

## **AUTORA: VERA REGINA PEREIRA DE ANDRADE**

Mestre e Doutora em Direito. Pós-Doutora em Direito Penal e Criminologia. Professora nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFSC. Pesquisadora do CNPq.

### **RESUMO**

Trato, neste artigo, do paradigma punitivo de segurança pública vigente no Brasil e sua transformação, no marco proposto pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada pelo Ministério da Justiça no Governo Federal de Luis Inácio Lula da Silva, no período de janeiro de 2008 a agosto de 2009, da qual participei em diversos momentos e a diversos títulos, seja como integrante da "comissão de especialistas" convidados pelo Ministério da Justiça para assessorar o grupo responsável pela construção do projeto da Conferência, seja na realização da Conferência Livre do Mont Serrat, realizada em Florianópolis.

### **PALAVRAS CHAVE**

SEGURANÇA PÚBLICA-BRASIL- ORDEM- PARADIGMA PUNITIVO- DIREITOS HUMANOS-MUDANÇA DE PARADIGMA

### **ABSTRACT**

In this article, I present the punitive public safety law paradigm in Brazil and its transformation in the framework proposed by the 1st National Conference on Public Security, held by the Ministry of Justice in the Federal Government of Luiz Inacio Lula da Silva, from January 2008 to August 2009. I attended at various times and various levels, as part of the "Committee of experts" invited, by the Ministry of Justice, to advise the group responsible for the project construction Conference, including in the Conference free of Mont Serrat, held in Florianópolis.

### **KEYWORDS**

PUBLIC SAFETY-BRAZIL-ORDER- PUNITIVE PARADIGM- HUMAN RIGHTS-PARADIGM SHIFT

# CONFERÊNCIA NACIONAL E MUDANÇA DE PARADIGMA EM SEGURANÇA PÚBLICA <sup>1</sup>

## 1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O PARADIGMA PUNITIVO: SEGURANÇA DA ORDEM VERSUS SEGURANÇA DOS DIREITOS<sup>2</sup>

O projeto de construção de uma Conferência Nacional de Segurança Pública com cidadania (CONSEG), protagonizado pelo Ministério da Justiça do Governo brasileiro, no período de janeiro de 2008 a agosto de 2009, partiu do reconhecimento de que a segurança pública no Brasil é uma problemática de grande envergadura, que necessita ser definitivamente enfrentada, caminhando-se na direção de um novo paradigma superador do paradigma punitivo que historicamente a orienta e cujo ponto de partida é a definição constitucional da segurança como direito humano (social).

Na voz do diagnóstico institucional:

[...] a segurança pública é um tema que preocupa cada vez mais a sociedade brasileira, uma vez que o paradigma reativo e fragmentado que baseava a implementação das políticas públicas de segurança nas últimas décadas, tem-se mostrado ineficaz para a diminuição dos índices de violência e criminalidade. [...]

O diagnóstico que subsidiou o enunciado de um novo paradigma referente à segurança pública, tocou em áreas de atuação que extrapolam a ação policial, ao mesmo tempo em que desenhou

---

<sup>1</sup> Este artigo encerra um conjunto de reflexões, não definitivamente sistematizadas, motivadas por minha participação nas atividades relativas à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada pelo Ministério da Justiça no Governo Federal de Luis Inácio Lula da Silva, no período de janeiro de 2008 a agosto de 2009; seja na “comissão de especialistas” convidados pelo Ministério da Justiça para assessorar o grupo responsável pela construção do projeto da Conferência (reunida em Brasília nos meses de janeiro e fevereiro de 2008), seja na Conferência Livre do Mont Serrat, realizada em Florianópolis, em 11 de julho de 2009 ou na própria etapa nacional, realizada em Brasília, de 27 a 29 de agosto de 2009.

<sup>2</sup> Não é meu objetivo neste momento - embora o seja num momento posterior - proceder a uma revisão bibliográfica da rica literatura já produzida no Brasil acerca da transformação do modelo de segurança pública em vigor, inclusive por atores dos seus quadros (como a obra do notável coronel carioca Carlos Magno Nazareth Cerqueira); nem mesmo uma revisão das experiências governamentais e não governamentais inovadoras na área da segurança pública realizadas no Brasil, como a notável inovação protagonizada nos quadros dos Governos Leonel Brizola (1983/1987, 1991/1994), no Estado do Rio de Janeiro.

um novo lugar para as polícias na política de segurança pública, reconhecendo na violência e na criminalidade expressões graves da desigualdade que vitima a sociedade brasileira. Tal desigualdade, contudo, não pode ser apenas compreendida como o resultado de um desenvolvimento comprometido, mas deve ser vista e enfrentada na sua condição de grande obstáculo ao próprio desenvolvimento. Nesse sentido, a afirmação da segurança na qualidade de um direito capaz de encerrar a opressão – em múltiplos níveis – imposta pela violência e pela criminalidade nada mais é do que a garantia de liberdade de cada cidadão e cidadã brasileiros.<sup>3</sup>

E ainda: “Dentre os diversos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, a segurança pública é o único que ainda não possui um sistema de participação vinculado ao ciclo de implementação das políticas públicas”.

