pleiteados em juízo. Assim, a pessoa pobre postulava apenas aquilo que era de seu conhecimento, como assuntos criminais e de Família, e todos os demais direitos que possuía, porém não sabia, não eram reivindicados. Dessa forma, não houve ainda efetividade no acesso à justiça, pois os direitos pleiteados pelos pobres eram mínimos, devido à falta de conhecimento das leis.

A Segunda Onda de Acesso à Justiça, tratou de cuidar dos Interesses Difusos e Coletivos, que até então eram esquecidos, posto que apenas os interesses particulares das partes eram levados em consideração. Porém, com o decorrer do tempo, passou a existir a necessidade de cuidar de interesses pertencentes a grupos, a pessoas em geral. O que não era possível anteriormente, pois a concepção que se tinha de processo limitava-se a um litígio existente entre duas partes, que postulavam seus próprios interesses individuais.

Nas palavras de Cappelletti e Garth:

O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar demandas por interesses difusos intentadas por particulares. (2002, p. 49-50)

Ademais, neste mesmo sentido, Carlos Simões FONSECA, compreende que:

[...] a nova concepção do processo caminhou no sentido de alargar a proteção desses novos direitos, mediante a introdução, no ordenamento, de mecanismos que viabilizassem a defesa dos direitos chamados "difusos", acompanhando a tendência de coletivização da tutela, a partir de demandas envolvendo uma gama maior de sujeitos numa mesma ação. (FONSECA, 2009, p.40)

Uma das soluções propostas nessa Onda foi a Ação Governamental que objetivava a proteção de interesses públicos, porém não se tornou bem sucedida, pois na maioria das vezes a reivindicação desses direitos difusos dependia de conhecimentos específicos em diversas áreas não-jurídicas, como por exemplo, contabilidade, medicina, urbanismos. Assim, o Ministério Público não dispunha de meios eficientes para garantir tais direitos.

Outra solução apresentada foi “A Técnica do Advogado Particular do Interesse Público”, que se dividiu em algumas fases, como o reconhecimento de grupos, a análise aprofundada “além dos grupos existentes” e uma solução pluralística (mista).

Nenhuma das propostas de fato solucionou efetivamente o problema dos direitos difusos e conseqüentemente o referente ao acesso à justiça como uma ordem jurídica justa, mas a junção de todas as sugestões auxiliaram na condução da reivindicação eficaz dos interesses difusos e coletivos. Dessa forma, mais um passo foi dado na evolução do real sentido de Acesso à Justiça.

E por fim, mais não menos importante, surgiu a Terceira Onda, que ficou conhecida como “Um Novo Enfoque de Acesso à Justiça”, pois trazia uma concepção nova e mais ampla do direito ao Acesso à Justiça. Essa é a Onda que prevalece atualmente no mundo, e que ainda encontra-se em constante evolução.

Nesse sentido, diz Claudio Vianna de Lima: “o movimento universal de acesso à Justiça atinge, nos dias correntes, a sua Terceira Onda, com o emprego das reais alternativas que substituam os Juízos ordinários e os procedimentos usuais.” (1994, p. 25)

Essa Onda se caracteriza pela conjuntura das duas Ondas anteriores, que trouxeram avanços consideráveis para se chegar até esse Novo Enfoque, tão importante e inovador no âmbito jurídico atual.

Assim, preleciona Cappelletti e Garth:

O progresso na obtenção de reformas da assistência jurídica e da busca de mecanismos para a representação de interesses “públicos” é essencial para proporcionar um significativo acesso à justiça. Essas reformas serão bem sucedidas – e, em parte, já o foram – no objetivo de alcançar proteção judicial para interesses que por muito tempo foram deixados ao desabrigo. (2002, p. 67)

Hoje em dia, podemos dizer com segurança, que já houve um avanço considerável na área da Assistência Judiciária; já há profissionais em quantidade suficiente para atender as pessoas que não possuem condições financeiras de arcar com às custas do processo, e percebe-se que as pessoas, de uma maneira geral, já possuem mais conhecimento a respeito da reivindicação de seus próprios direitos.

Sobre “o novo enfoque do acesso à Justiça” segue dizendo: “seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas da reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.” (2002, p. 68)

Essa Onda trás idéias revolucionárias e não teme inovações radicais, propõe, dessa forma, nas palavras de Cappelletti e Garth (2002, p.69) “novos mecanismos procedimentais” que tornem exequíveis os novos direitos que surgem cotidianamente.

Sob a visão de Claudio Vianna de Lima:

“Novas Razões” surgem para a busca de reais alternativas aos Juízos ordinários e aos procedimentos usuais. Renova-se o apelo às formas tradicionais da justiça de conciliação, à mediação, à conciliação propriamente dita e ao Juízo Arbitral. São formas não contenciosas, a par de Tribunais especiais, frequentemente integrados a juízes leigos. (1994, p. 21)

Assim, como já analisado anteriormente, o direito de Acesso à Justiça, que antes não tinha a devida relevância necessária no mundo jurídico, com o decorrer do tempo, foi ganhando espaço e encontra-se atualmente com um conceito mais amplo e adequado, não se restringindo simplesmente a ter “ingresso no Poder Judiciário”. Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos são o foco principal desse atual enfoque de Acesso à Justiça.

Dessa forma sugere Marcelo Mazilia Cabral:

Essa nova concepção de acesso à justiça implica sua ampliação na medida em que os meios alternativos de resolução de conflitos apresentem-se mais próximos, simples e desburocratizados, permitindo, assim, a aproximação do sistema de justiça daqueles que, não contemplados pelo sistema tradicional, não chegariam ao sistema de resolução de conflitos. (2012, p. 30)

Por fim, Francisco das Chagas Lima Filho dassevera que “acesso à justiça deve ser visto como o acesso a uma ordem jurídica justa, pois não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição do Estado, mas tornar viável o acesso à ordem jurídica justa.” (2003, p. 156)

Com isso, ocorreu a evolução histórica da garantia ao Acesso à Justiça, sendo essa evolução constante, vez que referida garantia evolui junto com a necessidade da sociedade, e, conseqüentemente, hoje busca-se acesso a uma ordem jurídica justa, que atenda os anseios da população

3.1.2.2. Vestígios da Implementação da Terceira Onda Renovatória de Cappelletti no cenário atual

Como já trazido anteriormente, o acesso a justiça é um tema bastante amplo, sendo um dos assuntos mais debatidos dos últimos tempos, devido a sua grande relevância; de forma que o conceito de ‘acesso efetivo a justiça’ vem evoluindo constantemente devido à realidade social fática vigente, vivida no cenário jurídico brasileiro contemporâneo e Mauro Cappelletti, é valiosíssimo expoente no assunto tendo trazido com excelência maior amplitude ao tratamento de tal temática.

A terceira onda cappellettiana de acesso a justiça, que ficou conhecida como “Um Novo Enfoque de Acesso à Justiça” – pois trazia uma concepção nova e mais ampla do direito ao Acesso à Justiça –, é a onda que prevalece atualmente no mundo, e que ainda encontra-se em constante evolução no Brasil; de forma a trabalhar constantemente com a

proposta de “novos mecanismos procedimentais” que tornem exequíveis os novos direitos que surgem cotidianamente. E, é neste contexto, que caminham os novos paradigmas de gestão e tratamento adequado de conflitos.

O novo enfoque demonstra que Acesso à Justiça não se restringe aos métodos tradicionais já existentes. Atualmente, Acesso à Justiça deve ser entendido como uma garantia mais efetiva que busca proporcionar uma solução de fato adequada para o problema proposto, dentro de um prazo considerado razoável, não acirrando os ânimos das partes e com um preço mais acessível para todos.

A proposta apresentada pela Terceira Onda do Movimento de Acesso à Justiça sugere um novo conceito de Acesso à Justiça, que não se restringe a métodos judiciais de solução de conflitos como forma de pacificação social. Esse enfoque vem com o objetivo de demonstrar que Acesso à Justiça não pode se limitar ao ingresso em Juízo, ou a simples admissão do processo, Acesso à Justiça é muito mais que isso, é ter de fato acesso a uma ordem jurídica justa. Nesse sentido, nas palavras de Claudio Vianna de Lima:

Ressalvar é preciso, ainda, quanto ao movimento, universal, de acesso à Justiça que a expressão “acesso à justiça” tem uma conotação peculiar e mais abrangente. Não se limita o acesso ao ingresso, no Judiciário, das pretensões de potenciais lesados em seus direitos. Significa a efetiva atuação jurisdicional, com a entrega, real, da justa composição do conflito levado ao Judiciário. (1994, p. 16)

Diante do descontentamento popular com a falta de garantia efetiva deste direito, faz-se necessário que o Estado promova a ampliação de meios que levem as pessoas a terem verdadeiramente acesso à justiça, e conseqüentemente pacificação social. E a sugestão proposta é que o Estado invista em Mecanismos Alternativos de Solução de Conflitos, que apresentam um procedimento mais rápido, simples, informal e desburocratizado. Nas palavras do autor:

Muito mais do que prever mera formulação de pedido ao Poder Judiciário, a Constituição da República garante a todos o efetivo acesso à ordem jurídica justa, ou seja, coloca à disposição de todas as pessoas mecanismo destinado a proporcionar a satisfação do direito. Não basta, pois, assegurar abstratamente o direito de ação a todos aqueles que pretendam valer-se do processo. É necessário garantir o acesso efetivo à tutela jurisdicional, por parte de quem justa significa proporcionar a todos, sem restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. (BEDAQUE, 1999, p. 151,153,158)

No mesmo sentido, preleciona Dinamarco:

O acesso a justiça representa mais do que o ingresso no processo e o acesso aos meios que ele oferece. O acesso à justiça é o problema ligado à abertura de vias de acesso ao processo, tanto para a postulação de provimentos como para resistência. (1987, p. 52)

Dessa forma, é necessário salientar que a sentença judicial nem sempre torna efetiva a garantia de acesso à justiça. Isto porque acesso à justiça é dar as partes uma solução que extermine o conflito tanto materialmente quanto psicologicamente, é transferir a elas um sentimento de que a justiça definitivamente foi feita. A decisão dada deve solucionar o problema de ambas as partes, à medida que uma parte insatisfeita é sinônimo de inúmeros recursos e novas ações.

Isso tudo porque, acesso à justiça é consenso, é diálogo, é solução efetiva de problemas, é dar cabo a discórdia. Entretanto, devido a morosidade do judiciário, pelo formalismo e pela burocracia existente no processo judicial, muitas vezes, por não poderem esperar o tempo que o processo demora para se concluir, as partes acabam por aceitar acordos injustos, recebendo muito menos do que de fato teriam direito, por urgência de uma solução, e muitas vezes até por sobrevivência. Nas palavras de Pasetti:

A demora na prestação da tutela acaba gerando uma prática que, infelizmente, vem se tornando costumeira na militância diária do foro; aqueles que têm algum direito violado por outrem e não possuem condições de esperar pela justiça, acabam realizando acordos muito mais favoráveis aos demandados (v.g na justiça do Trabalho, onde os reclamantes realizam acordos por valores quase que insignificantes, tendo em vista suas necessidades precípua de sobrevivência não poderem aguardar o desfecho das reclamações propostas). (PASETTI, 2002, p. 51-52)

Para se obter um Acesso a Justiça, de fato efetivo, deve-se buscar não acirrar os ânimos das partes. É preciso dedicar-se a proporcionar uma tranquilidade psicológica para aqueles que buscam soluções para os conflitos.

Nesse sentido, Claudio Vianna de Lima explica que os métodos consensuais cumprem essa premissa. Vejamos:

A solução consensual não acirra os ânimos e permite a coexistência das partes em relações continuadas, nas que se denominam INSTITUIÇÕES TOTAIS (escolas, escritórios, hospitais, bairros urbanos,, aldeias atc) em que há a obrigatório contacto diário com colegas, vizinhos e onde é difícil a fuga (mudança de trabalho, de escolas, de residência, de hospital). (LIMA, 1994, p. 140)

O método tradicional coloca as partes em posição de adversários, e isso acaba acirrando os ânimos das partes, instigando o sentimento de vingança. Dessa forma, métodos conciliatórios que valorizam o diálogo, acalmando os ânimos e proporcionando paz as partes são mais adequados na busca da pacificação social.

Diante do exposto, entende-se que acesso à justiça é apaziguar os ânimos, é devolver ao litigante o discernimento necessário para praticar ações que lhe tragam apenas benefícios, é instruir as partes sobre os malefícios que uma decisão inadequada pode trazer.

Dessa forma, nota-se que, atualmente, apenas através do clássico modelo jurisdicional, a garantia fundamental de Acesso à Justiça não vinha sendo cumprida em seu real sentido que esse direito merece, devido aos mais variados óbices elencados; destacando-se, dentre eles, a sentença judicial ineficaz, que não promove a pacificação entre as partes; que acaba acirrando os ânimos das partes através do método tradicional, sem cumprir de fato com o legítimo escopo de pacificação social

Percebe-se, também, que o Poder Judiciário não tem conseguido dar efetividade a garantia fundamental de Acesso à Justiça; de forma que demonstra-se necessário encarar a realidade vivida pela sociedade brasileira, e encontrar soluções que auxiliem nessa problemática. Ou seja, é preciso propor alternativas a sociedade para que esta não fique a mercê de um Poder Judiciário que, sozinho, não consegue cumprir com tal função de modo eficaz.

E com relação á crise vivenciada pela garantia de acesso a justiça devido aos vários obstáculos anteriormente apresentados, Kazuo Watanabe explica que: “a problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso á ordem jurídica justa.” (1998, p.128)

Como proposta para se atingir o objetivo do presente trabalho que é fornecer acesso a uma ordem jurídica justa, e garantir da maneira mais efetiva possível o direito de Acesso à Justiça, faz-se importante incentivar a disseminação da utilização dos meios alternativos, especialmente a Arbitragem, a Conciliação e a Mediação, como forma de oferecer a todos o acesso à justiça de maneira real. Tais práticas devem ser estimuladas, uma vez que contribuem para a resolução de conflitos de maneira simples, rápida e com um custo menor, e, na atual conjuntura, já temos reais vestígios de que tal paradigma começa a efetivamente ser implementado, de forma a já estarmos colhendo os frutos da Terceira Onda Renovatória de Acesso a Justiça Cappelletiana, que ao trazer um novo enfoque de acesso a

justiça muito mais amplo, abriu as portas para a implementação de mecanismos consensuais de resolução de conflitos ao ordenamento pátrio brasileiro.

