

# **1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA: pensando o processo<sup>1</sup>**

*Vera Regina Pereira de Anadradé<sup>2</sup>*

## **1.INTRODUÇÃO**

O que primeiramente se evidencia, nesta proposta de construção de uma Conferência Nacional de Segurança Pública com cidadania, é o seu perfil dialógico, interinstitucional e multidisciplinar, é a convocatória a um diálogo transversal entre diferentes espaços, instituições, saberes (acadêmicos e empíricos, teóricos e práticos, críticos e tecnológicos) e atores. E, a seguir, a proposta de uma construção governamental e comunitária ascensional (dos municípios para os estados e a Federação).

Ao conceder espaço e voz a uma pluralidade de instituições, saberes e atores, apresenta-se, portanto, como um movimento de democratização e qualificação do debate e do processo decisório em torno da segurança pública, historicamente monopolizado e gerenciado pelo Estado.

O processo instaurado nesta direção tem, pois, independente mesmo dos seus produtos, uma importância ímpar na história da República Brasileira, que deve ser efetivamente apropriada por todos os segmentos com assento na Conferência (poder público, sociedade civil, trabalhadores) para a construção de uma cultura micropolítica de debate em torno do controle penal e da segurança pública, eis que discutir segurança pública é discutir poder punitivo do Estado,

---

<sup>1</sup> Este texto encerra um conjunto de reflexões, não definitivamente sistematizadas, desenvolvidas pela autora ao longo de sua participação nas atividades relativas à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, protagonizada pelo Ministério da Justiça, no período de janeiro de 2008 a agosto de 2009. Inicialmente escrito a partir de sua participação 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), na forma de sugestões críticas encaminhadas ao Grupo do Ministério, recebeu uma segunda redação, após sua participação na Conferência Livre do Mont Serrat, realizada em Florianópolis, em 11 de julho de 2009, na qual apresentou o conjunto de diretrizes com que finaliza o presente texto.

<sup>2</sup> Professora nos Cursos de Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da UFSC. Doutora em Direito. Pós-Doutora em Direito Penal e Criminologia.

sendo esta a discussão mais política que um Estado e uma sociedade podem fazer.

## **2.SEGURANÇA PÚBLICA**

Por imperativo constitucional, “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 de 1988 (inserido no capítulo III do Título IV denominado ‘Da defesa do Estado e das Instituições democráticas’).

Entre a defesa da “ordem”, simbolizada na defesa do Estado e das instituições (defesa institucional), e a defesa dos sujeitos, simbolizada na defesa das pessoas e do patrimônio, o objeto primário da segurança pública é a ordem (daí o adjetivo ‘pública’) e, em função dela, a incolumidade (das pessoas e patrimônio), sendo sua competência, neste sentido, reconduzida ao campo do controle da “criminalidade”, ou seja, à competência do sistema de justiça criminal. Esta superposição entre os conceitos de ordem e criminalidade faz com que o sistema de segurança pública e o sistema de justiça criminal, que deveriam atuar em sinergia, muitas vezes também se superponham.

Seja como for, o fato é que ambos são orientados por um paradigma punitivo que, forjado na tradição do positivismo periculosista (de tradição biologicista e médico) de finais do século XIX, não apenas mantém-se em vigor, mas se encontra fortalecido. Trata-se do paradigma etiológico, modelador da ideologia da defesa social, do qual herdamos um conceito de criminalidade equiparado à violência individual de uma minoria perigosa de sujeitos, e um conceito de pena de prisão alicerçada na ideologia do tratamento do criminoso (visto então como ser patológico) e na sua ressocialização, tornada a função declarada da prisão.