A propósito, o que a seguir se evidencia é o seu perfil dialógico, interinstitucional e multidisciplinar, é a convocatória a um diálogo transversal entre diferentes espaços, instituições, saberes e atores (governamentais e não governamentais), associada à valorização dos trabalhadores da segurança pública e a proposta de uma construção governamental e comunitária ascensional (dos municípios para os estados e para a federação).

Ao valorizar os atores tradicionais e conceder espaço e voz a uma pluralidade de instituições, saberes e atores, a Conferência potencializa uma abertura do modelo hermético de segurança pública para outras parceiragens (internas ao próprio Estado e governo, com a comunidade, a universidade, o mercado de trabalho, entre outros) e um movimento de democratização e qualificação do debate e do processo decisório em torno da segurança pública, historicamente monopolizado e gerenciado pelo poder punitivo do Estado, historicamente dominado pelo soberano, pela monodisciplinariedade, pelo isolamento institucional, pela setorialização: segurança pública lá, justiça e cidadania aqui, ação social acolá!

Na voz da convocatória institucional:

A preservação da ordem pública democrática pressupõe uma ampliação dos atores sociais responsáveis pela área de segurança pública para além das organizações policiais. As instituições de segurança pública estão destinadas a servir os cidadãos e as cidadãs, proteger direitos e liberdades, inibir e

---

<sup>3</sup> Cf. texto-base elaborado pelo Ministério da Justiça como ponto de partida para o debate nacional proposto pela Conferência e Termo de Referência - Fórum Nacional Preparatório para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

reprimir suas violações. As redes sociais, bem como as municipalidades e a Defesa Civil ganham, nesse contexto, importância estratégica.

Por outro lado, policiais, peritos, guardas e bombeiros devem ser reconhecidos na sua qualidade de trabalhadores e cidadãos e cidadãs titulares dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes a suas funções.

Imperativo, nesse contexto, revisitar e explicitar as bases do paradigma punitivo e os signos de seu repertório mecanicamente incorporados, ideologicamente reproduzidos e naturalizados nas representações e nas práticas de segurança pública no Brasil.

Muito embora a identidade e a funcionalidade de um modelo de segurança pública sejam sempre condicionadas pela sua instrumentalidade, ou seja, pela forma empírica e concreta de exercício de poder, os discursos e os paradigmas orientadores constituem matrizes ideológicas e simbólicas que produzem senso comum, integram o seu funcionamento e com aquela instrumentalidade se dialetizam, constituindo a própria tensão entre o declarado e o instrumentalizado, o sentido e os limites do modelo. Importante, portanto, discutir a discursividade, a programação constitucional, os signos, o simbolismo do modelo de segurança pública no interregno entre o paradigma punitivo em vigor e outro paradigma possível, objeto da Conferência.

Por definição constitucional, na República democrática brasileira “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Tal é o que dispõe o art. 144 da Constituição Federal (inserido no Capítulo II, denominado “Da Segurança Pública”, do Título IV, denominado “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”).

O enunciado é pleno de ambiguidade, ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece a segurança como direito e responsabilidade de todos, abrindo espaço para uma redefinição do modelo, mantém a ordem pública como núcleo de proteção e, com ela, o germe da estrutural seletividade e arbitrariedade do controle penal de rua, como tentarei demonstrar.

No confronto entre a defesa da ordem (simbolizada na defesa do Estado e das instituições e no controle dos espaços públicos) e a defesa dos sujeitos (simbolizada na defesa das pessoas), o objeto primário da segurança pública é a ordem (daí o adjetivo ‘pública’) e em função dela a incolumidade (das pessoas e patrimônio), sendo a sua

competência, neste sentido, reconduzida ao campo do controle da “criminalidade”, ou seja, à competência do sistema de justiça penal. Desta forma, muito embora o âmbito de exercício de poder da segurança pública se defina em termos preventivistas, de atuação antes do crime, nele se focaliza e com ele se intersecciona hibridamente.

Essa superposição entre os conceitos de ordem e criminalidade faz com que o sistema de segurança pública e o sistema de justiça penal, que deveriam atuar com sinergia, muitas vezes também se superponham. As estruturas de segurança pública figuram, desta forma, como as responsáveis pela intervenção mais direta e imediata nos problemas que dizem respeito à criminalidade e à criminalização.

Seja como for, o fato é que ambos, sistema de segurança pública e justiça penal são orientados por um paradigma punitivo que, forjado (em sua matriz eurocêntrica mais influente entre nós) na tradição do positivismo periculosista do final do século XIX, não apenas se mantém em vigor (apesar das variações intrassistêmicas) como se encontra fortalecido.

Trata-se do paradigma etiológico, modelador da “ideologia da defesa social” (BARATTA, 1991), do qual herdamos um conceito de criminalidade equiparado à violência individual de uma minoria perigosa de sujeitos e um conceito de pena de prisão alicerçado na ideologia do tratamento do criminoso (visto então como ser patológico) e na sua ressocialização, tornada a função declarada da prisão.

