

## DA PREVENÇÃO PENAL À “NOVA PREVENÇÃO”

*Cristina Zackseski*

Este artigo tem por objetivo a introdução da temática preventiva no quadro transformador das respostas alternativas à criminalidade de rua. Parte-se de considerações sobre o sistema de justiça criminal, onde está inserido o discurso preventivo tradicional, para desenvolver, posteriormente, a análise do surgimento de uma nova tendência em matéria de prevenção.

### 1. A CRISE DA PREVENÇÃO PENAL

*“A seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais”.* (Eugênio Raul Zaffaroni. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 15).

O sistema de justiça criminal<sup>1</sup>, do modo como está estruturado, dirige sua atenção a uma parte mínima da violência da sociedade através do conceito de criminalidade, elaborado por aqueles que detêm o poder de definição. Assim, dotado de uma seletividade estrutural, caracterizada pela *“discrepância entre os programas de ação previstos nas leis penais e as possibilidades reais de intervenção do sistema”*<sup>2</sup>, e também por uma orientação que restringe sua atuação a determinados delitos<sup>3</sup> e delinquentes, com uma conotação social<sup>4</sup>, ele está apto a dar apenas uma resposta penal simbólica e não instrumental ao fenômeno da criminalidade e à insegurança urbana.

Os resultados que demonstram a crise do sistema de justiça penal - segundo a análise histórica e social de Alessandro Baratta - podem ser condensados na seguinte afirmação: *“(...) o sistema de justiça criminal apresenta-se inadequado em relação a*

---

<sup>1</sup> O sistema de justiça criminal ou sistema penal de que falaremos é aquele *“(...) (sub)sistema de ‘controle social’, entendendo-se por este termo, em sentido lato, as formas com que a sociedade responde, formal e informalmente, institucional e difusamente, a comportamentos e a pessoas que contempla como desviantes problemáticos, ameaçadores ou indesejáveis, de uma forma ou de outra e, nesta reação, demarca (seleciona, classifica, estigmatiza) o próprio desvio e a criminalidade como forma específica dela”.*

Podemos fazer, então, uma distinção entre *“(...) controle social formal (ou institucionalizado) e informal (ou difuso) conforme, respectivamente, a inespecificidade ou especificidade de atribuição normativa: enquanto o primeiro é aquele exercido por agências que têm atribuição normativa específica para intervir; o segundo é exercido de forma inespecífica na sociedade”.* (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal*: em busca da segurança jurídica prometida. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 280).

<sup>2</sup> Alessandro BARATTA. *Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal*. Universidade de Saarland, Alemanha, 1993, p. 8.

<sup>3</sup> Assim como no material bibliográfico consultado, utilizaremos concomitantemente os termos “delito”, “crime”, “desvio”, “infração” e suas variantes.

<sup>4</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 407.

*suas funções declaradas. Quer dizer que a pena como instrumento principal deste sistema está falida no que diz respeito a suas funções de prevenção da criminalidade”*<sup>5</sup>.

Um dos problemas que mais preocupou os autores desde as primeiras teorizações do Direito Penal, no final do século XVIII, foi a pena<sup>6</sup>. Na verdade, a âncora do sistema penal nada mais é do que uma violência posterior para compensar uma violência anterior, ou mesmo uma violência institucional<sup>7</sup> dirigida às formas de violência individual, cumprindo a função de reprodução da violência estrutural<sup>8</sup> e garantindo a desigualdade nas relações de poder e propriedade.

No entanto, esse mesmo sistema persegue a realização de funções simbólicas, cujo efeito não pode ser subestimado - uma vez que produz resultados, embora não sejam aqueles previstos - que representam ainda uma inadequação com respeito a proteção real de bens e pessoas.

Para compreendermos melhor a (dis)funcionalidade<sup>9</sup> desse sistema, descrita nos últimos vinte anos pela Criminologia Crítica, é preciso que se proceda à análise das teorias da pena, que se baseiam na promessa de cumprimento da função instrumental da defesa social e do controle efetivo da criminalidade<sup>10</sup>. Nessas teorias são propostas funções inalcançáveis (prevenção geral negativa e prevenção especial positiva) e outras impróprias à persecução dos fins preventivos (prevenção especial negativa e prevenção geral positiva).

### **1.1. PREVENÇÃO GERAL NEGATIVA**

A idéia<sup>11</sup> de prevenção geral negativa, centrada na intimidação pela cominação da pena em abstrato, criando uma contramotivação aos comportamentos ilegais, ou simplesmente a dissuasão dos infratores potenciais, teve sua origem no período da chamada Escola Clássica<sup>12</sup>. Nessa escola o delito era entendido como violação do Direito, ou - como descreve Antonio García-Pablos de Molina<sup>13</sup>, retratando uma verdadeira batalha - no enfrentamento simbólico entre dois rivais, o Estado e o infrator, onde este último se submete à “*força vitoriosa do Direito*”. Sua unidade ideológica

---

<sup>5</sup> I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993, p. 9.

<sup>6</sup> Juan BUSTOS RAMÍREZ. *Bases críticas de un nuevo derecho penal*. Bogotá: Temis, 1982, p. 151.

<sup>7</sup> Para Alessandro BARATTA a violência é institucional quando o agente é um órgão do Estado, um governo, o exército ou a polícia. (*Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 6).

<sup>8</sup> Segundo o mesmo autor, violência estrutural “*é a repressão das necessidades reais e portanto dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social*”, onde necessidades reais são entendidas como “*as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social*”. (Idem, p. 4 e 5).

<sup>9</sup> Entendida aqui em relação à não realização das funções declaradas, e, em contrapartida, à realização de funções não declaradas.

<sup>10</sup> Alessandro BARATTA. *Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 10.

<sup>11</sup> A concepção de cada um desses diversos tipos de prevenção surge com as escolas que estão descritas rapidamente nas páginas que seguem, o que não significa que as denominações correspondentes fossem utilizadas à época da aparição de cada um deles. Para efeito da construção dos respectivos discursos, as tipologias serão apresentadas com as denominações correntes utilizadas na dogmática penal. Portanto, conforme forem surgindo as denominações, entenda-se que se referem apenas às suas concepções e não destas com as denominações atuais.

<sup>12</sup> Essa escola refere-se às teorias sobre o Direito Penal, o crime e a pena, desenvolvidas em diversos países europeus desde o século XVIII até os primeiros anos do século XIX, no âmbito da filosofia política liberal clássica. Salientam-se as obras do período filosófico dessa escola como as de Jeremy Bentham na Inglaterra, Anselm von Feuerbach na Alemanha e Cesare Beccaria na Itália.

No período jurídico destacam-se Giovanni Carmignani, Pellegrino Rossi e Francesco Carrara. (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 109).

<sup>13</sup> *Criminologia*: uma introdução a seus fundamentos teóricos. São Paulo: RT, 1992, p. 250 e 251.

fundava-se no poder de punir, limitado pela liberdade individual. O crime era concebido como ente jurídico baseado no livre-arbítrio, ou seja, representava a violação consciente e voluntária da norma penal<sup>14</sup>. A pena, por sua vez era retributiva, como uma forma de tutela jurídica, reestabelecendo o equilíbrio rompido pelo crime.

Nessa escola, porém, foram registradas várias divergências, dentre as quais a diferenciação, de um lado, da concepção preventiva da pena ou das **Teorias Relativas da Prevenção** (representadas pelos clássicos do primeiro período - ou período filosófico - como Beccaria), e de outro lado, da concepção retributiva (com os clássicos do segundo período - ou período jurídico - onde um dos principais representantes foi Carrara) das **Teorias Absolutas da Retribuição**. Nas primeiras, a pena é vista “*como um meio para a realização de fins socialmente úteis*”<sup>15</sup> (finalidade preventiva), impedindo o aumento dos crimes. Nas segundas, “*a pena não é vista como um meio para a realização de fins, uma vez que encontra em si mesma a sua própria justificação*”<sup>16</sup>, tendo, nessa escola, prevalecido esta última concepção.

Na prevenção geral negativa, portanto, a ênfase não recai sobre o infrator em si, mas conta com o efeito dissuasor da ameaça da pena ou com o espetáculo de sua aplicação, atingindo psicologicamente aqueles que estariam inclinados a transgredir as leis, não as tendo introjetado suficiente e espontaneamente. Esse efeito, no entanto, não é empiricamente verificável<sup>17</sup>.