Ocorre que, no marco do mesmo positivismo, nas suas versões sociológicas mais avançadas, preconizava-se os substitutivos penais e as políticas sociais relativas à saúde, educação, emprego, como medidas

necessárias à prevenção da criminalidade, vez que esta era vista, a partir daquela identificação, como prática de crimes da pobreza. Nasce assim, como resultado do positivismo antropológico e sociológico, a dualidade políticas criminais x políticas sociais, como remédios, respectivamente, para a repressão e prevenção da criminalidade, e em cujo modelo a pena e a política criminal 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 do 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 o poder econômico e político, embora concorrendo para acumular, se escusam de resolver; processo que encontra na minimização da cidadania, sobretudo social, sua contra-face antidemocrática.

Como o sistema de segurança pública não pode e não irá dar vazão a este fluxo insano de demanda punitiva e transferência de responsabilidades, é ele que aparece como cada vez mais ineficiente, voltando-se a demandar mais sistema, para compensar a anterior ineficiência. Sua hipertrofia, resultado, portanto, da hegemonia político-criminal do “Eficientismo penal” (mais conhecido por Movimento de Lei e Ordem) vão tornando cada vez mais superpostos os limites entre a (des)ordem e a criminalidade.

Ao Estado neoliberal mínimo no campo social e da cidadania, passa a corresponder um Estado máximo, onipresente e espetacular, no campo penal. Os déficit de dívida social e cidadania são ampla e verticalmente compensados com excessos de criminalização; os déficit de terra, moradias, estradas, ruas, empregos, escolas, creches e hospitais, com a multiplicação de prisões, a instrumentalidade da Constituição, das Leis e direitos sociais, pelo simbolismo da Lei penal, a potencialização da cidadania pela vulnerabilidade à criminalização.

Por força da secular seletividade estrutural do sistema de justiça criminal e segurança pública, traduzida na criminalização das condutas individuais “visíveis” contra o patrimônio e, secundariamente, contra a pessoa, praticadas por sujeitos vulneráveis e visíveis sobretudo à ação policial, primeiro fitro de ambos os

sistemas, “a” criminalidade foi sendo construída e identificada como criminalidade de rua, ou seja, com a criminalidade da pobreza, e a ela simbólica e institucionalmente reduzida.

Consolidou-se, assim, uma identificação entre criminalidade de rua – periculosidade - violência individual. Daí à radicalização do medo e do sentimento de insegurança contra esta criminalidade, numa sociedade comandada pelo poder do espetáculo midiático, foi um passo. Aliás, torna-se sempre um passo para a construção de novas emergências. Neste modelo, segurança pública tem sido, fundamentalmente, **segurança** (dos estratos médios e altos) **contra esta criminalidade** (dos baixos estratos sociais) e, neste sentido, tem sido a antítese da construção social da cidadania **destes criminalizados**<sup>3</sup>, pois enquanto aquele é um modelo de duplicação da marginalização social pela marginalização penal e, portanto, de exclusão pela criminalização, 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 anti-cidadania 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 e que tem um claro recorte de classe, além de raça e gênero.

Este modelo, que pode com razão ser denominado por paradigma bélico, tem a sustentá-lo uma estrutura social, uma engenharia e uma cultura punitiva. Trata-se, esta última, do plano simbólico da reprodução punitiva, na qual se inserem discursos e práticas legais, doutrinários, político-criminais, gestoriais, etc.

---

<sup>3</sup> . Entendo por cidadania a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global, ...), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigüamente tensionado pela regulação social.

E tal é o paradigma que este Projeto de **Conferência Nacional de Segurança Pública com cidadania** sintomaticamente casando em sua denominação **Segurança com cidadania**, projeta enfrentar, operando em nível cultural e institucional, ou seja, propondo a instauração de 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 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, de fato, absolutamente necessárias à democratização do Estado e da sociedade brasileiros. Daí sua importância e oportunidade, pois, representando o desfecho de um movimento mais amplo que o Governo vem desenvolvendo na área da segurança pública, com importantes antecedentes institucionais e documentais, constitui um momento único da história da República Brasileira.

Colocada a questão da construção de um novo modelo e de uma nova cultura, revistos tem que 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, violência, segurança e 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 ideologicamente, a concepção repressiva e policiaesca de segurança pública vigente.