Por força da secular seletividade estrutural dos sistemas de justiça penal e de segurança pública nas sociedades capitalistas, traduzida no controle e na criminalização das condutas individuais “visíveis” contra o patrimônio e secundariamente contra a vida, visíveis sobretudo à ação policial (primeiro filtro de ambos os sistemas), “a” criminalidade foi sendo identificada e construída como a criminalidade de rua, ou seja, como a criminalidade da pobreza (dominantemente masculina e não branca) e a ela simbólica e institucionalmente reduzida.

Consolidou-se, assim, seletivamente, uma identificação da criminalidade com “a” criminalidade dos baixos estratos sociais (dominantemente recortada pela seletividade de gênero e racial), a qual, amalgamada com a ideologia da periculosidade e dos sujeitos e/ou grupos perigosos, acabou por estabelecer uma identificação com “a” violência, fazendo este conceito se subsumir integralmente naquele. Daí resulta que a consolidação dos estereótipos de criminalidade e de criminosos (perigosos) e do medo e do sentimento de insegurança contra estes, numa sociedade cada vez mais comandada

pelo poder do espetáculo midiático, foi um passo. Aliás, torna-se sempre um passo para a construção de novas emergências.

O paradigma punitivo da segurança “da” ordem (e “contra” a criminalidade) em detrimento da segurança dos direitos culminou, desta forma, por polarizar a sociedade entre potenciais infratores e potenciais vítimas, replicando nesta polarização a desigualdade, a luta de classes e as assimetrias de gênero, raça e outras. Este modelo, que pode com razão ser denominado por paradigma bélico, tem a sustentá-lo uma estrutura social, uma engenharia e uma cultura punitivas. Trata-se, esta última instância, do plano simbólico da reprodução punitiva, na qual se inserem discursos e práticas legais, doutrinas, político-criminais, gestonais etc.

Adicionalmente, no marco do mesmo positivismo que emoldurou o paradigma punitivo, preconizava-se, nas suas versões sociológicas mais avançadas, a utilização dos substitutivos penais e das políticas sociais relativas a saúde, educação e emprego como medidas necessárias à prevenção da criminalidade, vez que esta era vista, a partir daquela identificação, como prática de crimes próprios da pobreza. Nasce, assim, como resultado do positivismo antropológico e sociológico, a dualidade “políticas penais criminalizadoras versus políticas sociais assistenciais preventivistas”, como remédios para a repressão e prevenção da criminalidade, respectivamente. Neste último sentido, a assistência não aparece como devida em função do dever estatal de prestação de segurança a cidadãos marginalizados nos seus direitos, mas em função do dever de prestação de proteção da sociedade contra criminosos potenciais.

A respeito, Baratta (1997, p.57-69; DIAS NETO, 2002) faz a seguinte análise:

Esta sobreposição entre políticas sociais e penais suscita perigosa aliança entre as finalidades de ‘auxílio’ e de controle. Pela via do ‘auxílio’ ou da repressão, o excluído converte-se em alvo de atenção social para os objetivos da prevenção criminal. Há nesses casos os riscos de constituição de uma política atuarial, na qual o governo local da segurança se converte em política de exclusão ou de controle sobre sujeitos ou grupos específicos. Dá-se a instrumentalização penal das políticas públicas.

Os socialmente marginalizados são convertidos em potenciais infratores e, como tal, tornam-se os clientes do controle social, seja da política da pena e da criminalização (estigmatizados como criminosos), seja da política social e do assistencialismo (estigmatizados como ‘grupos de risco’).

Nesse modelo, segurança pública tem sido fundamentalmente **segurança** (dos estratos médios e altos) **contra esta criminalidade** (dos baixos estratos sociais) real ou potencial e, neste sentido, tem sido a antítese da construção social da cidadania **destes criminalizados ou criminalizáveis**<sup>4</sup>, pois enquanto aquele é um modelo de duplicação da marginalização social pela marginalização ou exclusão penal, esta é um movimento de inclusão social.

No modelo oficial de segurança pública existe, portanto, uma contradição estrutural entre o processo de construção social da criminalidade (exclusão) e o processo de construção social da cidadania (inclusão). O modelo oficial é o modelo da anticidadania para alguns; é constitutivo dela porque se constrói concorrendo para traçar a linha divisória entre o bem e o mal, o herói e o bandido, o amigo e o inimigo, o marginal e o cidadão. Ele produz um tipo de marginalização secundária (penal) que expressa e reproduz marginalização primária (desemprego, pobreza e exclusão social). É o modelo da ordem, que tem um claro recorte de classe, além de raça e de gênero, e no qual a pena e a política penal foram cada vez mais colonizando a prevenção e a política social, o que se vê radicalizado no controle penal contemporâneo da globalização neoliberal, dominado pelo agigantamento do Estado punitivo e de uma gigantesca demanda de intervenção no sistema de segurança pública, hipertrofiado, às portas do qual batem, na forma de demanda por combate à criminalidade, os sintomas de problemas e conflitos que os poderes econômico e político, embora concorrendo para acumular, escusam-se de resolver; processo que encontra na minimização do Estado social e da cidadania a sua contraface antidemocrática.