## **1.2. PREVENÇÃO ESPECIAL POSITIVA**

A prevenção especial positiva, ou a ressocialização daqueles que já infringiram a lei penal, foi desenvolvida a partir da Escola Positiva italiana<sup>18</sup>, que considerou o crime como “*fato natural e social, praticado pelo homem causalmente determinado, que expressa a conduta anti-social de uma dada personalidade perigosa do delinqüente*”<sup>19</sup>, centrando, portanto, sua abordagem na figura do criminoso, tendo a pena como meio de defesa social. Assim concebida ela perde, pois, seu significado retributivo<sup>20</sup>, pois sua finalidade seria a correção do condenado, habilitando-o para a vida em sociedade.

De acordo com Luigi Ferrajoli:

---

<sup>14</sup> Segundo Fritz SACK, o modelo clássico, baseado no Iluminismo, fundava-se numa noção básica do homem racional que calcula os custos e os benefícios do crime para tomar sua decisão, além da enunciação de uma lei clara e de um funcionamento eficaz das instituições. (*Seminaire de recherche sur les nouvelles formes de prévention en Europe: rapport sur la situation allemande*, 24 avril, 1992, p. 7).

<sup>15</sup> Conforme Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 125.

Bentham confirma a utilidade da pena com fins preventivos quando a define, dizendo: “*as penas legais são males infligidos, segundo formas jurídicas, a autores de qualquer ato prejudicial, proibido por lei, e com o fim de prevenir semelhantes atos*”. (Antonio Muniz Sodré de ARAGÃO. *As três escolas penais: Clássica, Antropológica e Crítica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963, p. 265).

<sup>16</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 125.

<sup>17</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico*, trad. da revisão do original italiano por Ana Lúcia Sabadell. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990, p. 23. Nesse sentido também: *Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 10.

<sup>18</sup> Esta escola surge na década de setenta do século XIX, com as obras de Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raffaele Garófalo, com seus enfoques de natureza antropológica, sociológica e jurídica, respectivamente.

Ela resgata os direitos da sociedade em detrimento dos direitos do indivíduo e desloca “*(...) a problemática penal do plano da razão para o plano da realidade; de uma orientação filosófica para uma orientação científica, empírico-positiva(...)*” (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 130 - 132).

<sup>19</sup> Idem, p. 134.

<sup>20</sup> Idem, p. 141 e 142.

*A idéia central desta orientação é a de que o delinqüente é um ser antropológicamente inferior, mais ou menos desviado ou degenerado e que o problema da pena equivale, portanto, ao das defesas mais adequadas da sociedade frente ao perigo que representa*<sup>21</sup>.

O representante dessa escola que retoma a necessidade da prevenção do delito é Enrico Ferri, acusando os clássicos da falha em matéria preventiva, bem como do esquecimento da individualidade do delinqüente e, conseqüentemente, do fracasso destes no combate à criminalidade e à reincidência<sup>22</sup>. Para o referido autor “(...) a sanção não tem que infligir um castigo proporcional a uma culpa moral, e sim prover a mais eficaz defesa social frente a delinqüentes perigosos”<sup>23</sup>.

É com a Escola Positiva italiana que a Criminologia reivindica o estatuto de ciência, sendo o marco inicial de consolidação do seu “paradigma etiológico”<sup>24</sup>, onde aquela ciência é vista como o estudo das causas da criminalidade. Este paradigma permanece há um século na base de toda Criminologia tradicional que opera como teoria científica do sistema penal, sendo uma de suas instâncias a serviço da legitimação do sistema e da política criminal oficial<sup>25</sup>.

É também nesta escola que se estabelece uma “(...) linha divisória entre o mundo da criminalidade - composta de uma ‘minoría’ de sujeitos potencialmente perigosos e anormais - e o mundo da normalidade - representada pela ‘maioría’ na sociedade”<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995, p. 267.

<sup>22</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 132.

<sup>23</sup> Juan BUSTOS RAMÍREZ. *Bases...*, op. cit., 1982, p. 166.

<sup>24</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 137.

Esse paradigma pressupõe uma “noção ontológica da criminalidade, entendida como um dado pré-constituído às definições”, ficando fora de seu objeto de reflexão as normas (jurídicas e sociais), a ação das instâncias oficiais, os mecanismos através dos quais se realiza a definição de determinados comportamentos e indivíduos como “criminosos” e assim também a reação social respectiva. (Alessandro BARATTA. *Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal*. Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia, Viena, 1983, p. 145 e 146).

<sup>25</sup> Política criminal, neste sentido, é a maneira com que se organizam as respostas penais repressivas no controle dos atos perturbadores da ordem social, basicamente, o crime.

<sup>26</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 139.

Com a mudança de paradigma em Criminologia daquele etiológico para o *labelling approach*, passando-se do estudo das causas da criminalidade para a verificação do funcionamento do próprio sistema penal, observou-se que, do ponto de vista das definições legais “(...) a criminalidade se manifesta como o comportamento da maioria, antes que de uma minoria perigosa da população e em todos extratos sociais”. (Vera Regina Pereira de ANDRADE. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 30, 1995, p. 31).

Como bem lembra Juan BUSTOS RAMÍREZ: “La idea de la resocialización parte de la llamada ideología de la diferenciación, de que hay hombres buenos y malos, hombres normales y anormales o peligrosos, de que hay un orden absoluto verdadero y otros órdenes falsos, de que hay hombres sanos y otros necesitados de tratamiento, que son enfermos. Ello evita reconocer que todos los órdenes estatales son relativos, que la normalidad y la anormalidad, lo sano y lo enfermo, es un problema de definición, que el delito es un problema de definición, y, por tanto, que no se trata que haya hombres enfermos, malos, anormales, locos, distintos a los demás, a los que hay que incapacitar y tratar. Lo que sí es cierto es que algunos hombres, por diferentes razones, fundamentalmente sociales, entran en conflicto con el orden fijado por el Estado, se trata entonces de un problema esencialmente político, y entonces el Estado debe allanar esos conflictos. Eso supone, en primer lugar, toda una actividad destinada a prever y a evitar esos conflictos y, por último, ofrecer diferentes alternativas a esos sujetos para resolver esos conflictos.” (*Bases...*, op. cit., 1982, p. 184 e 185).

A prevenção especial positiva foi retomada após a Segunda Guerra Mundial, pelos teóricos da Nova Defesa Social<sup>27</sup> e também foi a base dos programas de reabilitação nos Estados Unidos e na Europa nos anos setenta. Hoje ela pode ser considerada uma hipótese refutada, pois as intervenções penais estigmatizantes produzem efeitos contrários ao da ressocialização daqueles a elas submetidos, não significando uma diminuição das infrações, ou mesmo, contribuindo para consolidação de carreiras criminais<sup>28</sup>.

### **1.3. PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA**

A prevenção especial negativa - neutralização ou intimidação do criminoso - também surge na Escola Positiva, dessa vez com Garófalo, que radicalizou sua posição em relação ao delinquentes, defendendo sua eliminação<sup>29</sup>.

Atualmente ela é sustentada nos Estados Unidos como a última possibilidade de resistência da instrumentalidade do Direito Penal. Nessa perspectiva, a pena incidiria:

(...) transformando definitiva ou temporariamente o autor de uma infração delitiva em um ser incapaz de cometer outros delitos (neutralização), seja com a destruição física ou psíquica do indivíduo, seja com uma prisão de máxima segurança, com intervenções cirúrgicas ou com formas atualmente já experimentadas de controle eletrônico em liberdade, ou então produzindo no infrator, através de um tratamento muito severo, uma contramotivação para cometer outras infrações (intimidação específica)<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> A ideologia da defesa social manifestou-se como ideologia comum à Escola Clássica e à Escola Positiva, tendo iniciado com a primeira, sofrendo ajustes em algumas de suas premissas com a segunda. Seu conteúdo pode ser reconstruído através dos seguintes princípios:

- Princípio da Legitimidade: o Estado tem a prerrogativa de intervir, reprimindo a criminalidade através das agências oficiais de controle social.
- Princípio do bem e do mal: o desvio é entendido como um mal e a sociedade como um bem.
- Princípio da culpabilidade: o delito é a expressão de uma atitude interior reprovável.
- Princípio da igualdade: a lei penal é igual para todos.
- Princípio do interesse social e do delito natural: os interesses tutelados pelo direito penal são comuns a todos os cidadãos.
- Princípio da finalidade ou da prevenção: a finalidade da pena não é tão somente a retribuição, e sim a prevenção do crime mediante uma justa e adequada contramotivação. (Alessandro BARATTA. *Criminología y dogmática penal. Pasado y futuro del modelo integral de la ciencia penal*. Bogotá: Temis, 1982a., p. 30 e 31).