É com base nestas premissas que passamos a tecer os comentários abaixo.

### **3. OBJETIVOS DA CONFERÊNCIA**

Da documentação oficial extrai-se que são objetivos da Conferência:

3.1. Institucionalizar um canal de participação no âmbito da segurança pública para:

- 3.1.1. Colocar em discussão os conceitos centrais da segurança pública;
- 3.1.2 Reconhecer as diferentes percepções sobre a situação atual da segurança pública;
- 3.1.3 Pactuar uma nova agenda da segurança pública;
- 3.1.4. Tendo em vista construir as bases de uma nova cultura na Segurança Pública, a ser alicerçada pela Política Nacional de Segurança Pública.

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

**Comentário/sugestões:** o processo da Conferência (e, em consequência, a Política Nacional de Segurança Pública e as bases culturais que pretende embasar), será tanto mais democrático e pedagógico, e, portanto, mais vigoroso, quanto mais vozes escutar, ou quanto menos vozes esquecer ou excluir. Desta forma, o espaço deve estar aberto para 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, etc); como 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 tanto o Estado como a comunidade em sentido lato.

## **4. EIXOS DA CONFERÊNCIA**

### **4.1. Eixos 4 e 5: Repressão qualificada da criminalidade e Prevenção social do crime e da violência**

**Comentários e sugestões:** Examinando-se os itens 4 e 5 conjuntamente vê-se que estão pautados pela lógica binária, tributária do positivismo, acima descrita, repressãoxprevenção da criminalidade, mantendo a concepção de

criminalidade do paradigma etiológico, nas versões do positivismo antropológico e sociológico.

**Eixo 4:** o signo repressão é muito forte e recupera o poder centralizador no controle do crime, que a Conferência pretende relativizar/revisar.

O adjetivo *qualificado*, embora deixe claramente antever a busca de um diferencial, parece problemático, pois se assemelha muito à idéia de eficiência e o efficientismo penal, movimento de expansão do Estado e da sociedade punitivos, 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**?

**Eixo 5:** a redação *Prevenção social do crime e da violência* 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, pelo fenômeno do aprisionamento cautelar em massa, é a criminalização das drogas e, especialmente, do tráfico. Segundo o paradigma bélico vigente, o combate às drogas se dá com o combate à produção, ao consumo, e, sobretudo, ao tráfico e ao traficante. De uma perspectiva criminológica crítica, este genocídio social se nutre da própria criminalização das drogas, e evitá-lo requer um corajoso processo de legalização das drogas.

#### **Sugestões pontuais de temas para incluir neste Eixo 5**

- Políticas públicas criminais e sociais: uma falsa questão
- Velhos e novos modelos de prevenção: A nova prevenção e a Política integral de proteção de direitos humanos (na qual a segurança seja um direito humano de todos os sujeitos)
- Modelos de polícia comunitária: formas e deformações

- Das penas alternativas às alternativas à pena: modelos alternativos de construção de problemas e conflitos sociais

- Uso da prisão como *ultima ratio*, apenas para os crimes com violência contra a pessoa. Penas alternativas à prisão para os crimes patrimoniais e todos os crimes sem violência contra a pessoa

- Descriminalização das drogas

**Sugestões pontuais para os títulos dos eixos: uma linguagem mais ou menos no seguinte sentido:**

Qualificação de (dos) modelos repressivos de segurança pública

Fortalecimento de(dos) modelos preventivos do crime

OU

Prevenção do crime (apenas)

- Deslocar o item “Processo de criminalização seletividade e repressão ao delito”

#### **4.1. Eixo 6 - Pauta**

O sistema penitenciário representa o *output* do sistema de segurança pública e justiça criminal, razão pela qual seus problemas não se resolvem, regra geral, no interior de seus muros, pois 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.

Exemplos:

a) Criminalidade e criminalização: o funcionamento seletivo e estigmatizante do sistema de justiça criminal e segurança pública e a vulnerabilidade à criminalização;

b) O impacto da globalização do capitalismo sobre a expansão do controle penal e o sistema de segurança pública (sentimento subjetivo de medo e insegurança - alarma da criminalidade - poder econômico e política e mídia);

c) Mídia e sistema de justiça criminal. O poder criminalizador da mídia: sentimento de medo e insegurança;

d) Segurança e cidadania de quem e para que? Segurança perante a criminalidade e segurança perante os processos de criminalização. Segurança (da pessoa e dos bens) dos estratos médios e altos contra os danos da criminalidade da pobreza e segurança (apenas da pessoa) dos pobres e da periferia contra os danos da criminalização (poder policial , judicial, prisional);

e) De segurança pública à segurança cidadã.

f) Violência e violências (individual, institucional, estrutural, etc.)

g) Funções da Prisão: da promessa de ressocialização à fabricação de criminosos, a neutralização e o extermínio (ou genocídio);

h) As possibilidades de “reintegração” dos presos à sociedade. O papel da família e da comunidade;

i) A duplicidade dos muros: a necessidade de abertura da prisão para a sociedade e da sociedade para a prisão. A relação entre preso família e comunidade (escola, mídia, mercado de trabalho).

## **5. QUE PRINCÍPIOS DEVEM SUSTENTAR A MUDANÇA DE CULTURA NA SEGURANÇA PÚBLICA?**

Certamente, um conjunto de princípios, a ser definidos no processo da Conferência, deverão 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 em 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 sobretudo na ordem, e em nome da ordem violando, seletivamente, direitos da pessoa, para um modelo de segurança pública focado no sujeito – segurança cidadã; faz a passagem do paradigma repressivo (negativo e desconstrutor) 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.

**Neste sentido deve ser pautada pelas seguintes DIRETRIZES:**

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, a saber, **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 (conceitual: criminalidade, violência e segurança pública) alimenta uma “luta” seletiva, estigmatizante e genocida contra a pobreza, notadamente contra a juventude pobre e negra das periferias brasileiras, configurando o controle penal como violência institucional;

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);

4. Criminalidade deve ser entendida, em sentido lato, como a prática de condutas definidas como crime (tipos penais) pela lei penal, incluindo condutas praticadas por todos nós;

5. Segurança pública 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), ao instrumentalizá-las, pelo Estado Penal e as políticas de segurança, para a prevenção da criminalidade (a partir do mapeamento, aprioristicamente estigmatizante, de territórios de risco de potenciais criminosos), quando devem ser instrumentalizadas pelo Estado social, através de políticas sociais, a todos os

sujeitos, pela sua mera condição de serem igualmente humanos (princípio da isonomia).

7. Este prevencionismo 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 criminosos devem ser objeto de prevenção, porque *potenciais* criminosos) que poderiam ser contidos com políticas sociais (em benefício dos estratos altos e médios da sociedade).

8. Prevenir criminalidade com políticas sociais implica a criminalização das políticas sociais, a distorção do Estado social pelo Estado penal; implica converter a luta social contra a pobreza em luta preventivo-penal contra os pobres;

9. Um novo paradigma de segurança como direito social deve se libertar do paradigma repressivo (da segurança contra a criminalidade) para se basear num paradigma de segurança do conjunto dos direitos humanos, sem distinção, *a priori*, de potenciais criminosos, ou seja, numa política integral de proteção de direitos, na qual o momento penal, e sobretudo prisional seja mínimo e residual e reservado para a violência contra a pessoa.

## 6. TÍTULO

O título da Conferência tem especialíssima relevância e deve refletir o núcleo de suas preocupações, a saber, a construção, processual, de uma nova cultura de segurança. Sem dúvida, o melhor título, neste sentido, dentre os sugeridos, é: **POR UMA CULTURA DE CIDADANIA COM SEGURANÇA.**