Como o sistema de segurança pública não pode e não irá dar vazão a este fluxo insano de demanda punitiva e de transferência de responsabilidades, é ele que aparece cada vez mais como ineficiente, voltando a demandar mais sistema, justo para compensar a anterior ineficiência. Sua hipertrofia, resultado da hegemonia do “eficientismo penal” (mais conhecido por Movimento de Lei e Ordem), e a política criminal dos contemporâneos Estados neoliberais vão tornando cada vez mais superpostos os limites entre a (des)ordem e a criminalidade. Exsurge daí a falácia da ideologia do Estado mínimo, pois ao Estado neoliberal mínimo no campo social e da cidadania passa a corresponder um Estado máximo, onipresente e espetacular no campo penal. Os deficit de dívida social e de cidadania são ampla e verticalmente compensados

---

<sup>4</sup> A respeito da conceituação de cidadania cf ANDRADE, 2003.

com excessos de criminalização; os deficit de terras, moradias, estradas, ruas, empregos, escolas, creches e hospitais compensados com multiplicação de prisões; a instrumentalidade da Constituição, das leis e dos direitos sociais, pelo simbolismo da lei penal; a potencialização da cidadania pela vulnerabilidade à criminalização (ao etiquetamento pela desordem e pela criminalidade).

## 2. A MUDANÇA DO PARADIGMA PUNITIVO: REACTUANDO A SEGURANÇA PÚBLICA

E tal é o paradigma que este Projeto de **Conferência Nacional de Segurança Pública com cidadania**, - sintomaticamente casando em sua denominação **Segurança com cidadania** - planeja enfrentar, operando em nível cultural e institucional, ou seja, propondo instaurar um amplo **processo** de comunicação social multiagencial, multidisciplinar e multiatorial no qual a cultura punitiva e as instituições que dela se nutrem sejam problematizadas e reprogramadas.

Aposta-se, assim, no caráter pedagógico e democratizante do processo como terreno propício à construção de uma política nacional de segurança pública e de uma nova cultura de controle que são, de fato, absolutamente necessárias à democratização do Estado e da sociedade brasileiros. Daí a sua importância e oportunidade porque, representando o desfecho de um movimento mais amplo que o governo vem desenvolvendo na área da segurança pública e com importantes antecedentes institucionais e documentais<sup>5</sup>, constitui um momento singular da história da República brasileira.

Colocada a questão da construção de um novo modelo e de uma nova cultura, revistos têm de ser os pontos de partida que haverão de sustentá-los, ou, na indagação da própria da Conferência: “Que princípios devem sustentar a mudança de cultura na segurança pública”? E tais são os próprios conceitos fundantes do paradigma punitivo etiológico, a saber: criminalidade, segurança pública, violência, cidadania. Em outras palavras, para mudar paradigma e cultura em segurança pública não basta substituir internamente políticas de segurança, há que se ultrapassar conceitual e

---

<sup>5</sup> Refiro-me, por exemplo, ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado em 2007 pelo governo federal e aprovado por consenso nas duas casas do Congresso Nacional.



ideologicamente as concepções repressiva e policiaesca de segurança pública vigentes. É com base nestas premissas que passo a tecer os comentários que seguem.

Da documentação oficial da Conferência extraio que, “tendo em vista construir as bases de uma nova cultura na segurança pública, a ser alicerçada pela Política Nacional de Segurança Pública”, são objetivos da Conferência:

- institucionalizar um canal de participação no âmbito da segurança pública para colocar em discussão os conceitos centrais da segurança pública;
- reconhecer as diferentes percepções sobre a situação atual da segurança pública;
- pactuar uma nova agenda da segurança pública.

Os objetivos da Conferência podem, portanto, ser assim sumarizados: Conferência como canal institucional e processual de participação – para escutar experiências e discutir conceitos – *repackuar* agenda – promover a construção da Política Nacional de Segurança Pública – estruturar as bases de uma nova cultura de segurança.

A CONSEG estruturou o desenvolvimento do seu trabalho a partir de sete eixos.

*Eixo 1*

*Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo.*

*Eixo 2*

*Financiamento e gestão da política pública de segurança.*

*Eixo 3*

*Valorização profissional e otimização das condições de trabalho.*

*Eixo 4*

*Repressão qualificada da criminalidade.*

*Eixo 5*

*Prevenção de criminalidades e violências e construção da cultura de paz.*

*Eixo 6*

*Sistema penitenciário.*

*Eixo 7*

*Sistema de prevenção de catástrofes, acidentes e atendimentos emergenciais.*

Formulo, a seguir, um conjunto de comentários e sugestões a respeito.

O processo da Conferência (e, em consequência, a Política Nacional de Segurança Pública e as bases culturais que pretende embasar) será mais democrático e pedagógico, e portanto mais vigoroso, quanto mais vozes escutar, ou quanto menos vozes esquecer ou excluir.

Para tanto, o espaço deve estar aberto e apto a incluir tanto a voz dos controladores, ou seja, dos que monitoram o sistema (governo, acadêmicos, gestores, policiais, operadores do sistema de justiça) ou demandam o sistema (movimentos sociais, partidos, legisladores) quanto dos controlados, ou seja, aqueles contra os quais ele se exerce (presos provisórios e definitivos, homens e mulheres adultos e adolescentes, suas famílias) e seus relatos sobre experiências de segurança pública. Deve escutar Estado e comunidade em sentido lato.