O movimento da Nova Defesa Social, por sua vez, foi um movimento de estudos sobre o direito e a reforma penal - cujo teórico de maior destaque foi Marc Ancel - que retomou a prevenção na década de cinquenta.

Esse movimento não se confunde com a ideologia da defesa social, mas se utiliza dos princípios descritos acima na sua instrumentalização, podendo ser considerado como uma das especificidades da ideologia da defesa social nas últimas décadas, ainda segundo Alessandro BARATTA (*Criminologia crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo Veintiuno, 1991, p. 36).

As características fundamentais do movimento da Nova Defesa Social são: o antidogmatismo, a multidisciplinariedade, a mutabilidade e a universalidade. (João Marcelo ARAÚJO JR.. Os grandes movimentos atuais de política-criminal. *Fascículos de Ciências Penais*, ano 1, v. 1, n. 9, 1988, p. 149). Seu objetivo é definido por Rosa de OLMO como: “*la prevención del delito y el tratamiento de los delinquentes*”. Para essa autora, a frase citada resume seus princípios fundamentais, sendo que o movimento deu grande importância às medidas de segurança. (Transnacionalización del control social. In: *América Latina y su criminología*. México: Siglo Veintiuno, 1984, p. 89, 90 e 91).

<sup>28</sup> Nesse sentido ver Alessandro BARATTA em seu livro *Criminología crítica...*, op. cit., 1991, p. 89.

<sup>29</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 142.

<sup>30</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais...*, op. cit., 1990, p. 25.

O aspecto que faz sobreviver essa teoria da prevenção especial é a situação aberta da verificação empírica dos resultados de suas variantes (neutralização e intimidação específica). Entretanto, a vulnerabilidade da mesma pode ser encontrada no baixo percentual de infratores temporariamente neutralizados ou dissuadidos pelo sistema de justiça criminal, no qual domina a regra da impunidade. Pode ser verificada também na seletividade do mesmo sistema, que dirige sua atuação aos setores mais débeis da sociedade, sem que tal setor seja efetivamente responsável pela ocorrência dos delitos mais danosos à vida coletiva. E ainda, em função das razões instrumentais, limita os direitos e impõe sofrimentos ao condenado em vista de sua própria justificação, sendo incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>31</sup>.

#### **1.4. PREVENÇÃO GERAL POSITIVA**

A prevenção geral positiva, por sua vez, insiste claramente na afirmação simbólica da validade das normas, no que esta afirmação favoreceria o processo de integração social em torno delas, e restabeleceria a confiança institucional quebrada pela percepção do desvio. Essa teoria teve seu início na Escola Funcionalista<sup>32</sup>, com Durkheim. Para o sociólogo francês, o delito é um fenômeno normal da sociedade, exceto quando são ultrapassados certos limites e, portanto, faz parte da fisiologia social e somente seus excessos podem ser vistos como patológicos. Nessas circunstâncias, a pena serviria para manter a coesão social e a consciência comum. Portanto, para Durkheim, *“a pena mantém a solidariedade social e cumpre com o objetivo da defesa social: proteger a sociedade mediante a expiação da culpa”*<sup>33</sup>.

A funcionalidade da pena, neste modelo preventivo, dirige-se principalmente aos cidadãos respeitosos à lei, que Eugênio Raul Zaffaroni chama de *“multidão anônima”*<sup>34</sup>.

Contemporaneamente, a idéia do delito como expressão simbólica da infidelidade ao Direito<sup>35</sup> e, conseqüentemente, da pena como resposta também simbólica a esta violação, é representada, no marco da teoria sistêmica, pela *“teoria da prevenção-integração”*<sup>36</sup>. Quando o discurso sistêmico passa para o plano jurídico-penal, a pena deixa de perseguir fins preventivo-gerais, admitindo-se que não cumpre sua função de contramotivação às práticas delitivas. Ela também não realiza fins preventivo-especiais, e dessa vez admite-se que ela não evita o cometimento de outros crimes por parte do autor, restando-lhe apenas o *“(...) objetivo de garantir o consenso, isto é, de contribuir para o equilíbrio do sistema”*<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Idem, p. 24 - 28.

<sup>32</sup> A teoria estrutural-funcionalista da anomia foi introduzida pelas obras de Émile Durkheim e desenvolvida por Robert. K. Merton. Negava o princípio do bem e do mal, atuando na origem de uma revisão crítica da Criminologia de orientação biológica e caracterológica. (Alessandro BARATTA. *Criminología crítica...*, op. cit., 1991, p. 56).

<sup>33</sup> Lola ANIYAR DE CASTRO. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 87.

<sup>34</sup> *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediar, 1990, p. 59.

<sup>35</sup> Entendido aqui no sentido luhmaniano, como instrumento de estabilização dos sistemas sociais complexos. (Alessandro BARATTA. *Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985, p. 4).

<sup>36</sup> Sob o rótulo “teoria da prevenção-integração” podem ser agrupadas as concepções de autores como K. Amelung, H. J. Otto e G. Jakobs.

Essa teoria *“(...) es funcional respecto del actual movimiento de expansión del sistema penal y de incremento, tanto en extensión como en intensidad, de la respuesta penal”*. (Alessandro BARATTA. *Integración-prevención...*, op. cit., 1985, p. 3, 4 e 15).

<sup>37</sup> Eugênio Raul ZAFFARONI. *Em busca...*, op. cit., 1991, p. 86 e 87.

A confirmação possível dessa teoria, portanto, é apenas simbólica e não empírica, uma vez que não depende da quantidade de infrações das normas legais ou de sua redução<sup>38</sup>.

Diante de tais considerações sobre os diversos modelos preventivos, convém acrescentar que o sistema de justiça criminal atua de forma fragmentária na defesa dos interesses individuais e gerais, pois a definição de criminalidade é construída a partir de algumas partes da negatividade social<sup>39</sup>, enquanto comportamentos semelhantes são ignorados ou permitidos<sup>40</sup>. Observa-se também a seletividade dos mecanismos repressivos no que se refere ao recrutamento da própria clientela, onde as sanções penais estigmatizadoras, principalmente aquelas de encarceramento, acentuam a reprodução e produção das desigualdades sociais. Estas últimas não se referem apenas às distribuições das etiquetas criminais, mas nelas estão compreendidos os meios de tutela dos bens jurídicos, onde desigualdade significa também o tipo de resposta obtido na resolução dos mesmos conflitos.

Podemos, por fim, sintetizar as disfuncionalidades das teorias descritas acima, relembrando as considerações de Alessandro Baratta, que estabelece os contrapontos deslegitimantes da atuação preventiva do sistema penal, demonstrando perfeitamente a inidoneidade desse sistema na garantia das condições de segurança. Segundo o autor mencionado, o sistema em questão atua somente sobre os efeitos dos atos desviantes já realizados, e não sobre as causas dos conflitos sociais, age contra as pessoas e não sobre as situações, de maneira reativa e não preventiva, tal qual a vingança, e ainda, antes de proteger as vítimas reais ou potenciais, protege a validade das normas<sup>41</sup>.

## **2. DELINEAMENTOS DE UMA NOVA PROPOSTA PREVENTIVA**

A partir da demonstração da crise do sistema de justiça criminal enquanto capaz de dar respostas efetivas à criminalidade e à insegurança urbana - no que ele se apresenta como um sistema predominantemente repressivo e não preventivo - passaremos à análise da nova concepção preventiva, desenvolvida nos últimos tempos por uma corrente de pensamento que tem aprofundado o tema das alternativas àquele sistema, no que tange às respostas ao fenômeno criminal externas aos domínios do controle penal. Assim, fala-se hoje da “nova prevenção”.

### **2.1. TENTATIVA DE DEFINIÇÃO**

A denominação “*Nova Prevenção*” é de origem francesa (“*Nouvelle Prévention*”). Conforme Massimo Pavarini, na língua inglesa ninguém falaria em nova prevenção, e sim em estratégias de segurança<sup>42</sup>.

A língua francesa, segundo Fritz Sack<sup>43</sup>, efetua uma distinção, oportuna para o esclarecimento dessa nova concepção, entre os termos dissuasão e prevenção. O primeiro denota os efeitos desejados ou empíricos do sistema penal e o segundo refere-

---

<sup>38</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais...*, op. cit., 1990, p. 29.

<sup>39</sup> Situações ou comportamentos que negam ou reprimem as necessidades reais. (Alessandro BARATTA. Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social, trad. Gumersindo Guinarte Cabada. *Separata de Estudios Penales y Criminológicos XI*. Universidad de Santiago de Compostela, 1989, p. 57).

<sup>40</sup> Idem, p. 17 e 18.

<sup>41</sup> I nuovi..., op. cit., 1993, p. 10.

<sup>42</sup> Entrevista concedida no dia 23 de Março de 1996, na sede do Instituto Gramsci - Bolonha, Itália, transcrita integralmente ao final desta dissertação - ANEXO II.

A ressalva de Pavarini refere-se aos dois principais modelos, no interior de uma nova cultura preventiva, que serão descritos a seguir.

<sup>43</sup> *Seminaire de recherche...*, op. cit., 1992, p. 5 e 6.

se à órbita externa ao Direito Penal, no sentido de prevenir o crime. Essa distinção demonstra claramente que após o ingresso na órbita penal a prevenção fica descaracterizada como tal. A nova prevenção desloca, assim, o enfoque preventivo do momento posterior à infração para um momento anterior à mesma, de forma não-penal.

Apesar dessa distinção e de várias construções teóricas que tentam desvendar o significado e o alcance da nova forma preventiva, ainda é muito difícil estabelecer em definitivo o que seja essa estratégia (para usar também uma linguagem proveniente do mundo anglo-saxão). Trata-se de experiências recentes e de construções teóricas igualmente recentes, que permanecem em aberto e que se desenvolveram num cenário bastante complexo, ao qual se unem razões e condições de natureza distinta.

Sob a etiqueta "Nova Prevenção", na verdade, reúnem-se estratégias e abordagens entre as quais algumas não são exatamente novas. Segundo uma das mais respeitadas pesquisadoras italianas nessa temática, Giuditta Creazzo:

*A falta de critérios precisos na identificação dos conteúdos que dela tornam a fazer parte ou não, impedem o discernimento entre o velho e o novo, etiquetando de fato como 'novas' experiências que poderiam não sê-lo na sua totalidade. Tal expressão arrisca-se além disso a fazer parecer homogêneo ou unidirecional um fenômeno que, do ponto de vista de seu desenvolvimento histórico, aparece, ao contrário, como extremamente diversificado*<sup>44</sup>.

Enquanto as necessárias delimitações e especificações sobre esse complexo fenômeno social e político vão ocorrendo, a mesma autora se antecipa mencionando uma das definições mais aceitas até o momento, que é a de Philippe Robert. Ele identifica como tal "(...) a ação dirigida a reduzir a frequência de determinados comportamentos, criminalizados ou não pela lei penal, recorrendo a soluções diversas da sanção penal"<sup>45</sup>. Essa definição enriquece a análise do referido fenômeno, enquanto reafirma que não são somente os comportamentos definidos como crime pela lei penal que ocuparão o centro da nova abordagem.

Não se pode estabelecer como parâmetro a definição de crime advinda da lei penal quando levamos em consideração os processos de definição de crime e criminalidade que, entre outros aspectos, fazem parte da investigação criminológica na sua versão crítica. A Criminologia Crítica se ocupa, em parte, dos avanços teóricos do paradigma da reação social ou do *labelling approach*. Segundo esse paradigma, considerado aqui genericamente, visto que a ele concorrem diversas vertentes teóricas como o interacionismo simbólico e a etnometodologia, a criminalidade é uma construção social efetuada através dos processos de definição, desenvolvidos por aqueles que detêm o poder de definir, como já dissemos no início deste texto.

A Criminologia tradicional, ao contrário, em sua pretensa busca das causas da criminalidade, abrange somente uma parte da negatividade social (pré-determinada pela lei penal). A atuação dirigida a essa mínima parte não pode representar a resolução dos problemas sociais perturbadores das relações sociais, desenvolvidos no seio das aglomerações humanas.

No entanto, longe do que poderíamos imaginar, tomada uma concepção igualmente crítica (onde se esperava que se estendessem a eventos reprováveis típicos

---

<sup>44</sup> Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996, p. 13.

<sup>45</sup> Giuditta Creazzo. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 13.



das esferas sociais privilegiadas<sup>46</sup>), tal definição compreende uma parcela de atos perturbadores da vida em sociedade de menor importância, que são conhecidos por meio de outra palavra francesa: "*incivilité*".

Tais "condutas incivilizadas" são aquelas normalmente associadas à "delinqüência" juvenil, ou seja, atos de vandalismo e perturbações em geral, ocorridas nas ruas e em outros espaços públicos. Designam ainda "(...) *a enorme massa de atos que são apenas infrações e pequenos delitos, que na prática judicial não são perseguidos ou que não dão lugar a muitas denúncias*"<sup>47</sup>.

De qualquer maneira, esse recurso externo ao sistema de justiça criminal surge como uma inovação, ainda que se fale genericamente em políticas de prevenção da criminalidade. Na maioria dos casos trata-se de encontrar soluções alternativas aos problemas da microcriminalidade urbana e às condutas incivilizadas, visto que ambos os problemas são considerados responsáveis pelo aumento do alarme social e da insegurança<sup>48</sup>, principalmente nas grandes metrópoles.

## **2.2. CARACTERIZAÇÃO E FATORES CONCORRENTES**

O ingresso das condutas incivilizadas como um dos objetos da nova atividade preventiva é um dos elementos que caracterizam essas políticas preventivas de que tratamos, bem como a participação da comunidade nessa estratégia e a pluralidade de agências que a ela concorrem na esfera local e nacional.

A esse tipo de direcionamento, como já dissemos, confluem vários aspectos, dentre os quais a forte competição política, onde a reafirmação da lei e da ordem, por exemplo, foi usada como argumento nas disputas eleitorais, principalmente na Inglaterra<sup>49</sup>.

Outro fator que concorreu para o desenvolvimento dessas políticas foi o fenômeno da insegurança, cujas origens certamente antecedem os anos que marcam o início da nova proposta preventiva, basicamente os anos oitenta. Esse fator pode ser conjugado ao primeiro, pois, sob o aspecto ideológico, verifica-se a correlação entre insegurança e reivindicações de caráter punitivo<sup>50</sup>.

Também não podemos ignorar um terceiro fator, qual seja, a crise da ação pública. Essa crise representou, sobretudo na França, uma tentativa de ação coordenada, a fim de superar a excessiva centralização e especialidade, incapaz de suprir as necessidades locais de segurança.

*Deste ponto de vista, as políticas de prevenção representam a tentativa de passar de uma lógica de intervenção de natureza setorial à uma responsabilização global, de um modelo **top-down** (alto - baixo) à um modelo **down-top** (baixo - alto), que parta de uma definição concreta e*

---

<sup>46</sup> A nova prevenção limita-se aos objetivos clássicos da prevenção, que são aqueles concernentes às agressões à integridade física da pessoa humana e ao patrimônio.

Assim, permanecem excluídas as temáticas referentes à delinqüência oculta e aquela mais próxima dos poderes econômicos e políticos. (Alessandro BARATTA. *Política criminal...*, op. cit., 1996, p. 15).

<sup>47</sup> FÓRUM EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA. Le Forum S&D - *Nuevas formas de criminalidad urbana, nuevas formas de justicia*. Barcelona, mayo, 1995. Saint Dennis: NICOLAS, 1995. Cabe aqui advertir que esta postura em relação aos pequenos delitos não é a mesma na política criminal norte americana de Tolerância Zero, onde os eventos deste porte não são ignorados, recebendo uma resposta repressiva, tal como outros eventos considerados mais graves.

<sup>48</sup> Conflitos entre gerações ficam bem caracterizados quando as atitudes incivilizadas da juventude tornam-se responsáveis pelo sentimento de insegurança dos demais.

<sup>49</sup> Conforme Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 15.

<sup>50</sup> Idem, p. 16.

*participativa das necessidades daqueles para os quais a ação é dirigida*<sup>51</sup>.  
[sem grifos no original]

Por fim, o fator decisivo na perspectiva deste trabalho é a conhecida crise do sistema de justiça criminal e a necessidade das agências oficiais de controle de encontrarem novas formas de legitimação.

Vale a pena ressaltar, ainda, que os setores aos quais se dirige fundamentalmente a nova prevenção são: a delinquência juvenil, a reincidência e a toxicodependência<sup>52</sup>.

### **2.3. MODELOS E NÍVEIS PREVENTIVOS**

A nova prevenção e a organização de um discurso preventivo internacional foi influenciada, a princípio, por algumas experiências realizadas nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, tendo se desenvolvido nos anos oitenta na França e no Canadá<sup>53</sup>.

Na origem dessa concepção preventiva podemos observar, então, dois modelos distintos. O primeiro, anglo-saxão e escandinavo, surge com a iniciativa dos próprios órgãos de polícia e do Ministério do Interior. O segundo, conhecido como modelo francês, é de iniciativa das comunidades locais e das organizações municipais ou prefeituras<sup>54</sup>.

Existem ainda diversos níveis preventivos que podemos identificar:

1. Atuando sobre contextos sociais e situacionais.
2. Dirigindo-se a evitar infrações e condutas incivilizadas.
3. Procurando evitar a reincidência.

A prevenção se dirige aos ofensores, bem como às vítimas potenciais, para que os primeiros não delinquam e para que os segundos se encontrem menos vulneráveis. Podem, ainda, ser gerais, direcionadas ao contexto social, cultural e econômico, para facilitar e incentivar comportamentos conforme a lei; ou específicas, destinadas a diminuir a frequência de determinados comportamentos delitivos.

Combinados esses níveis, e atendendo às necessidades dos destinatários, teremos, então, um modelo situacional e um modelo social de prevenção. Através destes dois modelos é possível uma atuação anterior aos atos desviantes, e não posterior a eles, de maneira a preveni-los e não simplesmente reprimi-los, protegendo, fundamentalmente, as vítimas de agressões, ao invés de proteger simplesmente a validade das normas.

Para a compreensão desses dois modelos fundamentais, abordaremos a seguir o desenvolvimento dessa nova corrente de pensamento nos seus países de origem, ou nos quais esse tipo de atividade tem se destacado, ressaltando os principais eventos caracterizadores da nova tendência.

---

<sup>51</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>52</sup> Alessandro BARATTA. *I nuovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

<sup>53</sup> Idem, *ibidem*.

Conforme Massimo PAVARINI, "con l'incontro internazionale di Montreal ne 1989 e con il Forum internazionale di Parigi de 1991 le esperienze più significative a livello mondiale in tema di prevenzione hanno avuto modo di confrontarsi e di convenire sulle procedure, gli approcci e le metodologie più utili agli obiettivi di prevenzione". (Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 1, 1992, p. 11).

Este é apenas um exemplo da importância das pesquisas e discussões travadas nos respectivos países em matéria preventiva.

<sup>54</sup> Alessandro BARATTA. *I nuovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

### **2.3.1. Inglaterra**

Na Inglaterra, o surgimento das novas políticas de prevenção da criminalidade pode ser situado num clima de forte competição política, no qual o partido conservador inglês concentrou boa parte de sua campanha eleitoral sobre a necessidade de retomar a ordem e a legalidade, lutando contra a criminalidade. É durante o governo desse partido que foram implementados os maiores programas nacionais de prevenção da criminalidade, embora alguns criminólogos ingleses estivessem conscientes da necessidade de desenvolver algumas políticas alternativas<sup>55</sup>.

Em 1985, os ingleses lançaram, em cinco cidades, o primeiro programa nacional de intervenção preventiva ("*Five Cities*"), para, em 1988, lançar um programa mais abrangente, envolvendo vinte cidades, o programa "*Safer Cities*".

O programa foi concebido pelo Ministério do Interior (*Home Office*) para abordar os múltiplos problemas sociais, físicos e econômicos de alguns dos grandes centros urbanos ingleses. Sua realização foi centralizada pela divisão de prevenção criminal daquele ministério, com o objetivo de reduzir o crime e o medo do crime, criando, assim, cidades mais seguras, onde a vida econômica e comunitária pudesse se desenvolver. No entanto, existiu uma base local, e em cada zona a operação foi coordenada por um comitê, representando as autoridades locais, a polícia, os responsáveis pela liberdade condicional, as associações beneficentes e o comércio. Dessa forma, estabeleceram-se as prioridades de operação e de supervisionamento das medidas destinadas a combater o crime, sempre acompanhadas no nível local, de coordenadores subordinados ao Ministério do Interior.

O tipo de ação preventiva instaurada compreendia toda a sorte de métodos, desde a melhora dos edifícios de apartamentos aos programas educativos para jovens; da instalação de iluminação pública diante dos asilos à melhoria da segurança dos conjuntos habitacionais; de uma operação geográfica objetivando um bairro a operações destinadas a grupos vulneráveis, e ainda uma estratégia de segurança no centro das cidades<sup>56</sup>.

Em algumas das vinte cidades, o programa continuou até o final de 1995.

A forma característica do desenvolvimento das políticas preventivas inglesas, porém, está baseada num programa de prevenção comunitária muito popular nos Estados Unidos e no Canadá, o "*Neighbourhood Watch*" (NW). Programas como esse tiveram início entre o final dos anos setenta e o começo dos anos oitenta, e difundiram-se principalmente nos bairros residenciais e nos subúrbios das metrópoles norte-americanas - prevalentemente em bairros relativamente tranquilos, racialmente homogêneos, com habitações monofamiliares, de propriedade dos residentes. O objetivo desse tipo de programa é o envolvimento dos moradores de uma determinada zona em atividades de prevenção do crime, através da vigilância de bairro (casas, parques, ruas) por parte dos residentes.

Um elemento constante dessa atividade é a ligação dos residentes com as autoridades policiais locais<sup>57</sup>, com a finalidade de aumentar o controle social informal, funcionando também como veículo para a difusão de informações. A intervenção direta

---

<sup>55</sup> Giuitta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 15.

<sup>56</sup> Paul EKBLÖM. *L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problemes, questions et contexte*. Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des politiques de prévention, Montpellier, 1992.

<sup>57</sup> Sobre a interação polícia-cidadão ver Theodomiro DIAS NETO. *Police accountability and community policing*. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Laws. University of Wisconsin Law School, 1992, p. 46 a 104.

dos vigilantes é desencorajada, competindo-lhes somente avisar a polícia quanto a situações e pessoas suspeitas<sup>58</sup>.

*A perspectiva que dominou o desenvolvimento de uma política de prevenção baseada no modelo do NW parte, portanto, do pressuposto de que o envolvimento voluntário dos residentes de uma determinada zona possa ter efeitos positivos com fins de prevenção-controle dos fenômenos criminais*<sup>59</sup>.

De acordo com Dennis P. Rosenbaum<sup>60</sup>, os cidadãos sempre respondem ao crime restringindo seu comportamento e instalando dispositivos de segurança para proteger sua propriedade, mas essas medidas profiláticas podem também reduzir os vínculos de assistência mútua e cortesia.

A vigilância de bairro, ao contrário, tenderia a estimular o contato social e a interação necessária, a fortalecer o controle social informal e a induzir a coesão social com a formação dos grupos de vigilantes. Assim, espera-se que as oportunidades de acontecerem ofensas pessoais e à propriedade diminuam logo que os residentes percebam o decréscimo nos riscos de vitimização.

Quando se aposta no reforço dos mecanismos de controle informal, no entanto, corre-se o risco de que a comunidade se transforme em um mecanismo de controle muito semelhante aos modelos de intervenção penal, mas, ao contrário deste último, com custos muito reduzidos. Nesse sentido, adverte Caterina Cesaria, lembrando o comentário de Foucault sobre o Panóptico de Bentham:

*Não há necessidade de armas, de violência física e de restrições materiais. Mas um olhar, um olhar que vigia e que qualquer um, sentindo-o pesar sobre si, terminará por interiorizá-lo a ponto de observar-se por si; qualquer um assim exercitará esta vigilância de e contra si mesmo. Fórmula maravilhosa: um poder contínuo e de um custo finalmente irrisório*<sup>61</sup>!

Assim, como nos informa Wanda de Lemos Capeller<sup>62</sup>, tal experiência não apresentou na Inglaterra o mesmo sucesso que teve nos Estados Unidos, exatamente pela tendência de “*patrulhagem dos vizinhos*”, no que ela se apresenta como uma experiência perigosa de participação comunitária nos assuntos penais.

Para Rosebaum, a vigilância de bairro movimentava somente os membros das classes médias, já predispostos espontaneamente a vigiar sua vizinhança, a colaborar com a polícia e a temer os negros e os hispânicos<sup>63</sup>.

A prevenção inglesa caracteriza-se, então, por um tipo de abordagem situacional e por iniciativas voltadas a reduzir as oportunidades no cometimento dos delitos, através de segurança pessoal, doméstica e ambiental, bem como do aumento da vigilância da coletividade sobre os lugares públicos, em colaboração com a polícia<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Neste sentido, Patrick HEBBERECHT. *Rapport sur les formes de prévention en Belgique*, s/d., p. 7.

<sup>59</sup> Segundo Caterina CESARIA. *Neighborhood watch.. Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 7, 1993, p. 49.

<sup>60</sup> The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy? *Crime & Delinquency*, v. 33, n. 1, 1987, p. 105 e 106.

<sup>61</sup> *Neighborhood...*, op. cit., 1993, p. 51.

<sup>62</sup> As interfaces do penal: notas para uma discussão atual. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 2, janeiro/julho, Rio de Janeiro: PUC, 1993, p. 86.

<sup>63</sup> Philippe ROBERT. Evaluer la prévention. *Archives de Politique Criminelle*, n. 16, 1994, p. 56.

<sup>64</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 18.

A orientação criminológica é a administrativa ou tecnocrática, onde os saberes e os recursos estão voltados a uma sempre maior necessidade intrassistêmica de eficiência burocrática, nas políticas de governo e nas políticas locais de controle social<sup>65</sup>.

### **2.3.2. França**

Na França, de acordo com Philippe Robert<sup>66</sup>, fez-se a escolha por um tipo de prevenção mais abrangente, distante do modelo anglo-saxão de prevenção situacional, que consiste somente em tornar mais difíceis as agressões. No modelo francês a prevenção da criminalidade é, essencialmente, a prevenção social, com o intuito de modificar, com programas gerais, as condições de vida de uma determinada parcela do território - que pode ser um bairro - de forma a aumentar a oportunidade de comportamentos conforme a lei e, em contrapartida, diminuir a frequência de comportamentos ilegais<sup>67</sup>.

Naquele país, o movimento da nova prevenção nasce com a constituição de uma comissão composta por prefeitos pertencentes aos quatro maiores partidos nacionais, a "*Commission des Maires sur la Sécurité*", em 1983, mais especificamente com o Relatório Bonnemaïson. Esse relatório analisou a situação da segurança no país, e teve como tarefa a formulação de algumas propostas no campo da prevenção.

De acordo com Wanda Capeller<sup>68</sup>, a idéia principal do referido relatório foi considerar a "*segurança como assunto de todos*", sendo proposta a criação de conselhos comunitários de prevenção para a coordenação, pelos eleitos locais, de ações com o objetivo de assegurar a segurança nas cidades. Então, em junho daquele mesmo ano, foram criados o Conselho Nacional de Prevenção da Delinquência, os Conselhos Departamentais da Prevenção da Delinquência e os Conselhos Comunais da Prevenção da Delinquência. Esses dois últimos conselhos foram criados, respectivamente, em cada Departamento da República Francesa<sup>69</sup> e em cada município francês.

*Esses conselhos têm como missão o seguinte: verificar as ações de prevenção empreendidas no território do município; definir os objetivos e as ações conjuntas que o Estado e o município decidem de comum acordo realizar, principalmente no domínio de ajuda às vítimas; e, finalmente, controlar a execução das propostas ou das medidas empreendidas conjuntamente*<sup>70</sup>.

Como podemos notar, a realização das políticas francesas realizam-se através da instituição de organismos permanentes, nos níveis locais, departamentais e nacionais. Em cada um desses níveis atuam representantes de várias forças sociais e institucionais, tais como: polícia, justiça, serviço social, saúde pública, educação, cultura e habitação, sindicatos, organizações sem fins lucrativos, entre outros<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Massimo PAVARINI. Nota redazionale. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996, p. V.

<sup>66</sup> *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 56.

<sup>67</sup> Alessandro BARATTA. *I nuovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

<sup>68</sup> *As interfaces...*, op. cit., 1993, p. 86.

<sup>69</sup> Como explica a autora supra citada: "*A França é dividida em 22 Regiões e 95 Departamentos. As regiões correspondem a mini Estados, com uma Assembléia Legislativa e um poder Executivo local e os Departamentos são subdivisões de regiões com poderes Executivo e Legislativo locais*". (Idem, ibidem).

<sup>70</sup> Idem, ibidem.

<sup>71</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 19.

No nível local, a responsabilidade pela coordenação desses organismos foi confiada aos prefeitos<sup>72</sup>. Essa descentralização provocou inúmeros problemas, visto que as prefeituras não dispunham dos recursos necessários, pois lhes competia a manutenção da ordem e não a política penal. Por isso, começaram a aparecer correspondentes de justiça nas cidades, ameaçando-se as políticas de prevenção pela falta de prosseguimento nas suas bases iniciais.

Apesar dos problemas mencionados, pode-se dizer que as ações preventivas francesas se desenvolvem, portanto, num clima de parceria entre as diversas agências e também entre centro e periferia. A fórmula de prevenção social adotada no país é integrada, ou seja, dela fazem parte as mais diversas propostas que contribuem para o desenvolvimento social e para a defesa de seus destinatários, como as casas de refúgio, a preparação profissional etc.

Por fim, podemos dizer que a prevenção social francesa apresenta-se como:

*(...) política dirigida ao desenvolvimento das áreas mais marginais e à inserção profissional e social dos jovens. Essa promove uma reformulação das políticas educacionais, habitacionais e de ocupação, dirigida a prevenir o isolamento e a exclusão social dos jovens e adultos em dificuldade, a introduzir novas alternativas à detenção para combater a reincidência e a construção de centros de amparo às vítimas de agressões*<sup>73</sup>.

### **2.3.3. Holanda**

O desenvolvimento de novas políticas de prevenção na Holanda foram impulsionados, assim como em outros países, pela verificação dos aumentos nas taxas de criminalidade<sup>74</sup> e de uma crescente preocupação com respeito a esses aumentos. Eles poderiam significar a perda de confiança no governo como protetor dos interesses públicos e privados<sup>75</sup>.

Para facilitar a execução de uma política direcionada à resolução desse tipo de problema criou-se, em 1985, o Comitê Interdepartamental para a Prevenção Social do Crime, sob a liderança do Diretor Geral de Polícia e Imigração do Ministério da Justiça, com a tarefa de coordenar e incentivar a implementação de uma política preventiva<sup>76</sup>. Com esse propósito, foi destinado um fundo orçamentário para o financiamento de projetos de prevenção administrativa da criminalidade nos municípios holandeses, no período compreendido entre os anos de 1986 e 1990<sup>77</sup>.

Um dos critérios usados para a divisão desse fundo era a capacidade dos municípios em dar continuidade aos projetos às suas próprias expensas, no caso de sua

---

<sup>72</sup> De acordo com Philippe ROBERT, as cidades surgem como ponto central da prevenção no final dos anos oitenta, quando começou o processo de municipalização. (*Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 58).

No nível europeu, elas entram em cena como responsáveis pelas políticas preventivas com a constituição do Fórum Europeu pela Segurança Urbana.

<sup>73</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 18.

<sup>74</sup> Os dados referentes aos aumentos dos índices da criminalidade são obtidos geralmente através das estatísticas policiais ou judiciais, e nem sempre atendem ao requisito relativização em função da “cifra oculta” da criminalidade.

Um dado interessante levantado por J. J. M. VAN DIJK é a constatação de taxas menores de criminalidade em países com um nível de urbanização relativamente baixo, onde muitos de seus habitantes vivem em pequenas vilas, e poucos em cidades com mais de cem mil habitantes, com exceção do Japão. (*Crime prevention in the netherlands national and local developments*, s/d., p. 3).

<sup>75</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 20.

<sup>76</sup> J. J. M. VAN DIJK. *Crime...*, op. cit., s/d., p. 4.

<sup>77</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 21.

efetivação. Todos os projetos deveriam ser efetivados sob a liderança de um membro do secretariado e também deveriam ser cientificamente avaliados.

Após essa iniciativa do governo, constituíram-se alguns comitês de prevenção da criminalidade em muitas cidades, dos quais participaram a polícia, operadores sociais, funcionários estatais e a Procuradoria da República<sup>78</sup>.

Foram selecionados mais ou menos duzentos projetos de prevenção a ser financiados, sendo que, desses, mais de oitenta direcionados à prevenção de atos de vandalismo. Os projetos que mais se destacaram foram os seguintes<sup>79</sup>:

- Vigilantes Oficiais nos Transportes Públicos: evitando a depredação e fiscalizando o pagamento das tarifas. Foram criados, através desse projeto, mil e duzentos novos empregos, favorecendo, preferencialmente, pessoas com desvantagem no mercado de trabalho. Os benefícios proporcionados por esse projeto seriam: diminuir a frequência de pequenos crimes, reduzir o medo do crime e promover do uso do transporte público.

- O Projeto “Gazeta”: este projeto foi escolhido porque se acreditava que a evasão escolar estaria relacionada à delinquência. Com isso, realizaram-se algumas medidas “não estigmatizantes” de reinserção dos jovens faltosos no currículo regular, reconhecidos através do controle computadorizado das faltas.

- O Projeto “HALT”: HALT significa “alternativa”, ou seja, é uma medida não convencional para processar jovens ofensores, no caso de pequenos delitos. A vantagem atribuída a esse processo era a ação rápida e informal de, aproximadamente, cinquenta tribunais alternativos nas regiões e municípios holandeses, mantendo-se a atuação do promotor público em caso de desacordo ou descumprimento de sanções (como a limpeza e a reparação dos objetos avariados durante o tempo livre, combinadas ou não com o pagamento dos prejuízos).

- Shopping Centers: as medidas utilizadas na contenção dos eventos perturbadores compreendiam a instrução para os gerentes e funcionários sobre pequenos roubos, instalação de sistemas de alarme eletrônico, indicação de oficiais de segurança para serem consultados e dar assistência ao público e aos lojistas, penalidades alternativa para vândalos, sessões coletivas de julgamento dos infratores e publicidade de apoio ao projeto.

- O Projeto “*Social Caretakers*”: em 1988 foram inseridos vigilantes em prédios públicos que servem de moradia social na Holanda. Tais prédios caracterizam-se por suas escadarias e acessos por galerias, e alguns deles são bastante populosos, sendo habitados por grupos desfavorecidos como minorias étnicas, famílias de mães solteiras e pessoas de baixa renda. As condições de vida ali foram avaliadas como muito baixas. A função desses “*social caretakers*” seria a de limpar ou supervisionar a limpeza feita por outras pessoas, deter o vandalismo e outros incidentes, além de manter contato com os moradores.

Na segunda metade dos anos oitenta, a prevenção criminal foi institucionalizada, nas grandes cidades, na forma de comitês regulamentadores e coordenações. Numa escala nacional, desde 1984 foram constantes as taxas dos crimes registrados. Através de pesquisas vitimológicas, observou-se uma redução na ocorrência de delitos e o aumento do número de denúncias<sup>80</sup>.

Em 1990, o Ministro da Justiça implantou um novo plano político para os cinco anos subseqüentes, chamado “*Direito em Transformação*”, e em 1991, os ministros da Justiça e do Interior apresentaram ao Parlamento um novo programa de prevenção criminal - “*Redes de Trabalho de Prevenção da Criminalidade*”. Ambos propuseram as

---

<sup>78</sup> Idem, ibidem.

<sup>79</sup> J. J. M. VAN DIJK. *Crime...*, op. cit., s/d., p. 7 - 13.

<sup>80</sup> Idem, p. 14.

mesmas prioridades de intervenção, enfatizando a necessidade de coordenar-se, no nível local, a polícia, a justiça, o voluntariado e o setor privado<sup>81</sup>.

As principais estratégias holandesas no sentido de prevenir o crime são, portanto, as que contam com o reforço da vigilância sobre as pessoas, a ligação entre as novas gerações e o restante da sociedade, assim como a remodelação - "*redesign*" *arquitetônico* - e iluminação dos espaços urbanos a fim de aumentar a vigilância e reduzir a ocorrência de delitos. Tais estratégias, portanto, podem ser incluídas no modelo situacional de prevenção.

### **3. AS DIFICULDADES DE AVALIAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS PREVENTIVAS**

Na análise das políticas preventivas atuais, nota-se uma clara tentativa dessas políticas em conjugar métodos de pesquisa com formas de intervenção no plano da segurança. No entanto, existem dificuldades na tradução dos avanços teóricos em políticas; em primeiro lugar, pela ampla gama de fenômenos abrangidos e, em segundo lugar, pela adaptação necessária a uma forma homogênea de atuação.

A homogeneidade assume um grau bastante elevado de importância no momento em que são suscitadas as formas de avaliação das estratégias preventivas. Sem essas últimas, corre-se o risco de que as ações, tão amplas e diversificadas em termos de objetivos, possam ser diluídas, tornarem-se ineficazes, intempestivas, inadequadas, ou mesmo ocasionarem o agravamento das situações problemáticas a serem resolvidas.

Muitas políticas preventivas, sem entrar no mérito de sua pertinência ou eficácia, foram desarticuladas anteriormente por falta, inclusive, de uma avaliação oportuna. Foi o caso das políticas de prevenção norte-americanas da década de sessenta. Essas políticas tiveram uma avaliação tardia, sendo descartadas e cedendo lugar à ênfase sobre as medidas puramente repressivas, que tiveram oportunidade de demonstrar outra vez as suas falhas.

Nas décadas de setenta e oitenta, a prevenção à americana repousava, sobretudo, na auto-vigilância ("*watch*"), na marcação de objetos ("*engraving*") e nos equipamentos de segurança dos alojamentos ("*home security*"). Em 1974, o Instituto Nacional de Justiça se preocupou com a avaliação dessas estratégias, promovendo um fluxo contínuo e abundante de pesquisas. Uma década depois, Dennis Rosebaum (o maior especialista americano em avaliação de estratégias preventivas, segundo Philippe Robert), concluiu que tais trabalhos eram muito medíocres, em razão da pouca competência de seus executores<sup>82</sup>.

Em 1987, o americano Rosebaum colocou em questão a estratégia inglesa da vigilância de bairro, ou "*Neighbourhood Watch*". Conforme sua análise, as avaliações positivas foram mal feitas, pois um processo mais rigoroso de avaliação faz desaparecer estes efeitos. Desloca-se a delinquência e o medo não cede, além da implantação dos programas ser, geralmente, bem distanciada das declarações de intenções<sup>83</sup>.

Na França, os mecanismos de avaliação no nível local foram considerados insuficientes. Na Holanda, 10% do financiamento dos projetos foram destinados à avaliação. Apesar desse recurso, o juízo que se faz com respeito aos projetos holandeses é ainda muito diverso. A partir da meta-avaliação dos mesmos, observou-se que,

---

<sup>81</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 22.

<sup>82</sup> Philippe ROBERT. *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 62.

<sup>83</sup> Idem, *ibidem*.



naqueles em que houve um maior rigor científico, os resultados não foram satisfatórios<sup>84</sup>.

Várias indicações sobre a problemática da avaliação dos projetos de prevenção, em geral, foram feitas por Philippe Robert<sup>85</sup>. Segundo este autor, é preciso sair dos programas para perceber as expectativas em relação aos mesmos, tendo uma visão clara dos problemas, pois a simples oferta de programas não representa a satisfação das demandas sociais.

As expectativas consideradas não devem ser somente internas (da administração), mas também externas (dos destinatários), para que não se confunda expectativa com ação. A figura do avaliador deve ser distinta da do executor, uma vez que não se pode avaliar a si mesmo devido à parcialidade. Os papéis de ambos devem ser bem claros e distintos, sendo necessária uma boa relação entre os dois.

Há necessidade de que os objetivos sejam precisos, para que não gerem nos avaliadores expectativas que deles não fazem parte, e a avaliação, por sua vez, incluída nos programas desde o princípio. Os resultados dos programas devem ser avaliados levando-se em consideração a real implementação dos projetos, verificando-se a suficiência dos recursos utilizados e da especialização do pessoal empenhado na realização do projeto, confrontando-se os objetivos iniciais com os resultados atingidos.

Como podemos observar, o processo é extremamente complexo, pois além de todos esses aspectos, as populações a que se dirigem os projetos podem, por exemplo, variar no tempo. A simples observação dos resultados também não permite conclusões definitivas sobre o efeito de uma ação, pois os efeitos podem não ser imputados àquela suposta causa.

Quanto à redução do sentimento de insegurança e da própria criminalidade através dessas políticas, surgem, então, os seguintes fatores a considerar:

*Em que medida é possível dizer que tal diminuição do sentimento de insegurança e da criminalidade aconteceu, exatamente graças a ações implementadas e não decorreu de um dos infinitos elementos que compõem a cena social, que por sua vez poderia ser concomitantemente modificada, mas que em tal esquema valorativo não é possível perceber. Ou também, em que medida é possível dizer que a atividade criminal foi efetivamente prevenida e que essa não foi simplesmente deslocada para um outro lugar, assumiu outros objetivos etc.*<sup>86</sup>

No entanto, uma das questões mais instigantes nesse sentido é levantada por Patrick Hebberecht e Fritz Sack<sup>87</sup>, quando apresentam um esquema comparativo entre as diversas formas de prevenção e a avaliação das mesmas: como é possível avaliar um não-evento, que é o objeto da prevenção?

Outra questão que pode colocar em risco as políticas preventivas é o não-alcance de resultados concludentes, ou, quando concludentes, impossibilitadores da implementação de estratégias. Nesse ponto, a tendência mais comum é o retorno às práticas institucionais repressivas. Não que a avaliação delas lhes conceda uma posição privilegiada em relação às demais, mas o que não se pode negar é que desfrutem de um apoio relegitimador constante, por parte da estrutura institucional e política dominante.

<sup>84</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 22 e 23.

<sup>85</sup> *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 53 - 70.

<sup>86</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 23.

<sup>87</sup> *Seminaire de recherche: les formes nouvelles de prévention*. Paris, s/d., p. 5.

Nesse sentido, as estratégias, ditas preventivas, centradas no desenvolvimento social, são muito frágeis como estratégias e extremamente delicadas do ponto de vista de uma avaliação, principalmente pela dificuldade que existe em quantificá-las. A prevenção social sofre de uma carência de especificação, inclusive quando se quer distingui-la de outras políticas de caráter social, pois envolve ações destinadas a incidir sobre os fatores de degradação social em geral, estando frequentemente vinculadas às “causas” da criminalidade.

A avaliação é, no entanto, um pouco mais generosa com a prevenção situacional, onde a determinação do que seja é mais exata, mas nem por isso mais aceitável. Esse modelo preventivo demonstra-se, por sua vez, carente de uma abordagem estrutural da criminalidade e de uma teoria explicativa do fenômeno criminal, reduzindo o criminólogo a um gestor do *status quo*<sup>88</sup>. Também não existe ainda a previsão de uma prevenção situacional capaz de evitar que as ações indesejadas atinjam objetivos menos protegidos, e nenhuma espécie de garantia de que tais objetivos não estejam relacionados aos bens ou direitos de indivíduos pertencentes a estratos sociais desfavorecidos, visto que essas ações são bloqueadas por mecanismos geralmente dispendiosos de vigilância, que dificilmente poderiam ser instalados em larga escala.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essas e tantas outras considerações, derivadas da observação das novas propostas preventivas, são, por vezes, desanimadoras, no momento em que nos trazem a sensação de estarmos apostando alto num jogo sem regras definidas. De alguma forma, a excessiva complexidade justifica a ambigüidade de conceitos e a fragilidade das respostas e só vem reafirmar o que observa Lalla Golfarelli, quando diz que: “*respeitar a complexidade do problema é uma coisa extremamente difícil*”<sup>89</sup>. Mesmo assim, ainda podemos colocar o respeito ao complexo e ao diverso, como elementos constantes das novas políticas.

O que não pode permanecer, no entanto, é a transformação da complexidade em generalidade, ocasionando uma sensação de impotência. Não se deve nem mesmo sobreviver de ambigüidades no sentido de deixar de agir e de privilegiar situações-chaves, que podem se perder num processo genérico não identificador de prioridades.

Nem mesmo a segurança é prioridade se comparada a outros elementos vitais na esfera social, pois a proteção de direitos, em geral, não está restrita às garantias de segurança de uma população. Todavia, com a profusão de imagens negativas que abatem a opinião pública, ela certamente assume o lugar de honra das políticas, em sentido amplo.

Diante das demandas dos cidadãos por segurança, outras estratégias que se referissem à qualidade de vida, concebida ou avaliada em um determinado território, num espaço de tempo, de nada serviriam para atenuar essa preocupação específica, e o problema poderia ser avolumado, visto que se tornaria um dado evidente a desproteção do cidadão diante do crime.

“(…) também a melhor estratégia política sobre a segurança destinar-se-ia a falência se os cidadãos não se sentissem tutelados no que diz respeito a suas exigências de justiça”<sup>90</sup>.

Geralmente, a visão setORIZADA impede os cidadãos de avaliarem o seu próprio bem estar, ainda mais quando a mídia lhes descarta a possibilidade de sossego diante do

<sup>88</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 24.

<sup>89</sup> Presentazione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 5.

<sup>90</sup> Idem, p. 6.

fenômeno criminal. Este se torna, assim, um verdadeiro “fenômeno de massas”, de massas atemorizadas.

Apesar de todas essas dificuldades, os programas preventivos expostos transmitem a idéia de um trabalho que começa a ser desenvolvido com a seriedade e o rigor que deveria ser exigido de toda e qualquer medida ou política implementada com a finalidade de dar condições de segurança aos cidadãos. Um discurso crítico acerca dos resultados mencionados não deve ser absorvido como deslegitimador das propostas apresentadas, que apenas situam historicamente o surgimento da “nova prevenção”. A necessidade interna e externa de uma atividade crítica consistente é o que faz com que haja um aperfeiçoamento constante dos projetos, inclusive pela variabilidade dos problemas e dos próprios objetivos.

Trata-se de mais uma característica da “nova prevenção” e não de um defeito que autorize o retorno às práticas repressivas, que não são caracterizadas pela mesma preocupação, servindo apenas como respostas emergenciais à situações de perigo criadas, muitas vezes, para forçar este retorno. Quanto mais os problemas afetos à segurança estiverem dependentes de respostas desta natureza, menores as garantias de espaços democráticos, de proteção dos direitos dos cidadãos e de criação de novas condições de segurança que representem qualidade de vida, principalmente para as populações urbanas.

## 5. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Tese de Doutorado em Direito. Florianópolis: UFSC, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum*. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 30, 1995.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- ARAGÃO, Antonio Muniz Sodré de. *As três escolas penais: Clássica, Antropológica e Crítica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963.
- ARAÚJO JR, João Marcelo. Os grandes movimentos atuais de política criminal. *Fascículos de Ciências Penais*, ano 1, v. 1, n. 9, 1988.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo Veintiuno, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal*. Universidade de Saarland, Alemanha, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico*, trad. da revisão do original italiano por Ana Lúcia Sabadell. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990.
- \_\_\_\_\_. I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993.
- \_\_\_\_\_. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. *Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985.
- \_\_\_\_\_. Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social, trad. Gumersindo Guinarte Cabada. *Separata de Estudios Penales y Criminológicos XI*. Universidad de Santiago de Compostela, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal*. Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia, Viena, 1983.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *Bases críticas de un nuevo derecho penal*. Bogotá: Temis, 1982.
- CAPELLER, Wanda. As interfaces do penal: notas para uma discussão atual. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 2, janeiro/julho, Rio de Janeiro: PUC, 1993.
- CESARIA, Caterina. Neighborhood watch.. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 7, 1993.
- CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell’arte. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Police accountability and community policing*. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Laws. University of Winsconsin Law School, 1992.

- EKBLOM, Paul. *L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problemes, questions et contexte.* Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des politiques de prévention, Montpellier, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal.* Madrid: Trotta, 1995.
- FÓRUM EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA. *Le Forum S&D - Nuevas formas de criminalidad urbana, nuevas formas de justicia.* Barcelona, mayo, 1995. Saint Dennis: NICOLAS, 1995.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio. *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos.* São Paulo: RT, 1992.
- GOLFARELLI, Lalla. *Presentazione. Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996.
- HEBBERECHT, Patrick. *Rapport sur les formes de prévention en Belgique*, s/d..
- OLMO, Rosa de. *Transnacionalización del control social.* In: *América Latina y su criminología.* Mexico: Siglo Veintiuno, 1984.
- PAVARINI, Massimo. *Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino.* *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 1, 1992.
- SACK, Fritz. *Seminaire de recherche sur les nouvelles formes de prévention en Europe: rapport sur la situation allemande*, 24 avril, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Seminaire de recherche: les formes nouvelles de prévention.* Paris, s/d..
- \_\_\_\_\_. *Nota redazionale. Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996.
- ROBERT, Philippe. *Evaluer la prévention. Archives de Politique Criminelle*, n. 16, 1994.
- ROSENBAUM, Denis P. *The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy?* *Crime & Delinquency*, v. 33, n. 1, 1987.
- VAN DIJK, J. J. M. *Crime prevention in the netherlands national and local developments*, s/d.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de derecho penal.* Buenos Aires: Ediar, 1990.