Conclui-se, dessa forma, que essa Terceira Onda Renovatória de Acesso a Justiça de Mauro Cappelletti, conhecida como “Um Novo Enfoque de Acesso à Justiça” – pois trazia uma concepção nova e mais ampla do direito ao Acesso à Justiça –, é a onda que prevalece atualmente no mundo, e que ainda encontra-se em constante evolução; de forma a trabalhar constantemente com a proposta de “novos mecanismos procedimentais” que tornem exequíveis os novos direitos que surgem cotidianamente. E, é neste contexto, que caminham os novos paradigmas de gestão e tratamento adequado de conflitos na realidade social fática vigente no Brasil.

Como vestígios de uma efetiva implementação dessa Terceira onda Renovatória de Cappelletti, trouxemos que o Conselho Nacional de Justiça editou em 2010 a Resolução nº 125, que representou importantíssimo passo na institucionalização de meios alternativos de solução de controvérsias, por meio da eleição de meios consensuais de resolução de conflitos – mais especificamente a conciliação e a mediação –, como potenciais saídas para a pacificação social efetiva e, reflexamente, para a desobstrução do acúmulo aparentemente invencível de demandas que sobrecarregam o Judiciário e acabam comprometendo a qualidade da prestação jurisdicional – com vistas a melhor operacionalizar o sistema, ao lhe conferir outras alternativas de pacificação social de conflitos. Ademais, em 31 de janeiro de 2013, acrescentou-se importantíssimo avanço ainda maior, trazido de forma contundente e ativa pela emenda à Resolução 125 de 2010, que disseminou de forma mais aberta ainda a busca por soluções extrajudiciais para a resolução de conflitos; tendo como objetivo assegurar a todos o direito à solução das controvérsias através de meios adequados às suas peculiaridades e natureza; de forma que com a emenda, a primeira do ano de 2013, o estímulo à solução extrajudicial de conflitos também passou a ser intensificado. E agora, em 2015, tivemos a positivação de todas essas tendências apresentadas nos ditames do Novo Código de Processo Civil, que visivelmente direcionou seus holofotes para tais métodos consensuais na dinâmica de tratamento adequado dos conflitos – como adiante será taratado com maiores delongas.

Assim, esse novo enfoque vivenciado através da Terceira Onda do Movimento de Acesso à Justiça de Mauro Cappelletti, demonstra que a efetividade dessa garantia depende de uma solução que de fato ponha fim ao litígio tanto materialmente quanto psicologicamente, seja dentro ou fora do judiciário, e que a solução seja dada dentro de um

prazo considerado razoável, com custos acessíveis a todas as classes sociais, buscando ainda, não acirrar os ânimos das partes, para que ajam de forma consciente e benéfica, para que o litígio tenha definitivamente um fim, proporcionando um sentimento apaziguador e satisfatório, e como via reflexa, atenda o escopo magno do Direito, a pacificação social.

3.2. Ampliação do conceito de acesso a justiça e sua contribuição para um novo modelo gestor da segurança pública brasileira

Quando analisamos a jurisdição e seus escopos, averigua-se que a pacificação social é um dos fins perseguidos pelo Estado Democrático de Direito, de forma que reflexões acerca de tal tema, bem como sobre mecanismos alternativos de resolução de conflitos, é essencial para a efetivação do direito fundamental de acesso a justiça. Para isso, essencial demonstra ser o fomento a uma verdadeira política pública judiciária, que cuide sim dos processos, mas também de meios alternativos de solução de conflitos, de forma a melhor operacionalizar a atual sistemática de tratamento adequado de conflitos, com vistas a uma efetiva pacificação social.

Observam ainda Eva Storskrubb e Jacques Ziller (2007, p.178) que a presença do conceito explícito de acesso à justiça em constituições nacionais é recente, de forma que o desenvolvimento desse termo, tanto no plano acadêmico como no âmbito da comunidade jurídica, deve ser atribuído à obra de Cappelletti “Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça”; tendo sido tal obra amplamente disseminada com tal magnitude que dificilmente pode ser ignorada pelos juristas da atualidade.

Na evolução das temáticas relacionadas ao acesso a justiça no âmbito do direito comparado em um diálogo internacional, merece destaque o relatório feito por Cappelletti e Garth em 1978 e 1979, que, patrocinado pela fundação Ford, é tido como um marco teórico referencial no estudo do acesso à justiça. Vejamos:

É a partir do relatório *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, coordenado por Cappelletti e Garth e publicado em 1978-1979, que o tema do acesso à justiça volta a ser discutido no âmbito do direito – dessa feita por meio de um trabalho científico de direito comparado e de um diálogo internacional a respeito do tema entre as universidades e os “operadores do direito” das mais diversas partes do mundo. Esse relatório, patrocinado em grande parte pela Fundação Ford, é um marco teórico referencial no estudo do acesso à justiça. Posteriormente, no Brasil, foi publicada a tradução do relatório geral, em 1988, por Sergio Antonio Fabris Editor com tradução de Ellen Gracie Northfleet (atual

ministra do Supremo Tribunal Federal) intitulado Acesso à justiça. (ALMEIDA, 2012, p. 88)

E, assim, como trazido, foi em 1988 que foi publicada a tradução desse relatório de Cappelletti e Garth no Brasi, intitulado de “Acesso à justiça”, com a tradução da atual ministra do Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie Northfleet.

Embasado em tal relatório, Guilherme de Almeida explicita sucintamente as principais barreiras evidenciadas por Cappelletti e Garth que dificultam o acesso para a busca da realização justiça. Vejamos:

São elas: barreira financeira, barreira cultural e barreira psicológica. A fim de superar essas barreiras foram criadas três “ondas” de soluções práticas para os problemas de acesso à justiça. A primeira onda é a da assistência jurídica para os pobres, a segunda onda trata-se da representação dos interesses difusos e a terceira onda refere-se ao acesso à representação em juízo como uma concepção mais ampla de acesso à justiça. (ALMEIDA, 2012, p. 88)

Especificando mais estritamente o objeto do trabalho, evidencia-se que o cerne da presente pesquisa tem como principal foco enveredar-se pela terceira onda renovatória de acesso à justiça já tendo pontuado os vestígios da implementação da terceira onda renovatória cappelletiana no cenário atual; dentro da qual Cappelletti e Garth (2002, 67-68) esclarecem tratar-se esta de um “novo enfoque de acesso à justiça” que possuía alcance muito mais amplo, centrando sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas; cujo método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.

O próprio Cappelletti (1992, 123), em uma conferência pronunciada em Curitiba, em 1991, complementa o esclarecimento do que vem a ser a “terceira onda” alegando que o em seu terceiro aspecto fundamental – a ‘terceira onda’ – do movimento pelo acesso à justiça trouxe à luz a importância de ulteriores técnicas, tendentes a tornar mais acessível a justiça: a simplificação dos procedimentos e a criação de alternativas de justiça

E aliado a tais reflexões, corrobora-se e novamente se reafirma que, no que tange à segurança pública nacional, assevera-se, novamente, que os atuais modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social

contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira; o que deságua no fomento de outros meios de pacificação social adequados, em consonância a inteligência da Resolução 125 do CNJ, já apresentada.

As dificuldades se delineiam de forma mais intensa ao passarmos para o campo das ações concretas que requerem o investimento em um modelo consensual diversificado que vai muito além do plano das ideias e de alterações legislativas para que tais formas de resolução de conflitos sejam acessíveis a todos, implicando em recursos financeiros direcionados, inclusive, para a formação e capacitação permanente de profissionais na área, conforme muito bem pontuado por Rosimeire Ventura Leite:

Diálogo, consenso, participação, proximidade, restauração dos vínculos afetados pelo comportamento delitivo são ideias repletas de boas intenções, mas que dependem de ações concretas para que não se traduzam em meros anseios. Investir em um modelo consensual diversificado, que envolva mediação e acordos perante a autoridade judicial, requer muito mais do que mudanças legislativas, embora este seja um passo importante pra que essas formas de resolução de conflitos se tornem acessíveis a todos na sociedade. De fato, para além da elaboração ou modificação de leis, é preciso considerar os recursos financeiros, a formação profissional permanente – a exemplo de cursos de mediadores – e o fortalecimento da defensoria pública, assegurando a defesa técnica efetiva pra aqueles que não dispõem de condições materiais suficientes para arcar com os custos de um advogado (LEITE, 2011, p.240)

Assim, evidencia-se a existência de alguns fatores que dificultam a fixação de uma política criminal que tenha como foco também soluções consensuais e que, concomitantemente, esteja em harmonia com os demais propósitos de sistema jurídico-penal como um todo.

Petrônio Calmon (2004, p. 317-340), propõe uma “política nacional de incentivo a autocomposição civil e penal”, com a participação dos três Poderes, da comunidade científica e de outros seguimentos sociais no que tange tanto às deficiências de coordenação e planejamento na justiça tradicional quanto nos modos alternativos de resolução de conflitos.

E, nessa mesma toada e órbita de raciocínio, Maurício Zanoide de Moraes (417-421), ressalta que a falta de política criminal consistente no Brasil, decorre da própria ausência “de uma visão perene e definitiva para o atuar estatal”, ou seja, de uma Política de Estado, e, agrega-se a isso o hábito de legislar de acordo com as circunstâncias, recorrendo, primordialmente, a sanção penal como instrumento de persuasão.

Assim sendo, demonstra-se incoerente as relações existentes entre o novo enfoque da garantia fundamental de acesso à justiça apregoado no decorrer de todo esse trabalho e a insistência do Estado em persistir na adoção dos mesmos paradigmas gestores da segurança pública brasileira, em uma verdadeira aversão a mudanças. Isso porque, conforme averiguado, a garantia constitucional de acesso à justiça, prevista no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, vem sofrendo uma constante mudança tanto em sua conceituação como em sua abrangência e, hoje, o acesso à justiça vive um novo enfoque, no qual este não mais se limita a ter acesso ao Poder Judiciário através de uma sentença judicial; de forma que o novo paradigma de mecanismos alternativos de resolução de conflitos passa a refletir e a trazer novas perspectivas para a pacificação social, também no âmbito da segurança pública nacional.

Dessa forma, conforme já analisado anteriormente, o direito de Acesso à Justiça, que antes não tinha a devida relevância necessária no mundo jurídico, com o decorrer do tempo, foi ganhando espaço e encontra-se atualmente com um conceito mais amplo e adequado, não se restringindo simplesmente a ter “ingresso no Poder Judiciário”. Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos são o foco principal desse atual enfoque de Acesso à Justiça e sugere Marcelo Mazilia Cabral:

Essa nova concepção de acesso à justiça implica sua ampliação na medida em que os meios alternativos de resolução de conflitos apresentem-se mais próximos, simples e desburocratizados, permitindo, assim, a aproximação do sistema de justiça daqueles que, não contemplados pelo sistema tradicional, não chegariam ao sistema de resolução de conflitos. (2012, p. 30)

E por fim, Francisco das Chagas Lima Filho diz: “acesso à justiça deve ser visto como o acesso a uma ordem jurídica justa, pois não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição do Estado, mas tornar viável o acesso à ordem jurídica justa.” (2003, p. 156)

Dessa forma ocorreu a evolução histórica da garantia ao Acesso à Justiça. E essa evolução é constante, vez que referida garantia evolui junto com a necessidade da sociedade, e, conseqüentemente, hoje busca-se acesso a uma ordem jurídica justa, que atenda os anseios da população.

O novo enfoque demonstra que Acesso à Justiça não se restringe aos métodos tradicionais já existentes. Atualmente, Acesso à Justiça deve ser entendido como uma garantia mais efetiva que busca proporcionar uma solução de fato adequada para o

problema proposto, dentro de um prazo considerado razoável, não acirrando os ânimos das partes e com um preço mais acessível para todos.

A proposta apresentada pela 3ª Onda do Movimento de Acesso à Justiça sugere um novo conceito de Acesso à Justiça, que não se restringe a métodos judiciais de solução de conflitos como forma de pacificação social. Esse enfoque vem com o objetivo de demonstrar que Acesso à Justiça não pode se limitar ao ingresso em Juízo, ou a simples admissão do processo, Acesso à Justiça é muito mais que isso, é ter de fato acesso a uma ordem jurídica justa. Nesse sentido, nas palavras de Claudio Vianna de Lima:

Ressalvar é preciso, ainda, quanto ao movimento, universal, de acesso à Justiça que a expressão “acesso à justiça” tem uma conotação peculiar e mais abrangente. Não se limita o acesso ao ingresso, no Judiciário, das pretensões de potenciais lesados em seus direitos. Significa a efetiva atuação jurisdicional, com a entrega, real, da justa composição do conflito levado ao Judiciário. (1994, p. 16)

Diante do descontentamento popular com a falta de garantia efetiva deste direito, faz-se necessário que o Estado promova a ampliação de meios que levem as pessoas a terem verdadeiramente acesso à justiça, e conseqüentemente pacificação social. E a sugestão proposta é que o Estado invista em Mecanismos Alternativos de Solução de Conflitos, que apresentam um procedimento mais rápido, simples, informal e desburocratizado. Nas palavras do autor:

Muito mais do que prever mera formulação de pedido ao Poder Judiciário, a Constituição da República garante a todos o efetivo acesso à ordem jurídica justa, ou seja, coloca à disposição de todas as pessoas mecanismo destinado a proporcionar a satisfação do direito. Não basta, pois, assegurar abstratamente o direito de ação a todos aqueles que pretendam valer-se do processo. É necessário garantir o acesso efetivo à tutela jurisdicional, por parte de quem justa significa proporcionar a todos, sem restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. (BEDAQUE, 1999, p. 151,153,158)

No mesmo sentido, preleciona Dinamarco:

O acesso a justiça representa mais do que o ingresso no processo e o acesso aos meios que ele oferece. O acesso à justiça é o problema ligado à abertura de vias de acesso ao processo, tanto para a postulação de provimentos como para resistência. (1987, p. 52)

Enfim, o novo enfoque vivenciado através da Terceira Onda do Movimento de Acesso à Justiça demonstra que a efetividade dessa garantia depende de uma solução que de fato ponha fim ao litígio tanto materialmente quanto psicologicamente, seja dentro ou fora do judiciário, e que a solução seja dada dentro de um prazo considerado razoável, almejando não acirrar os ânimos das partes, para que ajam de forma consciente e benéfica, para que o litígio tenha definitivamente um fim, proporcionando um sentimento apaziguador e satisfatório, e como via reflexa, atenda o escopo magno do Direito, a pacificação social

Assim, fica evidenciado que o atual sistema de segurança pública repressivo evidentemente não mais consegue gerir, sozinho, os alarmantes níveis de violência, de forma que se demonstra necessário a busca por mecanismos alternativos extrajudiciais de manejo da segurança pública com o fito de viabilizar métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos, a partir do intitulado “sistema multiportas” fomentado pela Resolução 125 do CNJ, que traz novas perspectivas para a resolução de conflitos apregoando uma justiça coexistencial no âmbito da efetivação da garantia fundamental de acesso a justiça.