A definição dos eixos temáticos da Conferência deixa subjacente a existência de continuidades, descontinuidades, permanências e mudanças relativamente ao modelo em vigor e que se declara objeto de transformação paradigmática.

Acredito que, entre tantos outros que poderiam ter sido definidos, uma ausência importante é a de um eixo versado especificamente em produção de conhecimento, formação continuada e avaliação na área de segurança pública, para embasar tanto a mudança de paradigma quanto a ação, até porque o projeto da Conferência tem uma percepção clara da importância da relação teoria-prática. Sugeriria a criação de um Eixo 8 (Conhecimento-formação-ação-avaliação).

É importante aprender e avançar com a cartografia de nossos erros e acertos, com a nossa própria história e biografia institucional, exercendo continuamente a necessária e corajosa autocrítica da funcionalidade de nossos modelos. Essa tarefa inicia com o autoconhecimento para a qual temos de criar métodos de espelhamento e métodos avaliativos fecundos que reúnam saber teórico e empírico, tecnológico e crítico, ciência e senso comum. Exatamente aqui reside um ponto de intersecção importante entre pena e educação, entre poder punitivo e escola, entre governo e universidade, entre experiência e saber.

No que diz respeito a valorização profissional e otimização das condições de trabalho (*Eixo 3*), o projeto da Conferência está pautado por uma clara proposta de valorização do trabalhador da segurança pública (policial, agentes penitenciários, praças, bombeiros). Trata-se de preocupação mais do que oportuna, legítima e necessária.

As polícias constituem a “comissão de frente” da engenharia punitiva da segurança pública; são os policiais que vão às ruas e expõem suas vidas no cotidiano repressivo de controle da ordem e da criminalidade, enquanto outros profissionais podem atuar no confortante distanciamento de gabinetes murados. Os agentes penitenciários estão inseridos nas mesmas condições, pois eles suportam diretamente o

cotidiano violento das prisões. Às condições, já intrinsecamente violentas do controle penal, associa-se um histórico processo de estigmatização social, que associa polícia em bloco com violência e truculência.

Há, de fato, polícias que torturam e matam, num exercício extralegal de poder suplicante, e a República brasileira definitivamente tem de enfrentar seu sistema penal subterrâneo. Mas há simultaneamente polícias que salvam, que negociam, que assistem, que medeiam conflitos nas delegacias e fora delas, e estas têm de ser valorizadas e conquistar o estatuto de referência nacional, até porque é por esta via que se pode pensar e construir modelos – e não arremedos - na autêntica direção das chamadas polícias comunitárias e restauradoras.

Por último, às condições de violência do próprio campo se associam condições trabalhistas e existenciais precárias (moradia, saúde). Resgatar a dignidade da instituição policial e do profissional da segurança pública com formação e remuneração dignificantes é um passo absolutamente necessário (embora não suficiente) para a construção de qualquer modelo de segurança pública.

Examinando os eixos 4 (*Repressão qualificada da criminalidade*) e 5 (*Prevenção de criminalidades e violências e construção da cultura de paz*) conjuntamente, vê-se que estão pautados pela lógica binária, tributária do positivismo antes descrito, repressão versus prevenção da criminalidade, mantendo a concepção de criminalidade do paradigma etiológico nas versões dos positivismos antropológico e sociológico.

Em se tratando do *Eixo 4*, o signo repressão não seria adequado porque recupera o poder centralizador da pena no controle da ordem e do crime que a Conferência pretende relativizar/revisar. O adjetivo “qualificada”, embora deixe claramente antever a busca de um diferencial, parece problemático, pois se assemelha muito à ideia de eficiência. O eficientismo penal, movimento de expansão do Estado e da sociedade punitivos, por sua vez, é a antítese do preconizado pela Conferência. Os temas arrolados neste eixo são muito variados e não deixam antever com clareza o que se busca com referida qualificação.

A concepção do *Eixo 5* equipara crime e violência (individual), reproduzindo também o paradigma etiológico, mas seu conteúdo deixa claramente antever que se está avançando em relação à exclusividade das políticas sociais como mecanismo de prevenção, para incluir outros mecanismos, como desarmamento e polícia comunitária. Qual é o alcance, pois, desta prevenção?

Um dos principais problemas punitivos do nosso tempo, responsável por um verdadeiro genocídio social, pela superlotação penitenciária, pela criminalização ascensional das mulheres e pelo fenômeno do aprisionamento cautelar em massa é a criminalização das drogas e especialmente do tráfico.

Segundo o paradigma bélico vigente, a criminalização das drogas, o tratamento do problema das drogas com o código crime-pena seria o caminho adequado para o seu “combate”, combate à produção, à distribuição ao consumo e em especial ao tráfico e ao traficante, este a figura social e penalmente mais demonizada na nossa sociedade.

De uma perspectiva criminológica crítica, tem sido ampla e cumulativamente demonstrado em abundantes e qualificados fóruns e literatura que a criminalização das drogas, ditada pela política criminal norte-americana e globalizada, acriticamente adotada na América-Latina e no Brasil, tem sido um dos núcleos mais dramáticos do encarceramento e do genocídio masculinos e femininos no controle penal da globalização. Trata-se de uma declaração de “guerra” (às drogas) que não é nossa, mas do império capitalista, na qual entramos sem nenhuma causa a nosso favor e pela qual estamos pagando um preço altíssimo em vidas humanas, sobretudo da nossa infância e juventude das periferias urbanas, mas também dos controladores (policiais e agentes penitenciários); ou seja, trata-se de uma guerra abertamente contra nós.

Os objetivos declarados da criminalização, a “proteção” da saúde pública por meio do combate à produção, distribuição e consumo de “algumas” drogas, seletiva e politicamente definidas como crimes (notadamente as integrantes das culturas latino-americanas, poupadas as produzidas pela indústria farmacêutica e fumagista, por exemplo), não resistem ao mais leve toque teórico e empírico, no atual estágio da teoria criminológica e da deslegitimação do paradigma punitivo e prisional, e no entanto parecem constituir o maior consenso do nosso tempo.

A “guerra às drogas” (que emoldura centralmente o eficientismo penal contemporâneo e as políticas de segurança pública ou urbana) é um sucesso político planetário como substituto funcional da “guerra fria” (que emoldurou a política de segurança nacional): a produção e venda de drogas é o substituto funcional do comunismo, na medida exata em que o traficante é o substituto funcional do comunista: a guerra às drogas permite a construção exitosa da satanização do traficante como o principal inimigo (interno e externo) da sociedade e dos países (sulistas) que a produzem e distribuem como os principais inimigos do planeta (certamente ao lado do

terrorismo e da imigração), os algozes que atentam contra a saúde dos filhos e filhas da América (e Europa). As (nossas) drogas do sul são o calvário dos filhos do norte do mundo. Entretanto, não repliquemos o ilusionismo: a guerra criminalizadora das drogas é um irreversível fracasso político democrático e humanista que só serve para encarcerar e matar, não cumprindo nenhuma função social ou humanista do ponto de vista da saúde pública, do suporte aos drogodependentes ou resolução de quaisquer problemas derivados.

A construção social e demonização do traficante como o inimigo central das nossas sociedades, este genocídio social, se nutre da própria criminalização das drogas. Evitá-lo requer um corajoso processo de legalização.

O Eixo 6 (*Sistema penitenciário*) representa o *output* do sistema de segurança pública e justiça penal, razão pela qual seus problemas não se resolvem, regra geral, no interior de seus muros porque decorrem de questões conceituais, estruturais e conjunturais mais complexas e que remetem aos conceitos centrais de segurança, cidadania e direitos humanos, criminalidade, criminalização e violência.

### 3. QUE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DEVEM SUSTENTAR A MUDANÇA DE PARADIGMA NA SEGURANÇA PÚBLICA?

Certamente, um conjunto de princípios a ser definido no processo da Conferência deverá sustentar a mudança de cultura na segurança pública. Entretanto, para que a própria mudança preconizada ocorra, o princípio vertebral a sustentar todos os demais deve ser o princípio da proteção integral de direitos humanos, erigido como objeto e limite do poder de punir e no qual o direito à segurança (sobretudo a segurança da pessoa, da vida e dos corpos, antes que dos bens) seja um deles, libertando-se do paradigma da segurança “contra” a criminalidade. Isto faz a passagem do modelo de segurança pública focado na ordem e em nome da ordem, violando seletivamente direitos da pessoa, para um modelo de segurança pública focado no sujeito – segurança cidadã; faz ainda a passagem do paradigma repressivo (negativo e destrutor) de luta contra a criminalidade para uma cultura positiva e construtora de uma nova concepção de segurança e controle democrático dos problemas e conflitos sociais.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cf. BARATTA (1987, 1997, 2000); SABADELL (2003, p. 1-28) .

É que nesta mesma direção, no preciso dizer de Vera Malaguti Batista (2012, p.94)

[...] a segurança reside fora de seu próprio paradigma, reside na gestão coletiva de projetos de vida, incluindo transportes, saúde, educação, saneamento, cultura, lazer, esporte. Não é a segurança pública, no sentido policialesco, que nos fará seguros. Voltemos a pensar nossas cidades, suas memórias, o palco onde as forças se encontram, se enfrentam e se juntam para produzir novas formas de convivência, harmonia, apoio e alegria.

Nessa perspectiva, à luz deste princípio reitor da proteção integral de direitos humanos e da experiência acumulada, é possível fazer a cartografia na forma de DIRETRIZES, antes de mais nada, daquilo que um paradigma de segurança pública que se pretenda de descontinuidade não pode replicar, sob pena de “ilusão de segurança”, a saber:

1) para ultrapassar o paradigma repressivo em segurança pública é necessário ultrapassar e redefinir os conceitos fundamentais e o senso comum que lhe dão sustentação: criminalidade (identificada com criminalidade de rua e da pobreza), violência (identificada com esta criminalidade) e segurança pública (identificada com segurança contra esta criminalidade);

2) a manutenção deste tripé significativo alimenta uma “luta” seletiva, estigmatizante e genocida contra a pobreza, notadamente contra a adolescência e a juventude pobre e negra das periferias brasileiras, configurando o controle penal como violência institucional; ao mesmo tempo deixa imune e impune a criminalidade de todos os demais estratos sociais, notadamente a criminalidade do poder em suas várias dimensões e facetas, que produz danos e mortes difusos na sociedade brasileira e é socialmente percebida de forma cada vez mais naturalizada;