Esse novo paradigma trazido pela mediação comunitária de conflitos, oferta de métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos pelo judiciário em um verdadeiro sistema multiportas que trabalha com recursos customizados, formatados, muitas vezes, para atuar inclusive preventivamente, resolvendo os conflitos durante a sua construção – ou até mesmo antes dela em tempo real (*just in time resolution*) – de forma que convênios e parcerias com o poder público para o fomento de tais mecanismos revelam que a promoção das ADRs (*alternative dispute resolution* – ou RADs (resolução alternativa de disputas) pode e devem ser vistas como política pública de justiça não judiciária; ressaltando-se que o fato de não ser judiciária não quer dizer que não possua com o Judiciário nenhuma forma de relacionamento institucionalizado; muito pelo contrário; estando, dessa forma, em perfeita consonância com o novo enfoque de acesso a justiça trazido no decorrer dessa pesquisa.

3.2.1. Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos: previsões legais atuais e futuras

Em se tratando da instituição de uma política de tratamento adequado de conflitos, temos que a efetividade da prestação jurisdicional é, há tempos, um dos maiores

objetivos para os que se debruçam ao estudo da jurisdição e, neste contexto, traz-se a voga a importância Da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, bem como seus desdobramentos no cenário nacional, e, de forma especial, seus reflexos na segurança pública em momento posterior.

Tal resolução representou um importantíssimo passo na busca de maior efetividade da prestação jurisdicional, sendo responsável por instituir uma política nacional de conciliação no Judiciário brasileiro, como uma importante forma de assegurar – nos termos da exposição de motivos da própria resolução –, um tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses; buscando organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação, sejam elas judiciais ou mesmo extrajudiciais (que passaram a ser fomentadas, também, após inclusão de emenda a essa resolução, realizada em 2013).

A esse cenário, e corroborando tais alternativas, acrescentou-se importantíssimo avanço ainda maior, como já mencionado, trazido de forma contundente e ativa pela emenda à Resolução 125 de 2010, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 31 de janeiro de 2013, que teve como escopo estimular também a busca por soluções extrajudiciais para a resolução de conflitos; tendo como objetivo assegurar a todos o direito à solução das controvérsias através de meios adequados às suas peculiaridades e natureza; de forma que com a emenda, a primeira do ano de 2013, o estímulo à solução extrajudicial de conflitos também passou a ser intensificado.

Assim, tal resolução propõe uma verdadeira mudança de paradigmas bem como a construção de um novo ideal, que acabam refletindo nas mais diversificadas searas de tratamento dos conflitos sociais.

Agrega-se a esse contexto que o atual sistema de segurança pública repressivo evidentemente não mais consegue gerir, sozinho, os alarmantes níveis de violência, de forma que se demonstra necessário a busca por mecanismos alternativos extrajudiciais de manejo da segurança pública com o fito de viabilizar métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos. Assim, ao refletirmos sobre a atual política de segurança pública nacional, percebemos que esta também pode ser beneficiada com essa nova perspectiva de resolução de conflitos trazida por tal resolução do Conselho Nacional de Justiça, ora em análise.

Inicialmente temos que a Resolução nº 125 do CNJ instituiu a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, destacando entre seus princípios informadores a qualidade dos serviços como garantia de acesso à ordem jurídica justa.

Deve-se levar em consideração que tais mecanismos para o tratamento de conflitos fomentados por esta Resolução – como a conciliação e a mediação –, são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, que auxiliam a reduzir consideravelmente a judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças; estabelecendo, de fato, perspectivas de um novo paradigma. Tal novo paradigma apregoado, teria o condão de construir um acordo onde ambas as partes envolvidas sejam beneficiadas no esquema “vitória-vitória” – uma vez que altera-se a perspectiva de análise dos fatos aproximando-a sobremaneira das partes de fato envolvidas no conflito –, aumentando o leque de ofertas de métodos cooperativos em complementação ao tradicional método jurisdicional de solução de conflitos.

Portanto, ao analisarmos com profundidade as entranhas das novas perspectivas de resolução de conflitos fomentadas pela Resolução 125 do CNJ, percebemos que esta propõe, não só uma verdadeira mudança de paradigmas bem como, também a construção de um novo ideal.

Uma vez que também cabe ao Poder Judiciário estabelecer uma política pública de tratamento adequado aos problemas jurídicos e aos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade – de forma a organizar, em âmbito nacional, os serviços prestados nos processos judiciais –, lhe é cabível também incentivar a solução de conflitos mediante outros mecanismos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação

Em seu discurso para a posse como Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em 23 de abril de 2010, o Ministro Antônio César Peluzo, teceu importantes considerações acerca do oferecimento aos cidadãos de mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos, com vistas a fomentar tais métodos alternativos de pacificação social. Vejamos:

O mecanismo judicial, hoje disponível para dar-lhes resposta, é a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes. É tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, sob rigorosa disciplina, direção e controle do Poder Judiciário, sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos

facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos. (PELUZO, 2010, p. 10)

Dessa forma, ao assumir a presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça em 2010, passamos a ter importantíssimo apoio à incorporação ao sistema de meios alternativos de resolução de conflitos – inclusive extrajudiciais – que fossem facultados aos cidadãos para a pacificação social. E prosseguiu o Ministro em seu discurso:

é preciso institucionalizar, no plano nacional, esses meios como remédios jurisdicionais facultativos, postos alternativamente à disposição dos jurisdicionados, e de cuja adoção o desafogo dos órgãos judicantes e a maior celeridade dos processos, que já serão avanços muito por festejar, representarão mero subproduto de uma transformação social ainda mais importante, a qual está na mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses. (PELUZO, 2010, p. 10)

Ao tratar da instituição dessa nova espécie de política pública judiciária, Kazuo Watanabe defende que o direito fundamental de acesso à justiça deve ser encarado como um direito de acesso à ordem jurídica justa, sendo este, aquele direito que garanta não apenas um acesso formal aos órgãos judiciários, mas o efetivo acesso a meios que permitam o tratamento e resolução adequados dos conflitos por parte do Poder Público e do Poder Judiciário. (WATANABE, 2011).

Com isso, o autor defende a criação de uma verdadeira política pública judiciária, que ocorre não só através da judicialização dos conflitos por meio de processos, mas também através do estabelecimento de alianças com mecanismos alternativos de solução de conflitos. Assim, para este autor, temos que:

[...] cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação. (WATANABE, 2011, p. 04).

Este é um dos cenários que deu origem às previsões legislativas que inseriram o emprego de meios alternativos de solução de conflito no âmbito dos processos judiciais, especialmente a conciliação.

Nos artigos 144 a 153 ocupa-se o Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil com uma série de previsões relacionadas aos meios alternativos de solução de conflitos. Prevê-se a inclusão de mediadores e conciliadores dentre os auxiliares da justiça, princípios que devem nortear a mediação e a conciliação, normas éticas e meios de controle para atuar dos profissionais dentre outros.

Assim, neste mesmo sentido, inúmeras reformas legislativas e mesmo medidas administrativas vêm sendo tomadas como forma de alcançar ou ao menos se aproximar desse valor tão caro e imprescindível ao direito, cuja falta pode ser elencada como um dos fatores ensejadores da chamada crise pela qual passa o Poder Judiciário.

Repetimos que, foi exatamente neste contexto que o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, por meio da qual elegeu os meios alternativos e consensuais de resolução de conflitos, mais especificamente a conciliação e a mediação, como potenciais saídas para a pacificação social efetiva e, reflexamente, para a desobstrução do acúmulo invencível de demandas que sobrecarregam o Judiciário e comprometem a qualidade da prestação jurisdicional, enfocando também a ótica da resolutividade dos conflitos, como fator determinante da utilização destes métodos alternativos de pacificação social. Dessa forma, temos que:

A resolutividade também será elemento diferenciador; enquanto as demandas judiciais, em razão de sua quantidade e do formalismo processual, são tardias e nem sempre atendem às pretensões das partes, gerando mútua frustração e reincidência do conflito, os métodos de resolução alternativa de disputas são informais, buscam que as partes em litígio encontrem por si a solução mais adequada, reatando suas relações interpessoais, o que tende a uma alta taxa de resolutividade do caso e minimização do risco de reincidência. (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108)

Ademais, no tópico da resolução referente aos princípios e garantias destinados a reger os mecanismos instrumentais de pacificação de conflitos, complementares à jurisdição, destaca-se a qualidade dos serviços como garantia de acesso à ordem jurídica justa.

De acordo com a Resolução 125 do CNJ, são princípios fundamentais que regem a atuação dos conciliadores e mediadores judiciais a confidencialidade, competência,

imparcialidade, neutralidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes.

Princípios, nas palavras de Humberto Ávila (2005, p.70), são parâmetros de avaliação a serem aplicados para a promoção do fim que se almeja atingir. Vejamos:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção atingido. (ÁVILA, 2005, p. 70)

De uma forma bem breve, princípios seriam ‘deveres de otimização’ aplicáveis em vários graus segundo as possibilidades normativas e fáticas; de forma que Alexy, partindo das considerações de Dworkin⁴¹, precisou ainda mais o conceito de princípios. Para ele os princípios jurídicos consistem apenas em uma espécie de normas jurídicas por meio da qual são estabelecidos deveres de otimização aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e fáticas; para que a aplicação dos princípios diante dos casos concretos concretize, da melhor forma possível a melhor forma de pacificação social do conflito de interesses em voga.

Dentre os princípios norteadores citados nesse novo paradigma trazido pela resolução, destaca-se o do ‘*respeito à ordem pública e às leis vigentes*’ – nos termos do §6º, do artigo primeiro dessa resolução – que impõe o dever de velar para que o eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes; e, em decorrência desse pressuposto, faz-se pertinente a colocação de que “Por isso que para Rousseau, o primado da vontade geral se resolve com o primado da lei, instrumento no qual se revela a coincidência entre a vontade coletiva, a igualdade e a razão” (ALARCON, 2011, p.162).

Com isso, no mesmo sentido dos ensinamentos de Pietro de Jesus Alarcon, é que afirmamos também ser a partir do primado do respeito às leis vigentes e à ordem pública – abstraído da vontade geral, que dever guardar estreita correlação com a razão, a vontade coletiva e a igualdade –, que tem-se o fundamento, também, para a utilização do livre arbítrio

⁴¹ Dworkin afirma que, enquanto as regras são aplicadas de modo *tudo ou nada* (*all-or-nothing*). Nesse sentido, se a hipótese de incidência de uma regra é preenchida, ou é a regra válida e a consequência normativa deve ser aceita, ou ela não é considerada válida. Os princípios, ao contrário, não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, que devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios.

entre as partes almejando a institucionalização de métodos alternativos adequados para a resolução de conflitos.

Em ato contínuo dessa breve análise dos princípios regentes que encabeçam essa resolução, ora em análise, temos que o princípio da autonomia da vontade versa acerca do dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao final do processo, podendo inclusive interrompê-lo a qualquer momento.

Ressalta-se ainda, além da prevalência da autonomia da vontade, também a ausência de obrigação de resultado; de forma que não deve-se forçar um acordo, jamais impondo ou tomando decisões pelos envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, buscar criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles.

Ademais, é dever dos terceiros facilitadores da resolução de conflitos que estes assegurem que os envolvidos, ao chegarem a um acordo, compreendam perfeitamente suas disposições, que devem ser exequíveis, gerando o comprometimento com seu cumprimento.

Enfim, o ano de 2015 foi marcado pela promulgação do novo Código de Processo Civil, cujo texto vinha sendo debatido desde 2009 quando da formação da comissão de juristas por Ato do Presidente do Senado⁴². O texto então foi submetido para aprovação do Senado Federal e, subsequentemente, para a Câmara dos Deputados, onde fora apresentado Substitutivo do texto, com a contribuição de diversos outros juristas. Após seis anos de debates, o código foi promulgado, devendo entrar em vigor em 16 de março de 2016.

De acordo com o Ministro Luiz Fux, presidente da comissão, o desafio a ser enfrentado pelo novo código era o de “tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere”. O Ministro associa esse desafio com a ampliação do acesso à justiça e incremento da litigiosidade ao se questionar “como vencer o volume de ações e recursos gerado por uma litigiosidade desenfreada, máxime num país cujo ideário da nação abre as portas do judiciário para a cidadania ao dispor-se a analisar toda lesão ou ameaça a direito?” (SENADO FEDERAL, 2010, p. 07).

⁴² A Coomissão era composta pelo Ministro Luiz Fux, do Superior Tribunal de Justiça, e os juristas Teresa Wambier, Adroaldo Fabrício, Benedito Pereira Filho, Bruno Dantas, Elpídio Nunes, Humberto Teodoro Júnior, Jansen Almeida, José Miguel Medina, José Roberto Bedaque, Marcus Vinícius Coelho e Paulo Cezar Carneiro

A apresentação do Ministro Fux revela, ainda, em outras passagens que a apresentação de um texto para um novo CPC foi pautada por um discurso de litigiosidade excessiva e pelo propósito de se prestar uma justiça rápida, para a qual se faz necessária a redução de formalismos processuais, do excesso de ações e de recursos em tramite:

Como prestar justiça célere numa parte desse mundo de Deus, onde de cada cinco habitantes um litiga judicialmente? (...) Como desincumbir-se da prestação da justiça em um prazo razoável diante de um processo prenhe de solenidades e recursos? (...). No afã de atingir esse escopo deparamo-nos com o excesso de formalismos processuais, e com um volume imoderado de ações e de recursos (...). Queremos justiça!!! Prestem-na com presteza; dizem os cidadãos. Sob o ecoar dessas exigências decantadas pelas declarações universais dos direitos fundamentais do homem, e pelas aspirações das ruas, lançou-se a comissão nesse singular desafio, ciente de que todo o poder emana do povo, inclusive o poder dos juízes, e em nome de nossa gente é exercido. A metodologia utilizada pela comissão visou a um só tempo vencer o problema e legitimar a sua solução. Para esse desígnio, a primeira etapa foi a de detectar as barreiras para a prestação de uma justiça rápida; a segunda, legitimar democraticamente as soluções. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 07-08)

Dentre as soluções propostas pela comissão para remoção das barreiras identificadas para a prestação desta “justiça rápida”, as quais foram ratificadas durante a tramitação do projeto do novo CPC, estão a promoção da conciliação e da mediação judiciais e da realização da audiência de conciliação obrigatória logo após a distribuição da petição inicial.

Em paralelo, tramitou também perante o Congresso Nacional o projeto da Lei de Mediação, que acabou por ser promulgada em 29 de junho de 2015, devendo entrar em vigor ainda em 26 de dezembro de 2015. A aprovação desse projeto contou com o apoio do CNJ e do “Movimento pela Conciliação”, e regulamenta não só a mediação realizada no âmbito do Judiciário, mas também ambiciona normatizar as mediações realizadas na esfera privada⁴³.

⁴³ Novamente, a promulgação da Lei de Mediação também foi noticiada pelo próprio CNJ como importante passo para a desjudicialização de conflitos, contribuindo para a redução do número de processos e da morosidade do Judiciário: “A Lei da Mediação, que recebeu o número 13.140 e entra em vigor em seis meses, também estimulará a mediação privada como meio de desjudicializar parte dos conflitos apresentados perante o Poder Judiciário. Por essa razão, esta lei deve acarretar na redução de processos tramitando no Poder Judiciário. De acordo com o Relatório Justiça em Números 2014, o número de processos em trâmite na Justiça brasileira chegou a 95,14 milhões em 2013. Para o conselheiro Emmanoel Campelo, presidente da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ, a norma sancionada nesta segunda-feira coloca em um plano legislativo uma política pública que o CNJ desenvolve desde a sua primeira composição. ‘A legislação corrobora todo o trabalho que o CNJ vem desenvolvendo e as estruturas criadas pela Resolução 125 serão mantidas. De fato, tanto a Lei de Mediação como o novo Código de Processo Civil reafirmam o trabalho de consolidação de uma política pública de consensualização do Poder Judiciário conduzida pelo próprio CNJ desde 2006’, diz o conselheiro” (“Com apoio do CNJ, Lei da Mediação é sancionada pelo Executivo”. Notícia do CNJ de 29 jun. 2015. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79761-com-apoio-do-cnj-lei-da-mediacao-e-sancionada-pelo-executivo>, acesso em 29 nov. 2015.

Dentro de toda esta contextualização e no momento efervecente em que nos encontramos, assevera-se as vantagens que tal novo paradigma representa para a resolução de conflitos de interesse que ao invés de serem levados aos mecanismos formais de pacificação social – cuja eficácia da decisão judicial obtida, nem sempre põe fim à discórdia –, possam ser analisados por mecanismos alternativos, em consonância com a nova política de tratamento adequado de conflitos instituído pela Resolução 125 do CNJ.

Enfim, pelo exposto e levando em consideração os princípios informadores que devem nortear a sistemática a ser implementada para a solução de conflitos, contribuindo com os mecanismos formais de ativação da justiça, passemos a analisar os reflexos que tal novo paradigma passou a disseminar; com repercussão, inclusive, no âmbito da política de segurança pública nacional, que, em consonância com modernas Resoluções das Nações Unidas, bem como material atualizado e amplamente explorado nesse trabalho – difundido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, para a capacitação, inclusive, de policiais mediadores – poderão contribuir para uma melhor operacionalização do sistema.

Deste modo, conforme dispõe apostila da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública – acerca da *Mediação Comunitária e Resolução de Conflitos*⁴⁴, a promoção de mecanismos alternativos de tratamento de conflitos é fortemente recomendada pelas Nações Unidas. Vejamos:

Por meio da Resolução nº 26, de 28 de julho de 1999, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas foi expresso em preconizar que os Estados desenvolvam, ao lado dos respectivos sistemas judiciais, a promoção das chamadas *ADR* – *Alternative Dispute Resolution*. (BRASIL. SENASP, s/p, 2013)

De uma forma bem simples, tal apostila de aperfeiçoamento profissional do SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública –, explica que as ADRs contribuem sobremaneira não só para a desconstrução dos conflitos (atuais e potenciais), mas também para a restauração da relação entre as pessoas e a “coconstrução de uma solução”.

Chegando a esse ponto, passemos a analisar o contexto em que se inserem os reflexos de tal resolução ora em análise na elaboração de um novo paradigma com reflexos em uma nova e promissora política de segurança pública nacional, seus avanços e desafios.

⁴⁴ Tal apostila consistente em um curso para profissionais da segurança pública, realizado pelos oficiais e sargentos da Polícia Militar (via EAD) e posteriormente disseminado ao restante da corporação antes da inauguração dos núcleos de mediação comunitária nas sedes dos quartéis dos municípios da área do Comando de Policiamento do Interior 5 – São José do Rio Preto/SP.

3.2.2. A Eficácia de um Novo Paradigma Consensual de Resolução de Conflitos para uma Adequada Pacificação Social e seus Reflexos na Segurança Pública Nacional

É inegável o valor da segurança pública tem ganhado na atualidade devido aos níveis alarmantes de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica. Assim, nota-se facilmente elevada demanda social por uma atuação mais eficiente e eficaz dos mecanismos de proteção estatal; da qual é possível extrair a necessidade de melhorias no nível de segurança pública decorrentes do próprio medo coletivo da violência, que é apontado como um dos fatores de legitimação para o aumento da repressão do Estado.

Como já apregoadado, segundo Azor Lopes da Silva Júnior (2014, p. 108), não é de agora que sustenta-se a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais por uma ótica transdisciplinar, capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica.

Em sua palavras “os paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal, notadamente os de natureza jurídica, fazem a estrutura estatal permeável, quando não reativa, às propostas de mudança: um Estado jurídico neófobo”. (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 108) – que tem uma espécie de aversão a mudanças, e, na maioria das vezes insiste em não evoluir na adoção de novos paradigmas.

Assim, primordial demonstra ser a realização de uma análise acerca da atual conjuntura de resposta aos conflitos sociais e criminais dadas de forma privativa pelo judiciário, via de regra tardiamente e pautada em legislações que não mais atendem às expectativas dos cidadãos envolvidos em conflitos sociais; podendo estas acarretarem, inclusive, o agravamento de situações simples, pois a descrença na eficiência do Estado tem levado pessoas a aplicarem suas próprias justiças.

Cabe ressaltar que a difusão de mecanismos consensuais, vincula-se também ao fenômeno que se convencionou chamar “crise do processo penal”. Vejamos:

Frequentemente associa-se a difusão dos institutos consensuais ao que se convencionou chamar de “crise do processo penal”. Esta se traduz, basicamente, pelas dificuldades dos órgãos jurisdicionais de evitar a morosidade e lidar com o volume crescente de processos. A consequência é a perda de credibilidade do sistema penal e o sentimento de que o interesse social na punição daqueles que infringem as leis não está sendo satisfeito. (LEITE, 2011, p. 51)

Pode evidenciar-se, dessa forma, uma alteração paradigmática caracterizada pela transição de um direito impositivo e rígido – com regras tradicionalmente ditadas pelo Estado –, para um direito consensual, que seguiria a tendência da contratualização das formas de resolução de conflitos; o que refletiria em uma nova forma de regulação social mais plural e complexa.

Corroborar-se, assim, uma diversificação de resposta de acordo com a variação dos comportamentos delitivos, para um adequado tratamento dos conflitos:

Nesse sentido, temos que “Se analisarmos o modelo consensual penal, em comparação com os modelos alternativos, podemos entender que a expansão dos acordos processuais penais indic o avanço dessa justiça negociada dentro do processo penal, não para excluir a presença do Estado, mas para diversificar as respostas aos comportamento delitivos. LEITE, 2011, p. 57)

Lembremos sempre, que, como assevera Pietro Alarcón (2011, p. 99) “O Estado deve ser um servidor do indivíduo e as lei racionais e em conformidade com a opinião pública, de obrigatório cumprimento para todos, inclusive, para o Estado”, e, daí o fato de o investimento em uma política pública de tratamento adequados de conflitos, ter sua semente implantada no seio do próprio Estado, que através de seu poder judiciário possa incentivar e viabilizar novas perspectivas para a resolução de conflitos, nos moldes da Resolução 125 editada pelo próprio Conselho Nacional de Justiça.

Isso porque a segurança pública e por derivação a “sensação de segurança”, é um direito constitucional de cada cidadão, logo, é dever do Estado prover essa necessidade bem como buscar mecanismos que atinjam essa meta, saindo assim do comodismo e insatisfações atuais, para que novos caminhos sejam trilhados.

Nesse contexto, tamanha tem sido a sua repercussão que segurança pública ganhou também *status* de bem coletivo, merecendo especial atenção no texto constitucional, e, Valter Foleto Santin (2005, p. 208-216) retrata ainda as características de direito ou interesse difuso da segurança pública, que merece especial atenção e atuação estatal com a adoção de meios eficazes para o tratamento dessa problemática. Conforme previsto no artigo 144 da Constituição Federal “a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo delegada aos estados-membros esta incumbência, por meio de suas polícias.

Nesta perspectiva, a intenção da presente pesquisa é demonstrar que os atuais modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime e não mais atendem aos anseios sociais, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, principalmente nas diferentes formas dos indivíduos se organizarem, governarem a si mesmos e aos outros para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira; o que guarda estreita correlação com a sistemática global da obra de Fernando de Brito Alves (2013) ao tratar de Constituição e Participação Popular.

Isso porque, com a disseminação de tal prática temos o reforço da cultura de paz, através do estímulo ao diálogo e da solução pacífica dos casos em disputa, o que é extremamente benéfico para a pacificação social, como um todo, em suas várias vertentes.

O atual sistema de segurança pública repressivo evidentemente não mais consegue gerir, sozinho, os alarmantes níveis de violência, de forma que se demonstra necessário a busca por mecanismos alternativos extrajudiciais de manejo da segurança pública com o fito de viabilizar métodos de resolução de conflitos complementares aos serviços habitualmente oferecidos, a partir do intitulado “sistema multiportas”, que passa a ter espaço diante da Resolução 125 do CNJ, em comento, e das novas perspectivas para a resolução de conflitos, por ela protagonizada.

Rosiemire Ventura Leite (2011, p. 58) defende a ideia de pluralidade e diversificação de respostas às infrações delitivas, apregoando a coexistência entre uma justiça formal e rígida e um modelo consensual de tratamento de conflitos:

De fato, é fundamental que haja, na sociedade, modos de resolução dos conflitos que evitem a instância judicial ou que atuem em parceria com esta, conformente a natureza das divergências existente entre as parte. É importante também que, no contexto do processo que se desenvolve perante os órgão jurisdicionais, haja a previsão de soluções menos conflituosas, que favoreçam a participação e o diálogo. É em síntese a ideia de pluralidade, fazendo coexistirem, em seus respectivos âmbitos, uma justiça forma, rígida e um modelo consensual. (LEITE, 2011, p. 58)

Ademais, para que surta os efeitos desejados dessa justiça coexistencial, é necessário que haja mudança de mentalidade e comunhão de esforços não só dos chamados operadores do direito, como também dos próprios jurisdicionados, sob pena da referida Resolução se tornar inócua.

Enfim, ao trazer à pauta da comunidade jurídica novamente preocupações com o acesso a justiça e a efetividade da prestação jurisdicional na nossa realidade social

fática vigente, são inegáveis os reflexos positivos que a Resolução 125 do CNJ representa no reforço e consagração de um novo paradigma de tratamento adequado de conflitos, e, é tempo, pois, de, sem prejuízo doutras medidas, incorporar ao sistema os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que, como demonstrado, traz uma nova e positiva perspectiva de resolução de conflitos a ser disseminada inclusive na política de segurança pública nacional.

Assim, para que haja incentivo às soluções extrajudiciais, é indispensável que também os Municípios, e não só os Estados, assumam responsabilidade sobre a solução de conflitos, de forma que, quanto mais “local” e pontual se demonstrar o âmbito de resolução dos conflitos de interesse, mais positivo serão os resultados a serem obtidos.

3.3. Mediação Comunitária de Conflitos

Na prevenção da violência e na construção de uma cultura de paz tem destacado-se a mediação de conflitos, que vem sendo entendida como um mecanismo mais amplo de desconstrução de conflitos, que faz jus à alusão de uma proposta de alteração paradigmática na gestão da segurança pública nacional.

Seu objetivo básico consiste na transformação das pessoas de “peças de um conflito” em “sujeitos do conflito”, possibilitando a resolução consensual das relações interpessoais, o que proporciona o resgate de cada envolvido como alguém capaz de obter acordos e estabelecer pontes, enfim, de compreender a decisão tomada. Trata-se, portanto, de construir um acordo onde ambas as partes envolvidas sejam beneficiadas no esquema “vitória-vitória”, aumentando o leque de ofertas de métodos cooperativos. Vejamos:

mediação é uma técnica pela qual, duas ou mais pessoas, em conflito potencial ou real, recorrem a um terceiro imparcial, para obterem num espaço curto de tempo e baixos custos, uma solução consensual e amigável, culminando num acordo em que todos ganhem. A mediação é uma resposta ao incremento da agressividade e desumanização de nossos dias, através de uma nova cultura, em que a solução dos conflitos passa por um facilitador que tenta através de várias técnicas, pela conscientização e pelo diálogo, proporcionar uma compreensão do problema e dos reais interesses e assim ajudar as partes a acordarem entre si, sem imposição de uma decisão por terceiro, num efetivo exercício da cidadania. (GUSTIN, 1999, p. 232)

Assim, na mediação um acordo não impõe necessariamente perdas, mas o gerenciamento das opções; uma vez que a celebração de um “mal acordo” – tradicionalmente

imposto pelo Estado – não é interessante, pois mais cedo ou mais tarde retornará a gerar conflito. Nessa modalidade de resolução de demandas o envolvido passa a compartilhar as responsabilidades pela decisão estabelecida no acordo, migrando da condição de “vítima” da decisão imposta pelo Estado – no caso em comento, pelo Judiciário – para a de corresponsável.

Vê-se, pois, que o processo de mediação é democrático, por incorporar todas as “vozes” e, apesar de ter um poder decisório limitado, quando efetivamente aceito pelas partes, pode ter efeitos duradouros a despeito de se dar em esfera administrativa não-formal. Além de democrático, ele é também emancipador. Isto porque, numa situação de mediação os integrantes (individuais e coletivos) devem exercer a capacidade da autonomia crítica e de interação dialógica para julgamento da questão. Essa criticidade não deve ser qualidade apenas dos indivíduos que se encontram em situação problemática ou de litígio. Toda a equipe deve ser portadora dessa autonomia crítica. Ou seja, durante o processo de mediação todos (...) deverão ser capazes de, a partir de formas discursivas, justificar suas escolhas e decisões perante o(s) outro(s). (GUSTIN, 1999, p.118)

Dado o destaque que vem ganhando a ‘mediação comunitária de conflitos’, esta vem sendo utilizada com sucesso no âmbito da pacificação de conflitos na seara da política de segurança pública nacional, sendo aconselhada por recomendação das Nações Unidas, materiais inovadores e atualizados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP- Ministério da Justiça), e já difundida em alguns programas como o de *Justiça Comunitária do Distrito Federal*, que possui um centro comunitário de Justiça em cada uma das cidades satélite em que opera, criando ambientes favoráveis ao diálogo entre os membros da comunidade em parceria com o Núcleo de Prática Jurídicas da UnB (Universidade de Brasília).

Boaventura de Sousa Santos, nesse sentido, ventila a experiência da justiça comunitária no Brasil. Vejamos:

A experiência da justiça comunitária no Brasil está relacionada com o impulso dos tribunais de justiça estaduais em capacitar os membros das localidades mais pobres a prestar orientação jurídica e dar solução a problemas que não poderiam ser solucionados adequadamente no judiciário por não se adequarem às exigências formais/probatórias do juízo ou porque não obteriam uma pronta resposta na justiça oficial. (SANTOS, 2011, p.62)

E prossegue o autor, aludindo a mediação como mecanismo viável na orientação para a solução dos problemas apresentados:

A mediação é o meio de solução de conflitos do qual o projeto lança mão. A formação de agentes comunitários é contínua, conjugando um período de formação técnica inicial com a prática nos casos que aparecem no cotidiano. Para tanto, os agentes contam com uma acessória jurídica que os orientam para a solução dos problemas apresentados. (SANTOS, 2011, p. 62-63)

Ademais, o PRONASCI – “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”, criado pelo governo federal para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil aliado a Secretaria Nacional de Segurança Pública, que tem investido na formação dos profissionais da área de segurança pública em relação à mediação através de cursos de capacitação –, incentivam a implantação de núcleos de mediação de conflitos, principalmente por estes representarem um componente importante na promoção da cidadania.

Com isso, fica evidente que merece atenção o desenvolvimento de pesquisas engajadas nessa área de atuação estatal, pois, a partir do momento em que se viabiliza a utilização de mecanismos extrajudiciais de mediação comunitária de conflitos – nos casos em que essa seja cabível –, desonera-se o sistema de segurança pública que poderá concentrar seus esforços em delitos mais graves, que de fato demandem a necessidade da tradicional, exclusiva e obrigatória intervenção das forças policiais propriamente dita, percorrendo o ciclo completo de polícia e desaguando no judiciário somente quando necessário.

Para construir uma cultura de paz é preciso mudar de atitudes, crenças e comportamentos, reconhecendo no conflito um trampolim para o desenvolvimento, buscando, nem sempre, a sua eliminação, mas sim, modos criativos, não violentos e multifuncionais de resolvê-los. Por meio dessa técnica, as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito tem a oportunidade de refletir sobre o contexto dos seus problemas, de compreender as diferentes perspectivas e, ainda, de construir em comunhão uma solução que possa garantir, para o futuro, uma efetiva pacificação social. Nas palavras de Roberta Freitas Carvalho dos Santos:

A democratização desse direito perpassa construir formas de solução de conflitos que aproximem e favoreçam a participação dos indivíduos na construção do sistema de justiça, que, repita-se, não está associado apenas ao poder judiciário. A proteção dos direitos deve ser desempenhada pelo cidadão na construção de um ideal emancipatório que possa inseri-lo no contexto social. (SANTOS, 2012, p. 16)

E, assim sendo, dentre os instrumentos metodológicos desenvolvidos para a prevenção da violência e a construção de uma cultura de paz, a mediação de conflitos destaca-

se como um mecanismo mais amplo de desconstrução de conflitos, destinado a transformar padrões de comportamento e a estimular o convívio em um ambiente cooperativo, no qual os conflitos possam ser tratados sem confronto e de modo não adversarial.

Segundo disposições da própria Resolução 125 do CNJ em seu texto original, fica instituída a Política Judiciária Nacional⁴⁵ de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade; incumbindo aos próprios órgãos judiciários não só oferecerem mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação bem como, também, prestar atendimento e orientação aos cidadãos.

Tais ditames são extremamente significativos, pois, para construir uma cultura de paz é preciso mudar de atitudes, crenças e comportamentos, reconhecendo no conflito um trampolim para o desenvolvimento, buscando, nem sempre, a sua eliminação, mas sim, modos criativos, não violentos e multifuncionais de resolvê-los.

Por meio dessas técnicas disseminadas por um novo paradigma de solução de conflitos – exatamente no mesmo sentido da Resolução 125 do CNJ –, as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito tem a oportunidade de refletir sobre o contexto dos seus problemas, de compreender as diferentes perspectivas e, ainda, de construir em comunhão uma solução que possa garantir, para o futuro, a pacificação social. Assim, temos:

A mediação comunitária surge como uma fomentadora do respeito, participação e cultura de paz. Tudo isso se daria mediante técnicas e procedimentos operativos informais (desinstitucionalizados), em favor de uma Justiça que pretende resolver o conflito, dar satisfação à vítima e à comunidade, pacificar as relações sociais interpessoais e gerais danificadas pelo delito e melhorar o clima social: sem vencedores nem vencidos, sem humilhar nem submeter o infrator às “iras da lei”, nem apelar à “força vitoriosa do Direito”. (MENDONÇA 2006, p. 36)

Nesta perspectiva, a intenção da presente pesquisa é demonstrar – conforme já afirmado inúmeras vezes – que os atuais modelos convencionais não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime e não mais atendem aos anseios

⁴⁵ Interessante ponderação consiste no fato de que, sendo tal resolução um indício de que o Judiciário reconhece a importância dos meios alternativos de solução de conflitos é, um receio é que essas iniciativas – tendo sido postas a cargo do Judiciário –, representem um risco de se criar uma nova espécie de instância, acabando por “judicializar” os meios alternativos de solução de conflitos; e não é isso o que deve acontecer. Por isso a emenda realizada em 2013 na Resolução 125/2010 do CNJ, pode ser considerada um marco para a instituição de um novo paradigma, e, na área da segurança pública passa-se a falar em “mediação comunitária de conflitos”, como alternativa ao controle judicial da segurança pública.

sociais, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, principalmente nas diferentes formas dos indivíduos se organizarem, governarem a si mesmos e aos outros para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira.⁴⁶

Isso porque, com a disseminação de tal prática temos o reforço da cultura de paz, através do estímulo ao diálogo e da solução pacífica dos casos em disputa, o que é extremamente benéfico para a pacificação social, como um todo, em suas várias vertentes.

Assim, para que haja incentivo às soluções extrajudiciais, é indispensável que também os municípios, e não só os estados, assumam responsabilidade sobre a solução de conflitos, de forma que, quanto mais “local” e pontual se demonstrar o âmbito de resolução dos conflitos de interesse, mais positivo serão os resultados a serem obtidos.

Ademais, para que surta os efeitos desejados, é necessário que haja mudança de mentalidade e comunhão de esforços não só dos chamados operadores do direito, como também dos próprios jurisdicionados, sob pena da referida Resolução se tornar inócua.

E, nessa toada, a mediação comunitária de conflitos é importantíssima, e, de acordo com a Ângela Hara Buonomo Mendonça, a opção pela mediação:

significa a conquista de direitos e o comprometimento com responsabilidades. Caracteriza-se como um princípio de liberdade, não só pela possibilidade que as partes detêm de escolher o meio pelo qual querem resolver o conflito existente entre elas, mas principalmente, pela possibilidade de poderem decidir o seu resultado. (MENDONÇA, 2006, p. 47)

Dessa forma, acreditando que as formas pacíficas de resolução de conflitos, entre elas a mediação, tem demonstrado serem eficientes instrumentos na prevenção e controle da violência e da criminalidade, de forma que o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado pelo governo federal para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil – tem incentivado a criação de núcleos comunitários de mediação e a SENASP, em consonância com tal tendência, tem investido na formação dos profissionais da área de segurança pública em relação à mediação através de cursos de capacitação como o mencionado.⁴⁷

⁴⁶Ditame que guarda estreita correlação com a sistemática global da obra de Fernando de Brito Alves (2013) ao tratar de Constituição e Participação Popular.

⁴⁷ Ponto alto que merece destaque na escolha da abordagem de tal temática foi o período em que Núcleos de Mediação Comunitária foram instalados no interior do Estado de São Paulo, mais precisamente na circunscrição do Comando de Policiamento do Interior – 5 (CPI-5), com sede na cidade de São José do Rio Preto/SP, como parte de uma nova estratégia organizacional; cabendo ressaltar, ainda, a análise de experiências bem sucedidas

Assim, afirma-se que o PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania) incentiva a implantação de tais núcleos de mediação de conflitos, principalmente por estes representarem um componente importantíssimo na promoção da cidadania.

Assim, trazemos novamente a voga, o potencial empoderador que a mediação traz na resolução do conflito, ao inserir as partes como corresponsáveis pelas suas decisões:

A mediação implica não só na solução do conflito, mas também para empoderar as pessoas no relacionamento, tratamento e das questões públicas. Nessa lógica os participantes de processo de mediação são chamados sistematicamente a trabalharem por meio da dialética argumentativa e assim passam a estar inseridos em um contexto de responsabilidade por suas posições e decisões. (SANTOS, 2012, p. 16)

Pelo exposto é que, estruturada na relação Estado-Sociedade, e conduzida pelo império das leis que apresentam adequação e conteúdo social, realizou-se uma investigação crítica da temática ora em comento, buscando implementar mais um mecanismo de alargamento do acesso popular à justiça através da mediação de conflitos como instrumento extrajudicial a colaborar com a segurança pública nacional.

Priorizando a defesa do regime democrático como regra fundante da preservação dos valores da pessoa humana, estruturada na relação Estado-Sociedade percebemos a adequação e o conteúdo social presente nas diretrizes da Mediação Comunitária de Conflitos, hoje tão em voga, destacando-se as pesquisas realizadas por profissionais da segurança pública acerca dos núcleos de mediação comunitária, que atualmente já começaram a deixar de ser meramente teóricos, e passaram a ser implementados em algumas localidades.⁴⁸

Assim em razão da sua peculiar relação com a vida cotidiana de toda a população, e diante dos anseios populares aliados à conjectura do nosso Estado Democrático de Direito demonstra-se de fundamental relevância o aperfeiçoamento das clássicas

também com as Polícias Militares de Minas Gerais, bem como a estrutura de centros comunitários do “Programa Justiça Comunitária – TJDFT” (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território) funcionando a todo vapor; o que dá visibilidade para que tal prática possa vir também a ser disseminada aos demais Estados da federação.

⁴⁸ Tais núcleos de mediação comunitária foram inaugurados em dezenas de municípios que forma os quatro Batalhões de Polícia Militar do Interior (16º BPM/I Fernandópolis, 17º BPM/I São José do Rio preto, 30º BPM/I Catanduva e 52º BPM/I São José do Rio Preto), que compõem o Comando de Policiamento do Interior 5 – São José do Rio Preto/SP, com convite a toda a comunidade para participar e compreender a sistemática de funcionamento de tais órgãos, tendo ainda as inaugurações contando com a presença de autoridades locais, tais como membros do Ministério Público, da OAB, prefeitos, deputados, vereadores, policiais civis, juízes e representantes de associações comerciais da região, além da população em geral; todos dispostos a conhecer tal mecanismo extrajudicial de solução de conflitos que passava a ser implementado naquele momento.

instituições estatais responsáveis pela segurança pública como forma de adequação aos preceitos e princípios constitucionalmente consagrados que devem sempre tender à máxima efetividade.

3.3.1. Mediação Comunitária: instrumento de cidadania e inclusão social

É nesse panorama que se traz como proposta viável a mediação comunitária de conflitos como instrumento de cidadania e inclusão social e como um canal de enlace com a democracia participativa, de forma a contribuir com a consecução do exercício da cidadania ativa através de forças vivas da comunidade.

Conforme assevera Boaventura de Sousa Santos “As classes populares, durante muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos.” (SANTOS, 2011, p. 28) e alterar essa dinâmica ventilando novos paradigmas de resolução de conflitos é necessário para empoderar e incluir essa massa invisibilidade diante do sistema e, nesse sentido, Roberta Freitas Carvalho dos Santos (2012, p.16) traz a voga, o potencial empoderador que a mediação apresenta na resolução do conflito, ao inserir as partes como corresponsáveis pelas suas decisões:

A mediação implica não só na solução do conflito, mas também para empoderar as pessoas no relacionamento, tratamento e das questões públicas. Nessa lógica os participantes de processo de mediação são chamados sistematicamente a trabalharem por meio da dialética argumentativa e assim passam a estar inseridos em um contexto de responsabilidade por suas posições e decisões. (SANTOS, 2012, p. 16)

É fato que não há como discutir a participação da cidadania sem abordar o acesso à Justiça – donde a pesquisa encaminhou-se até aqui –; e foi por tal razão que o Ministério da Justiça criou uma secretaria específica, intitulada de Secretaria de Reforma do Judiciário, para auxiliar nesse debate e na busca de iniciativas para a promoção do acesso à Justiça.

Nas palavras de Roberta Freitas Carvalho dos Santos:

A democratização desse direito perpassa construir formas de solução de conflitos que aproximem e favoreçam a participação dos indivíduos na construção do sistema de justiça, que, repita-se, não está associado apenas ao poder judiciário. A proteção

dos direitos deve ser desempenhada pelo cidadão na construção de um ideal emancipatório que possa inseri-lo no contexto social. (SANTOS, 2012, p. 16)

Também a juíza envolvida na iniciativa Justiça comunitária do Distrito Federal Gláucia Falsarella Folley (2008, p. 07) pontua que a crise do Estado moderno instabilizou a confiança do cidadão nos poderes constituídos da República, gerando um estranhamento que veio se aprofundando nos últimos 30 anos; mas destaca também que nos últimos anos, já começa a delinear-se a estruturação de uma possível reversão. Vejamos:

Nesse contexto, assegurar a todos os cidadãos o acesso à Justiça é um desafio republicano, de forma a colocar a cidadania na centralidade do processo democrático. Em nosso país, as iniciativas de reforma do Poder Judiciário, além da reforma e modernização do Estado brasileiro, na esteira da Constituição de 88, apontam para a criação de novas instituições que, de maneira inovadora, garantam a participação social e o envolvimento direto do cidadão com as esferas de poder. (FOLEY, 2008, p. 07)

Boaventura de Sousa Santos ressalta que “O exemplo do programa justiça comunitária convida-nos a pensar a importância do poder judiciário como instituição de fomento à soluções alternativas de litígios no Brasil.” (SANTOS, 2011, p. 63)

Assim, o Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal, em parceria com a Unb, estimula a comunidade a desenvolver mecanismos próprios de resolução de conflitos, por meio do diálogo, participação social, visando a promoção e a efetivação dos direitos humanos; de forma que os seus ‘agentes comunitários de justiça’, voluntários capacitados, atuam para que a sua comunidade tenha ciência de seus próprios direitos e recursos, e que, assim, mantenham espaços de diálogo e consiga se articular para a resolução de suas demandas coletivas.

Tal projeto conta com o apoio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, do Ministério da Justiça, do PNUD⁴⁹, entre outros, para ir se consolidando e ao tomar forma, o programa foi denominado de “Justiça Comunitária” e constituído de dois núcleos em cidades satélites de Brasília (Taguatinga e Ceilândia); de forma que, de pronto, a iniciativa chamou a

⁴⁹ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas. O PNUD faz parcerias com pessoas em todas as instâncias da sociedade para ajudar na construção de nações que possam resistir a crises, sustentando e conduzindo um crescimento capaz de melhorar a qualidade de vida para todos. Presente em mais de 170 países e territórios, o PNUD oferece uma perspectiva global aliada à visão local do desenvolvimento humano para contribuir com o empoderamento de vidas e com a construção de nações mais fortes e resilientes.

atenção da comunidade jurídica e, resguardadas as peculiaridades intrínsecas, começou a ser disseminada em alguns outros municípios da federação

Este programa foi o vencedor da 2ª edição do Prêmio Innovare em 2005, na categoria Tribunal de Justiça e tem sido apontado como referência nacional pelo Ministério da Justiça para a propagação de iniciativas semelhantes. Nesse sentido:

O PNUD entende que o fortalecimento de programas de justiça comunitária que levem em consideração o marco normativo brasileiro, a diversidade cultural e o respeito à dignidade das pessoas envolvidas nos processos comunitários será um mecanismo para a consolidação da democracia e promoção dos direitos humanos através do acesso à justiça a todos. (FOLEY, 2008, p.13)

Enfim, para corroborar toda essa sistemática que traz a mediação como instrumento de inclusão e cidadania, vale trazer o entendimento do sociólogo e jurista Boaventura de Souza Santos (2011, p. 62), que em ‘Para uma Revolução Democrática da Justiça’ assevera que “a criação de mecanismos de solução de conflitos, caracterizados pela informalidade, rapidez, acesso ativo da comunidade, com a autocomposição entre as partes constituem a maior inovação da política judiciária”, coadunando de forma mais eficiente a pluralidade social vigente.

Logo, abstrai-se a importância da ventilação de mecanismos mais amplos de desconstrução da litigiosidade e promoção de uma efetiva pacificação dos conflitos, uma vez que a mediação comunitária de conflitos pode sim ser considerada como eficiente instrumento de exercício da cidadania e inclusão social por ventilar e disseminar no seio da própria comunidade a construção de alternativas que dê soluções aos conflitos, paralelas à administração da justiça convencional, atendendo assim de forma mais eficaz a pluralidade social vigente.

3.3.2. Empoderamento de Atores Sociais Mediadores

A mediação comunitária atua visando à mudança dos padrões de comportamento dos próprios atores comunitários – sejam eles mediadores em núcleos especializados para tais fins, a sociedade civil organizada, lideranças de uma determinada comunidade específica ou mesmo entes estatais com o protagonismo de instituições policiais do Estado organizada no sentido do policiamento comunitário, por exemplo – buscando,

assim, fortalecer os canais de comunicação, com vistas a administração pacífica dos conflitos interpessoais entre os integrantes de determinada comunidade.

Nas palavras de Roberta Freitas Carvalho dos Santos:

A democratização desse direito perpassa construir formas de solução de conflitos que aproximem e favoreçam a participação dos indivíduos na construção do sistema de justiça, que, repita-se, não está associado apenas ao poder judiciário. A proteção dos direitos deve ser desempenhada pelo cidadão na construção de um ideal emancipatório que possa inseri-lo no contexto social. (SANTOS, 2012, p. 16)

Nesse contexto, a mediação comunitária de conflitos representaria o exercício real da cidadania mediante a busca da paz social em âmbito local, que, contando com atores que contam com um certo grau de protagonismo no seio da própria comunidade, promoveriam ambientes propícios à colaboração entre as partes, com intuito de possibilitar que as relações continuadas perdurem de forma positiva, criando vínculos na busca de uma cultura de paz.

E para esse protagonismo basta um certo grau de liderança efetiva dentro da cultura arraigada na comunidade a que o adequado tratamento de um conflito deve ser dado, desde que não alheio aos critérios de legalidade.

um alto cargo não é uma pré-condição para liderança efetiva. Cidadãos e organizações populares podem criar oportunidades propícias para mudanças por meio da educação do público e da concentração dos temas do **empoderamento legal**. Muitas melhorias na vida dos pobres têm sido realizadas por meio de inovações sociais. O empoderamento legal deve também ser feito de baixo para cima. (BARENDRECHT, LANGEN, 2008, p.09, grifo nosso)

Assim, a proposta giraria em torno do intitulado “empoderamento legal”, que pode ser entendido como processo pelo qual o “pobre” – representando qualquer conjunto de atores à margem da sociedade, cujo acesso à justiça em suas formas tradicionais sejam inacessíveis – passa a ser protegido e torna-se capaz de usar a lei a fim de fazer valer seus direitos e cuidar de seus interesses junto às instituições do Estado e do mercado; sendo que tal empoderamento se demonstra extremamente importante quando tratamos de efetivo acesso à justiça e da possibilidade de sistemas multiportas capazes de dirimir conflitos sociais em âmbito local, por meio de mecanismos consensuais alternativos, como é o caso da mediação comunitária de conflitos aqui trazida; e, isso porque existe uma demanda por pacificação social reprimida, que o Estado sequer traz a pauta, referente à direitos básicos de cidadãos que sequer compreendem a inefetividade do seu direito fundamental de acesso à justiça.

Tais atores relegados à margem do clássico sistema oficialmente organizado para a contenção de conflitos ao serem ‘empoderados’ trazem ao seio de suas comunidades um certo protagonismo que os permitirá atuar como negociadores e mediadores de conflitos, assumindo sua responsabilidade em relação à habilidade de organização do espaço e da composição do conflito locais existentes para possível e eventual encaminhamento à Justiça, sendo o caso, uma vez cientes de que o acesso à justiça pretende-se direcionar a todos.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 38) assevera a existência de uma “procura reprimida” da grande maioria dos cidadãos das classes populares por seus direitos básicos, o qual faz menção em vários de seus trabalhos como a sociologia das ausências. Vejamos:

Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada. [...] A procura suprimida é uma ausência que é socialmente produzida, algo ativamente construído como algo não existente. A procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares deste e de outros países é procura suprimida. É essa procura que hoje está em discussão. E se ela for considerada, vai levar a uma grande transformação do sistema judiciário e do sistema jurídico no seu todo, tão grande que fará sentido falar da revolução democrática da justiça. (SANTOS, 2011, p. 38)

Assim, quando se propõe uma revolução democrática da justiça, abstrai-se da obra de Boaventura de Sousa Santos toda uma argumentação pautada na pluralidade judicial, onde vários sistemas são inseridos dentro do sistema judiciário, reivindicando práticas que promovam a bem dos fins sociais e ao que a justiça se dirige com exigências do bem comum; bem como tal proposta pode ser extensível para além das fronteiras jurisdicionais, implementando-se no seio das mais diversificadas formas de organização social.

E prossegue o autor pertinentemente afirmando que “É essencial termos a noção da exigência que está pela frente. Para satisfazer a procura suprimida são necessárias profundas transformações do sistema” (SANTOS, 2011, p. 38), fazendo menção não tão somente a uma alteração no direito processual, mas na criação de uma ‘outra cultura jurídica’, não fazendo sentido colocar a culpa toda no sistema judiciário, no caso de as reformas ficarem aquém desta exigência.

Também podemos trazer a voga ao debate, pertinentes apontamentos, em âmbito internacional, de um estudo desenvolvido no âmbito da ONU intitulado como relatório

“*Legal empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice*” elaborado pela Comissão do Empoderamento Legal do Pobre⁵⁰ intitulado “Fazendo a lei trabalhar para todos”.

Neste relatório, fica delineada a importância do acesso à justiça para o empoderamento legal dos desprovidos de direitos fundamentais basilares, nos seguintes termos:

O acesso à justiça e o Estado de Direito são centrais para o empoderamento legal. Reformar a legislação no papel não é suficiente para mudar a experiência da pobreza no dia a dia. Mesmo as melhores leis não são mais do que tigres de papel se as pessoas não podem usar o sistema de justiça para se alimentar. Mesmo as melhores regras não ajudam os pobres se as instituições que as devem garantir são ineficientes, corruptas ou dominadas pelas elites. Isso é, portanto, sumamente importante para reformar instituições públicas e para remover as barreiras legais e administrativas que evitam que os pobres possam assegurar seus direitos e interesses para remover as barreiras legais e administrativas que evitam que os pobres possam assegurar seus direitos e interesses. (BARENDRECHT, LANGEN 2008. p 31-32)

A ideia central que se pretende extrair desse relatório, em âmbito internacional, é a disseminação aos “pobres” – leia-se, os que estão à margem da sociedade, excluídos dos aparatos formais de acesso à justiça – tenham ao menos ciência de seus direitos fundamentais e da prerrogativa de pleiteá-los, vez que o ‘acesso à justiça’ é um deles.

Assim, neste mesmo relatório o conceito de empoderamento legal do pobre é definido da seguinte maneira:

Empoderamento legal é o processo pelo qual o pobre torna-se protegido e é capaz de usar a lei para proteger seus direitos e seus interesses, tanto em relação ao Estado como em relação ao mercado. Ele inclui o pobre tornando expressos seus plenos direitos e consolidando as oportunidades que surgem a partir disso, por meio de apoio público e de seus próprios esforços, assim como de esforços de apoiadores e de redes mais amplas. Empoderamento legal é uma abordagem baseada no país e no contexto específico, que tem lugar tanto em níveis nacionais como locais. (BARENDRECHT, LANGEN, 2008, p.26)

Também Guilherme de Almeida (2012, p.93) elucida que a sociedade civil – em suas palavras, os “pobres” –, não devem ser considerados enquanto meros objetos do processo de empoderamento legal, mas efetivos agentes de sua própria transformação que

⁵⁰ O professor Guilherme de Almeida (2012, p. 91) elucida que “A Comissão do Empoderamento Legal do Pobre é a primeira iniciativa global com foco na ligação existente entre exclusão, pobreza e direito. Patrocinada por um grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento (vale dizer: Canadá, Dinamarca, Egito, Finlândia, Guatemala, Noruega, Suécia, África do Sul, Tanzânia e Grã Bretanha), foi sediada no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Nova York. Consta entre seus membros o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.”.

devem participar e dar seu feedback em todas as fases da reforma, incluindo o monitoramento dos resultados.

Ainda nas palavras do ilustre professor “O empoderamento legal do pobre é uma recente e inovadora abordagem de implementação do acesso à justiça. Abordagem centrada na pessoa e por meio de um processo “de baixo para cima” (bottom-up)”. (ALMEIDA, 2012, p. 94)

Assim, com a disseminação de tal prática temos o reforço da cultura de paz, através do estímulo a um diálogo efetivo e da solução pacífica dos casos em disputa, que acaba conseqüentemente por reforçar a democracia direta, através da participação cidadã em temas que envolvam interesses coletivos. E, com isso, acaba, aproximando o discurso do direito à realidade da comunidade, respeitando as diferenças e fazendo destas um potencial de crescimento; através do estímulo ao surgimento de novos paradigmas no tratamento de diferenças, produzindo transformações culturais em âmbito coletivo e individual; atuando ainda de maneira interdisciplinar e autônoma a partir da atuação engajada de cidadãos conscientes de suas próprias potencialidades, carências e necessidades.

Com isso, temos que o que falta à sociedade brasileira para o pleno exercício dos direitos fundamentais e constitucionais – inclusive os relacionados ao acesso a justiça –, é o entendimento e o engajamento “da e pela” cidadania, onde as pessoas, empoderadas, devem sair de sua inércia restritiva e, darem início a movimentos comunitários para a solução dos problemas locais, contagiando, assim, os demais membros da sociedade para a coconstrução de soluções para seus conflitos.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Delinea-se, dessa forma, o insucesso do atual modelo reativo-repressivo de gestão da segurança pública nacional e sua conseqüente ineficácia no tratamento da problemática crescente dos conflitos sociais, panorama no qual a análise da política pública de segurança buscou ambientar a prestação de tal serviço público tal qual ele se encontra, bem como o seu grau de efetividade e a ineficiência da sua prestação, chegando, enfim, a uma proposta que aliasse mais qualidade à prestação não só desse serviço de segurança pública como de uma melhor operacionalização do acesso à justiça neste setor, como um todo, através da democratização dos meios de ativação dos aparatos alternativos com o empoderamento dos próprios atores sociais da comunidade, bem como pela utilização de equivalentes jurisdicionais para uma política de tratamento adequada de conflitos.

Assim, de todo o trabalho empreendido na pesquisa, depreende-se as seguintes ponderações conclusivas:

1. Sustenta-se a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais de forma a melhor operacionalizar o sistema, ao tratar transdisciplinarmente da gestão do sistema penal brasileiro, de forma que este seja capaz de orientar sua solução ou condução com o auxílio de outras ciências que não só a jurídica; aliando também paradigmas que permeiam a ordem burocrática estatal, enxergando propostas de mudança e cindindo com o neofobismo do Estado no tocante à segurança pública.

2. Ao se afirmar que “não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente”, busca-se chamar a atenção para a falha da opção repressiva enveredada pelo Estado, que por meio do sistema penal repressivo apenas remedeia as manifestações de conflito social, sem nunca encará-lo de fato; não sendo de agora que. Se sustenta, a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais.

3. Evidencia-se que o Estado acaba optando por cuidar apenas dos sintomas manifestados através do delito, e faz isso depositando, de pronto, nas costas da atividade policial e no sistema jurisdicional clássico de contenção de conflitos a obrigação de responsabilizar-se pela contenção do delito sobrecarregando-o sobremaneira, o que acaba por desencadear a movimentação estrutura de toda a máquina judicial, sem antes buscar alternativas em outras formas de controle social que visem atingir o problema em suas causas.

4. Dada a afirmação de que a cruel intervenção do sistema penal, desencadeada inicialmente pela atividade policial, só deve se dar quando nos vemos diante de gravíssimos ataques a bens jurídicos, podemos verificar que não se justifica a sobrecarga da atividade policial atualmente verificada, – que acaba conseqüentemente movimentando toda a estrutura judiciária na contenção do delito – quando podemos observar que os conflitos sociais ocorrem em decorrência da omissão do Estado em outros setores também responsáveis pela pacificação social e, assim sendo, mecanismos consensuais alternativos devem ser ventilados para uma política de tratamento adequado de conflitos, bem como adequada forma de amplificação do acesso a justiça, em sua integralidade.

5. Qualquer mudança ou insistência no reinvestimento de verbas públicas em paradigmas repressivos desalijado de uma eficiente prestação de serviços públicos de segurança com qualidade e dissociado de alterações nos demais aparelhos de contenção da criminalidade, não só se mostra insuficiente como por vezes é irrelevante, mostrando-se a sociedade na maioria das vezes a ela indiferente, uma vez que tais medidas vêm desacompanhadas de todo o aparato que lhe daria sustentação.

6. Por carecer de validade social, tal sistemática reativo-repressiva acaba também pondo em xeque a efetividade da possível aplicação da sanção contrariando o caráter intimidativo que a imposição de pena deveria exercer, uma vez que normas penais são produzidas para atender aos clamores sociais pelo recrudescimento do sistema, sem preocupar-se com a eficácia de sua aplicação.

7. É neste contexto, que a eleição de mecanismos alternativos e consensuais de resolução de conflitos, pode funcionar como potenciais saídas para a pacificação social efetiva e, reflexamente, para a desobstrução do acúmulo invencível de demandas que sobrecarregam o Judiciário e comprometem a qualidade da prestação jurisdicional, enfocando também a ótica da resolutividade dos conflitos, como fator determinante da utilização destes métodos alternativos de pacificação social.

8. Fica também evidenciado a ausência de memória associativa e participativa da população brasileira que historicamente, de uma forma geral, não atuou ativamente, nem tampouco protagonizou o deslinde das decisões de impacto nos rumos da nação. Dessa forma, embora formalmente desfrutemos de uma democracia, materialmente esta ainda é incompleta, o que reflete na passividade da população em participar nos rumos da eleição de políticas públicas adequadas que sejam aptas a tratarem dos problemas atinentes à suas próprias realidades sociais fáticas; e, no campo da segurança pública, demonstra ser

essencial a participação popular para a identificação e a resolução dos problemas que afligem e atingem o seio de dada comunidade.

9. Não obstante a existência de canais de comunicação instituídos pelos conselhos comunitários de segurança pública seja fundamental para se estabelecer um diálogo com a população, estes não conseguem, por si só, possibilitarem a participação popular. Entretanto, deve-se reconhecer, que os conselhos comunitários de segurança são um avanço significativo na instituição destes canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos das políticas públicas de segurança e que, nesse sentido, tal aproximação é importantíssima e propiciará maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados no campo da segurança pública, sem descarmos do fato de que ainda é necessário um amadurecimento contínuo, para que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado, também no setor da segurança pública brasileira.

10. Assim, a emergência e a urgência de se olhar para o social – em detrimento de práticas excludentes e estigmatizantes, provenientes da existência de uma “procura reprimida” formada pela grande maioria dos cidadãos das classes populares à procura de seus direitos básicos, exposta na pesquisa através de uma “sociologia dos ausentes” – como fio condutor para a cidadania, trazendo consigo a necessidade de investimentos nas potencialidades das próprias comunidades para o desenvolvimento de programas de transformação social com vistas à inclusão.

11. É fundamental a percepção das batalhas que ainda estão a serem travadas em busca de uma efetiva “revolução democrática da justiça”, uma vez que para satisfazer a procura suprimida são necessárias transformações do sistema muito mais profundas e que vão bem além do reinvestimento no modelo de gestão da segurança pública e dos métodos de ativação da justiça até então utilizados, devendo-se pensar em novos mecanismos e novos protagonismos no acesso as direitos e à justiça; visualizando não tão somente uma alteração paradigmática acerca da efetividade da prestação jurisdicional, mas pensando na criação de uma outra cultura jurídica, não fazendo sentido cionar a culpa toda ao sistema judiciário no caso das reformas ficarem aquém desta exigência.

12. Averigua-se, dessa forma, que para construir uma cultura de paz é preciso mudar de atitudes, crenças e comportamentos, reconhecendo no conflito um

trampolim para o desenvolvimento, buscando, nem sempre, a sua eliminação, mas sim, modos criativos, não violentos e multifuncionais de resolvê-los. E é nessa toada que, dentre os instrumentos metodológicos desenvolvidos para a prevenção da violência e a construção de uma cultura de paz, destaca-se, por exemplo, – como trazido no decorrer da pesquisa –, a mediação comunitária de conflitos, que deve ser entendida como um mecanismo mais amplo de desconstrução de conflitos, destinado a transformar padrões de comportamento e a estimular o convívio em um ambiente cooperativo, no qual os conflitos possam ser tratados sem confronto e de modo não adversarial.

13. Abstrai-se, assim, a importância da ventilação de mecanismos mais amplos de desconstrução da litigiosidade e promoção de uma efetiva pacificação dos conflitos, e a mediação comunitária de conflitos pode sim ser considerada como eficiente instrumento de exercício da cidadania e inclusão social, uma vez que ventila e dissemina no seio da própria comunidade a construção de alternativas que dêem soluções aos conflitos, paralelas à administração da justiça convencional, atendendo de forma mais eficaz a pluralidade social vigente.

13. É por todo o exposto que propostas como a da mediação comunitária de conflito e a da valorização de conselhos comunitários de segurança pública destinam-se a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular aos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente, que, ao vencer o neofobismo do Estado, contribuirá sobremaneira para a melhor operacionalização da prestação do serviço público de segurança brasileiro.

Assim, resta mais que comprovada a evidente necessidade de se buscar novos modelos de intervenção nos conflitos interpessoais, de forma a desconstituir a beligerância, transformando litígios em entendimento, uma vez que muitos dos conflitos não precisariam ser levados ao judiciário para serem solucionados.

Há uma máxima de que toda grande viagem inicia-se com um primeiro passo; e a relevância da temática escolhida para ser desenvolvida nessa pesquisa pretendeu demonstrar que esse passo pode ser dado através da via de mediação comunitária de conflitos e, como consequência, pela própria comunidade que através de ‘atores empoderados’ inseridos no seio da localidade a qual integra e fazem parte, poderão auxiliar seus semelhantes a iniciarem essa longa e profícua caminhada em busca da pacificação social de sus conflitos,

de forma a passarem a não só ter ciência de seus direitos, mas, também, sendo apresentados às vias condutoras de um efetivo acesso à justiça, uma vez que o sistema encontre-se melhor operacionalizado – seja amparado no aparato tradicional que aliviado de uma demanda extra, funcione melhor, ou em vias alternativas que, a serem adequadamente utilizadas em âmbito local, podem também dar adequado encaminhamento aos que encontram-se às margens do sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCON, Pietro de Jesus Lora. **Ciência política, Estado e Direito Público**: uma introdução ao direito público da contemporaneidade. São Paulo: Editora Verbatim: 2011.

ALMEIDA, Guilherme de. **Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, p. 83-102.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo, Malheiros: 2005.

ADORNO, Sérgio França. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese. Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello. **Os grandes movimentos atuais de política criminal**: Fascículos de Ciências Penais. Porto Alegre, v. 1, n. 9, p. 147-157, nov.1988.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo, Saraiva: 2012

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos**: coisa de polícia. CAPEC – Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, Passo Fundo: Pater, 2010.

BAPTISTA, Carlos Alberto. **Crescimento da Criminalidade e Atuação Estatal**. Curitiba: Juruá, 2007

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução a Sociologia do Direito Penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 3 ed. Rio de Janeiro: Renavan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARENDRECHT, Maurits. LANGEN, Maaïke de. **Legal empowerment of the Poor**: Innovating Access to Justice. In: JORRIT DE JONG and GOWHER RIZVI, The State Of Access. Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities. Ash Institute For Democratic Governance and Innovation Harvard University/ Brookings Institution Press, Washington DC, 2008, p. 250-271.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Renavan, 1990.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Policciamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luíza Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2006.

BEATO, Claudio. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BECCARIA, Cesare Bonessana, Marchesi de. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução: Lucia Guidicini, Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BEDAQUE, José Roberto. **Garantia da Amplitude de Produção Probatória**. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério (Coord.). *Garantias constitucionais do processo civil*. São Paulo: RT, 1999.

BIANCHINI, Alice. MOLINA, Antonio García-Pablos de. GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal**: introdução e princípios fundamentais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BITENCOURT, César Roberto. **Tratado de Direito Penal**, volume 1: parte geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOTELHO, Roberto. **As Polícias Militares do Brasil e o Sistema Nacional de Segurança Pública**, no Estado Democrático de Direito. In: COSTA, Ilton Garcia. RAMOS, Dircêu Torrecillas. ROTH, Ronaldo João. (Coord.). *Direito Militar: doutrina e aplicações*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRANDÃO, Gorette. **Conheça os principais pontos do novo CPC**. Notícias do Senado: 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/18/conheca-os-principais-pontos-do-novo-cpc>. Acesso em: 12jan.2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Emenda nº 1, de 31 de janeiro de 2013 na Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Rede Nacional de Educação à Distância para a Segurança Pública. **Curso Mediação Comunitária, mediação de conflito Módulos I e II**. Bernadet Moreira Peçanha Cordeiro et. al. Disponível em: <<http://www.senasp.dtcom.com.br/>>. Acesso em: 02 out. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública –SENASP/ANP. Rede Nacional de Educação à Distância para a Segurança Pública. **Curso Sistema e Gestão em Segurança Pública**. Módulos I, II, III e IV. Jesus Trindade Barreto Júnior et. al.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Ed. Juarez de Oliveira. 2002

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça**. Porto Alegre:, 2013.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Norhfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. **Problemas de Reforma do Processo nas Sociedades Contemporâneas**. Revista Forense (318). Rio de Janeiro, Forense, Abril/Maio/Junho, 1992, p. 120-128.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº.9.307/96**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CHESNAIS, Jean-Claude. **La montée de la violence criminelle au Brésil (1970- 1995): Diagnostic et recommandations politiques – rapport remis au Fernand Braudel Institute of World Economics, – São Paulo – Brésil, pour le Gouvernement Bresilien, Paris, Octobre 1995**

COMPARATO, Fabio Konder. **A república e a democracia em questão**. Folha de São Paulo. São Paulo. 23 out. 2005.

COPETTI, André. **Direito penal e estado democrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

CRUET, Jean. **A Vida do Direito e a Inutilidade das Leis**. Livraria editora, Lisboa: 1908.

CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. **Violência urbana e governança comunitária: um estudo dos conselhos comunitários de segurança e do policiamento comunitário na cidade de Curitiba-PR**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana da PUC PR. Curitiba, 2007

DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro. Editora Rocco, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

_____. **Fundamentos do processo civil moderno**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DONNICI, Virgílio Luiz. **A Criminologia na administração da justiça criminal**: sistemas judicial, policial, penitenciário. 2. Ed. ver. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

FALEIRO, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FÁVERO, Vanessa Rui. **A complexidade do fenômeno criminal e a prevenção do delito**. In: III Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito, 2013, Jacarezinho. Anais do III Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. Jacarezinho: Fernando de Brito Alves, 2013. p. 679-700. Disponível em: <http://eventos.uenp.edu.br/siacrid/trabalhos-antigos/anais-do-iii-simposio-de-analise-critica-do-direito.pdf>; ISSN/ISBN: 9788562288050.

_____. **Atuação estatal na prevenção do delito e a subsidiariedade do direito penal**. In: III Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito, 2013, Jacarezinho/PR. Anais do III Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. Jacarezinho: Fernando de Brito Alves, 2013. p. 1232-1248. Disponível em: <http://eventos.uenp.edu.br/siacrid/trabalhos-antigos/anais-do-iii-simposio-de-analise-critica-do-direito.pdf>; ISSN/ISBN: 9788562288050.

FÁVERO, Vanessa Rui. **Conselhos comunitários e participação popular**: reflexos do paradigma da democratização na segurança pública brasileira. In: Armando Albuquerque de Oliveira; Samantha Ribeiro Meyer Pflug; Hugo César Araújo de Gusmão. (Org.). *A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI: Direitos Fundamentais e Democracia*. 1ed. João Pessoa/PB: CONPEDI, 2014, v. II, p. 54-80. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=124>; ISBN: 9788568147979.

FÁVERO, Vanessa Rui. **Imediaismo Estatal e o fenômeno da inflação legislativa penal**. In: Rômulo Rhemo Palitot Braga; Gustavo Noronha de Ávila; Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro. (Org.). *A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI: Criminologias e Política Criminal*. 1ed. João Pessoa/PB: CONPEDI, 2014, v. I, p. 332-357. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=230>; ISBN: 9788568147528.

FÁVERO, Vanessa Rui. **Sistemática penal brasileira e o imediatismo estatal**. In: Jaime Domingues Brito; Vivianne Rigoldi; Tiago Cappi Janini. (Org.). *Responsabilidade do Estado*. 1ed. Jacarezinho, PR: UENP & Instituto Ratio Juris, 2014, v. I, p. 261-277. Disponível em: <http://eventos.uenp.edu.br/siacrid/trabalhos-antigos/responsabilidade-do-estado.pdf>; ISBN: 9788562288180.

FERNANDES. Newton; FERNANDES, Valter. **Criminologia integrada** 3. Ed. ver. atual. ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FLORENCIO FILHO, Marco A. **Abolicionismo X Direito Penal Mínimo**: A doutrina garantista como opção para a (RE) Legitimação do Sistema Penal. Revista Ideia Nova. Ano 5, n. 3. Recife: Editora Nossa Livraria, 2007.

FOLEY, Gláucia Falsarella. **Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal**: relato de uma experiência. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça/ Secretaria da Reforma do Judiciário, 2008.

FONSECA, Carlos Simões. **Sincretismo Processual e acesso à justiça**. São Paulo: Editora LTr, 2009.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Entendendo os conflitos**: para um conceito de conflito intersubjetivo de justiça. Revista Parlamento e Sociedade/ Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo:CMSP.v.2, n.3, p. 41-51. 2014.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. **Princípios de Criminologia**. Valencia: Tirandi lo blanch, 2001.

GIACÓIA, Gilberto. **Justiça e Dignidade**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.v. 2, n.1, p. 11-31, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio**: As mudanças no caráter do associativismo, in Cidadania – Textos. Nº 12, Julho, 1998. Grupo de Estudos sobre Movimentos Sociais, Demandas Educativas e Cidadania. São Paulo: UNICAMP/UNESP.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Luiz Flávio. **Princípio da Ofensividade no Direito Penal**. Série as ciências criminais do século XXI. Vol. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002^a.

_____. **Norma e bem jurídico no direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GOMES, Sérgio Alves. **Hermenêutica jurídica e Constituição do Estado de Direito Democrático**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio**: uma visão minimalista do Direito Penal. 4. ed. Niterói: Impetus, 2009.

_____. **Direitos humanos, sistema prisional e alternativas a privação de liberdade.** São Paulo: Saraiva, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela.** Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC, n. 10, p. 13-19, jul./dez. 2007

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **Das necessidades humanas aos direitos.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999

HASSEMER, Winfried. **Segurança Pública no Estado de Direito.** Revista de Direito Alternativo. São Paulo: Acadêmica, n.3, p. 20-34, dez. 1994.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **Direito Penal Constitucional e Exclusão Social.** Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2010.

LAZZARINI, Alvaro. **Direito administrativo da ordem pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

LEITE, Rosimeire Ventura. **Justiça Consensual como instrumento de efetividade do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro.** Tese (Doutorado em Processo Penal) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-110813/pt-br.php>. Acesso em: 07 set. 2015.

LIMA, Claudio Vianna de. **Arbitragem: A Solução.** Rio de Janeiro: Forense, 1994.

LIMA FILHO, Francisco das Chagas. **Acesso à Justiça e os Mecanismos Extrajudiciais de Solução de Conflitos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

LONGO, Caricielli Maisa; LONGO, Marcelo Pereira. **Acesso a Justiça e Custas Judiciais: uma dicotomia.** Colloquium Humanarum, Presidente Prudente, v. 7, n. 2, p. 29-34, jul/dez 2010. Disponível em: <http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/article/viewFile/542/758>. Acesso em: 20 jun. 2014.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade desujeição.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais.** 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MADEIRA DA COSTA, Yasmin Maria Rodrigues. **O significado ideológico do sistema punitivo brasileiro.** Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANNOZI, Grazia. **La Giustizia senza spade**: uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale. Milano: Giuffrè, 2005.

MARASCA, Elisângela Nedei. **Meios Alternativos de solução de conflitos como forma de acesso à justiça e efetivação da cidadania**. In: Direito em Debate, XV, n. 27, 28, jan-jun/jul-dez 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/viewFile/668/386>>
> Acesso em: 07jul2014

MAYER, Larissa Affonso. **Métodos alternativos de resolução de conflitos sob a ótica do direito contemporâneo**. Jusnavigandi: 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19994/metodos-alternativos-de-resolucao-de-conflitos-sob-a-otica-do-direito-contemporaneo#ixzz3NgyYMBSq>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MEIRELES, Amauri. **A Novíssima defesa social**: uma proposta. In: Biblioteca Policial: Acervo de estudos sobre defesa social no Brasil, 2011. Disponível em: http://www.bibliotecapolicial.com.br/upload/documentos/A-NOVISSIMA_DEFESA-SOCIAL-UMA-PROPOSTA-21069_2011_3_1_23_46.pdf> Acesso em 20 maio 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Ângela Hara Buonomo. **Mediação Comunitária. Uma ferramenta de acesso à justiça?** Tese de Mestrado em História Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006

MENQUER, Maria de Fatima Batista; COSTA, Andrea Abrahão. **Arbitragem, conciliação e mediação**: meios adequados de remoção de obstáculos à pacificação social? Revista Âmbito Jurídico, 2012. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12367&revista_caderno=21> Acesso em: 15 jun. 2014

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **A Busca Por Direitos: Possibilidades e Limites da Participação Social na Democratização do Estado**, In CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (organizadores), Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos, Rio de Janeiro: Publit, 2007, p.417-443

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio **Criminologia**. 2º. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos - uma introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos juizados especiais criminais. 6º. ed. reform., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORAES, Bismael B. (Cord.). *Segurança Pública e direitos individuais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MORAES, Maurício Zanoide de. **Política criminal, Constituição e processo penal**: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 101, jan/dez. 2006, p. 403-430.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Ed. Acadêmica: 1994.

NEV/USP, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. **Manual de Policiamento Comunitário**: polícia e comunidade na Construção da Segurança. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) – dados eletrônicos, 2009, disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/manual_policiamentocomunitario.pdf. > acesso em: 23 jun 2015.

PANDOLFI, Dulce Chaves. **Cidadania, Justiça e Violência**: Percepção dos Direitos e Participação Social. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PASETTI, Babyton. **A tempestividade da tutela jurisdicional e a função social do processo**. Porto Alegre: S.A Fabris, 2002.

PASTANA, Débora Regina **Justiça penal no Brasil contemporâneo**: discurso democrático, prática autoritária. São Paulo: ed. UNESP, 2009.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **Por caminhas da(s) refoma(s) da Justiça**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

PELUSO, Antonio Cezar. **[Discurso na sua posse como Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em 23 de abril de 2010]**. In: SESSÃO SOLENE DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 3., Brasília, 2010. Ata da [...], realizada em 23 de abril de 2010: posse dos excelentíssimos senhores ministros Antonio Cezar Peluso, na presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, e Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, na vice-presidência. Diário da Justiça Eletrônico, 23 maio 2010, p. 24 a 27. STF

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual Esquemático de Criminologia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PERES, Júlio Cesar Araujo. **Polícia comunitária**: polícia e comunidade na busca de soluções conjuntas para os problemas de segurança. Porto Alegre: Polost, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Zanela Di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

ROXIN, Claus. **Derecho penal: parte general**: tomo I: fundamentos: la estructura de la teoría del delito. Trad. Diego Manuel Luzón-Peña, Miguel Dias y García Conlledo e Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997.

_____. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. 2. ed.: Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

SANTIN, Valter Foletto. **Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. v. 5, Jacarezinho, p. 208-216, 2005.

_____. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

SANTORO FILHO, Antônio Carlos. **Bases Críticas do Direito Criminal**. Editora Direito, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Roberta de Freitas Carvalho dos. **Acesso a Justiça por meio da Mediação de Conflitos**. Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, EMERJ, 2012. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2012/trabalhos_22012/RobertaFreitasCarvalhoSantos.pdf

SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Direito penal no estado democrático de direito: Perspectivas (re) legitimadoras**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHRODER, Letícia de Mattos; PAGLIONE, Gabriella Bonini. **Resolução 125 do CNJ e os novos rumos da conciliação e mediação: será, enfim, a vez da efetividade da prestação jurisdicional?** I Simpósio Internacional de Análises Críticas do Direito. Jacarezinho: 2012. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?_cod=18a411989b47ed75. Acesso em: 15 dez.2014.

SENA, Adriana Goulart de. **Formas de Resolução de Conflitos e Acesso à Justiça**. Belo Horizonte: Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., 2007.

SENADO FEDERAL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Comissão de Juristas instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 379, de 2009, destinada a elaborar Anteprojeto de Novo Código de Processo Civil. Brasília, Senado Federal, 2010.

SILLMANN, Marina Matos. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e a importância de sua divulgação para a sociedade**. EJEF- Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2013. Disponível em: http://ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/Artigo_Os_meios_alternativos.pdf . Acesso em 10 dez. 2014.

SILVA, De Plácido E. **Vocabulário Jurídico**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, Ivan Luiz. **Crime organizado: aspectos jurídicos e sociológicos**. Belo Horizonte: Ciências Jurídicas, 1998.

SILVA, Lucas Soares e. **Violência e criminalidade no estado de exceção permanente**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho-PR, 2012.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da **A sociedade em conflito e o Estado jurídico neófobo: Núcleos de Mediação Comunitária** - São José do Rio Preto, SP. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP, Marília: 2014.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Introdução ao direito penal: criminologia, princípios e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2010.

SIMÕES, Renato. **Segurança Pública e Participação Popular: uma avaliação**. In: Cadernos Temáticos da Conseg: Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Ano 01, n. 10, Ministério da Justiça, 2009.

STORSKRUBB, Eva e ZILLER, Jacques. **Access to Justice in European Comparative Law**. In: FRANCONI, Francesco (Editor). Access to Justice as a Human Right Academy of European Law/ European University Institute: Oxford University Press, 2007, p. 177-204.

TAQUES, Silvana. **A questão social e o estado penal: uma abordagem multidimensional em fenômenos e realidades preocupantes**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2383. Acesso em 23 mar 2015.

TRISTÃO, Ivan Martins; FACHIN, Zulmar. **Acesso à Justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflito**. Londrina: Scientia Iuris, 2009.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Editora Parma: 1994.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Trad. de João Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]**. Trad. Sérgio Lamarão. 3 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e a sociedade moderna**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini ET AL (Coord.). Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. (citação utilizada no final do “novo enfoque sobre acesso a justiça”).

_____. **A Mentalidade e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Brasil**. In: Mediação e Gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Modalidade de mediação**. In: Mediação: Um projeto inovador /José Delgado et.al. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

_____. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.** In: Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e direito.** 3. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente:** exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas:** a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa, Amir Lopes da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2001.

_____. **O Inimigo do Direito Penal.** 2 ed. Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e política criminal.** Rio de Janeiro: GZ Ed., 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro.** vol, 1. 5. Ed. rev e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZOLO, Danilo. **Teoria e crítica do Estado de Direito.** In: COSTA, Pietro e ZOLO, Danilo (orgs.). O Estado de Direito. História, Teoria, Crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 03-95.