3) o conceito de criminalidade deve ser dissociado do conceito de violência (individual) e ambos dissociados de sua histórica vinculação estereotipada e estigmatizante à criminalidade da pobreza (notadamente dos crimes contra o patrimônio). Em outras palavras, é necessário “descolar” a associação naturalizada, mecanicista e estereotipada da criminalidade com a violência individual dos pobres;

4) criminalidade deve ser entendida e visualizada em sentido lato como a prática de condutas definidas como crime pela lei penal (tipos penais), incluindo condutas praticadas por todos nós; entretanto, isso não deve significar mecanicamente a

---

necessidade de transformação da sociedade num grande sistema penal e numa grande penitenciária, mas sim na discussão e busca de mecanismos de responsabilização mais eficazes, que enfrentem o modo como o poder se exerce na sociedade brasileira, patrimonialmente, tratando os espaços públicos como se privados fossem;

5) segurança deve ser dissociada do adjetivo pública e de segurança contra esta criminalidade para ser concebida como um direito social de qualquer pessoa;

6) agregar políticas sociais preventivas às políticas criminais repressivas (binarismo positivista), aplicando o marco conceitual e ideológico do paradigma bélico sem problematizar seus conceitos fundantes implica uma grave distorção das políticas sociais em políticas criminais (e, conseqüentemente, das funções estatais). As políticas (sociais) que deveriam ser instrumentalizadas pelo Estado social a todos os sujeitos, pela condição de serem igualmente humanos (princípio da isonomia) e titulares de direitos constitucionalmente reconhecidos, passam a ser instrumentalizadas pelo Estado penal como políticas criminais e de segurança, para a prevenção da criminalidade a partir do mapeamento, aprioristicamente estigmatizante, de territórios de risco porque nele habitam sujeitos potencialmente criminosos. Os direitos não são instrumentalizados segundo o princípio da proteção integral dos direitos humanos, mas segundo o princípio da proteção seletiva das vítimas potenciais;

7) prevenir criminalidade com políticas sociais implica criminalização das políticas sociais e distorção do Estado social pelo Estado penal; implica converter a luta social contra a pobreza em luta preventivo-penal contra os pobres;

8) este prevenicionismo nada tem de novo porque continua operando com o velho conceito de criminalidade (estereotipante e estigmatizante) utilizado para mapear *a priori e seletivamente* qual criminalidade e quais sujeitos devem ser objeto de repressão, qual vitimação deve ser objeto de prevenção;

9) um novo paradigma de segurança como direito social (segurança do ser humano combinada com segurança da coletividade) deve libertar-se do paradigma repressivo (da segurança contra a criminalidade, de mapeamento desta criminalidade) para se basear num paradigma de segurança do conjunto dos direitos humanos, sem distinção, *a priori*, de potenciais criminosos e potenciais vítimas; ou seja, deve basear-se numa política integral de proteção de direitos, na qual o momento penal e sobretudo prisional seja cada vez mais mínimo e residual, e, por ora, reservado para o exercício da violência contra a pessoa;

10) as políticas sociais devem operar, neste sentido, como um dos mecanismos de realização do bem “segurança” para todos.

#### 4. ÚLTIMAS PALAVRAS

Enfim, é imperativo concluir que o histórico de violência do paradigma punitivo de segurança pública vigente no Brasil, não será magicamente transformado pelo projeto e pelo discurso declarado da Conferência Nacional de Segurança Pública, porque diz respeito a um exercício estrutural de poder que necessita ser enfrentado com firmeza e processualmente, em várias frentes. Basta lembrar que na própria linha do tempo da Conferência está inscrita, por exemplo, a bárbara invasão do “Complexo do Alemão” (27 de junho de 2007)<sup>7</sup>, resultado da megaoperação policial no Conjunto de Favelas do Complexo, que culminou com a morte de dezenove pessoas. A operação, que antecedeu o início dos Jogos Pan-Americanos, teve o objetivo declarado de apaziguar o Complexo para evitar a perturbação do evento por imaginados “traficantes”. Entretanto, posteriores relatórios elaborados por peritos designados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, concluíram por fortes indícios de execuções sumárias.

Daí Nilo Batista e Vera Malaguti Batista terem a ele se referido por “Chacina do Pan”, que chancelou o fenômeno da legitimação midiática da brutalidade policial contra vidas descartáveis:

Recordemos a *Chacina do Pan*, aquelas dezenove execuções no Alemão antes dos Jogos. Recordemos especialmente as capas das revistas semanais, que saudavam a operação como alvissareira ‘novidade’ nas técnicas policiais. Na foto da capa, um inspetor da Polícia Civil, conhecido por Trovão, em trajes de expedicionário norte-americano no Iraque, degustava um charuto caminhando numa viela sobre o corpo de algumas vítimas da operação. Dezenove execuções não eram em si qualquer novidade. Afinal, a Polícia carioca está matando anualmente uns mil e duzentos suspeitos, e esta cifra espantosa, este recorde mundial, alcançado gota a gota - dois traficantes aqui, um assaltante acolá etc.-, jamais despertou qualquer comoção na mídia. [...]. A ‘novidade’, em unísono saudada pela mídia, não residia, por certo, em ter aquela operação policial obtido, num só dia, o produto funesto de três ou quatro. A

---

<sup>7</sup> O Complexo do Alemão, situado na Zona Norte do Rio de Janeiro, é integrado por 13 favelas (Morro do Alemão, Morro da Baiana, Alvorada, Matinha, Morro dos Mineiros, Nova Brasília, Pedra do Sapo, Palmeiras, Fazendinha, Grota, Chatuba, Caracol, Favelinha, Vila Cruzeiro, Caixa d’água, Morro do Adeus). Com população estimada entre 100.000 a 300.000 habitantes apresenta um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do município do Rio de Janeiro.



‘novidade’ era a própria legitimação da brutalidade policial. (BATISTA, N., 2012, p. 47-48)

Menos de dois anos após o final da Conferência Nacional de Segurança Pública e na continuidade da “Chacina do Pan”, a mágica da pacificação e do policialmente comunitário (a implantação das UPPs no Complexo do Alemão em 27 de março de 2012), foi logo desmistificada como “macabro consenso das UPPs”, pois como advertiu vigorosamente Vera Malaguti Batista (2012, p.66), à Sociologia colaboracionista<sup>8</sup> de plantão:

Peço que respeitem a memória do coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. O Alemão é muito mais complexo. A pacificação e a ocupação de algumas favelas do Rio deram-se em forma de guerra, com o apoio das Forças Armadas nacionais, instituindo uma gestão policial e policialesca da vida cotidiana dos pobres que lá habitam.

Se, entretanto, para além dessa ocupação territorial militarizada, sob o cínico signo da paz, é válida a advertência de Nilo Batista de que “ainda há tempo de salvar as Forças Armadas da cilada que é a militarização da segurança pública” (2012, p.52) no Brasil, é válido igualmente *esperantar* uma colheita democratizante da sementeira da Conseg.

O processo instaurado nessa direção tem, pois, uma importância que não pode ser menosprezada na história da República brasileira, devendo ser efetivamente apropriado por todos os segmentos com assento na aludida Conferência (poder público, sociedade civil, trabalhadores) para a construção de uma cultura micropolítica de debate e de redefinição em torno do controle penal e da segurança pública, que se estenda para muito além dela, porque discuti-los é discutir poder punitivo do Estado, sendo esta a discussão mais política que um Estado e uma sociedade podem fazer. No Brasil, ela é a mais urgente e necessária, pelo ciclo de problemas, dano e mortes que tem arrastado consigo.

---

<sup>8</sup> . Ainda, sobre a rendição da Criminologia ao poder: “Tenho chamado a atenção, também, sobre a sociologia colaboracionista que empresta sua energia ao eficientismo acrítico dos mercados contemporâneos de ‘segurança pública’ e ‘direitos humanos’” (BATISTA, V. M., 2011, p. 14)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

\_\_\_\_\_. Pelas Mãos da Criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2012 ( Pensamento criminológico; 19)

BARATTA, Alessandro. Principios del derecho penal mínimo. Para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. *Doctrina penal*. Buenos Aires, Depalma, n. 40, p. 447-457, 1987.

\_\_\_\_\_. Resocialización o control social. Por un concepto crítico de reintegración social del condenado, In: ARAÚJO JUNIOR, João Marcello de (Coord.). *Sistema penal para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia/Freitas Bastos Editora, n. 3, p. 57-69, 1º semestre 1997.

\_\_\_\_\_. La política criminal y el derecho penal de la Constitución. *Revista Brasileira de ciências criminais*. São Paulo, IBCCrim, n. 29, p. 27-52,2000.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

\_\_\_\_\_. *Matrizes ibéricas do sistema penal brasileiro – I*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Freitas Bastos, 2000. p. 17.

\_\_\_\_\_. Discurso de agradecimento pela medalha Teixeira de Freitas, concedida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros em 14 de dezembro de 2011 ao advogado Nilo Batista.

\_\_\_\_\_. Prefácio insubstituível. [Prefácio de Vera Malaguti de Souza W. Batista ]. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011

\_\_\_\_\_. Ainda há tempo de salvar as Forças Armadas da cilada da militarização da segurança pública. In: BATISTA, Vera Malaguti (Org.). *Paz armada*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2012. p. 47-48.

BATISTA, Vera Malaguti de Sousa W. *O medo na cidade do Rio de Janeiro*. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. O alemão é muito mais complexo. In: \_\_\_\_ (Org.). *Paz armada*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2012.

\_\_\_\_\_. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

DIAS NETO, Theodomiro. A nova prevenção: uma política integrada de segurança urbana. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (Coord.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2002. v. 1. p.173-187.

SABADELL, Ana Lúcia. O conceito ampliado de segurança pública e a segurança das mulheres no debate alemão. In: LEAL, César Barros, PIEDADE Júnior, Heitor (Coords.). *A violência multifacetada*. Estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 1-28.

Texto-base Conferência e Termo de Referência - Fórum Nacional Preparatório para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça.