

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)**

**LUMA MAGNAGO**

**A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS  
NEOLIBERAIS: discursos da 1ª CONSEG**

**VITÓRIA**

**2014**

**A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS  
NEOLIBERAIS: discursos da 1ª CONSEG**

**LUMA MAGNAGO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.**

**Aprovada em 01/09/2014 por:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eugênia Célia Raizer  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Teixeira Garcia – UFES  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Débora Regina Pastana – UFU  
Universidade Federal de Uberlândia

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

Vitória, Setembro de 2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Magnago, Luma, 1990-  
M196p A Política Nacional de Segurança Pública em tempos neoliberais: discursos da 1ª  
CONSEG / Luma Magnago. – 2014. 157 f.

Orientador: Eugênia Célia Raizer.  
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito  
Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Estado. 2. Controle social. 3. Segurança pública. I. Raizer, Eugênia Célia. II.  
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 32

---

Dedico esse trabalho à minha família e ao meu esposo, que tanto demonstraram o amor que sentem por mim nessa jornada.

## AGRADECIMENTOS

No caminho trilhado nessa etapa na minha vida profissional não estive sozinha e isso me possibilitou resistir aos desafios dessa pesquisa.

Devo meus agradecimentos primeiramente a Deus, que protegeu e sustentou não só a mim, mas todos que amo...

Agradeço à minha família pelos exemplos de determinação e coragem, por todo auxílio, compreensão e carinho...

Ao meu esposo por ter sonhado esse projeto junto comigo, com certeza esse processo fortaleceu o amor que sentimos um pelo outro...

À professora Eugênia que sempre me acompanhou e me instruiu no processo formativo, sendo para mim um exemplo de resistência e luta frente aos desafios políticos...

Aos meus amigos (em especial, Karine, Juliene, Mônica e Claudio), que em meio a tantas aflições me proporcionaram momentos de descontração...

À Gabi (que se tornou minha irmã de coração), à Nati e ao Mauro, pelos momentos em que choramos e sorrimos juntos depois das aulas e, principalmente, pela amizade que construímos...

Também expressei meus sentimentos, de forma especial, às professoras Lúcia e Ana Targina pelas reflexões estimuladas e pelos exemplos de respeito, dedicação, compromisso e seriedade com nossa formação ética e profissional. Estendo esses agradecimentos aos professores Paulo Nakatani e Maurício e às professoras Madalena, Graça e Márcia.

Aos meus colegas de turma, digo que embora muitos a partir daqui trilhem por caminhos diferentes, o meu respeito, admiração e a alegria de ter convivido e aprendido com vocês irá permanecer...

À equipe da coordenação do programa pela presteza...

Enfim, sintam-se abraçados (as)!

## RESUMO

Esse trabalho analisa os discursos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública a partir de seus Relatórios e Cadernos Temáticos, tendo como norte as tendências penais propaladas pelo projeto neoliberal para as políticas de segurança pública. Sua construção compreendeu revisão bibliográfica e pesquisa documental, tendo como técnica a análise do discurso. As tendências neoliberais para o campo penal têm sido debatidas em diversos autores, a partir do movimento de desmantelamento do Estado Providência nos países capitalistas centrais a partir da década de 1970. A dinâmica dessas estratégias evidencia que a adesão aos ideais neoliberais se realiza nos processos de luta política. Nesse sentido, faz-se necessário compreender os discursos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública para, assim, elucidar os olhares que permeiam esse processo de deliberação política. Registram-se como documentos de análise os cadernos temáticos e o relatório final da conferência. Concluiu-se que há uma descontinuidade entre esses documentos, que registram momentos diferentes da Conferência. Em relação aos cadernos, predominou entre seus discursos um tom de denúncia aos impactos dessas tendências sobre as formas de enfrentamento dos fenômenos de criminalidade e violência, as quais vêm intensificando a criminalização da pobreza e a exaltação do recurso penal como solução aos problemas sociais. Entretanto, verificou-se que os princípios e as diretrizes votados na Etapa Nacional para orientação da política de segurança pública não seguiram o mesmo movimento de oposição às tendências. Tal constatação põe em evidência os limites dos grupos sociais em construir a sua própria concepção de sociedade e torná-la hegemônica nos espaços da sociedade civil.

Palavras-chave: Estado. Controle Social. Segurança Pública.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the speeches of the 1st National Conference on Public Safety from their notebooks and Thematic Reports aiming at shedding some light on criminal trends divulged by the neoliberal project for public safety policies. Its construction consisted of bibliographic and documentary research, and considers discourse analysis as means of technics. Neoliberal trends for the criminal field have been discussed by various authors from the movement to dismantle the Welfare State in the central capitalist countries from the 1970s. The dynamics of these strategies shows that the adherence to the neoliberal ideal is carried out in the process of political struggle. In this sense, it is necessary to understand the speeches of the 1st National Conference on Public Security and thus understand the looks that permeate this process of political deliberation. Theme notebooks and the final conference report are registered as Analysis documents. It was concluded that there is a discontinuity between these documents that record different moments of the Conference. Regarding notebooks, a tone of denouncing the impact of these trends on the coping of the phenomena of crime and violence predominated among the speeches, which have intensified criminalization of poverty and the exaltation of criminal appeal as a solution to social problems. However, it was concluded that the principles and guidelines voted on national stage for guidance of public security policy did not follow the same movement opposed to trends. Such finding highlights the limits of social groups to build their own conception of society and make it hegemonic in civil society spaces.

Keywords: State. Social Control. Public Safety.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Eixos Temáticos da 1ª CONSEG.....	110
<b>Quadro 2</b> – Apresentação dos Seminários Temáticos e dos Cadernos Temáticos correspondentes.....	113-114
<b>Quadro 3</b> – Tendência 1: Dinâmica que mescla ações do campo da política social ao campo da política criminal.....	116-117
<b>Quadro 4</b> – Tendência 2: Legitimação das instituições penais como resposta à criminalidade.....	119-120
<b>Quadro 5</b> – Tendência 3: políticas de segurança pública que desconsidera análises abrangentes.....	123-124
<b>Quadro 6</b> – Tendência 4: Predominância da retórica discursiva sobre a efetividade dos avanços propostos à política de segurança.....	128
<b>Quadro 7</b> – Tendência 5: Segurança Cidadã como novo paradigma para a política de segurança pública.....	132-133
<b>Quadro 8</b> – Apresentação dos princípios, das diretrizes e dos votos correspondentes .....	136-138



## **LISTA DE SIGLAS**

CENAFOCO – Centro Nacional de Formação Comunitária

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PNSP – Política Nacional de Segurança Pública

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROTEJO – Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 ESTADO E SEGURANÇA NA SOCIEDADE MODERNA</b> .....	28
1.1 Notas iniciais sobre a constituição do Estado Moderno.....	29
1.2 A crítica marxista.....	35
1.3 Estado e segurança em tempos neoliberais.....	44
<b>2 A NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL E DO PODER PUNITIVO</b> .....	50
2.1 A trajetória do poder punitivo.....	52
2.2 O Estado Providência dá lugar ao Estado Punitivo.....	63
2.3 A nova gestão do controle criminal.....	70
2.3.1 A estrutura da gestão da insegurança no neoliberalismo.....	70
2.3.2 O fenômeno de criminalidade a partir da década de 1970 nos países capitalistas centrais.....	76
2.3.3 Os processos de decisão política.....	81
2.4. Olhares acerca do debate da questão penal neoliberal.....	85
<b>3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS NEOLIBERAIS</b> .....	90
3.1 A construção da Política de Nacional de Segurança Pública no pós-Constituinte.....	93
3.2 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.....	105
3.3 A Etapa Nacional da 1ª CONSEG.....	112
3.4 Discursos e tendências que perpassam a construção da 1ª CONSEG.....	113
3.4.1 A direção dos discursos nos Cadernos Temáticos.....	115

3.4.2 A direção dos princípios e das diretrizes votados na Etapa Nacional da 1ª CONSEG.....	135
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>149</b>

## INTRODUÇÃO

O conhecimento é assim:  
 ri de si mesmo  
 e de suas certezas.  
 É meta da forma  
 metamorfose  
 movimento  
 fluir do tempo  
 que tanto cria como arrasa  
 a nos mostrar que para o voo  
 é preciso tanto o casulo  
 como a asa.

*Mauro Iasi*

Os fenômenos de violência e criminalidade no país são fatos destacados cotidianamente nas relações interpessoais, na comunicação midiática, entre outros meios. Há um clamor nacional por uma série de medidas que se julgam efetivas diante desses fenômenos, dentre elas a reforma do direito penal, o aumento do efetivo de policiamento e a intensificação do uso de mecanismos repressivos.

A dinâmica da criminalidade e da violência, de forma geral, é compreendida pela sociedade como determinada por fatores comportamentais individuais e também como resultante da ausência de ações de vigilância. Entretanto, essa é uma compreensão presa ao nível do senso comum, nível este impregnado por formulações ideológicas, que vem sendo respaldada historicamente por produções científicas em todo mundo.

Nesse sentido, para superar essa visão a qual se considera limitada a análises imediatistas e superficiais em relação ao campo, é necessário debruçar sobre a configuração do capitalismo atual, isto é, o neoliberalismo. Parte-se do pressuposto que esse modo de produção permeia por todos os processos da vida social, sejam eles, econômicos, políticos, sociais, culturais e ideológicos e, assim, influem direta e indiretamente nas ações do Estado para controle destes fenômenos por meio da política de segurança pública.

Brevemente, destaca-se que o projeto neoliberal passa a ser requisitado em meados dos anos 1970 como parte do processo de restauração do capital e como resposta à recessão generalizada, a qual foi justificada, principalmente, pela presença de um Estado protetor nas chamadas “décadas gloriosas”. As bases dos vários tipos de *Welfare State* são, portanto, atacadas por meio de restrições ao movimento sindical, pela introdução de novos processos de

trabalho e mercado de trabalho e padrões de consumo que demarcam uma acumulação de capital flexível (NETTO; BRAZ, 2008).

A precarização e flexibilização das condições de trabalho e emprego demarcam esse momento atual do capitalismo e trazendo implicações severas, que incidem diretamente sob as condições de vida da população, incluindo novas formas de instabilidade econômica e social, como também de insegurança civil.

Como nos atenta Netto e Braz (2008, p. 220, grifo dos autores), o capitalismo contemporâneo transformou “[...] o *desemprego maciço* em **fenômeno permanente** [...]. Nem mesmo os ideólogos da burguesia escamoteiam esse fenômeno – tratam de *naturalizá-lo*, como se não houvesse outra alternativa que a de conviver com ele”.

Assim, na verdade, as novas formas de sociabilidade no capitalismo contemporâneo representam o esgotamento do processo civilizador burguês abordado por Elias (1993) ao demarcar, principalmente, a exponenciação da “questão social”, que “[...] continua sendo naturalizada, mas acrescida da *criminalização* do pauperismo e dos pobres – donde a repressão expandida, das exigências da ‘tolerância zero’ ao crescimento das soluções carcerárias” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 220).

Sendo os fenômenos de violência e criminalidade no capitalismo parte das expressões da “questão social”, isto é, são expressões da relação contraditória entre capital/trabalho, entende-se que sobre eles se realizam diversas formas de controle do capital, e, por isso estas formas devem ser interpretadas, tendo em vistas a feição particular e contraditória do processo civilizador burguês.

O Estado Moderno e o capitalismo são, assim, as categorias teóricas desse trabalho. A partir da elucidação de suas determinações históricas, objetiva-se demonstrar a articulação entre estes elementos para difusão e hegemonia do poder punitivo em tempos neoliberais. Nesse sentido, perseguiremos as tendências desse projeto para o alcance dos nossos objetivos a partir da conjugação da “[...] análise diacrônica (da gênese e desenvolvimento) com a análise sincrônica (sua estrutura e função na organização atual)” (NETTO, 2011, p. 49).

Esse poder punitivo que acompanha o desenvolvimento da sociabilidade burguesa e alcança expressão na respectiva forma de Estado, visa manter a estratificação social, o controle social repressivo e ideológico dos grupos subalternos, estando diretamente vinculado às

[...] condições, no seio das quais podem ser aplicadas determinadas forças de produção, [estas] são as condições do domínio de uma determinada classe da sociedade, cujo poder social, decorrente da sua propriedade, tem sua expressão *prático-idealista* na respectiva forma de Estado [...] (MARX; ENGELS, 2009, p. 56).

Portanto, é na relação orgânica entre o Estado e o capital e entre as propostas ideológicas da classe dominante, que se localizam as bases das transformações das formas de viver em sociedade no capitalismo. As atuais propostas de contrarreforma formuladas pelo projeto neoliberal, que vem sendo ditadas pelos organismos internacionais, têm denunciado essa relação, ao evocarem como requisito para manutenção da “harmonia social” a flexibilização das relações de trabalho, as privatizações, os ajustes fiscais, a restrição e perda dos direitos sociais e, assim, proclamam

[...] uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia da *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado) (NETTO; BRAZ, 2008, p. 226).

Acompanha esse processo o discurso de “satanização” do Estado, enquanto se ampliam os espaços para expansão do capital de forma a limitar a atuação dos governos, os quais

[...] não podem seriamente prometer nada exceto “flexibilidade de mão-de-obra” – isto é, em última análise, mais insegurança e cada vez mais penosa e incapacitante. Os governos sérios não podem também prometer certeza; é quase universalmente considerada uma conclusão definitiva que eles devem conceder liberdade a “forças de mercado” notoriamente erráticas e imprevisíveis, as quais, tendo conquistado a extraterritorialidade, estão muito além do alcance de qualquer coisa que os impotentes governos “locais” podem fazer (BAUMAN, 1999, p. 126).

Pelo exposto, vê-se a combinação presente entre reestruturação produtiva do capital, restrição das ações do Estado e ampliação da insegurança social. Combinação esta que se insere na passagem do “Estado Providência” ao “Estado Penitência”, ou do encolhimento do “braço esquerdo do Estado” e extensão de seu “braço direito” (WACQUANT, 2008), que se expande em todo ocidente levando consigo uma nova forma de o Estado gestar as formas de insegurança sob o seguinte paradoxo: “[...] remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países” (WACQUANT, 2001, p. 7).

Alguns autores<sup>1</sup> têm se dedicado a pesquisas que buscam desvendar o aumento dos investimentos dos Estados em ações repressivas e na criminalização da miséria como mecanismos de controle social. Acerca, então, do que caracterizaria esse Estado Punitivo, Pastana (2010, p. 6) esclarece que este se expressa a partir da incorporação de medidas penais

[...] engajadas em um modo de ação que expressa a necessidade constante de punição severa, traduzindo o sentimento público de intranquilidade e insegurança e insistindo nos objetivos punitivos ou denunciadores; atestam, ao mesmo tempo, seu caráter inequivocamente “punitivo”. Esse modelo político é ainda mais sedutor e mais funesto quando aplicado em países com fortes desigualdades sociais e desprovidos de tradição democrática como é o caso brasileiro.

De forma sintética, os elementos que traduzem a presença do Estado Punitivo em sua face penal no neoliberalismo estão contidos nos processos de perda de legitimidade do Estado devido ao seu afastamento das esferas social e econômica, de intensificação da funcionalidade das prisões como instrumento de controle social e, em especial do controle de uma população desprovida de proteções sociais e condições de trabalho, de privatização de serviços de segurança e expansão da segurança privada, de introdução de mecanismos intrusivos de controle social nas políticas sociais e nos processos de difusão das medidas de “tolerância zero” (WACQUANT, 2008).

O que se assiste no caso brasileiro é a presença histórica de um Estado punitivo que atualmente agrava as condições históricas de dependência econômica, de desestruturação de uma rede para proteção social e de hierarquia de classe etnoracial, traços que acompanham uma cultura política marcada pelo autoritarismo (WACQUANT, 2001).

Não cabe, portanto, entender os fenômenos de violência num sentido unidirecional. Há o que Wacquant (2005, p. 29) designa como a violência que vem de baixo, que protesta contra a injustiça racial, contra a privatização econômica e as desigualdades sociais crescentes, e a violência que vem de cima, que na verdade “[...] constitui uma resposta (socio)lógica à compacta *violência estrutural* liberada sobre eles [os pobres] por uma série de transformações econômicas e sociopolíticas que se reforçam mutuamente”.

Essa dinâmica neoliberal e a proposta ideológica que a acompanha, a qual clama pela intensificação dos aparelhos repressivos como única solução dos problemas sociais, vem permeando o debate do campo da política de segurança no país. Nessa vertente, verifica-se

---

<sup>1</sup> No cenário internacional destacam-se as análises de Loïc Wacquant, David Garland, Zygmunt Bauman, enquanto no cenário nacional podem ser citados os autores (as) como Nilo Bastista, Vera Malaguti Batista e Débora Regina Pastana.

que algumas propostas vêm se afastando da postulação de ações preventivas que enfrentem a dinâmica da violência e da criminalidade por meio de estratégias não repressivas. Vai ao encontro dessa lógica, por exemplo, a tese de Saporì (2007, p. 123) fundamentada na ideia que

[...] a gestão da segurança pública é capaz de reduzir a incidência da atividade criminosa, provendo de forma eficiente a ordem pública como bem coletivo. Para tanto a intervenção governamental não precisa orientar-se para as causas da desigualdade social [...].

Mas essa lógica punitiva não está presente somente em formulações teóricas. Através das assertivas de Pastana (2013, p. 37), observa-se que essas marcas estão presentes também nos discursos de todos os poderes do Estado brasileiro, logo, “embora o discurso político aponte várias iniciativas democráticas de controle, é a postura ostensiva e os objetivos repressivos que acabam se destacando na política brasileira de controle social”.

Para a autora, o poder executivo tem a função de organizar o discurso entre as diversas esferas administrativas através de planos nacionais de segurança, “tais planos, porém, sempre acabam figurando como conjuntos de metas diretrizes distantes que apontavam para intenções políticas em detrimento de ações concretas no campo do controle” (PASTANA, 2013, p. 38).

Essa afirmativa é reforçada, pelo discurso que se propaga no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)<sup>2</sup>, o qual visa apresentar um novo paradigma para este campo ao articular políticas de segurança com ações sociais, além de incluir em seus eixos reformas institucionais<sup>3</sup>. Assim, essa articulação poderia denotar um contraste

[...] com o modelo punitivo que estamos aqui evidenciando, [entretanto] o programa na verdade mostra-se pouco representativo e essencialmente paradoxal, na medida

<sup>2</sup> Programa Nacional lançado no ano de 2007 e que se encontra vigente, considerado pelo Ministério da Justiça como “[...] um marco nas políticas públicas de segurança do Brasil, uma vez que promoveu inúmeras inovações. Foi um grande impulsionador da compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda intervenção de várias áreas do poder público, de maneira integrada, não apenas com repressão, mas também com prevenção. Sua implementação ocorreu pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública” (BRASIL, Ministério da Justiça. Apresentação. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>> Acesso em 10 junho 2013).

<sup>3</sup> Para as reformas institucionais são apontadas como medidas a criação da Força Nacional de Segurança, a regulamentação do Sistema único de Segurança Pública, a valorização profissional, o enfrentamento à corrupção, a integração dos jovens à família a partir de projetos como o Protejo, Reservista Cidadão, Mulheres da Paz, Formação do Apenado, entre outros (BRASIL, Ministério da Justiça. Ações estruturais. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B3FD1029C-C70B-4394-A81E-A52F2E42E259%7D&params=itemID=%7BA798EE9A-7471-4D92-A96D-0FA8B55925FE%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>> . Acesso em: 15 abril 2014a).



em que, por exemplo, insiste em aliar a preocupação com a cidadania à ampliação do encarceramento (PASTANA, 2013, p. 39).

Esses paradoxos que envolvem a orientação das ações de segurança no país também vêm se direcionando a outros processos de decisão política. Nesse sentido, por exemplo, Pastana (2013, p. 41) destaca em relação à esfera legislativa, a intensificação dos projetos de leis que propõem o aumento do tempo máximo de cumprimento da pena privativa de liberdade, como também “[...] a criação de inúmeros tipos penais, vale dizer, novas condutas rotuladas como criminosas, como terrorismo, *bullying*, crimes eleitorais, cibernéticos, enriquecimento ilícito [...]”, entre outros.

Quanto à Justiça Penal, a autora aponta a punição severa e o encarceramento como principais respostas à criminalidade. “Nesse contexto, o novo credo do campo jurídico é o da adequação penal que vê na pena severa a única medida capaz de controlar e, até mesmo, diminuir a criminalidade”.

Por todo exposto, vê-se que a tendência penal neoliberal tem permeado os discursos de promoção da segurança pública no país. Logo, é crucial compreender como seus traços vêm recaindo sobre o olhar da sociedade a partir dos espaços deliberativos, pois, conforme alerta Wacquant (2008, p. 104), “os recursos ao aparato prisional não é um destino para as sociedades avançadas, é uma questão de escolha política [...]”.

Nesse sentido, assumimos como referências textuais de análise os discursos produzidos na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) realizada no ano de 2009. Essa Conferência é reconhecida como um marco para a promoção do controle social democrático da política de segurança, visto que tal política não acompanhou o movimento de construção de novas agendas políticas por meio da participação social, conforme ocorreu, por exemplo, nas políticas de assistência social e de saúde após a promulgação da Constituição de 1988.

Pautada no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a realização da 1ª CONSEG além de registrar um movimento de estímulo aos diálogos, debates e proposições para o desenvolvimento da política de segurança, é fruto da nova concepção de segurança que passa a ser pautada neste governo, esta se refere ao paradigma da “segurança cidadã”.

Este novo paradigma é projetado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a partir do reconhecimento dos fenômenos de violência e criminalidade como reflexo de diversas causas, dentre as quais se consideram fatores sociais, econômicos e culturais.

Os grandes programas lançados pelo governo à época, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania (Pronasci) passaram a incorporar este conceito como premissa em suas ações. Todavia, apesar de algumas estratégias do PNUD terem sido introduzidas nos referidos programas por meio de iniciativas de prevenção e o fortalecimento das instituições, não haviam ainda sido implementadas as ações voltadas para a gestão democrática da política, as quais também são elencadas pelo PNUD.

Para tanto, a Conferência foi estruturada por processos amplos de mobilização social realizados em diversos locais, momentos e formatos, cita-se como exemplo, a realização de seminários temáticos, a convocação de conferências livres e virtuais, como também de etapas eletivas e preparatórias em diversos estados da federação.

A Conferência apontava como objetivos a serem atingidos:

I – Objetivo Geral: definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental. II – Objetivos Específicos: **a)** Fortalecer o conceito de segurança como direito humano; **b)** Definir as prioridades para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública, conforme os Eixos Temáticos; **c)** Contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, tornando-o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa; **d)** Contribuir para a implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI e para valorização do conceito de segurança com cidadania entre os estados e municípios; **e)** Promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores e Poder Público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança; **f)** Fortalecer os eixos de valorização profissional e de garantia de direitos humanos como estratégicos para a Política Nacional de Segurança Pública; **g)** Criar e estimular o compromisso e a responsabilidade para os demais órgãos do poder público e para a sociedade na efetivação da segurança com cidadania; **h)** Deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, bem como recomendar a incorporação dessas resoluções nas políticas públicas desenvolvidas pelos estados, municípios e outros poderes; **i)** Valorizar e promover as redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da Segurança Pública, bem como as iniciativas de educação pela paz e não violência; **j)** Propor a reformulação da composição do CONASP, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e da gestão do Fundo Nacional, com base na participação e integração dos entes federativos, trabalhadores e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2009, p. 29-30).

Com a finalidade de subsidiar o alcance desses objetivos foi divulgado um texto base formulado por especialistas na área de segurança pública e na área de democracia participativa, por redes e movimentos da sociedade civil da área penitenciária e por trabalhadores da segurança, que continha um panorama analítico desse campo no Brasil e apresentava os eixos temáticos para discussões no processo de construção da Conferência. Estes eixos foram: 1 – Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; 2 – Financiamento e gestão da política pública de segurança; 3 – Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; 4 – Repressão qualificada da criminalidade; 5 – Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz; 6 – Diretrizes para o Sistema Penitenciário; 7 – Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento Emergenciais e Acidentes (BRASIL, 2009).

Assim, a proposta que envolveu a construção da 1ª CONSEG e metodologia em que ela se realizou, a qual envolveu a realização de diversos espaços de debate e temas, representa uma dimensão ampliada da análise dos discursos que estão em disputa na construção da política de segurança no país, possibilitando compreender como as tendências do projeto neoliberal para o campo têm sido interpretadas e em que medida foram compartilhadas.

Este trabalho ainda se justifica pela incipiente produção literária que abrange tanto a dimensão penal do Estado em tempos neoliberais e pela insuficiente produção acadêmica referente aos processos e resultados da 1ª CONSEG. Neste aspecto, em especial, destacam-se os trabalhos de Sá e Silva (2010; 2012), os quais estiveram delimitados à análise do debate e das proposições referentes ao sistema penitenciário e da atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) após a Conferência.

Já os trabalhos acadêmicos que tomam por base a perspectiva que assumimos, estão voltados para a defesa do Estado penal como Estado de exceção permanente (RAMOS, 2007; AZEVEDO, 2013), para análise do direito penal (CRISTO, 2006; ROESSING, 2011) e para estudo acerca da passagem do Estado Social ao Estado Penal, movimento que vem acompanhado pelo reforço do encarceramento (JINKINGS, 2007; CAMARGO, 2010; PASTANA, 2009).

Logo, tendo em vista a necessidade de adensar pesquisas que tenham como finalidade investigar a dinâmica do capital para controle social dos grupos sociais subalternos, como também investigar como tem se dado a influência dessa dinâmica nos processos de reflexão e de deliberação política, este trabalho assume como proposta analisar os discursos da 1ª Conferência de Segurança Pública a partir de seus Relatórios e Cadernos Temáticos, tendo como norte as tendências penais propaladas pelo projeto neoliberal para as políticas de segurança pública.

Parte-se do pressuposto que a hegemonia neoliberal no nosso país perpassa pelo domínio em diversos campos e vem atingindo os discursos políticos e as práticas penais, como Pastana (2013) já nos atestou. Assim, essa pesquisa procura contribuir em alguma medida ao desafio de identificar os limites que esses pressupostos penais vêm colocando para construção de uma política de segurança pautada na garantia ampliada de direitos.

Para tanto, buscou-se: refletir sobre as formulações teóricas referentes à interpretação dos postulados do Estado Moderno, focalizando os apontamentos que justificariam o seu aspecto coercitivo; b) refletir sobre a dinâmica atual do capital, que vem intensificando a face do Estado penal e reduzindo suas ações de proteção social, invocando o direito penal como solução a todos os males sociais; refletir sobre as particularidades históricas do campo da segurança no país identificando seus limites e desafios frente à consolidação desse campo de política pública pautado por garantia de direitos fundamentais; e refletir sobre a construção da 1ª CONSEG buscando analisar em que medida os discursos e as propostas que se apresentaram em seus espaços de discussão, em especial nos seminários temáticos e na Etapa Nacional, estão em consonância ou oposição à hegemonia neoliberal para o campo.

Entende-se que esse processo de investigação representa o compromisso ético e político do pesquisador em traçar propostas e caminhos para superação das formas históricas de opressão e desigualdade, tendo como norte os princípios de autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais.

Assim, o olhar sob o qual nos debruçaremos frente aos nossos objetivos orienta-se por uma perspectiva crítica, que tem como base o historicismo, a contradição, a mediação, a totalidade como síntese de múltiplas determinações, a dialética, a negação da aparência, a curiosidade e a criatividade. Nesse sentido, enfatizamos que em pesquisas desse caráter

o objeto pré-existe ao sujeito e não é resultado do pensamento, mas a apreensão do objeto só pode ser feita no plano do pensamento que capta o movimento do objeto, captura as determinações implícitas e reproduz como concreto pensado (MATHIS; SANTANA, 2009, p. 03).

Logo, a realidade objetiva que se pretende investigar tem como ponto de partida a negação da neutralidade axiológica, isto é, colocamo-nos como parte do objeto que procuramos conhecer, sem nos afastarmos dos nossos próprios valores e do acúmulo teórico na produção do conhecimento.

A aproximação ao problema de pesquisa é fruto do percurso acadêmico que se inicia ainda no nível da graduação em Serviço Social a partir da vivência como bolsista do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos (NEVI), sob a orientação da professora doutora Eugênia Célia Raizer.

À época, a equipe de bolsistas do referido núcleo organizou diversos processos de mobilização que viabilizavam a construção de espaços para discussão de propostas para a área da segurança. Cita-se de passagem, a contribuição na estruturação do Fórum Capixaba de Segurança Pública e a realização de alguns eventos frutos da iniciativa deste fórum no ano de 2010 tais, como, o 1º Encontro Capixaba sobre “O Papel do Município na Segurança Pública” e a “Audiência Pública sobre a reestruturação e composição do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP”, a qual seguia as diretrizes da 1º CONSEG.

Embora houvesse aproximação com o campo que será pesquisado, as motivações que propiciaram a entrada no Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) não abarcavam esse tema. Contudo, através da participação em atividades complementares durante o Mestrado, especialmente em grandes encontros na área do Serviço Social, que enfaticamente apontavam a necessidade de se compreender as ações da assistência social de forma associada à criminalização da miséria e às práticas punitivas exercidas pelo Estado, fez ressurgir o interesse pela temática.

Aqui estamos, então, assumindo a tarefa de realizar não a “crítica pela crítica”, mas um trabalho pautado num olhar minucioso, numa curiosidade crítico/reflexiva que não se contenta com o imediato, fazendo e refazendo o movimento de diálogo com a realidade, por uma racionalidade dialética recusando definitivamente o determinismo e a razão analítica como método.

Compreendendo que o papel do pesquisador é de transformar a realidade, e não apenas descrevê-la, utilizamos como instrumentos e técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica por meio do estudo de livros, artigos e teses que envolvem a temática a fim de se construir subsídios para a fase exploratória, e a pesquisa documental tendo como recurso metodológico a análise do discurso.

De acordo com May (2004, p. 204), na pesquisa documental os “[...] documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo [...]”. Estas fontes são compreendidas como secundárias, pois não envolvem a produção direta do pesquisador por serem “[...] escritas depois de um evento que o autor não testemunhou pessoalmente, e o pesquisador tem que estar ciente dos problemas potenciais na produção desses dados” (MAY, 2004, p.210).

Tendo em vista os limites dessa análise, que nesse trabalho tomam por base fontes secundárias, procurou-se vincular os documentos elencados ao contexto histórico em que foram formulados, aos objetivos e aspirações que eles visam alcançar, procurou-se também compreender a forma em que foram construídos os eventos que eles sintetizam, sua finalidade e os processos de decisão política.

Os documentos selecionados para esse estudo foram os Cadernos Temáticos, os quais tinham por finalidade subsidiar e qualificar as deliberações da Conferência, e seu relatório final, ambos divulgados ao público pelo Ministério da Justiça no ano de 2009. Cabe destacar que a estes foram desencadeadas algumas questões norteadoras à análise.

Nesse sentido, aos discursos contidos nos cadernos temáticos foram postos os seguintes questionamentos: como interpretam a ação do Estado nesse campo? Quais elementos consideram norteadores das ações da política de segurança? Como compreendem os processos decisórios dessa política? Qual paradigma de segurança pública idealizam?

Ao relatório final da Conferência, coube indagar: como se deu a construção da 1ª CONSEG? Quais foram seus objetivos? Estes foram alcançados? Qual o conteúdo dos princípios e das diretrizes votados? Eles representam o debate travado nos seminários temáticos? Eles representam quais interesses?

Logo, as respostas a essas indagações foram construídas por meio da técnica de análise do discurso, que aqui foi trabalhada sob a perspectiva de Fairclough (2001), a qual considera o discurso como prática social, que envolve tanto o modo de ação e de representação das pessoas, quanto a relação dialética entre o discurso e a estrutura social. Isso porque,

o discurso contribui para a construção de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem: suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Diante da amplitude das dimensões que o discurso pode assumir, dedicamos nossa análise sob as formas de prática política e ideológica. Esta escolha se justifica pela complementaridade que há entre elas e por representarem um marco delimitador na luta de poder com potencial para influenciarem nas relações entre entidades coletivas (FAIRCLOUGH, 2001).

Logo, ultrapassar a mera referência aos textos é uma ação crucial, e um dos caminhos propostos por Fairlough (2001) é focalização na intertextualidade e a concepção do discurso a partir de uma perspectiva tridimensional: como texto, como prática discursiva e como prática social.

Em relação à primeira dimensão, Fairclough (2001, p. 102) destaca que a análise linguística apesar de exigir técnicas específicas não se separa da análise interpretativa, o que reforça o caráter multidisciplinar da análise do discurso, por essa característica “[...] não se pode exigir uma grande experiência lingüística prévia de seus praticantes, do mesmo modo que não se pode exigir experiência prévia em sociologia, psicologia ou política”.

A análise das formas e dos significados não sendo nítida, permite envolver também no discurso como prática discursiva aspectos formais dos textos, que se encontram nos tipos de fala, na coerência e na intertextualidade. Entretanto, a dimensão da prática discursiva está para além desses aspectos, sem deixar de contê-los, ao trabalhar com os processos de produção, distribuição e consumo textual (FAIRCLOUGH, 2001).

Ao utilizar a análise do discurso como recurso metodológico, portanto, não se pode desprezar o contexto, se aquele foi produzido e consumido de forma particular ou coletiva, se foi distribuído de forma simples ou complexa, como também não se pode desprezar a sua intertextualidade, a qual se refere à “[...] propriedade que tem os textos de ser cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e que o

texto pode assimilar, contradizer, ecoar ironicamente, e assim por diante” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 114).

Ao conceito de intertextualidade o autor procura dar ênfase demonstrando a sua importância no processo produtivo, por ser um meio de acentuar a historicidade ao retomar textos do passado e colocá-los no presente, por movimentar uma rede e transformar as várias modalidades de texto e por articular outros textos (FAIRCLOUGH, 2001).

Ainda na dimensão da prática discursiva, Fairclough (2001, p. 115) propõe a combinação da “microanálise”, a qual está voltada para “[...] a explicação do modo preciso como os participantes produzem e interpretam os textos com base nos recursos dos membros”, com a “macroanálise”, a qual envolve “[...] a natureza dos recursos dos membros (como também das ordens de discurso) a que se recorre para produzir e interpretar os textos e se isso procede de maneira normativa ou criativa”.

A última dimensão, a prática social só é possível por esta relação micro/macro, visto que “[...] é a natureza da prática social que determina os macroprocessos da prática discursiva e são os microprocessos que moldam o texto” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 115). Nesse sentido, inclui-se nesta dimensão a questão da ideologia e da hegemonia.

Em relação à ideologia, o autor parte de três proposições, de que ela se materializa nas práticas das instituições, de que influi na constituição dos sujeitos e no processo de luta de classes e, além disso, atenta para o fato de que a análise do discurso deve procurar destacá-la no movimento das relações de dominação, um movimento que deve ser interpretado a partir da mediação entre os condicionantes da estrutura social e o evento discursivo, pois “[...] a ideologia está localizada tanto nas estruturas (isto é, nas ordens de discurso) que constituem o resultado de eventos passados como nas condições para os eventos atuais e nos próprios eventos quando reproduzem e transformam as estruturas condicionadoras” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 119).

Também presente nesse movimento está a hegemonia, entretanto, de forma mais ampla por envolver a esfera da sociedade civil e, assim, o jogo de alianças e disputas entre as instituições que a constituem. Por isso, o discurso com prática social ao trabalhar a questão da hegemonia possibilita perceber se aquele é voltado para reprodução, reestruturação ou para desafiar as ordens de discurso existentes (FAIRCLOUGH, 2001).



De forma conjunta, essas duas questões contribuem para o que consideramos central nessa perspectiva: a mudança social. Como caminho para alcançar esse fim maior, Fairclough (2001, p. 127) destaca a importância de uma problematização que evidencie as contradições, os dilemas, as lutas estruturais, pois “a mudança envolve formas de transgressão, o cruzamento de fronteiras, tais como a reunião de convenções existentes em novas combinações, ou a sua exploração em situações que geralmente as probem”.

Assim, as proposições de Fairclough (2001), que destacam a importante relação entre estrutura e discurso como prática social e os desafios frente à intertextualidade presente nos textos, iluminaram o caminho percorrido na construção da análise proposta.

Deste modo, primeiramente foi realizada a identificação e coleta do material, e, em seguida, deu-se início ao processo de leitura e de elaboração de uma grelha com trechos retirados de cada caderno temático. Posteriormente, elencamos algumas questões que consideramos sintetizar os principais traços das tendências contemporâneas do poder punitivo. Nesta etapa, construímos quadros analíticos que buscavam articular essas tendências ao conteúdo do debate nos cadernos. Por fim, procuramos compreender em que medida essa articulação demonstrava estar pautada em aspectos de consonância ou oposição aos ideais neoliberais.

Nesse sentido, é importante salientar que é evidente e unânime tom de denuncia que os Cadernos Temáticos da 1ª CONSEG assumem. Entre as diversas temáticas abrangidas, há uma preocupação constante em demonstrar a continuidade de alguns traços históricos da política de segurança pública, principalmente em relação às características de autoritarismo e de estagnação das propostas para área.

Além desses aspectos, eles abarcaram a discussão de temas contemporâneos que perpassam pela construção dessa política – e até mesmo inéditos, se considerarmos a sua articulação com a segurança pública – como o papel da mídia, a construção de subjetividades, a articulação com os movimentos sociais e a política sobre drogas.

Mesmos os temas voltados para debater questões institucionais, em que se incluem, por exemplo, o uso do inquérito policial e o uso progressivo da força, trouxeram apontamentos sobre a necessidade de mudar substancialmente a dinâmica institucional e os valores que elas visam propagar.

Apesar de se reconhecer a importância e a qualidade/densidade que os temas foram trabalhados em cada caderno, optou-se por não analisá-los individualmente, tendo em vista a finalidade de identificar as tendências dos discursos que perpassaram pela 1ª CONSEG, o que exige a realização de articulações entre as proposições.

Assim, buscou-se esse objetivo através da identificação de relações que poderiam ser estabelecidas entre esses discursos e as análises que os autores Wacquant e Garland têm desenvolvido nos últimos anos acerca da política criminal em tempos neoliberais, as quais foram alvo da nossa abordagem no segundo capítulo desse trabalho.

A partir desse debate teórico, elencou-se 5 tendências<sup>4</sup> que julgamos concentrar os principais aspectos dessa política penal procurando identificar quais de seus elementos eram evidenciados nos discursos analisados e o sentido que eles assumiam, se de adesão ou oposição.

Num segundo momento, o mesmo movimento foi realizado em relação à análise dos princípios e das diretrizes votados na Etapa Nacional. Cabe destacar, que nessa etapa também examinamos se essas deliberações representavam a continuidade dos discursos travados no processo de construção da Conferência contido nos Cadernos Temáticos, os quais, ressaltamos, opunham-se aos ideais punitivos neoliberais.

A constatação de que a continuidade daqueles discursos não se fez presente na direção das deliberações, representou para nós os limites do processo da própria configuração da sociedade civil como espaço de luta não homogêneo e que, portanto, representa um momento de disputas de concepções de vida em comum.

O alcance desses questionamentos esteve pautado pelo caminho teórico traçado nesse trabalho.

No primeiro capítulo apresentamos o referencial teórico que orientou a nossa compreensão acerca da relação orgânica entre o Estado e o capital. Buscamos assim explicitar os determinantes históricos que requerem do Estado a instauração de ações repressivas. A

---

<sup>4</sup> As tendências que elencamos em nossa análise são: Tendência 1: Dinâmica que mescla ações do campo da política social ao campo da política criminal; Tendência 2: Legitimação das instituições penais como resposta à criminalidade; Tendência 3: políticas de segurança pública que desconsidera análises abrangentes; Tendência 4: Predominância da retórica discursiva sobre a efetividade dos avanços propostos à política de segurança; Tendência 5: Segurança Cidadã como novo paradigma para a política de segurança pública.

perspectiva de Estado ampliado possibilitou-nos compreender a insuficiência dessas ações frente aos processos de socialização política, no qual se reconhece a ampliação da sociedade civil como espaços de disputas ideológicas e de hegemonia. Tendo em vista a limitação temporal do nosso objeto, a política de segurança pública em tempos neoliberais, iniciou-se o debate teórico acerca desse projeto que demarca a hegemonia do capital em nossos tempos, o qual terá continuidade no capítulo 2.

Assim no segundo capítulo procuramos demonstrar de onde vem a necessidade do controle social do capital sobre as classes subalternas, como também a estrutura e o conteúdo do poder punitivo nos processos históricos e como ele vem sendo moldado na atual dinâmica do capital. Para tanto, recorreu-se as formulações teóricas de Zaffaroni (2013) para iluminar o caminho percorrido pela criminologia nesse processo. Ainda nessa etapa, foi realizado o diálogo entre as análises de Wacquant (2007) e Garland (2014) para compreensão da reformulação do poder punitivo neoliberal moldado a partir da crise dos sistemas de proteção social na Europa e nos Estados Unidos. Por fim, apresentamos algumas análises teóricas acerca da expressão dessas tendências sobre outros países.

No terceiro capítulo debatemos sobre o processo de construção da política de segurança após o processo de reabertura democrática, demarcado pela promulgação da Constituição Federal vigente. Assim, refizemos o caminho dessa política nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) buscando reconhecer seus limites e os avanços para consolidação da segurança pública como campo de garantia de direitos e de controle social democrático, ideais expressos na realização da 1ª CONSEG. Neste capítulo também está contido a nossa interpretação referente aos discursos que permearam esta conferência.

Desse modo, a proposta desse trabalho não é meramente conceder respostas aos nossos objetivos, e sim, traçar questionamentos que aqui não se esgotem e tornem-se parte de uma reflexão crítica compromissada em desvendar a dinâmica da realidade.

## 1 ESTADO E SEGURANÇA NA SOCIEDADE MODERNA

Não basta abrir a janela  
 Para ver os campos e o rio.  
 Não é bastante não ser cego  
 Para ver as árvores e as flores.  
 É preciso também não ter filosofia nenhuma.  
 Com filosofia não há árvores: há idéias apenas.  
 Há só cada um de nós, como uma cave.  
 Há só uma janela fechada, e todo o mundo lá fora;  
 E um sonho do que se poderia ver se a janela se abrisse,  
 Que nunca é o que se vê quando se abre a janela.  
*Fernando Pessoa*

No processo histórico de constituição das sociedades e do Estado, as relações de violência sempre estiveram presentes, seus fenômenos não se restringem à formação social capitalista, assim como não é exclusivo a esta a presença do Estado, o qual pela crítica marxista,

[...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar (ENGELS, 1984, p. 227).

Refletir sobre os fundamentos do Estado na sociedade Moderna e as interpretações teóricas que objetivam oferecer ou contestar a legitimidade deste em concentrar o poder coercitivo sobre a sociedade é crucial para nos inserirmos no debate atual concernente as suas dimensões que influenciam as perspectivas da Segurança Pública no Brasil. O Estado Penal em sua face neoliberal, a partir da década de 1980, tem se apresentado tanto como uma “nova” forma de atuar sobre a prevenção da violência e punição da criminalidade, quanto como uma “nova” forma de gestar os conflitos inerentes ao modo de sociabilidade burguesa marcada pela relação contraditória entre o capital e o trabalho.

Entendemos que as respostas sobre as nossas indagações não estão restritas à configuração da realidade contemporânea, e sim, à dinâmica histórica e global do capital. Devemos, assim, questionar na maior amplitude histórica possível as determinações da sua estrutura.

Nesse sentido, teremos como norte as obras dos autores que compõe a crítica marxista de Estado, por consideramos esta uma perspectiva teórica e política que nos possibilita romper com os limites de uma história linear e uma visão imediatista, localizando os essenciais entraves das categorias que aqui serão discutidas.

Friedrich Engels (1820-1895) é um dos autores que se destacam nessa perspectiva por elaborar algumas considerações fundamentais sobre constituição do Estado vinculando-o aos pressupostos da economia política elaborados por Karl Marx (1818-1883), como também por nos apontar que o entendimento das formas de violência como parte de todas as sociedades não deve ser compreendido a partir da

[...] maneira como exercem a violência, que permanece sempre a mesma, *mas sobre quem recai a violência, aquilo que é usurpado: os produtos e as forças produtivas de cada época e a estrutura originária desses produtos e dessas forças produtivas.* (ENGELS, 1979, p. 148, grifos do autor).

Assim, interpretamos que as expressões da violência na sociedade moderna são reflexos da estrutura social, do modo de sociabilidade pautado por contradições fundamentais a serem mantidas sobre uma suposta harmonia e neutralidade do Estado.

## 2.1 Notas iniciais sobre a constituição do Estado Moderno

O Estado na era moderna<sup>5</sup> é alvo de nossa análise inicial, mas não podemos deixar de considerar que seus fundamentos históricos estão vinculados à divisão social do trabalho. Logo, sua presença não é exclusiva à formação social burguesa, o que ocorre é que nesta, o Estado assume formas/funções especiais, que segundo Engels (1984) se colocam aparentemente acima da sociedade e se afastam cada vez mais dela a partir dos objetivos da classe social que o domina, os quais são expressos, principalmente, na monopolização das relações políticas e na concentração dos aparelhos coercitivos.

A constituição do Estado no sentido geral vai envolver basicamente a divisão de uma população/súditos, a formação de uma nação por territórios e também a instituição de um

---

<sup>5</sup> Entre os primeiros autores da época moderna que se dedicaram a compreender o surgimento e as funções do Estado, destacam-se Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Vivendo num contexto de intensas revoluções sociais, procuram justificar as transformações sociais de seu tempo (início do século XVII até o final do século XVIII), tentando resolver a crise de concepção da relação entre o homem e a sociedade provocada pela ruptura nos paradigmas da ideia de ordem pela visão religiosa (ACANDA, 2006). Assim fizeram a partir de interpretações sobre as condições do homem em seu “estado de natureza” e sobre as condições que colocavam como necessária a realização de um contrato social que dispunha sobre normas e leis que constituíam a sociedade “civilizada” e o Estado como garantidor do respeito a essas normas contratuais.

poder público que concentra funções anteriormente exercidas por todos, como, por exemplo, o uso das armas para a proteção. Esta separação que se faz necessária, devido ao fato de os antagonismos – fruto das condições de produção, da divisão social do trabalho – já terem chegado ao ponto em que se todos utilizassem armas estava em risco a sobrevivência das classes (MANDEL, 1977).

A centralidade da análise do Estado, então, reside nos conflitos entre as classes originados na esfera da produção e da distribuição das riquezas socialmente produzidas. Nesse aspecto reside a determinação para justificar a presença e a necessidade dos grupos de homens armados, dos elementos materiais, das instituições coercitivas, das prisões, órgãos que seriam comandados por um grupo específico a partir do uso instrumental do Estado destinado a manter a ordem, para nós, uma ordem de submissão dos grupos subalternos (LENIN, 2010).

Para Sader (1993, p. 56) essas noções como ponto de partida devem ser desmistificadas a partir das “[...] leis que comandam o processo social, dos graus de desenvolvimento histórico em que as diversas formas de sociedade se encontram”. Os esclarecimentos desse autor permitem ainda situar, por exemplo, o campo político nesse debate por meio das relações sociais, da análise das formas de transição dos modos de produção, superando os limites de conjunturas particulares.

Suas considerações vêm, ainda, a contribuir para decifrarmos a seguinte indagação posta por Lenin (2010, p. 30): “De onde vem a necessidade de corpos especiais de homens armados (polícia, exército permanente), separados da sociedade e superiores a ela?”.

Pela dinâmica da totalidade social localizamos esse questionamento nos objetivos do interesse econômico e político, estando este em função daquele, pois, como Sader (1993) enfatiza em toda a sua obra, não existe um objeto propriamente político ao longo da história. É “o maior ou menor grau de preenchimento dos requisitos de instauração do sistema [que] determina a autonomia que seu funcionamento possui diante das condições que o geraram; daí a função dos mecanismos políticos, incluindo-se o Estado” e seus aparatos tanto coercitivos, quanto ideológicos (SADER, 1993, p. 14).

Embora não debrucemos sobre a análise de Weber (2004), não se desconsidera a sua reflexão acerca do Estado como detentor do monopólio da violência. Para ele, o domínio organizado

da sociedade exige uma administração contínua, uma conduta humana obediente, o controle dos bens materiais. Nesse sentido, o Estado conceituado por Weber (2004, p. 525-526)

[...] reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer coação.

Vê-se, que no Estado Moderno está contido o controle total dos meios de domínio (WEBER, 2010). A dominação legal demarca, então, as condições e a forma de administração na modernidade. A concepção de impessoalidade se aplica nesse modelo por ter como base o direito racional. Assim, a obediência não se limita a um senhor, e sim às regras e aos valores aplicados pelo quadro administrativo burocrático. Esse formalismo é “[...] reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidades pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria [a] arbitrariedade [...]” (WEBER, 1999, p.147).

Tendo como referência o seu pensamento, podemos inferir, primeiramente, que a definição weberiana de Estado baseia-se na construção de um tipo ideal, e por isto, fica restrita ao nível da abstração. A esfera econômica, por exemplo, não faz parte desse conceito. O Estado é para ele uma instituição política. A questão da administração do poder é o seu cerne.

Os traços característicos de uma política de segurança que assuma esses pressupostos podem corresponder à intensificação dos seus meios e instrumentos administrativos. A ineficiência da sua aplicação diante do crescimento dos fenômenos de violência, indicariam a necessidade de mudança no corpo administrativo e/ou na base legal de julgamento dos crimes que condicionam a obediência dos súditos.

A limitação dessa proposta para nós reside na ausência da articulação econômica, o que faz dela “[...] uma definição a-histórica, e portanto sem concretude histórica para o estudo da realidade concreta de um Estado historicamente determinado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Essa ausência de articulação da análise da relação orgânica entre Estado e capital tem prevalecido nos estudos de alguns autores que se dedicam ao tema da segurança pública<sup>6</sup>. Muitos deles baseiam-se em pressupostos teóricos, que partem da compreensão do Estado, do

---

<sup>6</sup> Destacam-se aqui as produções de Daniel Cerqueira, de Luiz Eduardo Soares e de Luís Flávio Saporì.

poder político, da sociedade civil como resultantes de processos naturais, como simples consequência da complicação da vida social, das funções sociais.

Um dos autores de referência é Nobeit Elias (1993), o qual concebe o processo civilizador como resultante das mudanças da conduta e do sentimento dos homens. Seria pela complexificação e extensão das funções sociais e das relações de dependência entre os indivíduos, que se colocou a necessidade de se manter o autocontrole por meio de aparelhos automáticos impostos pelo medo de o outro perder seu autocontrole. De forma sucinta, a formação do monopólio da força (concentração de armas e homens armados) objetiva criar espaços pacificados via despersonalização da ameaça e submissão do indivíduo às regras e às leis.

Embora esse entendimento seja unidirecional, não deixa de conter uma questão importante. Para o autor, enquanto o capitalismo consegue se autoexpandir, a unificação social é reproduzida por ele mesmo, dispensando a ação direta do Estado. A limitação de sua compreensão, para nós, está ligada ao não questionamento das condições de produção e de reprodução do capital, que deixam um vazio no percurso histórico a ser preenchido por formas políticas, jurídicas, ideológicas e coercitivas, as quais assumem novas características de acordo com a evolução dos estágios de produção (SADER, 1993).

Lenin (2010, p. 30), baseado nas interpretações especialmente de Engels, vai demonstrar o caráter classista das perspectivas teóricas que se fundamentam na naturalização do processo de formação social burguesa, ao colocar que “[...] cada revolução, destruindo o aparelho governamental, nos mostra uma luta de classes descoberta, põe em evidência como a classe dominante se empenha em reconstituir, a seu serviço, os corpos de homens armados [...]”, isso porque a hegemonia de uma classe também se estrutura pelo aspecto coercitivo (LENIN, 2010, p. 30).

Na análise de Foucault (2008), sobre o protesto contra o suplício no final do século XVII, encontramos elementos que vão ao encontro das proposições de Lenin (2010), quando aquele retoma o processo histórico da reforma das formas de punição.

No período citado, Foucault (2008) nos alerta sobre a redução dos crimes de ataque aos corpos e o aumento dos crimes contra a propriedade, o que imediatamente poderia sugerir que houve um maior controle dos impulsos. Entretanto, para ele, a base desse processo está na



modificação das pressões econômicas, no aumento demográfico, na multiplicação de riquezas e propriedades. Trata-se de uma ilegalidade vinculada à economia capitalista, correspondendo a uma oposição de classes sendo, portanto, necessária, a criação de novas formas de vigilância, “[...] um policiamento mais estreito da população, técnicas mais bem ajustadas de descoberta, de captura, de informação: o afinamento das práticas ilegais é correlato de uma extensão e de um afinamento das práticas punitivas” (FOUCAULT, 2008, p. 45).

Diante dessas proposições, entendemos que a presença das instituições de segurança, voltada como consideram autores liberais, a assegurar a ordem pública, fundamentam-se pela manutenção das contradições entre as classes. Ganha destaque nesse campo o debate da dimensão política do Estado, na qual o capitalismo vai buscar a generalização das condições sociais dos indivíduos intitulando-os como *cidadãos* e desvinculando-os das suas funções nas relações de troca que estão condicionadas intrinsecamente às relações de produção (SADER, 1993).

Dado que essas são características iniciais da formação do Estado Moderno, deve-se prosseguir no seu entendimento relacionando-o organicamente ao modo de produção e reprodução do capital, evidenciando, principalmente, os momentos em que este se encontra num estágio de transição podendo representar, por isso, a reconfiguração do significado do político, do vazio que este vai preencher (SADER, 1993), por meio das formas e funções do poder político, isto é, por meio dos grupos de homens armados e das instituições destinadas a legitimar o poder coercitivo (LENIN, 2010).

Um exemplo situa-se na passagem da sociedade feudal ao Estado absolutista. Aquela formação social resulta do declínio do Império Romano e dos ataques dos povos bárbaros, que, como consequência deixam uma situação de esgotamento das forças produtivas até mesmo por ações violentas. Em busca de proteção, as populações tornam-se dependentes de um pequeno grupo de senhores feudais e se constituem como classe produtora, pois não detinham a propriedade fundiária (MARX, 1996b). Ali o senhor feudal é o dono absoluto do reino e exerce todas as funções, até o momento que se ampliam os territórios e tem-se a necessidade de ele delegar aquelas funções a uma pequena classe distinta dos seus servos, no caso, a nobreza feudal e a Igreja Católica com o fito de reforçar o poder público.

As relações políticas entre esses grupos nobres e também entre os servos são as responsáveis por manterem tanto a situação de dependência do servo ao senhor feudal, quanto as relações comerciais que aconteciam ao redor do feudo, ou nos burgos. Era uma situação em que

[...] a ausência de separação radical entre a força de trabalho e os meios de produção impossibilitava uma vida política desligada das relações econômicas, já que não existia ainda o cidadão – indivíduo tomado exclusivamente como ser social, independentemente de sua relação com os meios de produção (SADER, 1993, p. 44).

Essa ausência era baseada na percepção que o servo tinha do tempo destinado a produzir para si e para produzir aquilo que seria apropriado pelo seu senhor, fato rompido pela forma de produção material capitalista e ocultado pelas relações salariais (SADER, 1993).

Com o desenvolvimento dessas relações de produção capitalistas, impulsiona-se o deslocamento das relações políticas por meio de duas condições fundamentais: a “liberdade” que o homem adquire em relacionar-se com sua capacidade de trabalho como se esta fosse uma mercadoria, sua propriedade, colocando-se à disposição de compradores; e a necessidade daquele em vender sua força de trabalho por não deter de outros recursos para produção e garantia da sua subsistência material (MARX, 1996a).

Nesse sentido, a decadência da sociedade feudal representa a pré-história do capitalismo por ser um período de expropriação violenta das terras tanto dos senhores feudais, quanto da Igreja, ainda houve perseguições no campo que provocaram um intenso êxodo de servos para as cidades. Os nascentes grupos burgueses conquistam “[...] o campo para a agricultura capitalista, incorporaram a base fundiária ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado livre como os pássaros” (MARX, 1996b, p. 355).

Apesar da amplitude desse movimento do capital, somente pela apropriação do campo político que foi possível lhe conferir a legitimidade. A revolução do poder público e a resignificação das relações políticas “[...] levou a um fortalecimento e aprimoramento dos mecanismos estatais que [...] caminhavam em dois sentidos: adaptação à divisão social do trabalho na sociedade e centralização rigorosa da vida social” (SADER, 1993, p. 42).

A presença de mecanismos estatais voltados à adaptação e à centralização das relações sociais no capitalismo é requisitada pela burguesia nascente, em nossa análise, para manutenção de um processo humanizador que se contrapõem à essência comunitária do homem. Marx e Engels (2009, p. 30) já nos alertam que

[...] a estrutura social e o Estado decorrem constantemente do processo de vida de determinados indivíduos; mas desses indivíduos, não como ele poderão parecer na sua própria representação ou na de outros, mas como eles são *realmente*, ou seja, como agem, como produzem [...].

A atuação do Estado sobre as condições de produção e reprodução do capital se dará através de mecanismos burocráticos, ideológico, políticos e repressivos. Esses condizem com os fatores que propiciam a produção da riqueza na sociedade capitalista, que, contraditoriamente, são “[...] ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (MARX, 1996b, 275).

O grande esforço do capital está voltado para ocultar a contradição presente no processo de produção material das riquezas, e, assim, seus teóricos tendem a justificá-los como naturais e no nível individual sob as formas de igualdade e liberdade, pois é “facultado” ao indivíduo vender a sua força de trabalho em troca de um salário. Mas é pela presença do Estado que podemos conceber que

[...] o caráter privado dessa relação é tão-somente uma aparência, pois, sem a presença do Estado e de suas instituições como garantia e pressuposto de sua vigência, a quem as partes podem recorrer, sem este algo mais (o Estado), que lhe permanece subjacente, a própria relação contratual nem mesmo se concretizaria [...] (CORAZZA, 1987, p. 23-24).

Destarte, essas considerações objetivam clarificar a visão de mundo que norteará a nossa compreensão acerca dos fundamentos do Estado na sociedade moderna, os quais, para nós, estão vinculados organicamente à formação social burguesa. Nesta, o Estado aparece como um ente autônomo, neutro acima das classes sociais e também acima da lei do valor, o que levaria a crer que através unicamente de sua intervenção poderiam ser superadas as contradições inerentes a esta formação social.

Assim, tendo em vista essa suposta neutralidade do Estado, faz-se necessário compreender, então, a funcionalidade da sua face repressiva invocada pelo capital para manutenção das contradições sobre as quais ele se desenvolve.

## 1.2 A crítica marxista

Na análise do Estado a partir da tradição marxista consideraremos três autores em dois momentos distintos tanto teoricamente, quanto temporalmente. Partiremos das proposições de Marx e Engels no século XIX e das de Gramsci no século XX. Nesse mesmo percurso poderá ser observado, como coloca Gruppi (1980, p. 46), que entre os primeiros autores “[...] não há uma teoria orgânica e acabada. Porém existe a tese fundamental e a condição para uma teoria crítica do Estado”.

Para compreender a perspectiva de Marx e Engels no que se refere à origem, à relação e à função do Estado, deve-se esclarecer que os mesmos tratam em seus escritos da crítica à sociedade burguesa. Isso porque viveram num momento do amadurecimento desta, onde a realidade social perdia sua forma “natural” e passava a ser reconhecida como produzida pelos homens trazendo características jamais vistas pelas formações sociais anteriores.

Seus esforços serão, então, destinados a compreender as determinações históricas, a totalidade do processo de constituição da sociedade burguesa a partir da economia capitalista refazendo a maneira de pensar a ciência e a trajetória histórica da sociabilidade humana de forma a romper com os ideais individualistas burgueses.

Para os referido autores, o processo de humanização, isto é, o processo de tornar-se homem, exige o desenvolvimento da vida em sociedade e, assim, do trabalho, da linguagem articulada, da teleologia, da consciência etc. Esses elementos permitem ao homem produzir seus próprios meios de sobrevivência – alimentação, vestuário, objetos – e também reproduzir-se.

Falar em sociedade envolveria, portanto, os modos de agir do ser social e Engels (1984) procura traçar esse percurso em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Do Estado selvagem à civilização, ele expõe o desenvolvimento da família, ou a destruição da gens, em paralelo ao desenvolvimento das formas produtivas e traça como marco decisivo de transformação dessas formas de sociabilidade o surgimento da propriedade privada, que se expressa primeiramente com a domesticação e criação de animais, e, que com a intensificação do comércio acaba por colocar a sociedade num conflito entre possuidores e despossuídos, um conflito inconciliável. Agora, para a não extinção da sociedade, exigiu-se uma instituição que garantisse as novas riquezas materiais, a propriedade privada, a divisão da sociedade em classes, como também que essa instituição assegurasse “[...] o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o *Estado*” (ENGELS, 1984, p.152- 153).

A teoria marxista de forma geral trabalha sob as determinações históricas que colocam a necessidade do Estado, pois ele nem sempre existiu, ele é determinado pela história da luta de classes e faz parte de uma etapa constituída por contradições inerentes à divisão do trabalho, que independe da vontade dos homens. Está posta na sociedade burguesa a desigualdade qualitativa e quantitativa que precisa ser justificada com o objetivo de se manter a ordem, manter sua aparência. Ao Estado caberá essa função, sendo

[...] a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns [*gemeinsamen*] que adquirem uma forma política, são mediadas pelo Estado. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade e, mais ainda, na vontade dissociada da sua base real, na vontade *livre* (MARX; ENGELS, 2009, p. 112).

Com a finalidade de romper essa ilusão de universalidade, especialmente nas obras Marx, encontra-se uma análise crítica que não separa a compreensão de sociedade civil e de Estado, ao invés disso, coloca a primeira em função do segundo, e este também em função de uma classe, a classe economicamente dominante.

De forma a clarificar, deve-se explicitar a compreensão de sociedade civil como uma esfera que envolve as relações sociais de produção econômica na época burguesa. Essa categoria baseia-se nos pilares da economia política tomando assim uma forma real, histórica e não reducionista, porque relaciona aspectos econômicos, políticos, sociais, culturais e ideológicos que rebatem no mundo do trabalho, nas formas de sociabilidade humana, que agora está sob o domínio do capital.

Como resultado de suas investigações Marx (2008, p. 47) compreendeu que “a totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”.

Como produto da ordem econômica capitalista, a qual é marcada pela contradição entre o capital e o trabalho, essa superestrutura se coloca acima da sociedade pelo seu caráter “universal” através da esfera jurídica, das leis que colocam os homens em situação de igualdade. “Então, diz Marx, para que serve essa igualdade jurídica? Serve para separar o elemento da vida econômica do homem (a colocação do homem nas relações de produção) da sua figura jurídica de cidadão, e faz desta uma abstração” (GRUPPI, 1980, p. 34).

O Estado, assim, assume a designação nessa teoria de “aparelho do poder de Estado” e/ou de “máquina do Estado”. Isso porque tanto se coloca como um aparelho que possui sua própria organização interna de funcionamento, quanto como uma máquina controlada pela classe dominante a fim desta garantir a sustentabilidade do sistema onde tem se tornado não somente conservada “[...] mas aperfeiçoada, tornada mais eficaz, e sempre mais autônoma, na reprodução das condições de exploração, e sobretudo sem cessar de acentuar o caráter repressivo” (HERRERA, 2011, p. 80).

O caráter repressivo do Estado, sendo este o “braço armado da burguesia”, representa “[...] a instituição de uma *força pública*, que já não se identifica com o povo e as armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população” (ENGELS, 1984, p. 227).

O Estado, assim, está a serviço dessa classe e tem como função principal naturalizar as contradições que acompanham seu desenvolvimento. Falar desse tema a partir da compreensão marxista sem tocar na questão da luta de classe e do definhamento do Estado significa reluzi-lo consideravelmente, pois a todo tempo Marx e Engels estavam preocupados em direcionar a luta do proletariado contra a burguesia e a favor da liberdade, a qual exige uma sociedade sem classes, emancipada humanamente.

Por se colocar como máquina, como instrumento na mão de uma classe, o Estado também pode agir em favor da classe até agora dominada através da ditadura do proletariado. Ele faz parte da revolução política do proletariado como instrumento transitório, esta classe pela força destitui a classe burguesa e institui um Estado proletário, o qual aos poucos definharia dando lugar à sociedade comunista (LENIN, 2010).

Nas palavras de Engels (1984, p. 231)

as classes vão desaparecer, e de maneira tão inevitável como surgiram no passado. Com o desaparecimento das classes desaparecerá inevitavelmente o Estado. A sociedade, reorganizando de uma forma nova a produção, na base de uma associação livre de produtores iguais, mandará toda a máquina do Estado para o lugar que lhe corresponde: o museu das antiguidades, ao lado da roca de fiar e do machado de bronze.

Mas se as proposições de Marx e Engels no que se refere às categorias centrais desse trabalho já envolvem a análise das contradições que sustentam a sociedade burguesa, apresentando

para, além disso, uma perspectiva revolucionária à classe subalterna, em que, então, as análises de Gramsci podem contribuir no avanço do tema dentro da própria corrente marxista? Vejamos.

A grande contribuição do pensamento gramsciano, reside no fato de apresentar novos elementos para ampliação da teoria marxista de Estado. Entendermos que este marca a inflexão e, ao mesmo tempo, amplia de forma dialética o estudo de Marx e Engels (COUTINHO, 1994).

Essa afirmativa se baseia no fato que essa ampliação não exclui o cerne das formulações desses teóricos, o caráter de classe e repressivo do Estado, a grande contribuição está ligada à interpretação dessas características considerando-as a partir da análise do “Estado ampliado”, o qual envolve um estudo aprofundado de conceitos como ideologia, hegemonia, direção e dominação de classes (COUTINHO, 1994).

Por meio do materialismo dialético, entende-se que as interpretações partem da realidade, logo, os fatos históricos vivenciados por Gramsci foram de suma importância aos seus avanços teóricos<sup>7</sup>. A análise de Gramsci se pautou num momento de “intensa socialização da política”, no momento “[...] da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos de massa, da ação efetiva de numerosos e potenciais sindicatos profissionais e de classe” (COUTINHO, 1994, p. 52).

Apesar desse conjunto de mudanças substanciais, à sua época evidenciou-se a capacidade da classe dominante se restabelecer utilizando-se mais intensamente de mecanismos ideológicos, intelectuais, morais e de consenso do que da própria força. Gramsci estava, portanto, envolvido em questões que exigiam a compreensão desses “[...] mecanismos de conformação e a consolidação da dominação, e [da] estratégia a ser seguida pelo movimento revolucionário para poder subvertê-los” (ACANDA, 2006, p. 163).

Um dos fatores que Gramsci coloca como impulsionador da derrota do movimento proletário italiano era o desconhecimento, a não exploração do terreno nacional e das suas

---

<sup>7</sup> Nesse percurso, destaca-se, por exemplo, a Primeira Guerra Mundial em 1914 analisada tanto como resultado das disputas pela expansão dos territórios de domínio dos países capitalistas centrais, quanto como representativa do fracasso do liberalismo como doutrina; destaca-se também a Revolução Russa de 1917 levando ao poder o Partido Bolchevique e espalhando o ideal e o movimento revolucionário em países como a Alemanha, a Áustria, a Hungria e a Itália (seu próprio país), contudo, esses movimentos foram derrotados em 1922 e instaurou-se um período de regimes totalitários amplamente apoiados pelas massas.

características específicas (GRUPPI, 1980). O caminho para superar essa limitação ultrapassava a organização das ações do movimento e o colocava diante da tarefa de realizar o que ele conceitua como “filosofia da práxis”, isto é, uma relação entre o objetivo e o subjetivo que visa

[...] construir sobre uma determinada prática uma teoria que, coincidindo e identificando-se com os elementos decisivos da própria prática, acelere o processo histórico em curso, tornando a prática mais homogênea, mais coerente, mais eficiente em todos os seus elementos, isto é, potenciando-a ao máximo; ou, dada uma certa posição teórica, organizar o elemento prático, indispensável para se pôr em funcionamento (GRAMSCI, 1978, p. 56).

Essa tarefa também coloca o desafio de superar o entendimento da história contada pelos burgueses, ela exigia a sua própria reconstrução sob um novo olhar, o olhar dos intelectuais orgânicos do grupo subalterno que lhes dariam “homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também social e político” (GRAMSCI, 2004, p. 15).

Sobre a interpretação do papel dos intelectuais<sup>8</sup>, os quais estão vinculados a um grupo social, o complemento orgânico traduz a relação entre o intelectual e a classe que ele representa e, dessa forma, sua função principal é a construção da hegemonia de classe, mantendo coesa a relação entre a estrutura e a superestrutura no bloco histórico.

O papel dos intelectuais está diretamente ligado ao conceito de hegemonia, a qual significa a direção ideológica de uma classe sobre a sociedade. Segundo Acanda (2006), a teoria da hegemonia aprofunda a teoria marxista do Estado por superar o entendimento deste pelo seu papel coercitivo, e, isso se dá por meio do conceito de sociedade civil como espaço político, como espaço de correlação de forças.

O conceito de sociedade civil está localizado no plano superestrutural em que o Estado é posto como ampliado (sociedade civil somado à sociedade política). Ali, os intelectuais ligados às classes fundamentais no domínio econômico organizam tanto as funções da

---

<sup>8</sup> No que condiz à formação das diversas categorias de intelectuais, Gramsci (1979) destaca duas formas: a primeira se refere ao intelectual orgânico, como representante de um “[...] grupo social, [que] nascendo do terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência de sua própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político” (p. 3); a outra forma se refere aos intelectuais tradicionais, que “[...] surgindo na história a partir da estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento desta estrutura, encontrou – pelo menos na história que se desenrolou até os nossos dias – categorias intelectuais preexistentes, as quais apareciam, aliás, como representantes de uma continuidade histórica que não fora interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas”(p. 5).



sociedade civil, e, assim, da sua materialidade social própria por meio dos seus aparelhos “privados de hegemonia”<sup>9</sup>, quanto da sociedade política ou do “Estado em sentido estrito”, e, assim, dos seus “aparelhos coercitivos” por meios de materiais burocráticos-executivos (COUTINHO, 1994).

Logo, entre as proposições de Marx e Engels e as de Gramsci há uma diferença substancial. Para este a sociedade civil não está no nível da estrutura, mas não deixa de ser um conjunto de elementos complexos, só que vinculados aos conceitos de poder e política. Por essa visão ampliada, a política é interpretada como a arte de governar os homens sob o poder que se exerce sobre os seus modos de pensar e agir (ACANDA, 2006).

Portelli (1977), por meio das definições de Gramsci, expõe três aspectos complementares da sociedade civil, ele a caracteriza como ideologia da classe dominante, como concepção de mundo e como direção ideológica da sociedade. A análise de Gramsci é, por isso, seguindo a nossa interpretação abrangente.

Para tanto, a manifestação da ideologia, da visão de mundo da classe dominante necessita atingir várias manifestações da vida em sociedade, estando presentes na arte, no direito, nas instituições sociais, na cultura, na família, etc. e sendo conduzidas pelas especializações do trabalho dos intelectuais que devem dar homogeneidade de acordo com os seus diversos graus de difusão (PORTELLI, 1977). Isso porque também há dois graus de hegemonia a serem mantidos: a hegemonia da classe sobre a própria classe e a hegemonia sobre a classe dominada. Em função daquela está a filosofia (o estágio mais elaborado) e desta o folclore (ou o senso comum).

A história da filosofia, nesse sentido

[...] é a história das tentativas e das iniciativas ideológicas de uma determinada classe de pessoas para mudar, corrigir, aperfeiçoar as concepções de mundo existentes numa determinada época e para mudar, por conseguinte, as correspondentes normas de comportamento, a atividade prática no seu conjunto (GRAMSCI, 2004, p. 41).

Vê-se, por tudo isso, a necessidade de uma “estrutura ideológica” que penetre em todos os espaços das relações sociais com a finalidade de se conquistar o senso comum ou o consenso

---

<sup>9</sup> Conforme a interpretação de Coutinho (1994, p. 54-55), isso significa que “[...] a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito; mas deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo ‘privado’ entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou ‘contratual’ – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são parte integrante das *relações de poder* em dada sociedade.

coletivo através do permanente contato com os grupos subalternos “e [que] precisa inclusive situar nesse contato, ‘a fonte dos problemas a estudar ou resolver’ a fim de melhor dirigir [-lhes] ideologicamente [...]” (PORTELLI, 1977, p. 25).

Entretanto, é preciso ressaltar que não existe o domínio apenas de uma ideologia no senso comum, e sim um misto de ideologias: as tradicionais (das classes que foram dominantes no bloco histórico precedente, e assim, ideologias difundidas pelos intelectuais tradicionais), as da classe dirigente e a dos próprios grupos subalternos, mesmo que de forma incipiente e não sistematizada (PORTELLI, 1977).

A “estrutura ideológica” caracteriza-se, então, como a articulação interna da classe dominante na sociedade civil destinada a conquistar o consenso, a “opinião pública” impondo “[...] a criação e/ou a renovação de determinadas instituições sociais, que passam a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações de hegemonia” (COUTINHO, 1994, p. 55).

Podem-se destacar três organizações culturais que atuam com esse objetivo: a Igreja, a organização escolar e as organizações de imprensa, a qual Gramsci considera a mais dinâmica por abranger os diversos graus da ideologia (PORTELLI, 1977). Além disso, esses aspectos da sociedade civil registram um novo fato histórico compreendido por Gramsci: a sua autonomia material e legal face à sociedade política, ou ao “Estado em sentido estrito”, situando-a como esfera específica que funciona como mediação entre este e a base econômica (COUTINHO, 1994).

Em relação à sociedade política pela ação dos aparelhos coercitivos do Estado, suas funções são de ditadura, de coerção e de dominação e estão destinadas a manter “legalmente” a submissão das massas populares ao modo de produção econômica e também a assegurar a disciplina dos mesmos em momento de crise de direção, traduzindo-se nessa acepção como “[...] prolongamento da sociedade civil; Gramsci destaca que o momento político-militar é o prolongamento e concretização da direção econômica e ideológica que uma classe exerce sobre a sociedade” (PORTELLI, 1977, p. 33).

Há por tudo isso, uma relação orgânica entre as esferas que compõem o “Estado ampliado” porque a supremacia, a superioridade de um grupo social se dá pela unificação entre hegemonia e dominação. O domínio de uma esfera sobre a outra “[...] irá depender sobretudo

do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra” (COUTINHO, 1994, p. 57).

Uma observação importante ainda deve ser feita no presente texto. Na perspectiva teórica gramsciana a divisão entre o superestrutural e a base econômica deve ser entendida somente como metodológica. Pelo conceito de bloco histórico há um vínculo indissolúvel entre eles de forma que a dinamicidade e as contradições no campo econômico são mantidas através da irradiação da ideologia (GRUPPI, 1980). Em suas palavras: “a estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, ou seja, o complexo conjunto contraditório e discorde das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 2004, p. 57).

Como vimos, a articulação dos elementos do bloco histórico dominante condiciona uma relação de organicidade que também envolve a questão da ideologia, uma compreensão que a condiciona ao processo histórico “[...] em que precisamente as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma [...]”<sup>10</sup> (GRAMSCI, 2004, p. 66).

Com isso, Gramsci quer destacar o caráter processual e molecular da transição revolucionária nas sociedades “ocidentais”: a expansão da hegemonia das classes subalternas implica a conquista progressiva de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico, que inicialmente altera a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a necessidade de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder do Estado (COUTINHO, 1994, p. 60).

A discussão sobre o “bloco histórico” abre para nós a possibilidade de uma análise mais extensa da política de segurança, envolvendo, especialmente, a questão da garantia dos interesses da classe dominante. Por isso, não envolve apenas a disposição dos aparelhos coercitivos, mas também a função ideológica que ela pode assumir.

Como observamos o objetivo central dos autores referenciados não está vinculado diretamente a uma proposta de segurança pública. Entretanto, eles desnudam as determinações que envolvem a constituição e a dinâmica do Estado na modernidade a partir da sua relação com os pressupostos de sociabilidade burguesa.

---

<sup>10</sup> Essa “[...] distinção entre forma e conteúdo [é] meramente didática, porque as forças materiais não seriam concebíveis historicamente sem a forma e as ideologias seriam caprichos individuais sem as forças materiais” (GRAMSCI, 2004, p. 66).

Nesse sentido, a compreensão do Estado como reflexo da dinâmica do capital, somada à condição da segurança pública como parte do papel do Estado, exige que sua interpretação esteja pautada nos fundamentos da sociedade burguesa. Se partirmos daí, podemos alcançar o entendimento da real condição do homem, do processo de humanização que tem persistido nos últimos séculos.

Entretanto, em todo esse tempo, um elemento se mantém, um elemento central que move a articulação e a rearticulação da classe dominante: a manutenção das condições de desigualdade via a contradição presente nas formas de produzir e de apropriar a riqueza material. Com base nessa condição podemos nos afastar das interpretações baseadas pela visão de homem como um ser violento, movido por desejos egoístas. Na verdade, estamos falando de homens que tiveram suprimidas as suas reais formas de humanização.

Logo, ao lado da compreensão das possíveis tendências teóricas que podem assumir a política de segurança pública, temos explicitado, especialmente pelas últimas perspectivas trabalhadas, a dinâmica na qual se insere o homem na sociedade moderna, afastando-nos, assim, de uma perspectiva que visa colocar o processo de sociabilidade como natural.

Além disso, tendo em vista a concepção de ideologia e hegemonia, como também o entendimento do papel dos grupos de intelectuais, criou-se as bases para análise do discurso como parte da estrutura social e como um campo de disputa de visões de mundo.

### **1.3 Estado e segurança em tempos neoliberais**

A busca por proteção, por segurança é um fim perseguido pelos homens e uma condição para a existência da sociedade. Assim, a própria construção do Estado de Direito como símbolo da modernidade reserva para Castel (2005, p. 8) um paradoxo essencial: a própria exigência pela proteção sem fim geraria a insegurança, pois ser protegido

[...] não é viver na certeza de poder controlar perfeitamente todos os riscos da vida, mas sobretudo viver cercado de sistemas de segurança que são construções complexas e frágeis que trazem em si mesmas o risco de falhar em sua tarefa e decepcionar as expectativas que elas suscitam.

Para o autor, a proteção das liberdades fundamentais e dos bens, isto é, a proteção civil, não é a única dimensão que compõe a questão da insegurança na modernidade. O processo de humanização nos revela a precariedade da condição de sobrevivência ao evocar a promoção individual, ao mesmo tempo em que se desconsidera a situação de desigualdade das posses, explicitando a problemática da proteção social e “[...] levantando centralmente a questão do estatuto, ou da falta de estatuto, do *indivíduo não proprietário*” (CASTEL, 2005, p. 26).

O retorno a Castel (2005), especialmente à sua idéia ampliada das formas de insegurança social, e, assim de proteção, representa para nós a necessidade de entendermos em conjunto as formas de gestá-las, pois há uma relação direta entre as práticas de proteção social e de segurança pública movida pela dinâmica do capital, pelas suas formas de sociabilidade. Relação que se clarifica na passagem da crise do Estado de Providência à adesão dos ideais neoliberais, que inaugura uma “nova” face penal do Estado, a qual será trabalhada de forma substancial no capítulo seguinte.

Assim, afirma-se que as bases da perspectiva atual do capitalismo para a segurança pública se inserem nesse processo, porque o projeto ideológico do capitalismo contemporâneo estava sendo posto concomitante e frente ao desenvolvimento efetivo dos sistemas de proteção social nos países da Europa e da América do Norte como reação aos limites dos mecanismos de mercado. A criação da Sociedade de Mont Pèrlin em 1947 reflete a preocupação de alguns teóricos em traçar os novos rumos para o capitalismo (ANDERSON, 1995).

A adesão não imediata aos ideais neoliberais – a contrariedade à regulação social e a proposição da desigualdade como valor positivo – podem ser explicadas pelo crescimento inédito que o capitalismo alcançava naquele período. Contexto que se modifica com a instauração da crise em 1973 marcada pelos processos inflacionários (ANDERSON, 1995).

Nesse cenário de instabilidade econômica, as propostas neoliberais aos poucos passam a ser reconhecidas e apresentam como solução a manutenção do Estado forte, no sentido de romper com o poder dos sindicatos, a redução dos gastos sociais e das intervenções econômicas, a disciplina orçamentária, a restauração da taxa “natural” de desemprego e as reformas fiscais, “dessa forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas” (ANDERSON, 1995, p. 11).

Foram nos governos de Margaret Thatcher (1979-1990) e de Ronald Wilson Reagan (1981-1989) nos final da década de 1970 que aquelas propostas alcançam a hegemonia e se espraiam pelos continentes com o objetivo de abrir o campo de atuação para a iniciativa privada em detrimento da atuação do Estado. O retorno ao crescimento econômico seria garantido pela maior produtividade e pela ação voluntária no campo da assistência social (MISHRA, 1995).

De forma geral, as promessas neoliberais obtiveram êxito, principalmente as que se referem ao aumento dos níveis de desemprego e do grau de desigualdade. Mas há um resultado paradoxal levantado por Anderson (1995) que deve ser destacado: a não elevação das taxas de crescimento estáveis que reanimariam o capitalismo. Isso porque “[...] a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva” (ANDERSON, 1995, p. 16).

A afirmação acima vai ao encontro daquilo que é para Netto (1995, p. 31-32) central para desvelarmos as modificações societárias: a questão das novas formas de organização do capital, visto que para ele o capitalismo nunca esteve tão organizado para refuncionalizar e responder a novas demandas, mesmo que de forma simétrica à barbarização da vida societária.

Nesse sentido, Boron (1999) apresenta algumas tendências desse processo de reestruturação do capital: a mercantilização dos direitos transformados em “bens” e “serviços” a serem adquiridos no mercado; a “satanização” do Estado; o estabelecimento de um novo senso comum; e, a naturalização do capitalismo a partir do enfoque na ausência de alternativas a este visto, principalmente, o colapso do socialismo “real”.

Pelo que já foi afirmado, no que condiz ao insucesso do projeto neoliberal em retomar as taxas de crescimento do capital, entende-se que estamos diante de um projeto de contrarreforma que combina aspectos velhos e novos, embora sobressaiam os ideais de conservação se comparados à restauração, o que acaba por evidenciar a presença de um capitalismo “selvagem” caracterizado pela ausência de limites às leis de mercado (COUTINHO, 2008), e, assim, pelo surgimento dos chamados “novos Leviatãs” (BORON, 1999).

Outro aspecto crucial do projeto neoliberal condiz à decadência da democracia – a qual, genuinamente, envolve a ampliação da organização do poder social, a plena autonomia dos

sujeitos, a busca pela justiça, pela igualdade tanto econômica, quanto política – em contraposição à exacerbação da lógica mercadológica, a justiça, por exemplo, é tratada como uma distorção “extraeconômica” e deve ser alcançada em níveis mínimos numa relação entre o cálculo custo/benefício (BORON, 1999).

A figura dos chamados por Boron (1999, p. 38) de “novos Leviatãs”, traduz essa ampliação do mercado jamais existente na história, e faz referência ao modelo hobbesiano de Estado absoluto que tudo controla, substituído, na atualidade pelas grandes empresas, pelas “[...] gigantescas burocracias privadas que não prestam conta a ninguém nem a nada [...]”, mas têm seus interesses atendidos e defendidos por uma série de organismos internacionais, entre estes, cita-se o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (Ibidem, p. 45).

Como veremos no capítulo seguinte, as marcas da política de segurança estão ligadas às transformações do Estado em tempos neoliberais, e inaugura um novo regime, o “liberal paternalismo”. Neste conceito, a palavra liberal designa o seu compromisso com o capital e as classes privilegiadas, enquanto o significado de paternalismo é acompanhado do caráter punitivo para com aqueles que foram atingidos pela reestruturação do emprego e pelo enfraquecimento da proteção social através de instrumentos para vigiar os pobres (WACQUANT, 2008, p. 94).

A análise desse novo regime por Wacquant (2008, p. 96) nos dá a base para compreendermos as novas perspectivas de segurança pública ao demonstrar que

[...] em todos os países onde a ideologia neoliberal de submissão ao “livre mercado” se implantou, observamos um espetacular crescimento do número de pessoas colocadas atrás das grades, enquanto o Estado depende cada vez mais da polícia e das instituições penais para conter a desordem produzida pelo desemprego em massa, a imposição do trabalho precário e o encolhimento da proteção social.

Assim, a ascensão e sobreposição do Estado penal como forma atual para tratar a questão da insegurança não é uma resposta ao aumento da criminalidade, mas sim à configuração do Estado em tempos neoliberais que evoca o *neodarwinismo*, o qual se pauta pela competição, pela responsabilidade individual irrestrita e tem como contrapartida a irresponsabilidade coletiva (WACQUANT, 2007).

Nesse sentido, a propagação da penalidade neoliberal como forma de gestão da insegurança social baseado no modelo *made in USA* assume algumas fases: a primeira é de gestação,

implementação e demonstração nas cidades norte-americanas, a segunda é de importação/exportação dos novos produtos norte-americanos e a terceira é a justificação científica em cada país pelos acadêmicos (WACQUANT, 2008, p. 97-98).

Logo, a importação desse modelo não é um mero acaso ou um destino inevitável, é uma escolha política que se adéqua a cada conjuntura (WACQUANT, 2008) e não atingem os países de forma uniforme.

Na França, por exemplo, a elevação do encarceramento, diferentemente dos Estados Unidos, vai ocorrer pela maior duração das penas acompanhada pela extensão da cobertura assistencial. O Estado francês

[...] por um lado, entre outras medidas, multiplicou os empregos para jovens e os contratos de trabalho, por ele patrocinados, para os desempregados, [...] mas, por outro lado, o Estado francês também instalou esquadrões policiais antimotim nos chamados “bairros sensíveis”, estabelecendo unidades especiais de vigilância para detectar e reprimir a possível delinquência nessas áreas (WACQUANT, 2008, p. 99).

Embora sob essas características, não se deixa de objetivar o controle da insegurança social pela inserção precária e forçada no mercado de trabalho e através de práticas punitivas. Há um abandono ao longo do tempo da tendência da reinserção que é substituída pelo social-panoptismo, isto é, um sistema de vigilância e controle em que a própria polícia é requisitada para “[...] fazer a tarefa que o trabalho social não faz ou já não faz mais desde que se admite que não há(verá) trabalho para todos” (WACQUANT, 2001, p. 129).

Trata-se, portanto, de uma nova forma de gestar as consequências da relação contraditória entre o capital e o trabalho via políticas de segurança pública.

A este respeito, Netto (2012) nos alerta, assim como Wacquant (2008), que a combinação entre a repressão e o novo assistencialismo como forma de enfrentamento da “questão social” na contemporaneidade não são expressão do acaso.

Os desafios em meio a essas propostas, nos atenta este autor, perpassam pela elucidação das palavras e dos discursos das formulações de especialistas, pelo impedimento da ampliação da rede penal, como também pela articulação entre a produção acadêmica e a prática social de forma que estes venham a fortalecer e expandir os direitos sociais.



Para tanto, faz-se necessário compreendermos a essência dessas formas de controle social que o capital exerce sobre as classes subalternas no seu processo de desenvolvimento, o qual será expresso pela estrutura e o conteúdo do chamado poder punitivo.

## 2 A NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL E DO PODER PUNITIVO

Provisoriamente não cantaremos o amor,  
 que se refugiou mais abaixo dos subterrâneos.  
 Cantaremos o medo, que esteriliza os abraços,  
 não cantaremos o ódio, porque este não existe,  
 existe apenas o medo, nosso pai e nosso companheiro,  
 o medo grande dos sertões, dos mares, dos desertos,  
 o medo dos soldados, o medo das mães, o medo das igrejas,  
 cantaremos o medo dos ditadores, o medo dos democratas,  
 cantaremos o medo da morte e o medo de depois da morte.  
 Depois morreremos de medo  
 e sobre nossos túmulos nascerão flores amarelas e medrosas.  
*Carlos Drummond de Andrade*

A formação da sociedade burguesa traz consigo a consolidação da relação de exploração do homem pelo homem. Nesse sentido, seu grande avanço está no fato de ocultar e naturalizar as condições dessa dominação a partir das relações de produção, tendo como consequência a exteriorização de um determinado modo de vida (MARX; ENGELS, 2009).

A estrutura econômica, social e política que se erige nessa formação social, expressa a separação entre os interesses particulares e comunitários, e, assim, tem-se a necessidade de construir instrumentos de manutenção dessa condição de oposição de interesses, que se dá tanto no nível da produção material, quanto no nível das relações sociais. Esse processo encontra na instituição do Estado a sua representação, pois aquele se coloca como instrumento totalizante da alienação do corpo social, como uma comunidade ilusória, mas essencialmente a serviço da classe dominante (MARX; ENGELS, 2009).

Logo, tendo a sociedade burguesa como condição fundamental ao seu desenvolvimento, as relações de oposição entre classes, pode-se compreender que

Enquanto os homens se encontrarem na sociedade natural, ou seja, enquanto existir a cisão entre o interesse particular e o comum, enquanto, por conseguinte, a atividade não é dividida voluntariamente, mas sim naturalmente, a própria ação do homem se torna para este um poder alienado e a ele oposto, que o subjuga, em vez de ser ele a dominá-la (MARX; ENGELS, 2009, p. 48-49).

Para Marx e Engels (2009) nesse antagonismo está contido o poder social do capitalismo, pois ele põe em evidência os mecanismos de controle social apropriados por ele. A função predominante deste controle estaria na submissão do interesse coletivo ao interesse privado, que deve atingir tanto o domínio da esfera econômica (o que envolve a produção, o consumo,

a acumulação, o crescimento dos lucros), quanto da esfera política (isto é, na regulação da relação entre indivíduo e sociedade) (SOUZA, 2010).

As proposições de Mészáros (1987, p. 32) enfatizam que esta função foi “[...] alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor controle da produção e da distribuição”. Assim, é possível percorrer no processo histórico as formas em que esse controle passa a determinar as relações materiais, as condições objetivas e subjetivas da reprodução do trabalho e as modificações que sofre de acordo com o estágio de produção material e com o estágio de organização proletária (SOUZA, 2010).

Os mecanismos de controle social são, desta forma, inerentes ao processo histórico de desenvolvimento da sociedade capitalista, pois o objetivo que esta persegue não inclui satisfazer as necessidades sociais, e sim, a reprodução do capital, a qual ocorre de maneira incontrolada, “[...] e, em conexão com isso, é produzida uma classe que tem de suportar todos os fardos da sociedade sem gozar das vantagens desta [...]” (MARX; ENGELS, 2009, p. 56).

Sendo assim, reconhece-se o controle social como parte das relações de hegemonia, o que envolve o poder de coerção e de persuasão da classe dominante e a sua visão de mundo.

Tendo em vista as duas dimensões do controle social exercidas pelo capital, vamos nos ater de forma substancial à questão política para nos aproximarmos ao nosso objeto de pesquisa, mas sem desvincular a relação de complementaridade que há entre elas.

Nessa relação, a dimensão política se organiza a partir de um “[...] padrão hierárquico estrutural e funcional [...]”, como nos aponta Mészáros (1987, p. 32). Esse padrão é posto através dos discursos e das instituições com o objetivo que “justificar” as contradições próprias do sistema capitalista. Contradições que se intensificam no decurso do movimento do capital e se expressam por meio do pauperismo, do desemprego, da desestruturação das relações sociais, da violência, entre outras (MÉSZÁROS, 1987).

Trabalhar sobre esta dimensão exige que se tenha a compreensão da funcionalidade da política,

[...] transformada em mero instrumento de grosseira manipulação, completamente desprovido de qualquer plano global e de uma finalidade própria. A política fica condenada a seguir um padrão de movimento reativo tardio e de curto prazo, em

resposta às crises desconcertantes que necessariamente irrompem [...] (MÉSZÁROS, 1987, p. 53).

A partir dessas proposições, compreende-se o controle social como estratégia determinada pelo movimento da política e da econômica na sociedade capitalista para manutenção de sua hegemonia. Nesse sentido, há uma política, no caso estudado, há um discurso político pautado pelo poder punitivo que acompanha essa contradição fundamental que rege as formas de controle social do capital sobre as classes subalternas.

É importante enfatizar que esse poder punitivo traçado na sociedade burguesa se diferencia da coerção presente em outras formações sociais, em que tinha, por exemplo, a função de deter um processo lesivo, reparar ou restituir um dano (ZAFFARONI, 2013). Então, quais seriam as suas diferenças?

## **2.1 A trajetória do poder punitivo**

Nessa etapa do trabalho tomaremos por base a obra de Eugenio Raúl Zaffaroni intitulada “A questão criminal”. Nela o autor refaz a trajetória da questão criminal até os dias atuais, procurando demonstrar a estrutura que esta reproduz no decorrer da história, desvelando os discursos subjacentes à legitimação do poder punitivo.

Logo em seus primeiros passos, Zaffaroni (2013, p. 19) nos esclarece acerca dos traços da questão criminal, demonstrando que o poder punitivo não objetiva cessar o conflito, pois ele exclui a vítima das decisões, e, nesse caso, “[...] se uma pessoa agride a outra e quebra-lhe um osso, o Estado leva o agressor, o penaliza, alegando que o faz para dissuadir terceiros de romper ossos ou para ensinar-lhe a não fazê-lo de novo [...]”. Outro traço é o impedimento para utilização de outras formas de resolução. “Isso quer dizer que o modelo punitivo não é um modelo de solução de conflitos, mas sim de decisão vertical de poder” (Ibidem, p. 20).

Destarte, a maneira com a qual a sociedade vai lidar com a questão da coerção e do poder acompanha o desenvolvimento da verticalização social através da formação de diversas instituições que simbolizam a presença de uma hierarquia no campo das decisões pelo poder (ZAFFARONI, 2013). Esta é uma condição propiciadora da dominação, pois tem por base um modelo de exclusão e de dominação dos grupos subalternos (ZAFFARONI, 2013).

Para Zaffaroni (2013, p. 32), há uma estrutura do poder punitivo e dos discursos que o acompanham, que podem ser localizadas desde o período inquisitorial:

[...] alega-se uma *emergência*, como uma ameaça extraordinária que coloca em risco a humanidade, quase toda a humanidade, a nação, o mundo ocidental etc., e o medo da emergência é usado para eliminar qualquer obstáculo ao poder punitivo que se apresenta como a única solução para neutraliza-lo. Tudo o que se quer opor ou objetar-se a esse poder é também um inimigo, um cúmplice ou um idiota útil. Por conseguinte, vende-se como necessária não somente a eliminação da ameaça, mas também a de todos os que objetam ou obstaculizam o poder punitivo, em sua pretensa tarefa salvadora.

O poder punitivo se espraia, portanto, livremente pelo mundo exigindo a formulação/reformulação das leis e a construção de um discurso legitimador. Propaga-se, dessa forma, a ideia de que o poder punitivo como solução para os diversos “males sociais”, chegando a causar, nos termos de Zaffaroni (2013) um “estado de paranoia coletiva”.

Zaffaroni (2013, p. 35-40) ainda aponta outros pressupostos históricos desse poder punitivo que o estruturam. São eles:

1. O crime que provoca a emergência é o mais grave de todos [...] A gravidade do crime é exaltada ao máximo porque dela depende o grau de perigo da emergência e do poder correspondente do repressor [...]
2. A emergência só pode ser combatida mediante uma guerra, ou seja, a linguagem não pode ser senão bélica [...]
3. Sua frequência é alarmante [...]
4. O pior criminoso é quem duvida da emergência [...]
5. Qualquer fonte de autoridade que diga o contrário deve ser neutralizada [...]
6. A valoração dos fatos se inverte por completo [...]
7. O delírio serve de pretexto para encobrir muitos delitos [...]
8. As imagens dirigentes são imaculadas [...]
9. Os inimigos são inferiores [...]
10. A inferioridade pode estender-se [...]
11. As vítimas não devem ser colocadas em situação de vulnerabilidade, porque os vícios favorecem a ação do Satã [...]
12. É uma regra inveterada que o poder punitivo descontrolado quer um mundo regular e cinza, monótono, que possa controlar sem problemas: tudo aquilo que sai do costumeiro é suspeito [...]
13. Os inquisidores negam os danos colaterais, afirmando que não há terceiros inocentes, e sim que o castigo é sempre merecido, ainda que se baseiem num dogma: *por alguma coisa será* [...]
14. A pureza garante a perfeita percepção dos fatos [...]
15. Os inquisidores não admitem erros, quem é condenado é culpado e a condenação é prova suficiente [...]
16. Os inquisidores se eximem de toda ética frente ao infrator: podem prometer de tudo e depois não cumpri-lo [...]
17. Os inquisidores são imunes ao mal que combatem [...]
18. O mal tende a prolongar-se [...]
19. Todas as

emergências posteriores exploraram e aprofundaram os preconceitos [...] 20. Toda emergência cuida para que a clientela não termine, porque se esgota seu poder punitivo perde sentido [...].

Ao longo de sua obra, o autor demonstra que o conteúdo dessa estrutura se refaz constantemente. O mesmo, portanto, vai ocorrer com a ascensão da burguesia ao poder. A partir da difusão de uma nova ideologia pautada pelo individualismo, aquela vai exigir que um novo grupo assumisse a formulação do conteúdo do discurso punitivo – que antes estava nas mãos dos inquisidores – de acordo com seus interesses econômicos e políticos (ZAFFARONI, 2013).

A revolução industrial, por exemplo, traz consequências, como a formação de um exército industrial de reserva, possibilitando a utilização das prisões como recurso para readaptação dos comportamentos aos valores da sociedade moderna, os quais estavam respaldados no trabalho como condição de liberdade. Ressalta-se que, “embora, no início do século XVI, a pena privativa de liberdade tenha sido um subterfúgio para garantir mão de obra industrial em momentos de escassez, a justificativa política que se destacava era justamente o caráter reformador característico da prisão” (PASTANA, 2012, p. 534).

Num estágio mais avançado das forças produtivas, esse exército industrial de reserva passa a ter uma nova funcionalidade, ele mesmo já era suficiente para disciplinar os trabalhadores às condições de produção. Na verdade, “a nova situação de competição de mercado transformou o trabalho dos presos em ameaça aos trabalhadores livres e aos empresários” (BATISTA, 2003, p. 46).

Nesse processo, será em meados do século XVIII, que um grupo de filósofos e juristas iniciam os passos para construção do discurso penal para a classe burguesa, a qual vinha expandindo os seus domínios. Para essa classe, era necessário se distanciar das mistificações do discurso anterior buscando uma racionalidade a ser expressa em novos códigos. “Desse modo, procurava-se dar clareza e que todos soubessem, com base na lei prévia, o que era e o que não era proibido, subtraindo-o da arbitrariedade dos juízes” (ZAFFARONI, 2013, p. 60). Também foram mudanças desse período, a publicização dos julgamentos e a centralização das penas na condição de privação da liberdade (ZAFFARONI, 2013).

Entretanto, será em meados do século XIX que a burguesia alcançará o poder político e passará a dar um novo tom ao discurso punitivo, visto que a partir desse patamar, já não era

mais necessário contrapor a uma visão de mundo que partia da própria nobreza, responsável por colocar limites à expansão do capital. Seu alvo agora eram os setores populares (ZAFFARONI, 2013).

Havia um cenário de grandes mobilizações sociais, como se registra na Primavera dos Povos em 1848 e na Comuna de Paris em 1871, que exigiam da classe burguesa “[...] algo muito mais concreto e de menor nível de elaboração, e também mais de acordo com a cultura do momento” (ZAFFARONI, 2013, p.74). Nesse sentido, “o instrumento com que os incômodos nas cidades eram controlados era a polícia, instituição relativamente nova no continente europeu, ainda que tão nova fora, porque era a mesma força de ocupação territorial usada para colonizar” (Ibidem, p. 75).

Soma-se à ação coercitiva, a introdução da medicina para explicação dos crimes, expressando uma combinação entre o discurso biologista e o poder policial. Articulação que vai se prolongar até o final da II Guerra Mundial (ZAFFARONI, 2013).

Essas estratégias da burguesia, então, demonstravam que estava restaurado o novo conteúdo do discurso penal. Assim, tendo por base o positivismo,

[...] a criminologia substituiu a demonologia e explicava a “etiologia” do crime; o direito penal mostrava os seus “sintomas” ou “manifestações” da mesma forma que as antigas “bruxarias”; o direito processual explicava a forma de persegui-lo sem muitas travas à atuação policial (inclusive sem delito); a pena neutralizava a periculosidade (sem menção da culpabilidade) e a criminalística permitia reconhecer as marcas do mal (os caracteres do “criminoso nato”) (ZAFFARONNI, 2013, p. 93).

A inclusão do reconhecimento das “marcas do mal” do criminoso como característica desse discurso seria expressão, segundo Zaffaroni (2013), de um viés racista. Além disso, ele era utilizado para justificar práticas de genocídios em massa, como ocorreu com o a política do nazifascismo contra as raças inferiores. Só ao final da Segunda Guerra Mundial, quando já não se podia negar o sofrimento desses povos e a catástrofe humanitária, que o paradigma sofre alterações, estas marcadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (ZAFFARONI, 2013).

Era necessário, dessa forma, uma mudança do grupo hegemônico do discurso da criminologia, que, então, saía das mãos dos médicos e advogados, e passava para as mãos dos sociólogos,

os quais já vinham trabalhando a questão criminal, principalmente nos Estados Unidos (ZAFFARONI, 2013).

Para Zaffaroni (2013, p. 115),

Pode-se dizer que, daí em diante, começamos a falar sério, embora no início não completamente, porque a criminologia arrastará durante décadas uma falha fundamental: *continuará se perguntando pelo delito e deixará de lado o funcionamento do poder punitivo*. O aparato penal do Estado não entrava no campo de investigação dessa criminologia. Embora não o legitimasse ativamente, o fazia por omissão: se não pergunto por algo é porque creio que funciona bem.

Ainda segundo o autor, essa omissão em relação ao estudo do funcionamento do poder punitivo, e, em especial do papel do Estado nesse processo, permaneceu até as décadas de 1960 e 1970, mas essa condição não impediu o surgimento de novas correntes para o estudo da sociologia criminológica. Assim, destacam-se as seguintes correntes: a desorganização social, a associação diferencial, o controle, a tensão e o conflito (ZAFFARONI, 2013).

Brevemente, pode-se apontar que a primeira corrente, a desorganização social, centra-se no estudo na sociologia urbana, tendo em vista os impactos do desenvolvimento econômico na estruturação das cidades, contudo, para Zaffaroni (2013), esta corrente estava presa às questões que perpassavam nos espaços ocupados pelos pobres, não dando conta de compreender a dinâmica de grandes concentrações urbanas atuais. Em relação à associação diferencial, ou organização diferente, essa era uma corrente que partia da ideia que “[...] o delito é uma conduta aprendida e que se reproduz, como qualquer ensinamento, por efeito de contatos com definições favoráveis e da aprendizagem de métodos” (Ibidem, p. 122). Já a chamada teoria do controle, tinha como desafio compreender a diferença de aprendizado dessa conduta em cada indivíduo, centrando sua análise na família e na escola.

Em relação às teorias da tensão e do conflito, Zaffaroni (2013) destaca que elas travam não somente uma disputa pela etiologia social do conflito, mas também uma disputa do conceito de sociedade. A primeira a entende como um sistema onde as tensões são provocadas, a segunda como um conjunto de grupos em conflito que estabelecem regras para resolvê-los. O grande objetivo da teoria da tensão seria o equilíbrio desse sistema, assim, a repressão seria necessária a aquele. Já os conflitivistas, que tiveram como antecedente a produção teórica de Marx, aproximaram-se de certa crítica ao poder punitivo a partir do entendimento da condição de vida da classe trabalhadora.



O novo posicionamento da criminologia a partir da incorporação da sociologia colocava em evidência a necessidade de direcionar a crítica ao poder punitivo, levando em consideração sua estrutura e seu funcionamento. Até aquele momento, Zaffaroni (2013) destaca a ausência de estudos que se dedicassem, por exemplo, à análise do sistema penal em particular. O autor expõe que esse movimento tem como resultado a mudança de paradigma nos anos de 1960, a qual interfere na própria nomenclatura da criminologia, que passa a ser chamada de criminologia crítica ou criminologia da reação social.

Dentro da linha de construção do novo paradigma, destacam-se duas vertentes de análise, a liberal e a radical. Conforme a crítica de Zaffaroni (2013), a primeira estaria num nível de compreensão deslocado das dimensões do poder punitivo, ou seja, do poder social, econômico, político e cultural, enquanto estas seriam preocupações da vertente radical. Seriam influências da corrente liberal, a psicologia social e a fenomenologia, enquanto na corrente radical essas influências viriam do contato com pressupostos de mudanças e transformação social resultantes do contato com a teoria marxista.

Entretanto, traçar essas características e diferenças não seria, para Zaffaroni (2013, p. 136), o ponto fundamental diante do fenômeno de “[...] reconstrução brutal do Estado Policial [...]”, que se intensifica nos anos de 1970. Fato que vem contribuindo para o amadurecimento da análise da criminologia crítica, sendo um impulso para “[...] superar a crítica com mais crítica” (Ibidem, p. 157).

Até aquele período, a crítica dos criminólogos voltava-se aos países capitalistas centrais, os quais vivenciavam um modelo de Estado que proporcionava a expansão dos direitos sociais, e ao mesmo tempo estimulava a promoção de uma “cultura do consumo”. Assim, cabe ressaltar que essa realidade e a análise que a acompanha, não contemplava o cenário latino-americano, “[...] pois no nosso lado montava-se um poder punitivo que só buscava conter os excluídos. Eram impostos a nós *Estados policiais* com ditaduras ou com políticos corruptos” (ZAFFARONI, 2013, p. 157). Enquanto isso, naquelas sociedades se pensava na ideia de ressocialização e, até mesmo, no fim das prisões, como nos apresenta Garland (2014).

Contudo, retoma-se a advertência de Zaffaroni (2013), no que condiz à reconstrução do Estado policial nos anos de 1970 em países capitalistas centrais, o qual propaga a exaltação do mercado, uma visão de Estado ineficiente e uma lógica oculta do racismo, enfim, propaga-se o projeto neoliberal.

Logo, a combinação desses ideais na prática significou

O brutal assalto do sistema penal dos Estados Unidos, a exclusão definitiva do criminalizado e de sua família, a pena desproporcional pela menor infração, de acordo com a *tolerância zero* do demagogo [prefeito] municipal de Nova York [...] [Assim, estas] não são mais que um terrorismo de Estado contra os pobres, um modelo neonazista em marcha (ZAFFARONI, 2013, p. 158).

Chega-se a um nível de controle social em que este é exercido sem nenhuma “prudência” ou “encobrimento”, estimula-se, por exemplo, o enfrentamento violento entre os grupos sociais semelhantes com o objetivo de “[...] fazer com que os pobres se matem entre si [...]” (ZAFFARONI, 2013, p. 159). Nesse momento, as práticas de controle social que passam a imperar nos países do norte capitalista passam a se aproximar de algumas características desse controle aplicado nos países considerados subdesenvolvidos, permitindo o compartilhamento de elementos críticos para análise dos fenômenos não só criminais, mas também políticos, sociais e culturais (Ibidem).

Para a criminologia crítica, esse processo impactou na formação de vários olhares sobre a questão do Estado policial e, em especial, para a necessidade de inserir novos elementos de discussão. Nesse sentido, cita-se o olhar da vitimização, a ideia do pânico moral, a análise do renascimento do spencerianismo e a multidisciplinaridade (ZAFFARONI, 2013).

Em relação ao olhar da vitimização ele é voltado para o exercício do poder punitivo, as suas vítimas e a seleção destas, e visa aproximar-se ao dano real causado pelo delito. O pânico moral se refere à redundância que se faz do medo ao delito, como se não houvesse outros perigos mais graves em curso (ZAFFARONI, 2013).

Outra direção da criminologia se dedica ao renascimento do spencerianismo e do Estado policial, movimento que se denomina de *neopunitivismo*, o qual se expressa, principalmente, na configuração do sistema penal norte-americano posto como referência mundial. Nessa direção estão os estudos de David Garland, Loïc Wacquant e Jonathan Simon (ZAFFARONI, 2013).

A última linha de estudos destacada por Zaffaroni (2013), a multidisciplinaridade, é responsável por trabalhar a questão da relação entre as diversas disciplinas, objetivando compreender as visões diferentes da conduta humana.

Vê-se, desta forma, que “esse mero enunciado prova que nada é mais falso do que afirmar que a crítica desapareceu, quando está claro que ela só se diversificou para se aprofundar [...]” (ZAFFARONI, 2013, p. 162).

Entretanto, há entre essas vertentes, uma criminologia que sempre existiu e se coloca como responsável por nutrir o senso comum com uma visão de mundo pertencente à classe dominante, mas que se difunde entre todos os espaços da vida social com a finalidade de alcançar a conformidade, a adequação de todos os grupos sociais aos seus pressupostos. Esta vertente se refere à criminologia midiática, a qual para alcançar a finalidade que lhe é posta, preserva em sua essência preconceitos, desinformação, crenças e o mais importante, preserva uma suposta *causalidade mágica* (ZAFFARONI, 2013).

Essa *causalidade mágica* é responsável por instituir um grupo a ser constantemente alvo das práticas criminais, os chamados *bodes expiatórios*, isso porque tal grupo passa a ser visto como “detentores de todo mal” devendo, portanto, estar separado da sociedade, das pessoas “decentes”. A criminologia midiática tem sido utilizada para justificar a ação sem limites dos órgãos de segurança pública sobre esses grupos, pois crê-se, supostamente, que eles são os únicos causadores dos medos, das ameaças, das aflições vividas na sociedade (ZAFFARONI, 2013).

O grande artifício da criminologia midiática em nosso tempo está no uso da televisão como meio de propagação dessa *causalidade mágica*, dos estereótipos elaborados que vêm incidindo, principalmente, sobre os jovens pobres. Nela também são apresentados os “[...] delitos mais carregados de perversidade ou violência gratuita; os outros são minimizados ou apresentados de modo diferente [...]” (ZAFFARONI, 2013, p. 197). No caso, ganha destaque a violência do roubo e, como consequência, o conceito de segurança passa a ser restrito a este, pois outras causas da criminalidade são muitas vezes ignoradas, contribuindo para uma análise e também para uma política reducionista (ZAFFARONI, 2013).

Como veremos mais detalhadamente adiante, essas são tendências do chamado neopunitivismo propagado pelo projeto neoliberal. Aquelas têm como alvo principal criminalizar os grupos sociais que vivem nos guetos e penaliza-los sem levar em conta a gravidade das infrações. Assim, como mecanismo de controle/eliminação desses grupos, Zaffaroni (2013) aponta o discurso de higiene social, que teria o sistema penal como local de depósito dos dejetos sociais.

Como consequência desse processo vê-se um clamor por respostas à insegurança, que revela discursos impulsionadores da vingança como, por exemplo, o discurso da fragilidade da punição posta pelos códigos penais.

Ganha destaque nesse processo a privatização da segurança, pois “[...] ela minimiza a seletividade da vitimização, converte-nos a todos nós em *consumidores da indústria da segurança* e em pacíficas ovelhas que não só nos submetemos às vexações do *controle*, como inclusive as reclamamos e nos enchemos de aparatos controladores” (ZAFFARONI, 2013, p. 202).

Logo, um duplo controle é estabelecido, tanto entre o “grupo violento”, quanto entre os cidadãos “decentes”. Entretanto Zaffaroni (2013) nos alerta que, para essa criminologia não importa um controle adequado do grupo, como já dissemos, esse são detritos da sociedade que serão depositados no sistema penal. Na verdade, o crucial é controlar o medo, a angústia social e não deixar que sejam evidenciados outros riscos presentes na sociedade, como os riscos provocados pela insegurança social.

Outra forma de legitimar o poder dessa criminologia pode ser constatada pelos espetáculos promovidos a partir dos fatos violentos, do sensacionalismo que empregam à figura da vítima e da condenação dos atores de violência como psicopatas, como “bandidos por natureza”, independentemente do grau do crime que cometeram.

No campo da política, seu discurso de “causalidade mágica” tem influenciado a construção de campos de atuação para a segurança pública. Essa influência se dá num nível tão elevado que, muitas vezes, esta é a única criminologia que os políticos conhecem (ZAFFARONI, 2013).

Assim,

Os *políticos desorientados* costumam acreditar que fazendo concessões à criminologia midiática conterão seus golpes e, quando se dão conta de que isso não a detém e sim a potencializa, sua desorientação aumenta. Eles ignoram que a criminologia midiática não tem limites, vai num *crescendo* infinito e acaba reclamando o inadmissível: pena de morte, expulsão de todos os imigrantes, demolição dos bairros precários, deslocamentos de população, castração dos violadores, legalização da tortura, redução da obra pública de construção das prisões, supressão de todas as garantias penais e processuais, destituição dos juízes etc. (ZAFFARONI, 2013, p. 214).

Por traz desse jogo político, a criminologia midiática representa os interesses da classe dominante, tendo a grande tarefa de afastar qualquer perspectiva/ação de mudança das

relações de poder com o Estado, inclusive a aproximação ou atendimento dos interesses dos grupos sociais subalternos (ZAFFARONI, 2013).

Como veremos, os investimentos do Estado são deslocados das áreas sociais sob a justificativa do alto gasto público diante da crise fiscal que aquele passava. Contudo, o fluxo desses investimentos passa a ser deslocados para a área da segurança, comprovando que

a dimensão econômica do aparato penal não é compatível com a necessidade de controlar o gasto público, pois emprega a cifra sideral de 200 bilhões de dólares anuais [...] O público, porém, reclama cada vez mais repressão por conta de uma criminologia midiática que não é fácil deter, porque responde a demasiados interesses gerados por ela mesma, como são todas as *indústrias da segurança*, sem contar que é muito difícil desviar para outras atividades a imensa mão de obra ocupada nesses serviços, que somam quase 3.000.000 de pessoas (ZAFFARONI, 2013, p. 215).

Dessa forma a criminologia midiática avança, justificando o aprisionamento de milhões de pessoas que não praticaram crimes graves, que não foram condenadas e que, se quer, cometeram algum delito. A partir dessa consideração, Zaffaroni (2013, p. 216) chega a questionar: “alguém poderá acreditar seriamente que pode haver mais de dois milhões de pessoas em um país dispostas a passar ao ato do homicídio?”.

Para alcançar esse feito, a criminologia deve passar credibilidade, e, assim faz, com a convocação de especialistas, os responsáveis por conferir a ela um grau de cientificidade. Nos países do sul, esses especialistas tem um alto nível de conhecimento e costumam estar vinculados ao sistema penal, contudo, são envolvidos pela criminologia midiática em questões que exigiriam grandes pesquisas, ou até mesmo que fossem criminólogos. Pelo desconhecimento de aspectos mais profundos, que estão além do seu processo de trabalho no sistema penal, surge um o processo de retroalimentação, isto é, eles acabam por reafirmar o senso comum alimentado pela criminologia midiática. Já nos países do norte, há um grupo de especialistas que representam uma posição política e são responsáveis por criar as ideologias que circulam nessa criminologia. Estes são os chamados *think-tank* (ZAFFARONI, 2013).

A tarefa da criminologia diante desse panorama social não é simples. Ela envolve desafios que vão além de seu campo, e, por isso, requer uma mudança a partir de toda humanidade. Isso porque, a própria prevenção dos crimes exige o entendimento de duas dimensões: a que está ligada às condições sociais, e também às ações da segurança pública do sistema de justiça. “Porém, enquanto isso, e como criminólogos, temos algumas tarefas para casa: a princípio, chamar a atenção sobre a necessidade de preservar os espaços de liberdade social

necessários para a dinâmica social, isto é, para a mudança que permita essa sociedade melhor” (ZAFFARONI, 2013, p. 256).

Pelo exposto, vê-se que Zaffaroni (2013) em sua obra, dedica-se a demonstrar a trajetória da criminologia buscando elucidar os elementos do poder punitivo que propiciam a verticalização e hierarquização social. A estratégia histórica de sua eficácia política perpassa pela seletividade de um grupo a ser apresentado à sociedade como detentor da maldade social e utilizando justificativas supostamente racionais, aponta que tudo é válido para neutralizar e até mesmo eliminar aquele grupo.

O discurso da emergência responsável por difundir esse sentimento de que estaria em xeque a existência da humanidade, chega ao ponto de dissolver as diferenças entre o poder punitivo e a coerção direta administrativa. Hoje, essa

A política criminal que se espraia pelo mundo, inspirada no chamado neopunitivismo das administrações republicanas dos Estados Unidos e promovida pela criminologia midiática, oculta o fato conhecido de que o poder punitivo sem contenção passa de canalizador a executor da própria vingança e, portanto, executor do aniquilamento da vítima expiatória (ZAFFARONI, 2013, p. 261).

A saída apontada por Zaffaroni (2013, p. 261) na tentativa de contrapor essa tendência estaria na realização do sentido inverso desse modelo de punição. Isto “[...] consistiria em esgotar as possibilidades dos modelos de solução efetiva de conflitos (como os reparadores, restitutivos, terapêuticos e conciliadores, entre outros), limitando a aplicação do modelo punitivo aos poucos casos que seja absolutamente necessário [...]”.

Buscando adentrar no contexto em que se inserem o desenvolvimento das tendências da política criminal e do discurso punitivo que perpassam na sociedade contemporânea, faz-se necessário apresentar quais os traços do poder punitivo que se transformaram nas décadas recentes, pois como vimos com Zaffaroni (2013), há uma estrutura desse poder que se mantém, enquanto seu conteúdo é modificado no processo histórico.

Esse processo de transição se localiza, segundo Wacquant (2007) e Garland (2014), nas décadas de 1960 a 1990 nos países capitalistas centrais. Estas décadas envolvem tanto a efetivação do Estado de Bem Estar Social nesses países, como também seu desmantelamento, e, por sucessão, expressa a ampliação do neoliberalismo como recurso de renovação e manutenção de novas ideologias e do poder da classe dominante.

## 2.2 O Estado Providência dá lugar ao Estado Punitivo

Para compreender esse processo, primeiramente é necessário apresentar o significado desse modelo de Estado. De forma geral, ele representou o momento de consolidação e ampliação dos sistemas de proteção social no período do segundo pós-guerra em alguns países da Europa Ocidental. Assim, ele incluía a garantia de alguns direitos sociais materializados por meio de bens e serviços sociais organizados, coerentes, que abrangiam diversos campos, tais como, o campo da saúde, educação, emprego, previdência, entre outros (BOSCHETTI, 2012)<sup>11</sup>.

Para Mishra (1995), apesar desse modelo de Estado efetivar a ampliação das políticas sociais, esses elementos não se confundem. O seu significado também estaria para além da concepção positivista, que utiliza o termo para considerar os níveis de despesa social, e da concepção socialdemocrata, que o aborda a partir de certas características variáveis. Assim, para o autor, “a ‘política social’ parece-me, é um conceito genérico, enquanto o Estado-Providência tem uma conotação histórica (pós-guerra) e normativa (‘institucional’) bastante específica, que não podemos ignorar” (MISHRA, 1995, p. 113).

Portanto, embora não tenham o mesmo significado e expressão real, não se pode desconsiderar que o Estado Providência compõe-se pelas políticas sociais e condiz ao momento de sua expansão. Do mesmo modo, ele se realiza sob a ordem burguesa, e assim, desenvolve-se a partir dos condicionantes do modo de produção capitalista, assumindo funções consideradas por Faleiros (2000), como ideológicas, de contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro, de valorização e validação da força de trabalho, de reprodução dinâmica das desigualdades e de manutenção da ordem social.

Logo, essa consideração vem alertar que as análises devem interpretar o movimento concreto dessas funções, pois não são elas estáticas e nem desarticuladas, e sim, reflexos da correlação de forças entre as classes sociais fundamentais para terem no Estado suas demandas

---

<sup>11</sup> As configurações desses sistemas vão assumir características particulares em cada nação, o que permite a utilização de um leque de conceitos, equivocada e comumente considerados sinônimos, como é o caso das expressões seguridade social, *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social e Estado Providência Para uma maior compreensão dessas diferenças, consultar Boschetti, 2003.

atendidas. Como se afirmou, a menção ao contexto é, assim, crucial, principalmente para entendermos o porquê da construção do Estado Providência e de sua transformação em um Estado Punitivo.

Tendo em vista o seu significado, cabe abordar a sua realização. Desse modo, brevemente, destaca-se que os sistemas de proteção social, os quais surgem ainda no contexto da Revolução Industrial, somente vão se configurar efetivamente na etapa de desenvolvimento do capital imperialista ou monopolista, no período pós Segunda Guerra Mundial. Apesar de suas características se constituírem a partir das singularidades dos países, de forma geral, eles se colocam como funcionais ao capital diante das novas condições para ampliação dos lucros e dos efeitos das crises, principalmente, aos efeitos da crise de 1929, que evidenciou os limites dos pressupostos “liberais conservadores” no que concerne ao papel do Estado.

A retomada dos lucros no estágio monopolista foi diretamente possibilitada pela refuncionalidade do Estado, o qual passa a atuar direta e indiretamente sobre os processos de produção, de acumulação e de reprodução da força de trabalho através de medidas que desoneravam o valor de sua reprodução, estimulando a utilização da mais-valia relativa.

Podem-se destacar como articuladores desse processo tanto o suporte teórico dado por John Maynard Keynes (1883-1946), que procurava superar o paradigma “liberal conservador”, sem abandonar os princípios de liberdade individual e de economia de mercado do capitalismo, quanto o regime de produção fordista voltado para produção em massa e para regulamentação das relações de produção por meio de acordos coletivos. Estes são considerados os pilares da acumulação acelerada de capital no pós-1945, que impulsionam a reconfiguração do Estado, que passa a ter legitimidade para intervir em alguns setores do mercado (FALEIROS, 2000).

Entretanto, a adoção de medidas econômicas, sociais, fiscais, creditícias e de gastos também reflete os limites políticos de hegemonia do capital à época, visto que o nível de organização e combatividade do movimento operário e a Revolução de Outubro de 1917, instituindo o primeiro Estado Proletário, impulsionavam a intervenção do Estado na relação entre capital/trabalho, de forma a atender tanto os objetivos do capital em evitar o contágio com os ideais socialistas, quanto aos objetivos dos trabalhadores por meio da melhoria efetiva das condições de vida (FALEIROS, 2000).



Busca-se, assim, a harmonia social através da mascarada combinação entre acumulação e níveis de igualdade. O Estado é apresentado como neutro, mas na prática assume a tendência em “[...] esvaziar as lutas de classes e controlar os movimentos sociais, concedendo certos mínimos históricos exigidos pelas classes subalternas depois de muita pressão por parte dessas últimas, o que mostra seu compromisso com as classes dominantes” (FALEIROS, 2000, p. 27).

A intervenção do Estado, então, para garantir o equilíbrio econômico por meio da elevação de demandas efetivas utilizando-se da política de “pleno” emprego e do aumento da renda, favoreceu a “monopolização do bem-estar” pela lógica do consumo, a qual era reforçada pela própria mídia (FALEIROS, 2000).

Netto e Braz (2008) clarificam os entraves desse processo pela seguinte análise:

Todas essas funções estatais estão a serviço dos monopólios; porém, elas conferem ao Estado comandado pelo monopólio um alto grau de legitimação. E isso porque, *num marco democrático, para servir ao monopólio, o Estado deve incorporar outros interesses sociais; ele não pode ser, simplesmente, um instrumento de coerção – deve desenvolver mecanismos de coesão social* (p. 205, grifos dos autores).

Nesse sentido, o período referido também demarca um novo modelo de controle criminal que compartilha dos elementos trazidos pelo Estado de Bem Estar Social e da democracia social, que no campo criminal se denomina de Estado Penal Previdenciário e se desenvolve acompanhado por um programa correccionalista.

Consolidada na década de 1970 em países como Estados Unidos e Grã-Bretanha, o controle correccionalista do crime tinha como norte a ideia que “[...] medidas penais devem, sempre que possível, se materializar mais em intervenções reabilitadoras do que na punição retributiva [...]” (GARLAND, 2014, p. 104). A partir desse princípio desenvolveram-se uma série de práticas que o expressavam, são elas: a condenação a penas indeterminadas, liberdade antecipada e vigiada, criação de varas de criança e adolescentes, uso da investigação social e de relatórios psiquiátricos, individualização do tratamento, pesquisa criminológica, trabalho com os condenados e suas famílias, preferência pelo regime de custódia especializado, entre outras (Ibidem).

Deste modo, vê-se a presença de objetivos tanto penais, quanto previdenciários, e nessa combinação ganha destaque o papel dos especialistas. Parte-se do pressuposto que agora, “[...]”

*não há tratamento sem diagnóstico e não há pena sem aconselhamento especializado*” (GARLAND, 2014, p. 106, grifo do autor).

Havia um clima de confiança na ação e nas propostas desses profissionais especializados, os quais se distanciavam do julgamento criminal e se aproximavam de análises que demonstravam a importância da (re)configuração das políticas públicas e das instituições estatais, envolvendo, assim, novos compromissos sociais, políticos, culturais como também a modernização da justiça criminal através dessa visão (GARLAND, 2014).

A relação entre esses elementos propicia o chamado previdenciarismo penal, o qual se desenvolveu, segundo Garland (2014, p. 110), sobre dois axiomas fundamentais. O primeiro vem como consequência da redução das taxas de criminalidade em curso desde o final do século XIX, fato que contribui para defesa da ideia que “[...] *a reforma social juntamente com a prosperidade econômica acabariam por reduzir a frequência do crime*”. O segundo axioma envolve a racionalização do processo de punição no Estado, assim, ele seria “[...] *responsável por cuidar dos criminosos, bem como por sua punição e seu controle*”.

A partir desses axiomas, vê-se que ainda prevalecem, mas de forma encoberta, estratégias que se fundamentam no papel do Estado para manutenção da harmonia social, um harmonia que é instituída tendo por base uma sociedade dividida em classes sociais. Entretanto, deve-se ater ao fato de que nesse período a classe trabalhadora, representada pelos sociais democratas, aceitava a promoção de reformas sociais como requisito para melhoria da sua condição de vida e alcance da segurança social.

As formas pelas quais os Estado passa a enfrentar o problema da insegurança civil, que se dá principalmente pelo estabelecimento de uma rede de serviços especializados para intermediar os problemas de controle social e aos ideais de reabilitação, vão refletir essa nova articulação, esse suposto “acordo” entre capital X trabalho. Assim, ele passa a atuar como “[...] *um agente da reforma assim como da repressão, do cuidado assim como do controle, do bem-estar assim como da punição*. A justiça criminal no emergente Estado de bem-estar não era mais – ou pelo menos não era apenas – a relação entre o Leviatã e o súdito rebelde” (GARLAND, 2014, p. 110).

Apesar da ampliação do leque de entendimento das causas do crime, “[...] o previdenciarismo penal se voltava aos problemas do desajustamento individual, altamente concentrados nos

setores mais pobres da população, e que eram por ele atribuídos à pobreza, à socialização deficiente e à privação social” (GARLAND, 2014, p. 119). Logo, essencialmente essas características revelam certa continuidade do pensamento racionalista tradicional, da influência do positivismo nos discursos do poder punitivo, como aqui se viu com Zaffaroni (2013).

Além desses limites, Garland (2014) aponta que esse ideal de reabilitação não avançava em sua prática, pois as decisões institucionais da justiça criminal se sobrepunham, visto que nesse campo institucional estavam centrados os recursos estatais e a disputa por interesses políticos.

Estes fatores de restrição do “ideal da reabilitação” contribuíram para um clima de frustração entre os especialistas. Assim, os limites do “ideal reabilitador” permitiram ao autor argumentar que a criminologia correcionalista à época deve ser considerada modernista, mais em seus valores e compromissos, do que pela prática que ela instituiu (GARLAND, 2014).

Todo esse processo, como vem se afirmando, estava baseado numa nova configuração do Estado como intervencionista, da confiança nesta instituição, na relação entre classes e na ampliação das políticas sociais. Não se pode negar que esse cenário propiciou o reconhecimento da importância de se incluir a análise de novos condicionantes para o enfrentamento dos problemas de insegurança social e civil e também para formação e atuação sobre essas questões de uma equipe especializada e profissionalizada. Entretanto, essas possibilidades de avanços estiveram limitadas pela correlação de forças presentes no Estado, em que nesse movimento predominaram interesses institucionais e políticos, mas também pela manutenção de resquícios do conteúdo punitivo positivista, significando a preservação de alguns preconceitos.

Esses limites estão relacionados, portanto, ao próprio contexto histórico em que o crime passava a

[...] ser visto não como uma ameaça à ordem social, mas como uma relíquia renitente de privações passadas. As agências penais-previdenciárias podiam contribuir para aliviar este problema, através da ajuda e do tratamento aos desafortunados indivíduos e famílias problemáticas, que foram deixados para trás pela maré de prosperidade e de progresso social (GARLAND, 2014, p. 123).

As condições, então, que definiram o modelo de Estado de Bem Estar social influenciaram diretamente na construção, concomitante, de um Estado penal-previdenciário. Os pressupostos de inclusão, o controle social exercido pelas famílias, escolas, comunidades, a

elevação dos padrões de vida, do consumo e a expansão da classe média, o apoio das elites políticas e sociais, a credibilidade nas instituições de justiça criminal e ausência de oposição a essa política, são traços marcantes do período, mas que entram em xeque a partir de meados da década de 1970 (GARLAND, 2014).

Deve-se considerar que a condição de insuficiência desses elementos está determinada pela própria estruturação e contradições do modo de produção capitalista, que a partir daquele período se acentuaram no nível máximo e se estenderam à escala mundial, revertendo as conquistas sociais do período e instaurando a terceira fase do estágio imperialista, o capitalismo contemporâneo (NETTO; BRAZ, 2008).

Assim, especificamente, a crise do chamado modernismo penal se inicia com uma série de ataques às suas premissas e chega a afetar a confiabilidade das instituições estatais de justiça, e, como consequência terá a ruptura de sua trajetória (GARLAND, 2014).

Com o objetivo de trazer à tona as falhas do modelo até então empregada, o Partido Trabalhista norte-americano publicou um relatório, em 1971, expondo o uso do encarceramento discriminatório, tendo como grupos alvos os negros, os jovens, os pobres e as minorias sociais. Segundo Garland (2014), na verdade, tratava-se de uma crítica num sentido mais amplo, envolvendo as próprias ideologias reabilitadoras e individualizantes, que como vimos, estava impregnada por preconceitos. Além disso, essa crítica continha

[...] uma profunda desconfiança do poder estatal; um profundo cinismo quanto às motivações profissionais; a insistência em que o tratamento não devia estar vinculado à pena; a preocupação pela “autodeterminação” e pelo “fortalecimento” dos pobres e das minorias que compunham a clientela das instituições penais-previdenciárias [...] (GARLAND, 2014, p. 148).

Esse movimento reformista foi reforçado pela adesão de diversos grupos de especialistas e acompanhado pela divulgação de vários estudos que comprovavam a ineficiência da reabilitação, os quais começam a ser abandonados pelas autoridades do sistema prisional (GARLAND, 2014).

Contudo, nesse percurso de desconstrução, de denuncia dos ideais correccionalista, percebe-se a abertura para práticas contrárias aos objetivos dos críticos. Nesse sentido, constatou-se que “[...] a desilusão com o potencial reformador da prisão preparou terreno para uma visão bem

diferente do encarceramento, que enfatizava sua efetividade enquanto instrumento padrão de punição e neutralização, através das penas de longa duração” (GARLAND, 2014, p. 155).

Consustanciou para essa inversão de objetivos, a onda do paradigma do fracasso que estaria embasado, além dos fatores já mencionados, no crescimento das taxas de criminalidade, na descrença do poder de prevenção e punição da polícia e, em especial, na incapacidade da criminologia construir propostas aplicáveis (GARLAND, 2014).

Garland (2014) faz importantes questionamentos acerca dessa “capacidade” da crítica desconstruir todo um arcabouço do modelo penal previdenciário, tendo em vista o fato de o ideal de reabilitação e os dados negativos não serem recentes.

Nesse sentido, o autor alcança outras razões que contribuíram para essa transformação. Acrescenta, portanto, quatro indicativos que compunham esse movimento reacionário. O primeiro sugere que as bases dos fundamentos desse sistema já estavam comprometidas e envolviam outros interesses. O segundo condiz à disseminação da crítica inclusive nos espaços acadêmicos. Já o terceiro se refere à linguagem, à retórica de rejeição a partir de três teses:

*A tese da perversidade.* O correccionalismo produz resultados perversos e não-desejados. [...] *A tese da futilidade.* O correccionalismo sempre falhará. [...] [e] *A tese o risco.* As práticas correccionalistas minam valores fundamentais, como a autonomia moral, os direitos do indivíduo, o devido processo legal e o princípio da legalidade (GARLAND, 2014, p. 168-169, grifo do autor).

Por fim, indica-se a não reação dos defensores daquele modelo e, até mesmo, a incoerência de certas críticas.

Soma-se a esse movimento o apoio de diversos partidos políticos, entre eles, os radicais e conservadores, que, juntamente também se opunham às práticas e ideais penais previdenciários (GARLAND, 2014).

Entretanto, essas considerações permitiram Garland (2014) destacar em sua análise, que para além da desconstrução do modelo correccionalista e da crítica intelectual, há que se considerar nesse processo as condições sociais, políticas e culturais da sociedade, as quais passam a ser intensamente modificadas, como também a limitação de espaços para construção de um novo modelo de controle criminal que se prolonga até os dias atuais.

Logo, cabe compreender quais as novas estratégias do controle criminal, o discurso que as acompanha, tendo em vista não só a desconstrução do modelo previdenciarista penal, mas também do desmantelamento do Estado em sua intervenção para garantia da segurança social.

### **2.3 A nova gestão do controle criminal**

As mudanças destacadas no controle do crime que incidem no cenário contemporâneo desenvolvem-se acompanhadas pelo discurso da emergência, o qual cabe destacar, não é inédito à estruturação da política criminal. Na verdade, segundo Zaffaroni (2013), ele acompanha o desenvolvimento histórico daquela refazendo e também apresentando novos elementos à sua composição.

Nesse sentido, é fundamental trazer à tona as análises de Wacquant (2007), em interlocução com outros autores, referentes à elucidação desses discursos e as tendências que justificam no cenário atual. Assim, o autor já nos adverte antecipadamente, que o grande objetivo da gestão da segurança tem sido fazer dela um espetáculo, ou em seus termos, um “*tilitante teatro burocrático-midiático*”.

A estruturação do conteúdo desse discurso tem como base o movimento de desmantelamento e crise do chamado Estado Providência, e de ascensão do projeto neoliberal. Este, então, passa a gestar a insegurança (que para nós inclui a insegurança social e civil) na atual dinâmica do capital “[...] por meio da ativação de políticas sociais, judiciárias e penitenciárias zelosas, focadas nas categorias marginais encontradas nas falhas e nos fossos da nova paisagem econômica” (WACQUANT, 2001, p. 13).

Cabe compreendermos, portanto, quais seriam os fundamentos dessas estratégias de controle.

#### **2.3.1 A estrutura da gestão da insegurança no neoliberalismo**

O esgotamento do chamado “anos dourados” do capitalismo fica em evidência no início da década de 1970<sup>12</sup>. A prosperidade econômica que possibilitou a ascensão do consumo das classes e também a ampliação pelo Estado das ações voltadas à expansão dos direitos sociais, entram numa fase de reversão.

Segundo Netto (2012), serão as transformações no “mundo do trabalho” as responsáveis por nortear o perfil do capitalismo contemporâneo. As novas técnicas de produção baseadas no avanço de tecnologias e da ciência, já em curso desde meados daquele século, alcançam êxito nesse período remodelando as relações de trabalho, agora flexibilizadas, as relações comerciais e financeiras, agora desregulamentadas, e o patrimônio estatal, agora privatizado.

Nesse processo, o incremento do maquinário tecnocientífico passa a exigir dos trabalhadores um perfil polivalente e multifuncional. O movimento de financeirização do capital traz como consequência uma produção “[...] segmentada, horizontalizada e descentralizada – a ‘fábrica difusa’ –, que é fomentada em vários ramos, propicia[ndo] uma ‘mobilidade’ (ou ‘desterritorialização’) dos pólos produtivos, encadeados agora em lábeis redes supranacionais, passíveis de rápida conversão)” (NETTO, 2012, p. 209).

Assim, aquele trabalhador protegido das inseguranças sociais durante o período do pós-guerra, está agora dependente de contratos trabalhistas precarizados e temporários, representando a ampliação do chamado desemprego estrutural, que demarca, assim, a deteriorização das condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora em nível mundial (NETTO, 2012).

A política criminal acompanha essas mudanças criando e apropriando-se de “novos” mecanismos de controle social. Nesse sentido, Wacquant (2007) elenca três funções das ações da penologia neoliberal destinada a controlar esse processo crescente de dessocialização do trabalho assalariado.

A primeira delas atinge o nível mais baixo da nova estrutura de classes, e se volta à promoção do encarceramento, tendo como objetivo “[...] neutralizar e estocar fisicamente as frações

---

<sup>12</sup> São apontadas como causa da crise econômica nesse período: o choque do petróleo em 1973, o crescimento da inflação, a pressão dos sindicatos por melhores salários, a diminuição da produção e do consumo, a negatividade da balança de pagamentos do Estado, e os conflitos sociais (entre eles, os movimentos culturais, estudantis e feministas) (NETTO; BRAZ, 2008).

excedentes da classe operária [...]” (WACQUANT, 2007, p. 16). Num nível acima, essa nova tendência utiliza-se da ampliação da rede policial, judiciária e penitenciária do Estado para desempenhar a função de “[...] impor a disciplina do trabalho assalariado dessocializado entre as frações superiores do proletariado e os estratos em declínio e sem segurança da classe média [...]” (Ibidem, p. 17). E por fim,

[...] para a classe superior e a sociedade em seu conjunto, o ativismo incessante e sem freios da instituição penal cumpre a missão simbólica de reafirmar a autoridade do Estado e a vontade reencontrada das elites políticas de satisfazer e impor a fronteira sagrada entre os cidadãos de bem e as categorias desviantes, os pobres “merecedores” e os não “merecedores” [...] (WACQUANT, 2007, p. 17).

Essas funções e as medidas que elas encadeiam, têm sido intensificadas e difundidas pelos continentes atingindo as relações entre as classes no que tange a sua produção/reprodução, no seu reconhecimento/identidade, principalmente, para as classes subalternas, cuja existência tem sido deteriorada. Esse grupo compreende “[...] desde aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, migrantes e refugiados, doentes estigmatizados (recordem-se os aidéticos pobres) até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho (formal e informal)” (NETTO, 2012, p. 210).

Nesse sentido, o neoliberalismo é o grande projeto que articula o conjunto de determinações no estágio atual do capitalismo, voltado para desestruturar o arcabouço político, econômico, social e cultural do período de bem estar. Sua grande estratégia é romper todos os limites sociopolíticos para expansão do capital incidindo, inclusive, nas relações de trabalho, agora movidas pela flexibilização (NETTO; BRAZ, 2008).

Para tanto, ideologias são dissipadas com a finalidade de legitimar as ações desse projeto, que tem como grande alvo o Estado, o qual passa a ser “satanizado” por meio do discurso da ineficácia e da tendência de privatização. Desta forma, ele se reconfigura mantendo encoberto um projeto político a ser disseminado, a partir do exemplo da política penal norte-americana aos demais continentes.

Reconhecendo essa funcionalidade, Wacquant (2007, p. 19) em suas análises “[...] busca iluminar os arranjos discursivos e institucionais que operam para reunir a sanção penal e a supervisão do bem-estar em um único dispositivo para a captura cultural e o controle comportamental das populações marginais”. A questão política é, então, central para o autor, pois é ela que determinará as estratégias para tratar a insegurança por meio da luta pelo poder,



a qual envolve os agentes e as instituições no campo burocrático e revela o debate sobre a concepção da vida em comum.

Afastando-se das particularidades nacionais e institucionais, Wacquant (2007) destaca seis traços comuns das ações postuladas pelo rearranjo neoliberal para a política criminal. O primeiro traço se refere ao *enfrentamento do crime sem considerar suas causas*, ao reduzi-las ao problema de manutenção da ordem. Em seguida, e como consequência do primeiro traço, tem-se o *clamor por novos dispositivos burocráticos e tecnológicos*, que se exemplifica na modernização das instalações penitenciárias. A terceira característica dessas políticas condiz aos *discursos propagados num sentido alarmista exaustivo*, intensamente apoiado pela mídia. Outro traço evoca tanto a *busca pela eficácia, quanto a proclamação do cidadão exemplar como vítima*, consubstanciando a *abordagem gerencial em detrimento da “reabilitação”*, a qual se caracteriza como o quinto traço. Por fim, o *fortalecimento da rede policial, das ações do judiciário e do uso da cadeia penal* são vistos como resultantes invariáveis dos traços anteriores.

A partir das proposições de Garland (2014), afirma-se que essas ações traduzem um novo posicionamento da criminologia, das filosofias penais, dos objetivos penalógicos e do “novo” papel a ser desempenhado pelo Estado, o qual já não era visto como capaz de promover a lei e a ordem e de controlar os índices de criminalidade. Tal afirmação será difundida pelos países ocidentais enfraquecendo as perspectivas de mudanças no campo da segurança pública.

Entretanto, tanto Wacquant (2007), quanto Garland (2014) vão demonstrar que esses traços da política criminal neoliberal, não correspondem a uma intervenção atrelada à análise da evolução da criminalidade a partir dos anos de 1960 nos Estados Unidos e nos países da Europa, mas correspondem ao “[...] *novo olhar que a sociedade dirige às certas perturbações da vida pública [...]*” (WACQUANT, 2007, p. 29). Além disso, a criminalidade não gerava mais espantos, ela passa a ser vista como um fato social normal (GARLAND, 2014).

Não se deve desvincular esse novo olhar da sociedade e também da criminologia, das transformações ocorridas no Estado pelo movimento de crise dos sistemas de proteção social, movimento em que se localizam as substanciais mudanças que se aliam à expansão do setor penal.

Dentre essas mudanças, – a dessocialização do trabalho assalariado, a privatização de bens públicos, a restrição dos direitos sociais – constitui-se um novo modelo de “[...] Estado que se pode chamar de *neo-darwinista*, que se baseia na *competição*, celebra a responsabilidade individual irrestrita e tem como contrapartida a irresponsabilidade coletiva e, portanto, política” (WACQUANT, 2007, p. 31).

As funções da penalogia neoliberal selam esse processo de desmantelamento dos sistemas de proteção social, estabelecendo uma nova relação entre as causas sociais, a criminalidade, a postura individual, a sociologia e o Direito. Indo ao encontro dos ideais neoliberais, as análises sociológicas passam a ser desvalorizadas e a se prender ao nível individual, denunciando a cisão provocada entre aqueles elementos (WACQUANT, 2007).

Há, portanto, um conjunto de elementos que

[...] anuncia[m] a instauração de um *novo governo da insegurança social*, “no sentido amplo de técnicas e procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens” e das mulheres envolvidos na turbulência da desregulamentação econômica e da ajuda social em trampolim para o emprego precário (WACQUANT, 2007, p. 39-40).

Esses elementos denunciam, assim, a restrição das “funções legitimadoras” do Estado, visto a depreciação dos benefícios sociais e dos direitos sociais e diante da tão propagada necessidade de redução dos gastos públicos. No entanto, esta demanda vincula-se à nova organização do capital em monopólios, que concentram um poder superior a muitos Estados nacionais, especialmente aos periféricos, delimitando as suas ações e concentrando os recursos em áreas de interesse (NETTO, 2012).

Nesse sentido, é de suma importância considerar a inferência de Wacquant (2007), quando este atenta para a mudança de caráter do Estado como uma *inovação política*, que se utiliza da repressão para mascarar a reconfiguração das suas responsabilidades. Logo, o Estado penal avança também para as áreas de gestão dos serviços sociais incorporando mecanismos de vigilância e controle comportamental dos beneficiários.

É em direção destes beneficiários, em especial, dos beneficiários dos serviços de assistência social, que se distribui o rigor penal. Esta seletividade “[...] foi posteriormente ampliada pela multiplicação de novas táticas legais de coação e de medidas especiais concebidas e desenvolvidas especificamente para os distritos decadentes das classes pobres, tais como o policiamento para manutenção da ordem [...]” (WACQUANT, 2007, p. 123).

Evidencia-se nesse movimento o curso e o fortalecimento do fenômeno de militarização da vida social, de uma “nova” forma de controle, contudo,

[...] a necessidade por mais controle social não era para todos [...], mas sim uma necessidade mais específica, que mirava grupos particulares e comportamentos particulares. Os ricos podiam continuar a desfrutar das liberdades pessoais e do individualismo moral proporcionado pelas mudanças sociais do pós-guerra – aliás, eles podiam gozar de ainda mais liberdades e escolhas, à medida que a sociedade mergulhava mais na economia de mercado (GARLAND, 2014, p. 217).

O cerne da “nova penologia”, então, atinge diretamente a população pobre e institui uma série de categorias que enquadram seu comportamento de acordo com a política penal, na medida em que se retrai a política de bem estar social. Essa perspectiva atinge, por exemplo, as mães solteiras e pobres que são percebidas como “[...] seres anormais, multilados, suspeitos, que ameaçam a ordem e a moral e a quem, por conseguinte, o Estado deve manter sob tutela severa”. A política de assistência social a essas famílias reforçaria a sua condição de ociosidade e vício (WACQUANT, 2007, p. 150).

Diante dessa proposta ideológica voltada para o controle moral e comportamental dos grupos subalternos, alguns mecanismos legais foram instituídos a fim de reforçar esse enquadramento. Nos Estados Unidos, por exemplo, no governo de Bill Clinton (1993-2001), uma nova legislação revogou o direito à assistência e o substituiu pela obrigação de trabalhar em qualquer tipo de emprego disponível, a cobertura da assistência social estava limitada há apenas cinco anos (WACQUANT, 2007).

De forma geral,

a “reforma” da assistência social prometia comprimir ainda mais o nível dos salários dos trabalhadores desqualificados e contribuir para engrossar ainda mais os batalhões dos “trabalhadores pobres”. Garantia-se, portanto, à economia informal das ruas uma retomada de crescimento, e com ela a da criminalidade e da insegurança, que corroem o tecido da vida cotidiana no gueto (WACQUANT, 2007, p. 168-169).

A análise de Wacquant (2007) complementa-se pelo argumento de Garland (2014, p. 203-204), o qual tem como proposição a defesa que a chegada da pós-modernidade, termo que o autor utiliza em substituição ao neoliberalismo, trouxe condições propícias para o aumento da criminalidade, tendo em vista “[...] os controles situacionais reduzidos, o aumento da população ‘em situação de risco’, a redução da eficácia dos controles sociais e individuais, como consequências das mudanças na ecologia social e nas normas culturais”.

Há, assim, uma vinculação, conforme Wacquant (2007), entre os elementos materiais e simbólicos desse projeto político de promoção do *workfare*, que se expressa na reorganização

[...] das burocracias públicas encarregadas da supervisão das populações dependentes [como também na] [...] produção e [n]a difusão de novas categorias oficiais de percepção e apreciação que fornecem uma linguagem para descrever e justificar as ações dos funcionários do Estado, bem como moldam a subjetividade dos cidadãos (WACQUANT, 2007, p. 184).

O breve exposto permite-nos ratificar a “[...] *articulação entre violência extra-econômica permanente e assistencialismo minimalista*” (NETTO, 2012, p. 221). Trata-se de uma administração da miséria que condiciona a política social a enfrentar apenas a pobreza absoluta, acompanhada de um estado de guerra *permanente* contra os desempregados, trabalhadores informais, emigrantes, entre outros (NETTO, 2012).

### **2.3.2 O fenômeno de criminalidade a partir da década de 1970 nos países capitalistas centrais**

Apresentar os dados e informações acerca das características do fenômeno da criminalidade a partir da década de 1970 nos países capitalistas centrais é fundamental para entender o caráter das mudanças ocorridas na política criminal. Isso porque, essas mudanças visam desfazer os ideais correccionalistas à época.

A mudança dos objetivos da política criminal fica evidente nos dados apontados por Wacquant (2007), os quais demonstram o vertiginoso crescimento do encarceramento nos Estados Unidos. Em 1975 esse quantitativo totalizava 379.393 detentos em todo país e, após 25 anos, chega a registrar o número de 1.931.850 detentos. Segundo ele, o que chama atenção é o fato desse aumento do encarceramento ocorrer num período em que se registra a estagnação e recuo da criminalidade<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Segundo o autor, “a taxa de homicídios nacional se estabilizou entre oito e dez por 100.000 habitantes, de 1975 a 1995, enquanto a frequência dos roubos qualificados oscilou entre 200 e 250 por 100.000, sem demonstrar nenhuma tendência particular ou em outra direção (essas duas causas representam, sozinhas, um quarto da população reclusa nas prisões estaduais). A taxa de vítimas de golpes e ferimentos permaneceu estável durante todo o período, em torno de 30 por 100.000 habitantes, ao passo que a frequência das vias de fato baixou

Para o autor, o que poderia explicar essa contradição seria a

[...] *extensão do recurso do aprisionamento* de uma gama de delitos e crimes de rua que, até então, não acarretava, como condenação, a privação de liberdade, notadamente as infrações menores à legislação relativa aos entorpecentes e os comportamentos qualificados de atentado à ordem pública, e também pelo *contínuo aumento das penas atribuídas* (WACQUANT, 2007, p. 222, grifo do autor).

Assim, o alvo privilegiado eleito pelo sistema de justiça naquele país, dirige-se às pequenas infrações praticadas comumente pelas camadas inferiores do proletariado e do subproletariado negro (WACQUANT, 2007).

Ainda para alcançar a compreensão da elevação rápida e acentuada das taxas de criminalidade no período, deve ser incluída a análise de Garland (2014). Nesse sentido, o autor vai considerar como modificações trazidas pela pós-modernidade, isto é, pelo neoliberalismo, como facilitadoras para prática de crimes: o aumento do consumo de bens no período do pós-guerra, colocando, assim, em circulação uma gama de produtos que passam a ser vislumbrados na prática de furtos; a própria relação de vizinhança que se enfraqueceu pelo fato da extensão da jornada de trabalho, o que dificultava essa relação; o aumento da população jovem masculina, grupo considerado mais propício ao comportamento criminoso; por fim, cabe considerar também o relaxamento dos controles sociais informais promovidos, por exemplo, pelas famílias e pelas escolas, destinados à vigilância dos comportamentos propícios ao crime.

Considerando os elementos que propiciaram a elevação da criminalidade e das taxas de encarceramento, atenta-se para as mudanças operadas nas instituições da justiça criminal. O policiamento, por exemplo, passa a se desenvolver de uma forma muito mais ágil visando o atendimento rápido das demandas (GARLAND, 2014).

Nesse sentido também avança a apropriação dos aparelhos de tecnologia para criação de banco de dados para circulação de informações sobre os criminosos. Independente da

[...] indeterminação jurídica e o viés étnico flagrante que afetam o estabelecimento dessas listas [elas] não impedem que a polícia se baseie nelas para orientar suas patrulhas e suas detenções, e os procuradores de perseguir, com uma severidade redobrada, aqueles que nelas são incluídos (WACQUANT, 2007, p. 236).

---

de 12 para nove por 100.000, seu nível mais baixo em cerca de 30 anos. Quanto aos crimes contra propriedade, eles diminuiram significativamente, visto que o índice acumulado de vitimização por roubos e arrombamento caiu de 550 casos por 100.000 habitantes, em 1975, para menos de 300, 20 anos mais tarde. Depois de 1995, todas as categorias de crimes e delitos tenderam a cair” (WACQUANT, 2007, p. 222).

O recurso tecnológico, judiciário e penal soma-se, então, ao controle dos problemas sociais, inclusive aos problemas de saúde pública, como é o caso do registro dos usuários de drogas. A prisão ganha destaque ao enclausurar, sozinha, as questões de ordem econômica, social, racial e moral (WACQUANT, 2007).

Ressalta-se ainda, o fato de esses dados criminais serem de domínio público, sob a justificativa de um suposto direito de “proteção” contra os criminosos. O desenvolvimento e expansão do fichamento genético incluem-se nessa nova técnica de identificação e vigilância, sob o discurso de inocentar os condenados injustamente (WACQUANT, 2007).

Entretanto, a análise de Wacquant (2007, p. 245) demonstra que, na verdade, esses mecanismos de controle têm o intuito de “[...] recapturar o maior número deles [prisioneiros], submetendo-os a uma vigilância intensa e a uma disciplina minuciosa, sobretudo por intermédio da busca de drogas (que se tornou a principal atividade dos serviços de reinserção na maior parte das jurisdições)”.

Por essas proposições, pode-se afirmar que o crime e os comportamentos do novo grupo caracterizado como *bode expiatório*, – especialmente os negros, latinos e as mães solteiras – passam a ser controlados pela intervenção disciplinar do “Estado Leviatã”. A ele caberia agir injustificavelmente de forma rigorosa em sua punição, tendo em vista a generalização da insegurança e a necessidade de proteger os “cidadãos de bem” (GARLAND, 2014).

O instrumento de controle que ganha destaque a partir dessas tendências é a prisão, a qual “[...] serve, nessa ótica, para isolar e neutralizar categorias desviantes ou perigosas por meio de uma vigilância padronizada e uma gestão estocástica dos riscos, cuja lógica evoca mais a pesquisa operacional ou a retida dos ‘dejetos sociais’ do que do trabalho social” (WACQUANT, 2007, p. 247).

Para além dessa estratégia de controle dos grupos subalternos, destaca-se ainda o recurso do aprisionamento para crescimento do campo econômico nos Estados Unidos, onde o setor carcerário se apresenta como terceiro maior empregador e tem seu orçamento em ascensão desde 1975. Entretanto, se vincularmos esse crescimento ao movimento de redução da cobrança de impostos para as empresas e para classes superiores, afere-se que o orçamento do sistema penitenciário provém, então, da retração de investimentos e das verbas destinadas aos benefícios assistenciais, à saúde e à educação (WACQUANT, 2007).

Para legitimar e mascarar esse reordenamento dos gastos públicos e a nova funcionalidade do aprisionamento, os políticos neoconservadores se utilizam de propostas ideológicas, as quais se resumem em três mitos:

[...] o primeiro pretende que a política penal do país peca por uma condescendência perene; o segundo afirma que a repressão é uma política bem sucedida, ao passo que o Estado se revela congenitamente impotente no domínio social, salvo quando adota a mesma atitude punitiva; o terceiro sustenta que o encarceramento se torna, no final das contas, por seu efeito neutralizante, menos caro do que o somatório dos crimes que evita (WACQUANT, 2007, p. 283).

Wacquant (2007) rebate esses argumentos ao apresentar alguns custos desse sistema. Por exemplo, numa média nacional um detento custa 22 mil dólares por ano ao Estado estadunidense, sem contar com custos de alimentação e cuidados médicos. Essa média para um detento na terceira idade – público que tem crescido devido ao prolongamento das penas – sobe para 75 mil dólares.

Como estratégia para conter esse dispêndio, abriram-se espaços para o retorno das prisões privadas nos Estados Unidos, as quais traziam como vantagens reconhecidas pelo próprio governo, a construção das prisões num menor espaço de tempo, a contratação de funcionários com baixos salários e a realização de um trabalho de vigilância mais efetivo com o uso de tecnologias e técnicas de gestão (WACQUANT, 2007).

O setor da justiça criminal passa, então, a incorporar uma lógica empresarial enfatizando o emprego dos recursos baseados no ideal de eficiência e efetividade e na construção de indicadores de desempenho. Trata-se, portanto, de um processo de privatização e comercialização da justiça, responsável por gerar uma alta lucratividade sobre ações antes custeadas e garantidas pelo Estado (GARLAND, 2014).

O impacto do avanço da privatização se expressa nos dados apresentados por Wacquant (2007), os quais demonstram que num intervalo de 12 anos (1987-1999) o número de vagas prisionais no setor privado saltou de 3.100 para 145.000. Essa comercialização da justiça gerou, assim, uma

[...] competição desenfreada, visando a alugar “leitos” baratos às jurisdições vizinhas, mal servidas de celas. Ademais, as empresas de construção e de gestão de prisões não são as únicas a lucrar com a hiperinflação carcerária estadunidense. Todos os setores de atividades suscetíveis de fornecer bens e serviços às instituições de encarceramento estão envolvidos [...] (WACQUANT, 2007, p. 288).

Mas esse custo carcerário não tem sido destinado somente ao setor privado. A política criminal neoliberal é tão brutal, que passa a exigir que os próprios detentos e as suas famílias se responsabilizem por parte dos gastos com o confinamento. Serviços como atendimento odontológico, enfermagem e lavanderia, por exemplo, passam a ser cobrados (WACQUANT, 2007).

Apesar da introdução das estratégias de comercialização dos serviços de justiça, elas não são suficientes para suprir os gastos prisionais, assim, outra prática aplicada foi “[...] *abaixar o nível de vida e de serviços no interior das casas de detenção*, nos limites tolerados pelos tribunais”. Com isso, atividades voltadas para reinserção, para alfabetização foram reduzidas/eliminadas (WACQUANT, 2007, p. 295).

A adoção dessas estratégias expressa para Wacquant (2007, p. 296) a filosofia penal dominante nos Estados Unidos que tem se espalhado pelo mundo: “[...] fazer com que os presos cheirem presos”. O grande objetivo é provocar o sofrimento de acordo com o crime cometido, para isso, aplicam-se castigos corporais, humilhações públicas, proibições de visitas familiares (incluindo o contato das mães prisioneiras com os filhos). Estas ações voltadas para exaltar o sofrimento dos criminosos fazem parte até mesmo das promessas políticas, principalmente em períodos de campanha eleitoral<sup>14</sup>.

Todo esse sofrimento presente nas condições de vida e trabalho dos detentos é divulgado para a população dos estados. Há uma

[...] descrição esquemática da rotina penitenciária [que] insiste pesadamente no desconforto, na ausência de intimidade e de autonomia, e na obrigação de trabalhar. Todas as características comumente associadas ao lazer (livre escolha, conforto corporal e poder ir para os diferentes lugares quando se tem vontade) são vigorosamente afastadas (WACQUANT, 2007, p. 302).

A obrigação de trabalhar, segundo Wacquant (2007) vai ao encontro da ideologia dominante, que visa submeter a trabalhos degradantes a população pobre. Nesse sentido, propaga-se a ideia que, especialmente para a população prisional, a condição de trabalho deveria ser ainda inferior a dos trabalhadores assalariados, pois dessa forma, não se estimulava a prática de

---

<sup>14</sup> O autor apresenta, nesse sentido, dois fatos chocantes: “durante a corrida presidencial de 1996, Robert Dole fez-se fotografar e filmar, provocadamente, para o telejornal da noite, visitando ao alojamento dos condenados à morte da penitenciária de San Quentin. Por ocasião de sua pré-campanha de 1992, Bill Clinton fez questão de voltar ao Arkansas para assistir pessoalmente à morte de um condenado débil mental – seu último desejo foi colocar sua derradeira sobremesa de lado, a fim de comê-la após sua execução – que ele se recusara a perdoar na qualidade de governador” (WACQUANT, 2007, p. 297).



crimes. Trata-se, na verdade, de “[...] uma *categoria sacrificial*, que pode ser vilipendiada e humilhada impunemente, com imensos lucros simbólicos” (WACQUANT, 2007, p. 312).

Entretanto, como Wacquant (2008, p. 104) nos alerta “os recursos ao aparato prisional não é um destino para as sociedades avançadas, é uma questão de escolha política [...]”.

### **2.3.3 Os processos de decisão política**

Os processos de decisão política a partir do debate já traçado indica-nos, que neste movimento tem predominado a defesa e a glorificação das práticas punitivas como único recurso para o controle social nos novos tempos. Um dos recursos que o capital se utiliza para manter a hegemonia do poder punitivo é a própria exibição da segurança pública como um espetáculo, Wacquant (2007) considera essa exibição como uma “pornografia da segurança”, que passa a ditar os discursos políticos por todo ocidente pela exaltação e priorização do “direito à segurança”.

Com a finalidade de apreender de forma mais específica esse processo, inclui-se a análise do papel dos políticos nesse novo momento, a qual se destaca nos estudo de Garland (2014). Os papéis por ele analisado se referem à atuação dos atores políticos, dos atores administrativos, do governante político, do administrador e dos ministros e secretários de Estado.

Em relação à primeira autoridade, os atores políticos, o autor destaca que esses estão condicionados às disputas eleitorais e, por isso, precisam apresentar medidas que passem uma imagem de credibilidade de Estado, logo, elas devem parecer inteligente, efetivas, expressivas, dentre outras características. Nesse caso, “o problema é mais de retórica política e de aparência do que de efetividade prática” (GARLAND, 2014, p. 250).

Já as demandas que envolvem a ação dos atores administrativos das organizações, elas estão voltadas para garantir o equilíbrio entre suas funções de responsabilidade e o atendimento de demandas externas, para isso, requerem do conhecimento de especialistas e de pesquisadores. O grande objetivo é “[...] cumprir suas missões institucionais de forma que ao menos pareça sintonizada com as preocupações dos seus chefes políticos” (GARLAND, 2014, p. 521).

O terceiro tipo de autoridade analisada, o governante político, segundo Garland (2014, p. 251) tem nas suas iniciativas o apelo político como instrumento de competição eleitoral, principalmente no campo midiático,

[...] conseqüentemente, elas [suas iniciativas e propostas] tendem a ser urgentes e passionais, motivadas por casos chocantes porém atípicos e mais preocupadas em se afinar com a ideologia política e com a percepção popular do que com os postulados do saber especializado ou com a capacidade provada das instituições.

Cabe ainda considerar as ações dos administradores, as quais se orientam pelos interesses da organização que representam e envolvem um período temporal maior, por requisitar a construção, por exemplo, de dados estatísticos, gerenciamento de recursos, entre outras funções (GARLAND, 2014).

Por fim, os ministros e os secretários de Estado estariam envolvidos num duelo entre as questões políticas e administrativas devido à responsabilidade que exercem dentro das organizações públicas e os interesses dos partidos que representam (GARLAND, 2014).

A conclusão de Garland (2014, p. 252) é, então, elucidativa no sentido de possibilitar a compreensão que

O governante e o administrador. O discurso político e o administrativo. O escopo e as condições de ação em cada caso são bem diferentes, na medida em que ambos guiam racionalidades, valores e interesses. Como veremos, estas diferenças de posição têm ditado as diferentes maneiras pelas quais o dilema do controle do crime tem sido tratado, e produzido tensões no processo de formação de políticas públicas.

Um dos desafios das pesquisas nesse campo condiz, portanto, à compreensão das contradições que pautam a política criminal na contemporaneidade. Os estudos de Wacquant (2007) são fundamentais, nesse sentido, principalmente no que se refere à experiência norte-americana e os mitos que regem as ações do poder penal nesse país.

O primeiro desses mitos aponta que as inovações policiais e penais foram as responsáveis pela queda dos altos índices de criminalidade, enquanto aumentavam essas taxas em outros países. A afirmação apresentada, segundo Wacquant (2007), pauta-se sobre dados comparativos que não têm a mesma base de elaboração em cada país. Ainda nesse sentido, ao trabalhar com as taxas estabelecidas pela *International Crime Victimization Survey*<sup>15</sup>, o autor aponta que os

---

<sup>15</sup> Esta “é uma pesquisa por questionário, aplicada em domicílios, realizada a cada quatro anos, desde 1989, por criminologistas da Universidade de Leyden, sob a égide do Ministério da Justiça da Holanda e da *Interregional Criminological Justice Research Institute*, da Organização das Nações Unidas, com base em Roma. Ela mede e compara a prevalência, a incidência e a evolução das taxas de vitimização criminal em cerca de 15 países avançados” (WACQUANT, 2007, p. 413).

Estados Unidos no ano de 1995 (período anterior à implementação da política de tolerância zero) não lideravam os índices de criminalidade numa relação entre 11 países. No total geral, aquele país ocupava a sétima posição, estando atrás de países como Holanda, Inglaterra, Suíça, Escócia, Canadá e França. “No entanto, foi para Nova Iorque e não para Belfast ou Viena que os políticos e os novos especialistas em criminalidade de toda a Europa se dirigiram em busca do Santo Graal da segurança” (WACQUANT, 2007, p. 414).

Outro mito se refere à ação policial em Nova Iorque no governo de Rudolph Giuliani utilizada como instrumento capaz de “dissolver” a criminalidade. Na verdade, a partir de fatos, Wacquant (2007) demonstra que as taxas de criminalidade começaram a cair antes mesmo deste governo, mas a sensação de insegurança não se reduzia, principalmente, pela ascensão da cobertura midiática. Outro fato para contra-argumentação está na queda da criminalidade em cidades que não adotaram as ações de “tolerância zero”. Da mesma forma, anteriormente já se tinha posto em prática ações semelhantes.

O autor vai, então, elencar seis fatores que teriam propiciado a redução dos índices de violência criminal nos anos de 1990. Primeiramente, o crescimento econômico gerou empregos a milhões de jovens dos guetos, mesmo que em condições precárias. A mudança na dinâmica do tráfico de drogas, o qual se centralizou, contribuindo para redução da disputa pelo seu comércio, e assim, para redução do número de homicídios. O aumento do consumo de outras drogas não comercializadas em locais públicos é apontado como outro fator. Em seguida, considera-se que a redução do número de jovens, principalmente entre 18 e 24 anos, também influenciou a redução da criminalidade, visto que esse é um público autor de infrações violentas.

Entretanto, para além desses fatores, há um fator de ordem moral, o qual se refere ao

[...] *efeito-aprendizagem geracional*, denominado pelos criminólogos de “síndrome do irmão mais novo”, em virtude do qual as novas legiões de jovens nascidos após 1975-1980 se distanciaram das drogas pesadas e do estilo de vida perigoso que lhes é associado, numa deliberada recusa em sucumbir ao destino macabro que eles viram se abater sobre seus irmãos mais velhos, primos e amigos de infância que caíram na linha de frente das “guerras de rua” do final dos anos 1980: toxicomania incontrolável, reclusão criminal, prisão perpétua, morte violenta e prematura (WACQUANT, 2007, p. 425).

Esse foi o conteúdo de as várias campanhas de sensibilização e prevenção organizadas pelas comunidades locais, que, então, contribuíram para diminuição da criminalidade (WACQUANT, 2007).

O último fator destacado pelo autor refere-se aos altos índices de violência criminal, que eram naquele período incomuns e, por isso, tendiam a cair (WACQUANT, 2007).

Vê-se que todos esses fatores comprovam que não há relação entre a intensificação das ações policiais e do sistema judiciário, como também da expansão prisional com a redução dos índices criminais (WACQUANT, 2007).

Na verdade, a chamada política de “tolerância zero”, que segundo Wacquant (2007) está em desuso nos Estados Unidos, corroborou muito mais para um conjunto de mudanças burocráticas (estas sim, são enfatizadas), entre as quais se destacam as seguintes propostas: descentralização dos serviços, diminuição dos níveis hierárquicos, expansão dos recursos humanos e financeiros, desenvolvimento de novas tecnologias de informática para compartilhamento de dados e a revisão dos planos de ação.

Logo, “[...] essa burocracia transfigurou-se na cópia perfeita de uma ‘empresa de segurança’ zelosa, dotada de recursos humanos e materiais colossais, e de uma aparência ofensiva” (p. 432).

Estas mudanças burocráticas têm sido propagadas como uma nova política de segurança “*made-in-USA*”, entretanto, deve-se atentar que o decifrar de sua essência denuncia que estas estão

[...] desprovidas de qualquer validade científica, e sua eficácia prática está baseada numa fé coletiva sem fundamentação na realidade. Porém, dispostas em conjunto, elas funcionam como uma base planetária para uma brincadeira intelectual e um exercício nas artimanhas políticas, que, atribuindo uma garantia pseudo-acadêmica ao difuso ativismo da polícia, contribuem poderosamente para legitimar a passagem para a gerência penal da insegurança social, que está sendo gerada, por toda parte, pela retirada do Estado dos campos social e econômico (WACQUANT, 2007, p. 443).

A análise de Garland (2014, p. 270) complementa essa passagem, tendo em vista que o autor entende que no processo em voga, os objetivos institucionais radicais são: “redistribuir a tarefa de controlar o crime, atribuir responsabilidades a outros, multiplicar o número de autoridades efetivas, formar alianças, arranjar as coisas de modo que as iniciativas de controlar o crime sigam os comportamentos criminógenos [...]”.

A poder punitivo neoliberal se espalha, assim, para todos os campos determinando as estratégias de controle social sobre as populações desprotegidas e reféns das precárias condições de trabalho. Entretanto, esse movimento não ocorre de forma homogênea entre os

países, é necessário, portanto, compreender esse processo relacionando-os às particulares dos países.

#### **2.4. Olhares acerca do debate da questão penal neoliberal**

Para além do exposto, há ainda alguns temas que podem ser abordados como expoentes da tendência neoliberal que tem atingindo todos os hemisférios. Reconhecendo essas implicações e tendo por base, em especial, os estudos de Wacquant, vários autores têm se dedicado a desvelar esse movimento no Brasil e na América Latina.

No sentido exposto Rauter (2012), por exemplo, vai trabalhar com as questões decifradas por Wacquant a partir da noção de poder disciplinar. Para a autora, os dispositivos disciplinares incidem não só sobre o corpo do apenado, mas também nos discursos do campo social.

Assim,

As disciplinas podem ser consideradas como uma enorme rede de produção de submissão, seja a partir de práticas institucionais, seja a partir de práticas discursivas. O papel do Estado enquanto centro de onde emanariam essas técnicas é reduzido e nisso se constitui a maior “invenção” das estratégias disciplinares (RAUTER, 2012, p. 70).

Há também que se destacar o fato desse poder disciplinar atingir todos os grupos sociais, e não somente os mais pobres, visto a própria necessidade do domínio pelo capital das relações sociais de forma generalizada (RAUTER, 2012).

A prisão como um dos espaços disciplinares tem com o advento do neoliberalismo um lugar de destaque, mesmo sendo considerado um espaço falido. Somam-se a este instrumento, outras formas de controle a céu aberto, as quais têm por base “a difusão do medo à criminalidade, a visibilidade midiática da violência, a incitação ao consumo e a busca de segurança [...]” (RAUTER, 2012, p. 73).

O papel da mídia, por exemplo, tem sido crucial para a construção de debates favoráveis à redução da maioridade penal, ao explorar a grave ameaça que crianças e adolescentes podem representar devido à presença de legislações brandas e protetivas. A prática do *bullying*

também é cotidianamente explorada, “no entanto, o que não se menciona nestes debates é que, se uma criança é dita vítima de *bullying* na escola, provavelmente outra criança será identificada como sendo a agressora, recebendo o rótulo de ‘infratora’, quando não de ‘incorrigível’ e ‘perigosa’” (ARANTES; VAZ, 2012, p. 78).

Segundo Arantes e Vaz (2012), tem-se na contemporaneidade uma visão dual das crianças, ora como vítima, ora como ameaça ao futuro das pessoas. Essa ambiguidade

[...] tende tanto a favorecer políticas públicas sob a forma geral da tutela, quanto a autorizar, sob o manto da cientificidade, ainda uma vez, intervenções estatais sobre os pobres; afinal, sabe-se em que setores da sociedade estão concentradas as mães adolescentes e solteiras cujos filhos têm pouca escolaridade e baixo desempenho escolar (p. 83).

São resultantes desse processo a produção dos sentimentos de culpa e vergonha, que incidem “[...] diante de si mesmo, de seus familiares e de sua comunidade social de referência, o indivíduo se acusa e se deprecia, pela perda de seu lugar social anterior e de seus signos de *status*” (BIRMAN, 2012, p. 163).

Retomando o exemplo da juventude pobre, cabe destacar que a política de criminalização deste grupo se inicia com as práticas higiênicas no século XIX e visava o disciplinamento, o enquadramento a um padrão de comportamento. “Hoje, busca-se um risco a ser contido, uma virtualidade a ser capturada” (NASCIMENTO; RODRIGUES, 2012, p. 201). “Tais projetos criam novos conceitos para antigos modos de enxergar e produzir a juventude pobre: do risco social, ao, agora, risco criminal! Mais do mesmo!” (Ibidem, p. 202).

Nesse sentido, para Nascimento e Rodrigues (2012) esse modelo de gestão da miséria, de privatização dos riscos e de responsabilidade individualizada no neoliberalismo, representa não um Estado penal, como propõe Wacquant, mas sim, como um poder penal, que parte do clamor da própria sociedade. Isso porque, na sociedade liberal a garantia da segurança está restrita ao nível individual, “ao mesmo tempo, essa segurança está condicionada à capacidade de se enquadrar na estrutura econômica e nos modelos sociais”. Há assim, o que se pode chamar de uma “adesão subjetiva à barbárie” (NASCIMENTO; RODRIGUES, 2012, p. 200).

Entretanto, tomando por base a análise de Menegat (2012), entende-se que essas mudanças estão para além do poder penal, pois envolve a questão da luta de classes, dimensão ausente nas análises de Wacquant. Essa é relevante, visto que essas mudanças se realizaram, e se

realizam, com a social democracia no poder. Esta convive com a institucionalização da luta de classes, e

O que ocorre é que as classes foram reduzidas a sua verdade última, ou seja, a de serem diferentes modos de personificação do capital como um processo histórico e social alienado [...] Tal situação histórica explica a razão pela qual partidos como o PT, sem perder sua base originária, puderam manter e incrementar políticas punitivas de massa [...] em meio a uma acirrada disputa pela Presidência da República (MENEGAT, 2012, p. 212).

Menegat (2012, p. 215-216) ainda considera que Wacquant se prendeu à descrição do processo de transição do Estado, não trabalhando os determinantes da crise do capital a partir da crítica da economia política, a qual permite decifrar que “não se trata de uma crítica das trocas de mãos, mas da relação indissociável entre estado e mercado, que parece ter chegado ao limite”.

Outra reflexão acerca das tendências da questão penal no capitalismo neoliberal abordadas por autores que partem das análises de Wacquant, condiz à disposição territorial dos sistemas de justiça. Os casos apresentados por este autor vinculam a espacialização das prisões ao movimento de expansão do setor comercial. Entretanto, há uma diferença desse processo no Brasil, já que aqui não se transferem os gastos governamentais com os sistemas prisionais ao setor privado, na verdade os próprios governos passam a ampliar seus investimentos nesse setor (ZOMIGHANI JR., 2012).

Nesse sentido, o geógrafo Zomighani Júnior (2012) vai demonstrar em sua pesquisa o crescimento dos gastos penitenciários no estado de São Paulo, que somam entre os anos de 1997 a 2006 um total de R\$ 575.628.689,54 milhões investidos em construções de Unidades Prisionais. Ele ainda faz um levantamento sobre as formas de aquisição dos terrenos, entre as quais se destacam a compra, a transferência entre secretarias estaduais e a doação pelas prefeituras dos municípios. Em sua análise, uma das conclusões condiz aos

Novos usos do território pelo poder, para controle de determinadas parcelas da população; e a busca da reprodução ampliada do capital por construtoras, empresas de equipamentos de segurança e ONG que se constituem como fornecedoras de produtos e serviços para “clientes cativos” que crescem exponencialmente [essas] são algumas das novas funções da prisão nesta contemporaneidade (ZOMIGHANI JR., 2012, p. 106).

O pesquisador destaca que esse investimento no sistema penitenciário tem ocorrido em detrimento a ações voltadas à distribuição de renda e serviços sociais. Em 2007, por exemplo,

o orçamento da Secretaria de Segurança Pública foi 7 vezes maior em relação ao orçamento da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (ZOMIGHANI JR., 2012).

Uma das consequências do crescimento desses investimentos é a nova disposição territorial das prisões. Estas têm se deslocado para os municípios do oeste paulista, que se caracterizam pela baixa produtividade, pela pobreza e pela dependência de transferências governamentais (ZOMIGHANI JR., 2012).

Do mesmo modo, a geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza (2012) desenvolveu uma pesquisa relacionada ao uso do território pelo sistema de justiça em nível nacional. Sua análise demonstra a ausência das instituições de justiça em territórios onde não há modernização produtiva. Nessa consideração se inclui a ausência de juízes, de promotores, de policiais, de tribunais, de delegacias, entre outros equipamentos e serviços de justiça.

Há ainda uma

[...] indissociabilidade representada pelas contiguidades entre o sistema de objetos – a prisão, a delegacia, a sede do batalhão, o fórum, os tribunais, etc. – e sua incoerência com o sistema de ações – as leis, as normas, os procedimentos [...] fica demonstrada claramente a disfunção socioespacial do sistema de justiça (SOUZA, 2012, p. 131).

Tal incoerência, segundo a autora, se confirmaria pela espacialização da polícia civil pelo país, visto que a concentração de policiais é inversa em relação ao número de roubos por 100 mil habitantes. Outra questão que destoia é a origem dos presos e a direção territorial do sistema prisional, por exemplo, “[...] a Região Metropolitana de São Paulo, que tem o maior número de ocorrências criminais, não é aquela que detém o maior número de unidades prisionais para presos condenados” (SOUZA, 2012, p. 141).

Tendo em vista os olhares apresentados acerca da questão penal no capitalismo neoliberal, encontramos trabalho de Iturralde (2012) alguns pontos que permitem compreender certas limitações de suas análises para decifrar seus impactos, em especial, na realidade da América Latina.

Nesse sentido, o autor argumenta que “[...] a forma pela qual Wacquant explica a disseminação global da ortodoxia punitiva estadunidense, particularmente na Europa e na América Latina, é questionável por simplificar um fenômeno complexo” (ITURRALDE, 2012, p. 172). Questiona-se ainda o fato de que se tenha realmente ocorrido, e em que



intensidade, a implantação da penalogia neoliberal, como também se seus efeitos são exclusivamente resultantes dessa tendência. Outro ponto a considerar é que nem todos os elementos constitutivos do neoliberalismo foram postos de maneira homogênea em todos os países (Ibidem).

Assim, a implantação do poder punitivo neoliberal na América Latina vai incidir sobre países caracterizados historicamente pelas condições de exclusão de desigualdade de renda de sua população e marcados pelas práticas políticas autoritárias e repressivas. Estes são impasses ainda enfrentados por seus Estados frágeis e com problemas de governabilidade. Logo, estes fatores não são exclusivos do neoliberalismo e das imposições do Consenso de Washington, mas estes os intensificam e permitem a sua continuidade (ITURRALDE, 2012).

A comparação dos países latino-americanos aos países centrais do capitalismo também se complexifica pela incipiente presença naqueles de políticas protetivas, diferentemente do que ocorreu no período das políticas de bem estar no norte global, agora transformadas em políticas de *workfare* (ITURRALDE, 2012).

As expressões dessas desigualdades históricas, ou seja, a demanda por segurança (para nós por segurança social e civil) tem sido enfrentada no continente latino-americano como uma questão de controle de criminalidade, dentro de uma tendência de homogeneização global do castigo e da onda de reformismo penal. Aqui, “[...] as instituições penais tendem a ser mais punitivas e excludentes do que naqueles países que, mais igualitários, gastam um maior percentual de seu produto interno bruto em saúde, educação e segurança social, e que tendem a ser socialmente incluídos” (ITURRALDE, 2012, p. 177). Logo, cabe ressaltar que o aumento do grau de desigualdade e exclusão ocorrido nos países do Norte Global, trata-se de um processo diferente.

Para Iturralde (2012, p. 189), o próprio Wacquant não parece sugerir que esse processo de simples transferência e de uniformidade, “sua análise simplesmente não consegue, e nem se propõe a, mostrar com suficiente detalhe de que forma o governo sobre a pobreza e a insegurança social pode ter lugar em diversas partes do mundo”.

Faz-se, portanto, necessário compreender as tendências desse projeto que vêm determinando os olhares e os discursos referentes à construção da política de segurança no país.

### 3 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS NEOLIBERAIS

“Fazer novas perguntas, suscitar novas possibilidades, ver velhos problemas sob um novo ângulo, são coisas que exigem imaginação criadora e possibilitam verdadeiros adiantamentos na ciência”.

*Albert Einstein*

O cenário da sociedade brasileira no qual recai a análise aqui proposta é marcado por profundos processos contraditórios, que afetam o campo da economia, da política, da cultura, das relações sociais, entre outros.

De forma geral, constata-se que esses processos se expressam potencialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual é considerada um marco inovador dirigido a superar o atraso histórico do país no que concerne à construção da cidadania, assim, não por acaso, ela é chamada de “Constituição Cidadã”.

Esse avanço está diretamente vinculado às mobilizações sociais em vários campos de reivindicações sejam, pela saúde, pela assistência, pela previdência, pelos direitos humanos, os quais contribuíram para a incorporação na Carta Constitucional de conceitos como: direitos sociais, seguridade social, universalização, equidade, descentralização, mínimos sociais, entre outros (PEREIRA, 2007).

Entretanto, as forças políticas aliadas às concepções conservadoras do capital reagem na disputa pelos princípios da nova carta, utilizando-se de um discurso que a propagava como um modelo retrógado, fora do contexto das exigências do sistema econômico, os quais requisitavam ações de “[...] desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção [...]” (PEREIRA, 2007, p.157).

Logo,

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

Esses limites impostos à legalização das demandas da sociedade civil representam a sintonia da burguesia brasileira ao contexto internacional, isso porque a nova configuração do capitalismo impunha a incorporação, pelos Estados considerados subdesenvolvidos, dos ditames traçados pelas agências internacionais no Consenso de Washington em 1989<sup>16</sup>. Estes foram apresentados à sociedade “[...] como única alternativa possível para se obter a manutenção da estabilidade monetária e o desenvolvimento econômico” (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 24).

Tal posição já pertenceu à pauta do primeiro presidente da república após o período ditatorial eleito por votação direta, Fernando Collor de Melo. Em seu curto período de governo (1990-1992), Collor avançou na implantação das políticas neoliberais por meio da redução de tarifas de importação, da formulação de uma “nova” política industrial, da abertura do comércio exterior e da privatização das empresas estatais (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Inicia-se com Collor, o que será aprofundado e consolidado nos governos seguintes: a implantação de um novo modelo de acumulação capitalista no Brasil, o Modelo Liberal Periférico (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009). Assim é denominado, por significar a “[...] liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira”, como também por determinar reformas e privatizações no âmbito do Estado. O complemento periférico é adicionado para traduzir a posição do país na política e na economia em nível internacional, isto é, uma posição de não influência de extrema vulnerabilidade (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 111).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994, o processo de adequação do país às recomendações internacionais ganhará sistematicidade, sobretudo, com o lançamento por este do Plano Real ainda no governo antecessor, no qual foi Ministro da Fazenda.

Como bem demonstra Behring (2003), o Plano Real promoveu uma verdadeira chantagem eleitoral aos brasileiros que temiam à instabilidade econômica, e, possibilitou uma

---

<sup>16</sup> Como um dos resultados desse encontro, tem-se a construção de dez recomendações para os referidos países: “[...] 1) disciplina fiscal, 2) redução dos gastos públicos, 3) reforma tributária, 4) juros de mercado, 5) regime cambial de mercado, 6) abertura comercial, 7) eliminação de controle sobre o investimento direto estrangeiro, 8) privatização, 9) desregulamentação de leis trabalhistas e 10) institucionalização da propriedade intelectual” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 211).

rearticulação das forças do capital no Brasil de acordo com os ditames de Washington, através da captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos.

Ligada a essas mudanças, um dos nortes do governo de FHC se refere à busca pela redução dos gastos públicos. O alvo privilegiado dessas ações será a própria Carta de 1988, que passa a ser desconstruída, principalmente no que tange ao papel do Estado frente aos direitos sociais.

Vê-se pelo breve exposto, que após o processo de redemocratização política o estado brasileiro, embora inclua alguns avanços sociais como resposta às demandas dos movimentos sociais à época, adota como prática a aplicação dos ditames neoliberais como projeto político travando no país o “[...] caminho de sua tentativa tardia de montagem do Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2002, p. 35).

Para o campo da política de segurança pública, esse cenário não expressou um momento de transformação no que condiz à proposição de novos princípios e à forma de enfrentamento dos fenômenos de violência e criminalidade. Deve-se destacar que essa inércia política se dá concomitante ao processo de crescimento expressivo da violência em suas diversas facetas, desde as últimas décadas do século passado.

É possível interpretar que essa constatação contraditória se estende à reflexão teórica dessa realidade, visto que se identificam poucos estudos sobre violência no país desenvolvidos pela teoria social. Estes são, então, considerados recentes se comparados ao histórico das produções científicas europeias e americanas. A inversão desse cenário começa a acontecer de forma tímida nos anos de 1990 e entra em fase de crescimento no século XXI numa tendência de abrangência de temas, metodologias e pressupostos teóricos. Nesse sentido, têm-se como expressão os trabalhos de Alba Zaluar, José Vicente Tavares dos Santos, Luis Eduardo Soares, Michel Misse, dentre outros (LIMA, 2011).

Tendo em vista essa condição, Saporì (2007) considera o estudo da política de segurança pública, como um espaço aberto para pesquisas. Ele ainda acrescentar o fato de esse campo ser desconsiderado por muitos estudiosos, sob a justificativa de inexistência dessa política em nosso país. Contudo, para o autor, essa justificativa trata-se de um erro de interpretação resultante de uma visão de política pública restrita à concepção de “[...] um tipo de

intervenção governamental pautada exclusivamente pelo planejamento, monitoramento e controle de resultados” (SAPORI, 2007, p. 14).

A crítica de Sapori (2007) por nós é compartilhada e acrescida da compreensão de que a política pública “[...] constitui um conjunto de *ações ou omissões* do Estado decorrente de *decisões e não decisões*, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, e sociais” (SILVA, 2001, p. 37, grifo nosso).

Logo, discutir os elementos que constituem ou não, ações da política de segurança pública no Brasil é um desafio que envolve construir possibilidades frente: aos limites do próprio pesquisador; aos limites históricos que repercutem na pouca delimitação do campo, considerado por muitos como inexistente pela ausência, principalmente, de um Plano Nacional de Segurança Pública; a não articulação entre os pesquisadores e os atores responsáveis pela sua formulação e implementação; à inexistência de um canal de disseminação da avaliação daquela em nível nacional; e, finalmente, frente ao isolamento dos resultados das investigações em relação a revisões teóricas e metodológicas da literatura do campo (SÁ E SILVA, 2012; LIMA, 2011).

### **3.1 A construção da Política de Nacional de Segurança Pública no pós-Constituinte**

Antes de adentrarmos na discussão dos aspectos históricos da política de segurança pública no Brasil após a promulgação da Constituição de 1998, faz-se necessário apresentar o significado do próprio conceito de segurança.

De forma abrangente, esse termo representa a partir da constituição do Estado democrático, um conjunto de ações empregadas com a finalidade de manutenção da ordem de acordo com as leis vigentes, as quais teriam por base o respeito aos direitos humanos. Caberia ainda a finalidade de aplicar reparações jurídicas por danos e a redução da impunidade (SOARES, 2008).

Nas palavras de Soares (2008, p. 100), “[...] segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa”. Sendo assim, ela envolve dois aspectos essenciais, estes se referem à própria expressão real de seus fenômenos, a qual pode ser mensurada através da elaboração de indicadores, como também às percepções geradas pela sensação de insegurança (SOARES, 2008).

O autor ainda destaca que entre esses aspectos, há uma relativa autonomia, e, portanto nem sempre um está sobreposto ao outro, relação que põe a necessidade de

[...] uma política de segurança sensível à complexidade referida [...] [buscando] promover a redução da violência criminal e da instabilidade de expectativas; e a gestão adequada será aquela que reunir e mobilizar os meios organizacionais, os recursos humanos e os instrumentos de poder para viabilizar a aplicação plena da política adequada (SOARES, 2008, p. 101).

Entretanto, historicamente tem predominado uma interpretação tradicional no que se refere ao objeto de enfrentamento da política de segurança, a qual realça a sua atuação sobre questões de cunho comportamental delimitado por desajustes individuais, e para tanto, caberia apenas um controle repressivo (BONUMÁ; GUIMARÃES, 2008).

Essa concepção tradicional, conforme Bonumá e Guimarães (2008, p. 223), traz três consequências:

A primeira, é que os organismos da justiça e polícia responsáveis pelo problema, têm a compreensão de que as soluções nessa área são de sua responsabilidade exclusiva, sendo os cidadãos receptores passivos dos serviços. A segunda, é que a prevenção somente é concebida a partir do condicionamento do comportamento pela ação da justiça e da polícia, sem considerar a relação com nenhuma outra política pública. A terceira, é que a sociedade pouco ou nada se apropriou do tema, que sempre foi responsabilidade das autoridades especializadas, dificultando qualquer forma de participação, avaliação e cobrança [...].

Independente da concepção em voga, o Estado é o grande responsável por promover a segurança pública e detentor do monopólio de aplicação da violência.

Nesse sentido, a história do nosso país além de demonstrar a predominância dessa concepção tradicional, denuncia ainda de forma particular como este, na verdade, tem se colocado como o grande violador do próprio direito à segurança por parte dos cidadãos, através da aplicação indevida da força repressiva, da corrupção ativa entre as instituições desse campo e também através da incapacidade de controlar os problemas de violência e o contexto no qual esses se inserem, o que inclui a insegurança social (BONUMÁ; GUIMARÃES, 2008).

A superação desses traços conservadores só começa a ser estimulada, ainda que de forma incipiente, no final da década de 1990, a partir do crescimento das taxas de criminalidade e violência, o qual, então, colocava em xeque a eficácia do enfrentamento desses fenômenos apenas pelo aspecto repressivo. Nessa tendência é incluso um novo conceito para a segurança, representado pelo termo “segurança cidadã”, o qual será apresentado de forma mais específica adiante.

Como se afirmou, a construção da política de segurança pública no movimento de transição democrática não acompanhou os processos significativos de mudanças ocorridas, por exemplo, no campo da saúde, da assistência social e da previdência, os quais constituíram, assim, o sistema de seguridade social brasileiro.

Apesar dessa constatação, deve ser ressaltado que o debate acerca da política de segurança – o qual tinha como expressão real o aumento das taxas de criminalidade, da população usuária de drogas e do tráfico destas – foi reconhecido pelos próprios partidos em disputa, o que envolve o partido liberal e o de esquerda. A grande questão que vai impactar na estagnação dessa política, se dá pela imobilidade de proposições destes partidos na Assembleia Nacional Constituinte (TAVARES DOS SANTOS, 2008).

Nesse processo, pertencia

[...] à direita, [um]a convicção de que bastaria fazer mais do mesmo, isto é, bastaria equiparar melhor as polícias, tolerando a sua brutalidade e corrupção para manter os focos do crime na periferia, circunscrito pelo cordão sanitário que protegeria as elites; [já] à esquerda, a certeza de que, sendo as causas problema [da criminalidade e da violência] sócio-econômicas, não faria sentido apostar em políticas específicas (SOARES, 2008, p. 106).

A estagnação de propostas políticas influenciou diretamente nos poucos avanços que se obteve para a política a partir da promulgação da Constituição de 1988. Para Lima (2011), estes estariam limitados, por exemplo, na distinção que se fez entre segurança nacional e segurança pública. A incorporação deste novo termo, segurança pública, veio para simbolizar as ações do Estado Moderno no uso legítimo da força a partir de instrumentos de garantia de direitos e de paz, o qual, então, simboliza a adoção de uma perspectiva conceitual vinculada à forma política de Estado democrático de direito.

O artigo 144 da Carta, então, avança ao considerar a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tendo como objetivo a preservação da ordem pública, dos

danos à pessoa e do patrimônio. Os órgãos delegados a essas responsabilidades seriam as polícias federal, rodoviária e ferroviária federal, civil, militar e os corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Contudo, tanto Soares (2003), quanto Lima (2011) apontam a não proposição de reformas policiais como fator crucial para manutenção do conservadorismo nesta esfera. Desse modo, historicamente, os resultados dessa inércia e negligência têm sido conferidos pela intensificação da atividade policial como medida eficiente no combate à criminalidade e à violência, mas que ao mesmo tempo vem corroendo a credibilidade dessa instituição por parte da sociedade, visto que

essa omissão condenou a polícia à reprodução inercial de seus hábitos atávicos: a violência arbitrária contra os excluídos (particularmente pobres e negros), a tortura, a chantagem, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime, sobretudo se os criminosos pertencem aos altos escalões (SOARES, 2003, p. 75).

Cabe ratificar que, ao passo em que permaneciam esses limites, os fenômenos da violência cresceram num movimento assustador. Daniel Cerqueira (2010) em sua tese apresenta um chocante dado referente à expansão das taxas de violência no país: num percurso de 30 anos tem-se o registro de mais de 1 milhão de homicídios!

Não é em vão, portanto, que esse tema tem chamado atenção da sociedade e tem sido destacado constantemente pela mídia. Assim, mesmo que de forma inconsistente, pode-se inferir que a construção dessa política tem pertencido à pauta da agenda política, mas assume uma característica de inconsistência por não avançar para as pautas de formulação de alternativas, de adoção de novas práticas, de elaboração ou de execução dos programas.

Esse cenário só começa ser modificado no final da década de 1990, quando se tem o registro das primeiras tentativas de elaboração e implementação de planos nacionais de segurança pública.

O período referido demarca o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), fruto da recomendação da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos em Viena (1993). São ações ainda desse período a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (1997) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1998). Nos anos 2000, já no seu segundo mandato, constituía-se o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de



Segurança Pública, e, em 2002, houve a criação Ministério da Justiça. A grande finalidade era estabelecer uma maior articulação da esfera federal com as demais (SÁ E SILVA, 2012).

A organização das propostas para enfrentar o problema da insegurança no país teve como base os resultados do diagnóstico realizado pelo governo, o qual demonstrou “[...] o descrédito nas instituições públicas, a influência acentuada do tráfico e uso de drogas na evolução dos crimes, o ciclo crescente de impunidade, [e] a sistemática violação dos direitos humanos” (ADORNO, 2008, p. 15).

Com o objetivo de enfrentar essa realidade, as proposta desse governo visaram à articulação das ações de segurança entre as esferas federativas, à capacitação das polícias e à introdução do debate das questões que perpassam ao tema em vários espaços, entre eles, o da academia e da administração pública (BRASIL, 2002).

O próprio Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado no ano 2000, abrange esses pontos, mas inclui também “[...] o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, o desarmamento da sociedade e controle das armas, [...] a polícia comunitária, a eliminação das chacinas e das execuções sumárias e a atualização da legislação sobre segurança pública” (BRASIL, 2002, p. 2012). Cabe destacar que os recursos distribuídos pelo Fundo Nacional de Segurança Pública para realização dessas ações chegaram a totalizar cerca de 1,3 bilhões de reais, entre os anos 2000-2002 (BRASIL, 2002).

Entre os projetos financiados, foi dada prioridade ao Programa Segurança do Cidadão, que abarcava “[...] projetos de reaparelhamento e treinamento das polícias estaduais, policiamento ostensivo, implantação de sistema de acompanhamento de polícias e polícia comunitária”, de igual modo se investiu na capacitação de lideranças comunitárias, em especial dos jovens moradores de áreas com altos índices de criminalidade, através do projeto Centro Nacional de Formação Comunitária (Cenafoco), executado em parceria com as secretarias de direitos humanos e de assistência social (BRASIL, 2002, p. 2012).

Apesar de todo avanço, autores como Adorno (2008) e Lima (2011), afirmam que a execução desses projetos não acompanhou o nível das suas proposições. Além disso, nesse período se observou o crescimento das taxas de violência, as quais estariam relacionadas à nova dinâmica das cidades, a qual inclui a intensificação do comércio e da rede de serviços, a nova

composição social da população, na qual se destaca a expansão da classe média e seu poder de consumo (ADORNO, 2008).

Tal constatação representa que esses avanços ocorreram concomitantes a um cenário de desenvolvimento dos

[...] bolsões de pobreza, alguns encravados no centro urbano decadente, outros sitiados em bairros de classe média, renovados em virtude da expansão dos negócios imobiliários e outros empurrados para a periferia das cidades, onde a precariedade dos serviços urbanos caminha *pari passu* à baixa oferta de trabalho, aos baixos graus de escolarização, à falta de atendimento aos grandes segmentos de crianças, adolescentes e famílias jovens recém-constituídas. Nesses bolsões, a população não apenas é sequeirosa por trabalho, por acesso às agências promotoras de bem-estar e às instituições encarregadas de distribuição de justiça, mas também é mais exposta a situações de risco, como participação em conflitos com desfechos violentos, envolvimento com a delinquência e ainda é alvo da violência institucional, em suas múltiplas formas, inclusive da violência praticada por agentes policiais nas suas tarefas de controle social (ADORNO, 2003, p. 109-110).

Vê-se então que o contexto é de exacerbação das condições propícias à expansão dos conflitos sociais. Os projetos do governo FHC, portanto, não contemplaram os anseios da população e estiveram presos muito mais à aquisição de equipamentos para as polícias. Enquanto isso, os sistemas de justiça e suas instituições representativas não passaram por reformulações, principalmente no que se refere ao

[...] enfrentamento de alguns problemas crônicos como ineficiência operacional, baixa capacidade de resolução de casos, baixo investimento em recursos humanos especializados, em inteligência policial, além dos já tradicionais problemas de corrupção e de violência institucional, como a rotineira prática de tortura nas delegacias de polícia (ADORNO, 2003, p. 112).

Embora sejam reconhecidos esses limites, muitas das proposições da PNSP terão continuidade nas ações do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Os primeiros passos da política do governo Lula, serão resultantes de sua articulação com o Instituto de Cidadania, a qual se dá ainda no início da década de 1990 na constituição do chamado Governo Paralelo<sup>17</sup>, o qual tem como marco a realização das Caravanas de Cidadania (1993-1996). Este movimento objetivava realizar uma aproximação com a

---

<sup>17</sup> “Inspirado na experiência inglesa, o Governo Paralelo constituiu-se como instrumento de ação política para o exercício de uma oposição qualificada ao recém-empossado governo Collor. Seu objetivo era manter articuladas as forças políticas que se uniram em torno da candidatura de Lula no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 e empreender uma fiscalização democrática da nova gestão [...] A partir da consolidação do *impeachment*, quando deixaram de existir as razões que levaram ao lançamento do Governo Paralelo, o Instituto Cidadania estabeleceu-se como espaço de discussão e produção de propostas de políticas públicas. Realizou, nos anos seguintes, seminários de análise de conjuntura e debates sobre temas específicos como a seca, o combate à corrupção, desenvolvimento industrial e outros”.

realidade de comunidades consideradas esquecidas pelos governos, inclusive com a comunidade de Garanhuns (PE), terra natal de Lula (INSTITUTO LULA, acesso em 25 junho 2014)<sup>18</sup>.

O desenvolvimento das atividades do Instituto possibilitou a elaboração tanto de um diagnóstico mais afinado com a realidade, quanto de proposições para políticas públicas traçadas a partir de um intenso debate entre diversos atores políticos e especialistas em vários temas. Para a segurança pública esse movimento resultou na construção do Projeto Segurança Pública para o Brasil lançado no ano de 2001 (INSTITUTO LULA, acesso em 25 junho 2014).

Um dos marcos que demonstram o avanço da política de segurança pública no primeiro governo Lula foi a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no ano de 2003, através de ações planejadas e realizadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). O ideal que norteará essas ações perpassava pela democratização da própria política com a implantação de um modelo de segurança cidadã<sup>19</sup>,

[...] entendida como, “*a situação política e social, de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas*” (BRASIL, 2007, p. 08).

Tendo em vista esse ideal, o governo deu ênfase ao aspecto de instituição de mecanismos institucionais, de planejamento, de diagnóstico e de monitoramento, os quais pertenciam aos sete eixos estratégicos para implantação do SUSP, são eles: gestão do conhecimento, reorganização institucional, formação e valorização profissional, prevenção, estruturação da perícia, controle externo, participação social e programas de redução da violência (BRASIL, 2007).

Os princípios que norteariam esses eixos estariam traçados no próprio Plano Nacional de Segurança Pública, o qual, de forma geral envolviam a promoção dos direitos humanos, a

---

<sup>18</sup> INSTITUTO LULA. Projetos. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/historia/#projetos>>. Acesso em: 25 junho 2014.

<sup>19</sup> Esse termo foi cunhado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para representar um novo conceito para a segurança na década de 1990, que enfatizava a concepção de “segurança humana”, a partir do reconhecimento das condições que impactam na produção da “insegurança social”, entre elas, as condições de pobreza e de garantia dos direitos humanos (BRASIL, 2009).

democratização do Sistema de Justiça, a prevenção social e policial e a qualificação dos trabalhadores da segurança.

Tavares dos Santos (2008) vai separar essas propostas dentro de quatro esferas. A primeira seria a *modernização da gestão*, a qual seria realizada pela criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (2004), dos Gabinetes de Gestão Integrada nos Estados (GGI), da Força Nacional de Segurança Pública, do Sistema Nacional de Inteligência, entre outros. A segunda esfera se refere aos *programas de pesquisa e de ensino policial*, em que se destacam a elaboração da Matriz Curricular Nacional para as instituições policiais e para as Guardas Municipais, a estruturação do ensino à distância e da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública em convênio com as Universidades. Também haveria o *incentivo às práticas de prevenção*, por meio do Observatório de práticas de prevenção à violência e os Consórcios Metropolitanos de Prevenção à violência e criminalidade. A quarta e última esfera elencada se refere ao *controle externo das organizações* pela instituição das Ouvidorias de Polícia nos estados.

No ano de 2007, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, através do Ministério da Justiça, divulga os resultados desse processo de implantação do SUSP, inclusive considerando avaliações externas realizadas por atores políticos da área<sup>20</sup>.

De forma geral, esse documento demonstra a presença de alguns impasses que se colocaram na implementação do SUSP, que em grande parte estavam condicionados aos problemas de gestão. Por exemplo, em relação à efetivação dos programas apresentados para o eixo Gestão do Conhecimento, verifica-se a não predominância de um alto nível de alimentação dos dados na Rede INFOSEG, justificada pela ausência de pessoal capacitado para essa função (BRASIL, 2007).

Outro ponto de análise estabelecia a avaliação de algumas ações de reorganização institucional, as quais tinham como resultado expressivo a consolidação do GGI. As ações voltadas para formação e valorização profissional demonstram como principais resultados o estabelecimento da Matriz Curricular e o acesso dos profissionais à rede de ensino à distância.

---

<sup>20</sup> No referido relatório, verifica-se que “apenas o eixo denominado Redução da Violência não foi avaliado. Isso porque ele é responsável por ações que envolvem mais o reaparelhamento das organizações policiais do que a implantação do SUSP” (BRASIL, 2007, p.109).

Avaliou-se como ponto negativo do processo, a baixa incidência de projetos voltados para o atendimento integral à saúde dos profissionais (BRASIL, 2007).

As ações voltadas para prevenção da criminalidade se destacam pela baixa efetividade que alcançaram. Cabe considerar nesse eixo a incipiente implantação das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres e das Comissões Permanentes de Direitos Humanos. Entretanto, essa situação não se aplica à estruturação da perícia, onde se verifica a efetivação das técnicas forenses (BRASIL, 2007).

O último eixo analisado se refere ao controle externo e à participação social, ponto em que se verificou a implantação de ouvidorias, a apuração das denúncias de violação dos direitos humanos e a participação nos Conselhos Comunitários. Pelos dados apresentados, apura-se que menos da metade dos estados do país implantou essas ações (BRASIL, 2007).

A partir desse documento, a interpretação realizada pelo governo aponta alguns aspectos que ainda não sofreram modificações. Primeiramente, aquele reconhece a ausência de proposições que atinjam as mudanças estruturais necessárias à implantação do SUSP. Até mesmo o perfil das vítimas da criminalidade no país não é alterado. Assim, apesar de ter-se constatados avanços no contexto operacional, a conclusão do relatório indica a necessidade de “[...] promover uma ampliação dos responsáveis por esta área incluindo outras organizações governamentais (lazer, trabalho, saúde, educação, infra-estrutura, urbana, etc) e também não governamentais” (BRASIL, 2007, p. 127).

De forma geral, essas inovações marcam a tentativa de construção da própria política de segurança com base em novas propostas, principalmente para gestão dos governos estaduais através do fortalecimento das ações em níveis locais sob o paradigma da “segurança cidadã”. Contudo, a ênfase das ações recaiu sobre a modernização das instituições, as propostas que consideramos propícias a promover mudanças estruturais à política e ao cenário de insegurança presente no país, tais como, a prevenção da criminalidade e a participação e o controle social democrático, não alcançaram êxito.

Considerando a avaliação elaborada pelo próprio governo em relação ao processo de implantação do SUSP, a qual apontava a presença de alguns limites para efetivação da proposta, as ações baseadas em tal paradigma terão continuidade no segundo mandato de Lula (2006-2010) a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Lançado no ano de 2007, este programa vai ao encontro de um dos limites, em especial, apontados pelo referido relatório, o qual se refere à constatação do baixo impacto alcançado na articulação entre diversas instituições apontadas como importantes para a mudança do perfil das vítimas da criminalidade no país.

Nesse sentido, o Pronasci é apresentado como

[...] uma iniciativa pioneira que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguirão ainda as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime (BRASIL, 2008, p. 6).

Dentre os projetos propostos, destacam-se a valorização profissional, o enfrentamento da corrupção, o monitoramento e a avaliação da política de segurança pública, e em especial, a integração dos jovens e das famílias. Os objetivos centrais do referido programa são: modernização do sistema de segurança pública valorização de seus profissionais e reestruturação do sistema prisional; ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional; inclusão do jovem em situação infracional ou criminal nas políticas sociais do governo; enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural; e recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização (BRASIL, 2008).

Destarte, o desenvolvimento das ações tendo em vista os objetivos assumidos, instituíram como iniciativas à valorização e qualificação profissional, por exemplo, a concessão de bolsa formação e o Plano Nacional de Habitação para os profissionais de segurança pública; para fortalecimento das instituições de segurança propôs-se a promoção da campanha nacional do desarmamento e indenização pelas armas entregues, a unificação dos sistemas de inteligência, o fortalecimento das Guardas Municipais, o policiamento comunitário e a instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública; para a reestruturação do sistema prisional apresentam-se a criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário divididas para públicos específicos, programas de formação educacional e profissional para os apenados e a formação de agentes penitenciários (BRASIL, 2008; TAVARES DOS SANTOS, 2008).

Ainda cabe salientar as propostas de articulação às políticas sociais, como também de acesso às políticas de garantia do exercício da justiça e da cidadania, as quais estavam voltadas para os territórios considerados em situação de “descoesão social”. Nesse aspecto, ganham expressão o projeto Mulheres da Paz e o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo).

O Protejo é o projeto que contempla o foco prioritário do programa, jovens com idade entre 15 e 29 anos, em situação de risco social, egressos do sistema prisional, residentes em regiões metropolitanas e também em regiões com altos índices de homicídios e crimes violentos. O objetivo traçado é

[...] desenvolver percursos formativos para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social, para a prevenção da violência, da criminalidade e do envolvimento com drogas. A formação desses jovens é realizada por intermédio de um Percurso Social Formativo que inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução não-violenta de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, auto-estima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas (BRASIL, acesso em 15 junho 2014b).<sup>21</sup>

Indo ao encontro do ideal de promover ações em parcerias com outras instituições, os projetos supracitados são realizados por meio de convênios entre os estados e os municípios, como também entre estes e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em relação aos impactos/efetividade do Pronasci, Hamú (2009, p. 79) analisa que suas ações são inovadoras pelo fato que “[...] pela primeira vez, não se enfrentam as consequências da criminalidade e sim as causas [...]”, através da união de ações de prevenção, controle e repressão.

Para Hamú (2009), a estrutura do Pronasci exigiu uma maior proximidade da esfera federal às demais esferas do poder e da própria sociedade, o que resultou na criação de uma Secretaria Executiva exclusiva ao programa e até mesmo a formação e qualificação de uma equipe para sua gestão. Também destaca que a importância das ações propostas se expressam no próprio volume de recursos destinados à sua realização, cerca de R\$ 6,7 bilhões para o período de

<sup>21</sup>BRASIL, Ministério da Justiça. Protejo. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B34F31E13-7A0D-4DA6-914E-DA24F770EE3A%7D&params=itemID=%7B4D3527BC-648B-4139-BF88-C5980C16ECC8%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>> . Acesso em 15 junho 2014b.

quatro anos (2008-2011), o que significa a duplicação do orçamento em relação aos anos anteriores.

Na interpretação de Sá e Silva (2012), algumas críticas cabiam ao programa. Entre elas estaria sua fragmentação, visto que totalizavam 94 ações que teriam sua execução dispersas entre as esferas de poder. O autor considera ainda o fato que localmente muito dos seus conceitos perdiam o conteúdo proposto, além disso, a própria concepção das ações já contemplava, para ele, soluções anteriormente concebidas que poderiam ou não ser aderidas pelos municípios, por exemplo. Constata também a realização de um monitoramento inadequado que não permitia identificar essas distorções.

Devem-se mencionar igualmente as considerações de Soares (2007) acerca do programa, as quais evidenciam, principalmente, alguns retrocessos. O primeiro deles está na mesma direção da crítica de Sá e Silva (2012) que corresponde à fragmentação das ações, como também o envolvimento na realização dessas ações entre muitos ministérios, situação que proporcionava limites ao alcance das finalidades do Pronasci, visto a burocratização e as divisões que há entre estes. Soares (2007) também sugere que a própria finalidade de regulamentação do SUSP através do programa era pouco clara e superficial, o que resultou na ênfase às questões operacionais. As reformas institucionais que aquele propunha não foram sequer mencionadas. “Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas” (SOARES, 2007, p. 94).

Apesar de apresentar críticas contundentes, Soares (2007) e Sá e Silva (2012) reconhecem alguns avanços estimulados pelo Pronasci. Sá e Silva (2012), por exemplo, elenca a mudança de prioridades da política, que estavam centradas na aquisição de equipamentos de segurança, a indução de mudanças em nível local e a construção do paradigma da “segurança cidadã”. Já Soares (2007) reconhece que há uma continuidade dos princípios que norteiam a política nos governos Lula e que a configuração dessa política tem assumido o caráter de responsabilidade do Estado, e não de um governo.

As contribuições de Sá e Silva (2012) indicam que, concomitante a esses avanços houve a falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento, como também, a inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente



proposto e a limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnósticos ou prêmios.

Em relação ao último limite apontado, o qual se refere à participação social e às iniciativas de prevenção, Sá e Silva (2012, p. 422) destaca que desde a criação dos GGIs, questiona-se acerca da garantia de espaços de deliberação da sociedade civil possíveis de atingir o “ciclo da gestão da política”. Nesse sentido,

Apesar da associação retórica que entre segurança pública e cidadania, o Pronasci tampouco foi construído e implementado com base em mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem qualquer tipo de consulta ampliada. Nesse aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais) (Ibidem, p. 423).

Logo, apesar de todos os esforços registrados nos governos Lula, voltados, por exemplo, tanto para mudança de paradigma da política de segurança pública, quanto para qualificação e valorização dos trabalhadores da área, constatou-se que tais ações não foram suficientes para transformar o caráter da política. Isso porque ainda havia um ponto que não tinha sido tocado, este se refere à construção participativa da própria política através de espaços legítimos de diálogos e proposições dos vários atores sociais e suas instituições representativas.

A estratégia de superação desse traço histórico característico da política estaria na realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) no ano de 2009 e na reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)<sup>22</sup>.

### **3.2 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**

---

<sup>22</sup> A reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública não será alvo de nossa análise devido os limites desse trabalho. Acerca desse processo, consultar Sá e Silva (2012).

A realização da 1ª CONSEG representa um marco para a política de segurança pública no que condiz à promoção de espaços políticos voltados para construção coletiva dessa política a partir de espaços de deliberação democráticos.

Diferentemente do movimento das demais políticas no pós-constituente, a segurança pública não incorporou os mecanismos de controle social<sup>23</sup>, conquistados através das mobilizações sociais nos anos de 1980, os quais passaram, por exemplo, a abranger as políticas sociais como reflexos de um processo de democratização da sociedade brasileira.

No Brasil, o termo controle social democrático assume como sinônimo o controle da sociedade civil sobre o Estado por meio de espaços de luta e representação. Ele denota, portanto, um momento de socialização política, resultante de um processo de “ocidentalização” da sociedade brasileira, conforme nos aponta Coutinho (2006), que põe, então, limites à atuação simplesmente coercitiva do Estado na resolução dos problemas sociais e políticos.

A formação da sociedade civil no país, embora num primeiro momento tenha se dado de forma radical e restritiva, visto que era compreendida como tudo que estava em oposição ao Estado, apresenta a possibilidade de os grupos sociais disputarem a hegemonia por meio da elaboração da sua própria ideologia, isto é, da sua própria direção política. Assim,

[...] a necessidade de conquistar consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação da socialização política – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia (COUTINHO, 2006, p. 37).

Nesse sentido, cabe destacar que a sociedade civil além de representar um espaço relativamente autônomo, não é uma esfera homogênea, isto é, por ela perpassa a “[...] correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a *supremacia*” (COUTINHO, 2006, p. 38).

O cenário político no país à época revelava a disputa entre dois grandes projetos políticos, os quais são denominados por Coutinho (2006) de liberal-corporativo, expresso pelo

---

<sup>23</sup> A partir dessa etapa da pesquisa que realizamos passamos a acrescentar um novo significado ao termo controle social, o qual se diferencia do controle social do capital sobre as classes subalternas, estando, portanto, vinculado a uma concepção de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

neoliberalismo, e democracia de massas, o qual estava sintonizado aos movimentos sociais organizados.

A vitória daquele primeiro projeto se expressa nos governos de Collor e FHC que, então consolidam as estratégias neoliberais de privatização do patrimônio estatal, de flexibilização do trabalho e de abertura econômica ao movimento de financeirização do capital. Essa nova dinâmica põe como desafio ao controle social sobre as políticas públicas, “[...] que esses não se tornem mecanismos de formação de ‘consentimento ativo’ das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133).

Logo, apesar desse avanço, de se instituir meios de controle das classes subalternas destinados à garantia do atendimento de suas necessidades pelo próprio Estado, o capital não foi suprimido, portanto, permanece o controle social que este exerce sobre as classes, no sentido posto por Mézáros (1987), que atinge tanto a esfera material, quanto política.

O que se verifica nesses últimos tempos, é que o controle social exercido pelo capital tem chegado ao seu esgotamento intensificando ao máximo as condições de pobreza das populações. Tal fato demonstra sua total incapacidade de satisfazer as necessidades humanas mesmo que mínimas. Essa condição tem dificultado

[...] o exercício do controle social de modo intencional a partir de um novo e superior projeto de sociedade [dos segmentos empobrecidos e miserabilizados], na medida em que suas formas de organização e luta são profundamente afetadas, numa contextualidade marcada pela intensificação da concentração da renda e, conseqüentemente, pela ampliação e aprofundamento da pobreza acompanhadas da fragmentação, complexificação e heterogeneidade da classe trabalhadora; e, ao mesmo tempo, da afirmação do mercado como instância privilegiada de regulação da vida social, portanto, espaço de criação das condições de atendimento das necessidades sociais (ABREU, 2002, p. 05).

O projeto neoliberal, então, passa a modificar muitos dos direitos conquistados pelos movimentos sociais que estavam contidos na Carta de 1988, principalmente ao deslocar e reduzir a ação estatal na sua garantia. O mercado e a própria sociedade (especialmente as instituições do chamado “terceiro setor”) são as figuras que passam a imperar no atendimento às demandas sociais. Assim, mantém-se de forma contraditória

[...] a implementação dos mecanismos e instrumentos formulados para a garantia dos direitos, para dissimular a negação desses mesmos direitos, apregoando via descentralização político-administrativa a ideia de ampliação da esfera estatal,

mediante participação da sociedade na gestão e controle das políticas sociais (ABREU, 2002, p. 06).

Nesse cenário de retração do próprio Estado e das políticas destinadas à garantia dos direitos sociais, que se insere a realização da 1ª Conferência de Segurança Pública no ano de 2009, a qual é apresentada a toda sociedade como um marco histórico da política de segurança no país. Para o secretário nacional de segurança pública à época, Ricardo Brisolla Balestreri, “[...] a 1ª CONSEG eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo” (BRASIL, 2009, p. 11).

Sendo um dos projetos contidos no Pronasci, a 1ª CONSEG objetivava fortalecer a concepção desse programa a partir do conceito de “segurança cidadã”, o qual vem propor ações para além da repressão policial, exigindo, assim, a inclusão da vontade e das necessidades da população, tendo em vista a sua participação direta na construção da política e o controle social sobre esta.

Na verdade, constatava-se que diferentemente do caráter de várias outras políticas,

[...] as políticas públicas de segurança não estavam inseridas num sistema de gestão participativa que, por meio de instrumentos como conferências e conselhos institucionalizados, compartilhasse, entre Estados e Sociedade, a responsabilidade de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações (BRASIL, 2009, p. 23).

O reconhecimento da importância de garantir a participação da população reflete na proporção de participantes instituídos pela Comissão Organizadora, em que 40% seriam de representantes da sociedade civil, 30% de trabalhadores e 30% de gestores. Estes, considerando as diversas etapas de realização da conferência, chegaram a totalizar 500 mil participantes (BRASIL, 2009).

Nesse aspecto, foram designados como representantes da sociedade civil, redes, organizações, ou movimentos que discutiam a segurança pública com considerável expressividade e articulação; como representantes dos trabalhadores da área uma diversidade de associações nacionais e categorias internas; e como gestores os agentes políticos das três esferas da federação responsáveis por órgãos de execução da política de segurança. Foi aberto espaço também para os representantes dos demais poderes (BRASIL, 2009).

Com o intuito de constituir bases e qualificar as discussões e as proposições para a política, foram realizadas etapas preparatórias, as quais incluíram: conferências estaduais e municipais, conferência virtual, conferências livres, seminários temáticos e projetos especiais. Circulavam por esses eventos um Texto-Base da 1ª CONSEG elaborado por uma equipe de consultores, que apresentava um panorama da segurança pública<sup>24</sup> no país e os eixos temáticos a serem debatidos.

As várias etapas promovidas visavam reforçar os pressupostos assumidos pela 1ª CONSEG, os quais condiziam ao seu caráter deliberativo, à participação do Estado (poder público), trabalhadores da área e sociedade civil, à sua estruturação “de baixo para cima” e à percepção de um sistema descentralizado e participativo de cogestão da política de segurança pública (BRASIL, 2009).

Todavia, deve-se clarificar acerca do caráter deliberativo que é proposto, o qual

[...] não significa[va] que a Conferência teria o poder de ir além da sua competência (e da instituição que a coordenava, no caso o Ministério da Justiça). Portanto, a Conferência foi deliberativa apenas no seu próprio âmbito [...] A Conferência por si só não teria o poder de tornar suas deliberações em dispositivos legais, por exemplo (BRASIL, 2009, p. 28).

Quanto aos objetivos da 1ª CONSEG, contidos no seu Regimento Interno, tem-se como objetivo geral a definição de princípios e de diretrizes orientadores da política de segurança, através da participação de diversos atores políticos e sociais com a finalidade de efetivar a segurança como direito fundamental. Entre os objetivos específicos, destacam-se a finalidade de fortalecer o conceito de segurança como direito humano, de definir áreas/temas prioritários das ações da política, de fortalecer o SUSP, de contribuir para implementação do Pronasci e para valorização do conceito de segurança com cidadania, entre outros (BRASIL, 2009).

Em relação às temáticas elencadas para o debate, foram resultantes do reconhecimento do perfil da violência urbana no país. A partir deste, elencou-se sete Eixos Temáticos, os quais seguem no quadro abaixo.

---

<sup>24</sup> Esse panorama incluía os seguintes pontos: 1. Segurança pública no Brasil; 2. O caminho até aqui; 3. A consolidação de um novo paradigma; e 4. A história a ser construída – a 1ª CONSEG (BRASIL, 2009, p. 26).

Quadro 1 – Eixos Temáticos da 1ª CONSEG

<b>Eixos Temáticos</b>
1 - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo
2 - Financiamento e gestão da política pública de segurança
3 - Valorização profissional e otimização das condições de trabalho
4 - Repressão qualificada da criminalidade
5- Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura da paz
6 - Diretrizes para o Sistema Penitenciário
7 - Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento e Emergência e Acidentes

Fonte: Brasil, 2009.

A diversidade dos temas apresentados reflete a importância dada pela Conferência em trabalhar com questões até mesmo antes não consideradas, como, por exemplo, o sistema prisional. O intento era “[...] articular diversos segmentos e trazer suas pautas para uma arena em comum, proporcionando momentos inéditos de construção de convergências” (BRASIL, 2009, p. 41).

O envolvimento de diversos atores na construção de proposições para a política está evidenciado no relatório final divulgado pelo Ministério da Justiça, principalmente quando se verifica o número de participantes das conferências livres, que alcançaram ao todo, 514 municípios, 1.140 conferências e 66.847 participantes (BRASIL, 2009).

É importante ressaltar que a coordenação de capacitação do próprio Ministério da Justiça apontou como limite desses espaços a própria diversidade de perfis dos atores convocados, o que poderia impactar na qualidade dos princípios e diretrizes que seriam construídos nas Conferências Livres e, posteriormente, na etapa nacional. Nesse sentido, realizaram-se atividades de capacitação presenciais e à distância, em que foram divulgadas e utilizadas diversas publicações da SENASP, o texto-base da Conferência, palestras e oficinas com docentes nacionais e internacionais (BRASIL, 2009).

Além dessas ações, cabe destacar a promoção dos chamados Projetos Especiais, o qual tinha como intuito

[...] incorporar universidades, escolas, redes de juventude, operadores do direito, egressos, cumpridores de pena e comunidades na composição de uma nova política

de segurança pública para o país. E a mobilização inicial buscou familiarizar esses atores com o Texto-base da 1ª CONSEG e posteriormente o esforço foi garantir um canal de manifestação que respeitasse suas especificidades e linguagens (BRASIL, 2009, p. 46).

Nesse sentido se incluem as atividades voltadas para os apenados, egressos e cumpridores de pena que resultaram na apresentação, aos participantes da 1ª CONSEG, da realidade carcerária através do documentário “A voz da prisão”, como também as Conferências Livres<sup>25</sup>, as exposições fotográfica, a feira de artesanatos, a apresentação de peça de teatro, entre outras. Ainda nesse aspecto, mobilizou-se em outros projetos estudiosos e núcleos de pesquisa do tema, através de seis ciclos de debates realizados nas Universidades pelo país (BRASIL, 2009).

No que concerne à realização das demais atividades, especialmente, das conferências, promoveram-se etapas preparatórias e eletivas em que poderiam ser elaborados até 7 princípios e 21 diretrizes. Ressalta-se ainda que todas essas etapas e conferências desenvolvidas, inclusive as conferências virtuais, resultaram na elaboração dos Cadernos de Propostas da Etapa Nacional.

Embora se reconheça a importância de todo o processo que envolveu a construção da 1ª CONSEG, dos princípios e das diretrizes que a acompanharam, dedica-se, nesse trabalho, à análise dos “Cadernos Temáticos da CONSEG”, os quais foram elaborados a partir dos Seminários Temáticos<sup>26</sup>, e do seu relatório final divulgado pelo Ministério da Justiça.

É necessário ressaltar que além da relação que os cadernos estabelecem com os eixos de debate da conferência, eles denotam o momento em que se constroem o norte dos debates que seriam realizados na Conferência. A própria equipe de coordenação expõe que

O resultado das discussões presentes nos seminários temáticos transformaram-se em subsídios para a 1ª CONSEG e integraram o caderno de propostas discutido na Etapa Nacional da Conferência. Além disso, foram produzidas 07 (sete) publicações intituladas Cadernos Temáticos da CONSEG, que materializaram as discussões realizadas nos eventos e contaram com a elaboração de papers e artigos de colaboradores e dos principais pesquisadores do tema no país (BRASIL, 2009, p. 68).

---

<sup>25</sup> Cabe clarificar que as Conferências Livres, segundo o regimento da Conferência, poderiam ser “organizadas por qualquer grupo social, de forma autônoma, as etapas livres tiveram a finalidade de ampliar e diversificar as contribuições para a 1ª CONSEG” (BRASIL, 2009, p. 59).

<sup>26</sup> Segundo o relatório final divulgado pelo Ministério da Justiça, foram realizados 13 seminários entre maio e junho de 2009, totalizando 3.200 participantes (BRASIL, 2009, p. 68).

A análise do seu relatório final será realizada tendo como principal aspecto a interpretação da direção contida nos princípios e diretrizes votados, buscando compreender se houve continuidade entre o debate apresentado nos cadernos temáticos como também almejando alcançar as tendências da política neoliberal que se expressaram nas propostas de orientação da política de segurança.

### 3.3 A Etapa Nacional da 1ª CONSEG

A Etapa Nacional da 1ª CONSEG realizou-se nos dias 27 a 30 de agosto do ano de 2009, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, em Brasília (Distrito Federal). Nesta etapa participaram os representantes eleitos nas conferências anteriores (1905 representantes), como também convidados internacionais (39 participantes), expositores (159 participantes), observadores (134), entre outros grupos, que num total, resultou na presença de 3.060 participantes (BRASIL, 2009).

Deve-se ressaltar que em todos os processos, obteve-se o apoio de instituições nacionais (financeiras e políticas), como a Caixa Econômica Federal, dos governos estaduais e do Instituto Via Pública<sup>27</sup>. Em nível internacional, formalizou-se uma parceria de Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>28</sup>.

A Etapa Nacional, então, representou a finalização do processo de construção de princípios e diretrizes para a política de segurança pública e, assim, a consolidação das etapas preparatórias, sendo expressão, portanto, do acúmulo de discussões e debates realizados de forma participativa, plural e democrática (BRASIL, 2009).

---

<sup>27</sup> Esse Instituto ficou responsável pela elaboração dos dados, da avaliação e do monitoramento da 1ª CONSEG em todas as suas etapas (BRASIL, 2009, p. 20).

<sup>28</sup> O relatório apresenta como resultados dessa parceria a “*capacitação de mais de 600 atores da sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e gestores públicos; da realização das conferências preparatórias para a Conferência Nacional, além da realização da Feira de Conhecimento em Segurança Cidadã, que resultou em cerca de 700 acordos firmados para intercâmbio de experiências entre diferentes atores*” (BRASIL, 2009, p. 36).



### 3.4 Discursos e tendências que perpassam a construção da 1ª CONSEG

A proposta desta dissertação é analisar os discursos da 1ª Conferência de Segurança Pública a partir de seus relatórios e Cadernos Temáticos, tendo como norte as tendências penais propaladas pelo projeto neoliberal para as políticas de segurança pública.

A escolha de se ter como material empírico principal os cadernos, justifica-se pela compreensão que essa produção contempla de forma mais abrangente, as bases de discussão a serem traçadas na 1ª CONSEG<sup>29</sup>. Como o próprio relatório final da conferência apresenta, o objetivo desses cadernos era “[...] oferecer subsídios qualificados ao aprofundamento dos debates que nortearão os processos do evento” (BRASIL, 2009, p. 50).

O conteúdo dos cadernos traz, portanto, análises e propostas apresentadas e debatidas nos Seminários Temáticos, atividade que pertencia à pauta das etapas preparatórias, que tinha como finalidade qualificar as discussões de temas que perpassavam pelos eixos da Conferência (BRASIL, 2009).

Ao todo foram realizados 13 Seminários e elaborados 10 Cadernos Temáticos, como se verifica no quadro abaixo.

Quadro 2 – Apresentação dos Seminários Temáticos e dos Cadernos Temáticos correspondentes

<b>Caderno Temático</b>	<b>Seminário Temático</b>	<b>Local</b>	<b>Instituição Realizadora</b>	<b>Total de Participantes</b>
N. 1 Mídia e Segurança Pública	Mídia e Segurança Pública	Brasília	Ministério da Justiça, Instituto São Paulo contra a Violência e Viva Rio	120
N. 2 Controle de Armas e Munições	Controle de Armas de Fogo e Munições	Brasília	Rede Desarma Brasil	43

<sup>29</sup> Cabe destacar que diversos materiais também foram divulgados pela Coordenação de Informação e Comunicação da Conferência, com o intuito de manter seu público atualizado sobre todos os processos que eram realizados. O caráter desse material era, assim, predominantemente informativo, por isso não estendemos nossa análise a estes. Para exemplificação, cita-se a divulgação de cartilhas, jornais, banners, cartazes, vídeos, entre outros.

<b>Caderno Temático</b>	<b>Seminário Temático</b>	<b>Local</b>	<b>Instituição Realizadora</b>	<b>Total de Participantes</b>
N. 3 Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas	Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas <sup>30</sup>	Goiânia	Departamento Penitenciário Nacional/ Ministério da Justiça	1110
N. 4 Impasses da Política Criminal Contemporânea	Impasses da Política Criminal Contemporânea	Rio de Janeiro	Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Instituto Carioca de Criminologia	700
N. 5 Uso progressivo da força: dilemas e desafios	Uso progressivo da força: dilemas e desafios	Rio de Janeiro	Viva Rio	85
N. 6 Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial	Reflexões sobre a Investigação Brasileira através do Inquérito Policial	Brasília	Federação Nacional dos Policiais Federais em parceria com Universidades	150
N.7 Segurança Pública e construção de Subjetividades	Segurança Pública e construção de Subjetividades	Brasília	Conselho Federal de Psicologia	66
N. 8 I Prêmio Nacional de Monografia em Segurança com Cidadania <sup>31</sup>	--	--	--	--
N. 9 Movimentos Sociais e Segurança	Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos	São Paulo	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente e Fundação Friedrich Ebert	100
N. 10 Políticas sobre Drogas: avanços e retrocessos	Políticas sobre Drogas: avanços e retrocessos	Rio de Janeiro	Viva Rio	71

Fonte: BRASIL, 2009.

Segundo informações contidas no relatório final, 4 seminários não foram sistematizados em cadernos<sup>32</sup>, são eles: “Prevenindo Homicídios – Causas e Estratégias para Promoção da Vida

<sup>30</sup> Esse seminário foi realizado concomitantemente ao V Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (CONEPA) (BRASIL, 2009).

<sup>31</sup> Esse caderno não foi incluso em nossa análise, pela dificuldade que encontramos ter acesso ao referido material. Entretanto, entendemos que não haverá prejuízos à nossa análise, visto que se tratou da apresentação das monografias premiadas na Conferência, não fazendo parte, portanto, das atividades dos seminários temáticos.

<sup>32</sup> Não há uma justificativa acerca dessa constatação no relatório final da Conferência.

e da Cultura da Paz”, “Simpósio Internacional sobre Criminologia Ambiental e Análise Criminal”, “Segurança Pública e Acesso à Justiça” e “Gênero, Raça e Segurança Pública”. Somando todos os eventos, chega-se a um total de 3.720 participantes (BRASIL, 2009).

Deve-se esclarecer que, diferentemente das Conferências Preparatórias, as quais contabilizam um número muito superior de participantes, os Seminários Temáticos não foram eventos abertos a todo o público da Conferência. Consta-se também que seus principais expositores/mediadores em todas as temáticas, foram pesquisadores, profissionais da área da segurança e representantes de instituições da sociedade civil.

Assim, apesar de não envolver, numericamente, o grande público na da 1ª CONSEG, destaca-se o ineditismo do material aqui analisado, pois envolve debates de diversos atores sociais, e, dessa forma, propicia o entendimento das tendências dos discursos na área da segurança pública para além da esfera governamental. Cabe destacar ainda sua qualidade e abrangência temática, como também seu objetivo de dar subsídios às discussões na Etapa Nacional da Conferência, o que indicaria sua continuidade e influência no momento de decisões políticas da, incluindo a votação dos princípios e das diretrizes para a política de segurança pública.

Tendo em vista a importância desse material, passaremos agora à sua análise. Esta terá como caminho, o movimento de articulação entre as proposições ali registradas e as tendências para a segurança pública que se apresentam no projeto neoliberal, as quais são resultantes do debate teórico realizado no capítulo anterior.

### **3.4.1 A direção dos discursos nos Cadernos Temáticos**

A primeira tendência aqui elencada refere-se à dinâmica que mescla ações da política social às ações da política criminal, como uma das formas de controle social do projeto neoliberal que, assim, vem propiciando, além da penalização, a inclusão de mecanismos de vigilância comportamental nos serviços sociais, o que podemos chamar de “policiação do social”.

Quadro 3 – Tendência 1: Dinâmica que mescla ações do campo da política social ao campo da política criminal

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
<p>“Registre-se que <b>o direito penal não é instrumento de governo para a implementação de políticas públicas</b>, não é mecanismo de prevenção de riscos, não é ferramenta para corrigir disfuncionalidades no sistema social” (GOMES, 2009, p. 20).</p>	Oposição	3
<p>“<b>Para o arranjo de gestão do sistema de restrição de direitos funcionar, um corpo social de natureza psicossocial e pedagógica</b> estabelece uma relação interdisciplinar com os agentes do sistema de justiça criminal, <b>viabilizando as condições e garantias dos procedimentos técnicos-penais</b>, suficientemente indicados e necessários, para a justiça do caso concreto. Essa interdisciplinaridade representa, portanto, <b>a base de sustentação dessa prática jurídico-social, onde o discurso jurídico e o discurso sociológico estabelecem uma relação de complementaridade através de conceitos correspondentes, dentre eles destacam-se: conduta/comportamento; fiscalização/acompanhamento; coercitividade/violação; cumprimento da sanção/reintegração ou inclusão social</b>”(ALENCAR, 2009, p. 34).</p>	Consonância	3
<p>“<b>Essa hegemonia do discurso penal na área de segurança acaba gerando uma criminalização dos problemas sociais</b>. O discurso sobre os conflitos sociais acaba se deformando em um discurso sobre a criminalidade [...] <b>É como se a regulamentação penal fosse pressuposto necessário para evidenciar a preocupação social</b> diante de um fato social tido como problemático” (NETO, 2009, p. 26- 27).</p>	Oposição	7
<p>“Essa visão também é uma deturpação do problema, porque gera uma <b>equiparação incorreta e indevida entre pobreza e criminalidade. Resolvendo o problema social resolve-se a criminalidade</b>, como se o crime não ocorresse nos extratos mais ricos da sociedade. Então, também, os setores progressistas assumiram o desafio e a responsabilidade de pensar no tema de segurança pública de forma mais específica e não meramente como se política criminal fosse política social” (NETO, 2009, p. 27-28).</p>	Oposição	7
<p>“Em que pese o Estado ter criado alguns referenciais de democratização dessas bases políticas, <b>o discurso da eficácia e eficiência da política de segurança pública relativa a esses grupos sociais [juventudes e minorias] estende-se até hoje</b> e chega com muita força em determinados campos dos saberes, entre eles os campos da Psicologia e da Assistência Social, <b>pensado como ferramentas de controle social e punitivo</b>” (NICODEMOS, 2009, p. 34).</p>	Oposição	7
<p>“<b>O tema da insegurança, portanto, envolve o tema do incremento da produção do sentimento de proteção em suas duas dimensões: a dimensão da proteção civil e da proteção social</b>. Proteção civil envolve a garantia das liberdades e da segurança dos bens. Proteção social envolve a certeza de que eu posso existir em uma comunidade que me proverá quando minha vida, por algum motivo, estiver limitada na capacidade de autoprovisamento” (OLIVEIRA, 2009, p. 41).</p>	Oposição	7

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
“Nesse sentido, parece-nos pertinente que a discussão sobre a segurança pública parta da análise e reflexão sobre a efetivação das políticas públicas e <b>a vivência de valores que garantam a emancipação dos sujeitos e a justiça social</b> ” (ASSUMPÇÃO, 2009, p. 34).	Oposição	9

Fonte: Sistematização da pesquisadora<sup>33</sup>.

Pelo debate já traçado, vimos que Wacquant (2007) demonstra em suas análises como esse exercício tem ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos e na França, e como ele tem sido crucial para manter o controle de uma população que agora se encontra desprotegida e refém da precarização das condições de trabalho e do desemprego estrutural.

Além disso, o autor também demonstra que a depreciação dos direitos sociais, os quais conferiam legitimidade ao Estado, tem sido enfrentada por meio de medidas específicas de controle a serem empregadas nos locais onde residem as classes pobres, fato que o permite afirmar que essas estratégias não são para todos.

Observa-se nos cadernos, conforme pode ser verificado no quadro 3, críticas contundentes a esse modelo de política de segurança pública, o que nos permite afirmar a predominância da negação dessa tendência nos discursos apresentados. Enfatiza-se, principalmente, a sobreposição de um discurso governamental, que tem apresentado o direito penal e a política criminal como forma de intervenção/resolução eficaz dos problemas sociais (GOMES, 2009).

A criminalização da pobreza é posta como reflexo mais latente dessas intervenções que visam reduzir as políticas públicas ao objetivo de controlar a criminalidade. Os grupos privilegiados a sofrerem os impactos dessa política, seriam os jovens e as minorias, isto é, grupos que têm sido historicamente alvos da força coercitiva do Estado (NICODEMOS, 2009).

Apesar de se identificar entre os discursos, um trecho que demonstra o compartilhamento da estratégia de vincular as ações do sistema de justiça criminal às ações consideradas psicossociais e pedagógicas, a própria proposta já denuncia sua funcionalidade: viabilizar “[...] as condições e garantias dos procedimentos técnico-penais [...]” (ALENCAR, 2009, p. 34).

<sup>33</sup> Deve-se esclarecer que optamos por negritar em nossos quadros os principais pontos que sobressaíram para construção da nossa interpretação acerca da consonância ou oposição desses discursos às tendências neoliberais.

Vê-se, pelo exposto, que essa combinação entre política social e política criminal é reconhecida e rejeitada como proposta na elaboração, não só da política de segurança, como também na elaboração das demais políticas públicas. Portanto, está evidente nos discursos extraídos dos cadernos, a aproximação destes com a crítica que vem sendo travada nesse trabalho.

Pelos discursos apresentados é possível identificá-los à resposta dada para indagações trazidas por Mészáros (1987, p. 46):

Mas, o que acontece quando o vácuo político é deslocado pela crescente pressão das contradições sociais em constante ampliação? Será que, nesse caso, as frustrações geradas pelo necessário fracasso de apenas atentar para as manifestações superficiais dos problemas sócio-econômicos, em lugar de enfrentar suas causas – será que esse fracasso não irá se refugiar atrás de uma demonstração de força, mesmo que isso signifique uma violação dos próprios valores liberais em cujo nome a violação é agora cometida?

Acontece que se passa da “tolerância repressiva” à defesa liberal da repressão (MÉSZÁROS, 1987), que assim se espraia por todos os campos de legitimidade do Estado, inclusive, para o campo das políticas sociais.

Haja vista a condição histórica de desigualdade social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira, compreende-se que essa dinâmica é apresentada para mascarar as práticas históricas de autoritarismo e coerção direta empregada sobre as camadas subalternas, mas que agora vem revestida de um discurso em que as práticas penais são postas como reflexo de uma preocupação social. Como o próprio discurso dos cadernos nos aponta, “é como se a regulamentação penal fosse pressuposto necessário para evidenciar a preocupação social diante de um fato social tido como problemático” (NETO, 2009, p. 27).

Para além desses aspectos, tal dinâmica política do capital incide sobre todos os campos de dominação, tendo como estratégia naturalizar e promover a aceitabilidade pacífica de suas formas de controle social. Entretanto, em tempos em que se colocam em xeque as possibilidades de sustentabilidade da sociedade burguesa, denunciando a fragilidade das suas concepções ideológicas e do seu suposto processo civilizador, a ação que prevalece para manter sua posição de supremacia é a ação coercitiva.

Outro fator que condiciona a sobreposição da política criminal nessa tendência está na configuração das políticas sociais no neoliberalismo, que vem assumindo o caráter de seletividade, focalização e privatização dos serviços sociais. Assim, esta comprometido um

dos aspectos que envolvem a condição de insegurança, como anuncia um dos trechos, a proteção social (OLIVEIRA, 2009).

A proposta que se localiza entre os discursos, para superar essa condição imposta de submissão dos grupos subalternos ao modo de sociabilidade burguês requer que “[...] a discussão sobre a segurança pública parta da análise e da reflexão sobre a efetivação das políticas públicas e a vivência de valores que garantam a emancipação dos sujeitos e a justiça social” (ASSUMPÇÃO, 2009, p. 34).

Enquanto não houver a transformação na estrutura da produção capitalista, dos seus valores de sociabilidade, resta ao Estado garantir sua autoridade mascarando suas práticas de controle sob um suposto discurso do bem comum a ser garantido “por seu braço penal”.

Assim, a segunda tendência que analisaremos refere-se ao recurso de legitimação das instituições penais como meio eficaz de conceder respostas ao fenômeno da criminalidade. Tal tendência se inclui entre os traços comuns da penalidade neoliberal que se espriam pelo ocidente, os quais se caracterizam pela introdução de novos mecanismos burocráticos e tecnológicos, pelo fortalecimento da rede policial, judiciária e carcerária, pela busca da eficácia a partir da introdução de mecanismos gerenciais (WACQUANT, 2007).

Entendemos que a presença daqueles traços poderia ser verificada nos cadernos a partir das interpretações acerca da própria configuração da política de segurança, das legislações que a acompanham, das práticas penais e das reformas institucionais que se põem como necessárias.

#### Quadro 4 – Tendência 2: Legitimação das instituições penais como resposta à criminalidade

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
“Em relação às PMAs, a atuação governamental acabou por adotar como seu objetivo predominante <b>a criação de mecanismos que permitissem aferir a ‘certeza da punição’</b> na aplicação e execução desta modalidade de resposta penal, <b>de modo a disseminar a percepção de que ela corresponde a uma forma legítima de reagir ao crime e à violência</b> (ALBERNAZ; SÁ E SILVA, 2009, p. 12).	Oposição	3
“Sob o discurso de ‘guerra à criminalidade’, de combate a violência, <b>o eficientismo vai na contramão das convenções internacionais</b> de proteção aos direitos humanos <b>e dos princípios constitucionais contemporâneos, instituindo um sistema penal repressivo e simbólico de ‘tolerância zero’</b> ”(PINTO, 2009, p. 14).	Oposição	4

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
<p>“A <b>legislação nacional necessita estabelecer os limites de atuação dos agentes</b>, condições para o uso da força e de armas de fogo, definindo, pois, as atribuições do cargo desempenhado e <b>delineando o perfil do profissional no cumprimento de suas funções</b>” (XAVIER, 2009, p. 26).</p>	Oposição	5
<p>“O <b>principal desafio</b> colocado à modernização do Sistema de Justiça Criminal, tanto no que diz respeito às mudanças processuais quanto institucionais, <b>é harmonizar a efetividade e celeridade do sistema com a preservação dos direitos e garantias fundamentais das partes envolvidas. Outro desafio, não menos importante, é o de promover a identificação dos operadores com os princípios almejados nas reformas</b>, de maneira a fazer com que <b>tais práticas passem a nortear, de fato, suas práticas profissionais cotidianas</b>” (VARGAS; NASCIMENTO, 2009, p. 29).</p>	Oposição	6
<p>“[...] a <b>contraposição à “cultura do medo” através do [...] fortalecimento da participação social nos conselhos comunitários [que] levaria, a nosso ver, a uma maior participação da comunidade em seus problemas locais</b>, no fortalecimento de sua rede social, na propagação de vivências exitosas, <b>na descaracterização do aparelho repressivo do Estado como instância única no controle ou resolução de conflitos, bem como ao acompanhamento das ações governamentais e, indo um pouco além, à proposição conjunta de políticas públicas</b>” (CIAROLLO; NASCIMENTO, 2009, p. 16).</p>	Oposição	6
<p>“Ao contrário de outras políticas públicas nas quais há preocupação constante de avaliar sua eficácia, <b>no campo penal ocorre um círculo vicioso no qual a ineficácia das políticas é respondida como demanda por reforço delas próprias</b>, como se o problema estivesse na dose do remédio e não no remédio em si. <b>Portanto, a resposta à ineficácia das políticas criminais costuma ser o incremento da dose de repressão</b>” (NETO, 2009, p. 26).</p>	Oposição	6
<p>“<b>As reformas estruturais das polícias, que representam a condição sine qua non para termos um novo modelo de polícia no Brasil, não foram, até agora, agenda prioritária dos governos de transição democrática.</b> Talvez a questão da governabilidade leve os governos a pensar mais em consensos do que em dissensos” (MARIANO, 2009, p. 44).</p>	Oposição	9
<p>“As experiências comprovam que aqueles que mais aceitam desafios para mudar a polícia são os mais afetados diretamente pela violência e corrupção na polícia” (RAMOS, 2009, p. 58).</p>	Oposição	9
<p>“<b>Se hoje estamos falando de repressão qualificada</b>, se incluir o termo ‘qualificada’ à repressão virou obrigatório, isso tem a ver com o fato de que repressão por si só <b>virou sinônimo de bordoadas, virou sinônimo de mais polícia, mais pena, mais crueldade</b>” (MIZNE, 2009, p. 67).</p>	Oposição	9
<p>“Um precioso tempo do Estado tem sido dedicado aos pequenos delitos de drogas, em detrimento da atenção à diminuição da violência e da garantia da segurança das pessoas diante dos crimes contra a vida, o patrimônio, o constrangimento das comunidades e outros crimes mais graves contra a sociedade” (TEXEIRA, 2009, p. 63).</p>	Oposição	9



Relacionando os trechos destacados nos cadernos apresentados no quadro acima, interpreta-se que os discursos negam a tendência aqui especificada. Observa-se ainda a denúncia da presença dessa dinâmica nas formulações da política de segurança pública do país e, além disso, indicam-se os impactos desse discurso que tem postulado o eficientismo penal.

Assim, vê-se que a busca por esse eficientismo tem sido acompanhada pela intensificação de instrumentos de controle penal, visando, assim, “[...] aferir a ‘certeza da punição’ [...]” (ALBERNAZ; SÁ E SILVA, 2009, p. 12), como forma de se demonstrar a legitimidade das instituições que representam o sistema de segurança.

Denuncia-se, até mesmo, a não adesão aos pressupostos traçados nas convenções internacionais sobre a preservação dos direitos e garantias fundamentais, como também dos preceitos constitucionais (PINTO, 2009). Adverte-se ainda, que esses ideais não se expressam entre os operadores da segurança e, portanto, entre as suas práticas, propiciando dessa forma, a instituição de “[...] um sistema penal repressivo e simbólico de ‘tolerância zero’” (PINTO, 2009, p. 14).

Essa afirmativa, que aponta a presença de ações que trazem o simbolismo da política de “tolerância zero”, pode ser complementada pelo entendimento que as respostas construídas para contrapor a ineficácia do campo penal têm explicitado estratégias que reforçam a própria intensificação da punição, “[...] como se o problema estivesse na dose do remédio, e não do remédio em si” (NETO, 2009, p. 26). Inclusive o conceito de “repressão qualificada” apropriado pela política, estaria sendo posto em prática como “[...] sinônimo de mais polícia, mais pena, mais crueldade” (MIZNE, 2009, p. 67).

Diante desse cenário, é possível identificar algumas propostas demonstrativas da necessidade de reformas institucionais, que estariam voltadas tanto para alterações na legislação nacional, tendo como objetivo o estabelecimento das atribuições e do perfil para os profissionais da área, quanto para a construção de um novo modelo de polícia no país (XAVIER, 2009; MARIANO, 2009).

Uma das propostas que merece destaque condiz ao fortalecimento dos espaços de controle social a serem ocupados pela sociedade no Estado. Esse seria o caminho para alcançar “[...] uma maior participação da comunidade em seus problemas locais [...] [como também a]

descaracterização do aparelho repressivo do Estado como instância única no controle ou resolução de conflitos [...]” (CIAROLLO; NASCIMENTO, 2009, p. 16).

À luz do debate teórico abordado no decorrer desse trabalho, faz-se algumas correlações acerca do significado dessa tendência, que como se apresentou, é negada nos discursos destacados nos cadernos como recurso para promoção da política de segurança pública.

Nesse sentido, trouxemos à tona algumas questões que entendemos propiciar o entendimento acerca da presença dessa tendência no cenário da política de segurança pública no país. Para tanto, retoma-se à própria estrutura do poder punitivo, posta por Zaffaroni (2013), que tem dentre seus elementos mantenedores o discurso da emergência.

Tal discurso vincula-se a uma “cultura do medo”, a um clamor social pela demonstração da eficiência do sistema de segurança pública através da constatação de indicadores que confeririam a certeza da punição. Uma das consequências desse discurso da emergência seria a exigência por formulações/reformulações de leis e de processos criminais (ZAFFARONI, 2013). Estas questões seriam limitadoras, por exemplo, da utilização das penas e medidas alternativas como recurso à prática do judiciário.

Para além desses aspectos, a legitimação das instituições penais como resposta ao enfrentamento da criminalidade exprime o fato “[...] de que o poder punitivo sem contenção passa de canalizador a executor da própria vingança [...]”, dissolvendo as diferenças entre os poder punitivo e a coerção administrativa direta (ZAFFARONI, 2013, p. 261).

Alerta-se nos cadernos que a busca pelo eficientismo vai de encontro aos próprios princípios atribuídos pelas convenções internacionais e pela constituição nacional. Entretanto, se retomarmos as considerações de Garland (2014), vemos que essa negação vem desde a década de 1970 no movimento de desconstrução dos princípios correccionalistas.

A descrença na aplicabilidade do ideal reabilitador deu lugar à rejeição de seus possíveis resultados, propiciando o reconhecimento das medidas estritamente e intensamente punitivas como legítimas em conferir proteção dos “cidadãos de bem” (GARLAND, 2014). Soma-se a esses resultantes, a proposição de políticas de segurança pública que desconsidera análises abrangentes.

Por meio dessa consideração, elencada como a terceira tendência, entende-se que o enfrentamento do fenômeno da criminalidade ao desconsiderar as suas causas, tendo por base um discurso alarmista proclamado principalmente pela mídia, representa um dos traços característicos da política penal neoliberal apresentados por Wacquant (2007).

Destarte, a consequência dessa desconsideração seria a presença de propostas superficiais com ênfase em ações que gerassem um impacto imediato, postas como respostas às requisições da criminologia midiática, que vem difundido a cultura do medo e o discurso de emergência a partir da construção e propagação de estereótipos de grupos supostamente criminosos a serem constantemente “perseguidos”.

Conforme pode ser observado no quadro a seguir, todos os trechos indicam a negação dessa tendência em seus discursos. Destaca-se ainda a predominância de constatações que fazem parte do caderno de número 1, o qual se refere ao tema da mídia, evidenciando a preocupação em se debater a influência desse meio de comunicação na construção de ações para o campo da segurança.

Quadro 5 – Tendência : políticas de segurança pública que desconsidera análises abrangentes

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
“A escolha da autoridade, portanto, é quase sempre a de atuar ‘defensivamente’ – evitando que se difunda a opinião de que, no seu governo, a ‘insegurança’ cresce” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 31).	Oposição	1
“Este paradoxo conduziu a uma dinâmica perversa em que, por um lado, sem se dar conta, a polícia se encarrega do ‘enfrentamento’ miúdo do crime, enquanto a política de segurança pública é definida em um terreno difuso habitado por midiocratas (editores dos grandes veículos de comunicação, jornalistas e publicitários encarregados da ‘imagem’ do governo) e pelos círculos políticos mais próximos dos governantes. Assim, não raro vemos decisões de viaturas e armas seguirem-se a matérias sobre a precariedade dos equipamentos da polícia em face do ‘poderio’ do crime organizado, anúncios de reformas carcerárias motivadas pela exposição da fragilidade do sistema etc” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 31).	Oposição	1
“Um pouco mais de luz sobre esse território difuso onde emergem a maioria das decisões dos governantes relativas à segurança os ajudaria a compreender a estranha inversão de papéis em que a mídia produz mais política de segurança que informação, e os governos, por sua vez, tendem a orientar suas ações mais em função de seus objetivos de comunicação, em particular junto aos jornais lidos pelos ditos ‘formadores de opinião’ e às televisões, do que os de segurança pública em sentido estrito” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 31).	Oposição	1

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
<p>“É a nossa cultura de ‘vitimização generalizada’ que explica que se dê tanta importância aos dados sobre vítimas em detrimento dos dados relativos a agressores, meios e oportunidades (para citarmos apenas os parâmetros da criminologia básica), <b>como se fosse possível construir uma política de segurança pública com base na diminuição da ‘oferta’ de vítimas, em detrimento de um debate mais consistente sobre provimento dos demais fatores</b>” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 36).</p>	Oposição	1
<p>“A maior parte dessas escolhas é feita de modo inconsciente, determinada pelo senso comum onde se confundem a ‘opinião pública’ e o ‘interesse público’” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 40).</p>	Oposição	1
<p>“Há um problema no noticiário geral sobre segurança pública, mas ele não se situa, isoladamente, na esfera midiática, e sim em seu modo de produção, <b>porque esse tipo de narrativa é construído na interação entre os agentes públicos (esfera produtora de dados) e os agentes noticiosos (esfera Difusora de dados)</b>” (VARJÃO, 2009, p. 41).</p>	Oposição	1
<p>“O que se deseja com tal raciocínio é chamar a atenção sobre o fato de que não há instituições, setores ou grupos homogêneos; <b>de que todos os campos de conhecimento e de ação são campos de luta; e de que é preciso transitar por todos os campos, grupos, setores e instituições</b> buscando alianças com os que têm como objetivo principal a defesa incondicional da vida. E isto inclui o campo de luta dos meios de comunicação de massa” (VARJÃO, 2009, p. 43).</p>	Oposição	1
<p>“A impressão de que as penas alternativas punem menos são enganosas, elas punem melhor e hierarquizam o grau da sanção diante da tipologia do crime, gerando coerência na administração do sistema de justiça criminal. A ação criminosa de alta periculosidade guarda outra lógica dentro do campo da Criminologia Crítica e do Direito Penal [...] O Estado e a sociedade não podem, portanto, oferecer a mesma resposta penal” (ALENCAR, 2009, p. 31).</p>	Oposição	3
<p>“Por que segurança pública é um problema mal formulado? Porque sofre as consequências da hegemonia de uma determinada leitura dos conflitos, qual seja, a leitura penal. E a hegemonia do discurso repressivo penal no âmbito das políticas criminais não é uma hegemonia racional” (NETO, 2009, p. 26).</p>	Oposição	6

Fonte: Sistematização da pesquisadora.

Nesse sentido, pelos trechos destacados, pode-se interpretar que há o reconhecimento que o campo de segurança pública está em disputa, mas nesse movimento tem predominado a articulação entre atores políticos e midiáticos, o que vem condicionando que determinadas decisões da política sejam tomadas sem considerar o debate de demais fatores que não incluem seus interesses (LISSOVSKY; VAZ, 2009).

Isso significa que as definições das políticas criminais estariam sendo influenciadas pela “opinião pública” (conduzida pela mídia) e pelo “interesse público” (representado pelos círculos políticos) (LISSOVSKY; VAZ, 2009). Assim, na verdade, haveria uma inversão de papéis, isto é, a mídia que conduziria a política de segurança, enquanto o governo buscaria atingir os objetivos que ela traça (Ibidem.). Desse modo, a segurança pública sofreria “[...] as consequências da hegemonia de uma determinada leitura dos conflitos, qual seja, a leitura penal” (NETO, 2009, p. 26).

Cabe ainda ressaltar, tendo por base os discursos destacados, a relação que se faz entre o processo eleitoral e a política de segurança, demonstrando a predominância de interesses políticos na condução de medidas que gerassem um maior impacto.

Os efeitos dessa determinação seriam denunciados pela predominância de alguns fatores na construção da política, tais como a focalização no perfil da vítima, “[...] como se fosse possível construir uma política de segurança pública com base na diminuição da [sua] ‘oferta [...]’”, e na redução da ação da polícia a um viés exibicionista do seu poderio militar (LISSOVSKY, 2009, p. 31).

Além desses efeitos, pode ser verificada como consequência do caráter emergencial das propostas, a própria restrição à incorporação de práticas mais avançadas, dentre as quais se inclui, por exemplo, ampliação da adoção das penas e medidas alternativas à prática do judiciário.

Essa tendência nos remete às proposições de Zaffaroni (2013) acerca do discurso da emergência que acompanha as justificativas para presença e intensificação do poder punitivo. Por meio dele, fala-se de uma ameaça que poderia colocar em risco toda humanidade e, portanto, não haveria limites para atuação do poder penal, ele é posto como única solução.

Não é em vão que prevalece a crítica a essa tendência na temática da mídia. Essa verificação expressa o reconhecimento da sobreposição que criminologia midiática vem alcançando sobre as demais correntes. Este movimento se fortalece pelo efeito que o discurso midiático causa na sociedade. Conforme Zaffaroni (2013), essa criminologia, que sempre existiu, gera um pânico moral a partir dos fenômenos de criminalidade, reduzindo todos os problemas sociais a esse aspecto.

Além disso, essa criminologia toma como estratégia histórica a delegação de um grupo a ser considerado propulsor de todo o mal que impera na sociedade, por isso, deve ser aceita qualquer prática para separá-los dos “cidadãos de bem”, inclusive a atuação sem limites dos órgãos de segurança do Estado e o extermínio desse grupo pelos seus próprios pares (ZAFFARONI, 2013). Invoca-se, portanto, o Estado-Leviatã!

Dessa forma, os estudos e análises sociológicas acerca dos determinantes do fenômeno da criminalidade, passam a ser vistos como desnecessários, pois suas causas já seriam conhecidas. Na verdade, os preceitos da sua “causalidade mágica” já seriam conhecidos, bastariam apenas serem combatidos.

A imediaticidade e superficialidade que assumem as análises da criminologia refletem o não reconhecimento da ampliação da condição de insegurança social, que vem se dando por meio da flexibilização e precarização das condições de trabalho, como também por meio da focalização, da seletividade e privatização que atinge o campo dos direitos sociais. Logo, esse reducionismo abriu espaços para aceitação da vingança como uma das formas legítimas e eficazes de punição. E adverte-se, a aplicação das formas de vingança tem sido realizada pelas próprias mãos da sociedade!

Qualquer cientificismo que poderia assumir a política de segurança pública passa a ser visto como um risco à hegemonia do discurso penal, da manutenção do poder punitivo pela classe dominante em tempos neoliberais.

Entretanto, a criminologia midiática não deixa de requerer o seu grau de cientificidade, e assim o faz através da convocação de especialistas. Nesse aspecto, Zaffaroni (2013) destaca dois movimentos, um primeiro em que esses especialistas seriam indagados acerca de questões complexas, que exigem pesquisas mais profundas, e, por não ter esses conhecimentos acabariam reafirmando o posicionamento da mídia. Em outro plano, esses especialistas seriam os próprios formuladores das ideologias difundidas pela criminologia midiática, esses seriam os chamados *think-tank*.

Deve-se destacar também que a deteriorização do caráter científico das políticas de segurança está em curso desde a década de 1970, quando entram em crise os ideais de reabilitação. Como vimos em Garland (2014), as intervenções que resguardavam esses ideais tinham por

base a realização de diagnósticos anteriores à aplicação das medidas penais. Contudo, a ascensão do projeto neoliberal coloca em xeque os axiomas que sustentavam suas propostas.

Dá-se lugar a partir desse movimento à difusão de novos ideais, entre eles uma visão que condiciona o aumento das taxas de criminalidade à incapacidade de a criminologia construir propostas aplicáveis. Estimula-se, então, uma retórica de rejeição, a qual enfatiza que seus resultados, além de não serem os desejados, sempre falharão (GARLAND, 2014).

Ratifica-se, portanto, um dos traços apresentados por Wacquant (2007) no que condiz às características comuns da proposta neoliberal para a política criminal: o enfrentamento do crime sem considerar suas causas. Este é um dos postulados do neoliberalismo para a criminologia, fruto de uma nova articulação estabelecida entre causas sociais, fenômenos da criminalidade e análise sociológica.

A grande estratégia, então, desse projeto tem por objetivo a

instauração de um *novo governo da insegurança social*, “no sentido amplo de técnicas e procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens” e das mulheres envolvidos na turbulência da desregulamentação econômica e da ajuda social em trampolim para o emprego precário (WACQUANT, 2007, p. 39-40).

Para ocultar essa finalidade, o neoliberalismo vai se valer de um discurso político, que em sua retórica, apresenta avanços, mas que em sua prática não alcança a finalidade que se propõe.

A definição da tendência 4, predominância da retórica discursiva sobre a efetividade dos avanços propostos à política de segurança, está estritamente vinculada aos novos processos de decisão política que atingem a construção da segurança pública no período neoliberal, o qual tem como grande objetivo a exaltação do direito penal.

Segundo Garland (2014), o papel das autoridades políticas passa a estar implicado ao campo midiático o qual, como temos visto, é o principal responsável pela propagação dos discursos alarmistas, que reclamam pelo efficientismo penal.

Quadro 6 – Tendência 4: Predominância da retórica discursiva sobre a efetividade dos avanços propostos à política de segurança

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
“Por outro lado, <b>os governantes tendem a descartar as estratégias de longo prazo, uma vez que elas não têm impacto sobre a percepção imediata dos eleitores</b> , priorizando ações que sinalizem que se ‘esforçam’ ao enfrentar o problema” (LISSOVSKY; VAZ, 2009, p. 31).	Oposição	1
“ <b>O Congresso, tradicionalmente sob influência do poderoso lobby da indústria de armas e munições (o Brasil é o quinto maior exportador de armas pequenas), curvou-se à pressão popular e, em dezembro de 2003, acabou votando o estatuto do Desarmamento</b> , uma lei avançada, porque vinda da sociedade, que hoje inspira a mudança das leis em diferentes países” (BANDEIRA, 2009, p. 19).	Oposição	2
“Como este Caderno Temático deixa claro, <b>o problema penitenciário brasileiro tem sido tratado predominantemente sob a lógica do aprisionamento, com pouca ênfase na estruturação de serviços e na promoção de outras formas de resposta à violência e à criminalidade</b> , como é o caso das Penas e Medidas Alternativas – PMAs” (MICHELS, 2009, p. 7).	Oposição	3
“Em verdade, a despeito dos avanços no marco legislativo, <b>o grande desafio para democracia brasileira pós-88 ainda é conter padrões repressivos de controle social amplamente utilizados e que, durante décadas, mantiveram-se inalterados</b> ” (PINTO, 2009, p. 11).	Oposição	4
“ <b>O discurso conservador e autoritário produz modelos repressivos de controle social e tem-se assim a defesa de operações policiais onde a ‘metáfora da guerra’ e a ‘lógica da militarização’ passaram a prevalecer</b> ” (PINTO, 2009, p. 16).	Oposição	4
“O que está em questão? <b>Chamar a atenção para o desafio de rompimento das amarras do discurso hegemônico de segurança pública, que reduz o problema da segurança ao objetivo de contenção do crime, ou melhor, a contenção de certos crimes</b> , os violentos praticados contra a vida e o patrimônio. <b>E, também, um discurso hegemônico que reduz a política de segurança ao conceito de políticas criminais e, mais além, que reduz o conceito de políticas criminais ao conceito de políticas do Direito Penal</b> ” (NETO, 2009, p. 28).	Oposição	6
“[...] nesse momento do processo de abertura democrática, <b>o paradigma da Segurança Pública não foi alvo das discussões e demandas da população</b> ” (CIAROLLO; NASCIMENTO, 2009, p. 15).	Oposição	7

Fonte: Sistematização da pesquisadora.

Inicialmente pode-se ter a impressão, a partir dos trechos destacados no quadro acima, que essa tendência não se diferencia da anterior, se considerarmos a sua condicionalidade às questões que debatem sobre os limites que a mídia tem posto ao desenvolvimento da política



de segurança. Entretanto, esclarecemos que nessa tendência o objetivo é enfatizar outro aspecto, o qual está centrado na associação entre os discursos políticos e as características de suas propostas.

Para tanto, partimos da compreensão que a questão política em tempos neoliberais tem sido determinada por uma ideologia que invalida a disputa pela garantia de novos direitos através da luta política, a qual tem como finalidade o reconhecimento pelo Estado, da incorporação de novas demandas. A invalidade dessa luta tem como fundamento um discurso que postula a ineficiência das intervenções realizadas pelo Estado, inclusive para garantia da lei e da ordem. Logo, restaria a ele, apenas assegurar sua autoridade por meio de uma missão simbólica (WACQUANT, 2007).

Da mesma forma, os discursos que assumem ficam condicionados a manter esse simbolismo, o qual se expressa por uma suposta necessidade de se combater os fenômenos da criminalidade por meio da inclusão de novos mecanismos burocráticos e tecnológicos, estas, então, seriam as práticas para a segurança pública que substituiriam a falida política de “tolerância zero” (WACQUANT, 2007).

A análise dos cadernos permite-nos afirmar que há o reconhecimento da predominância de contradições entre os discursos políticos e as práticas alcançadas pela política de segurança e, assim, a negação de tal tendência como proposta para a política de segurança.

Nesse sentido, é possível relacionar entre os trechos destacados, alguns pontos que interferem na construção desses discursos políticos, pontos que já vêm sendo apresentados entre as tendências, como, por exemplo, o jogo político e as ações de caráter imediatistas.

Denunciam-se, inclusive, as limitações desse processo na inclusão de demandas resultantes da articulação da sociedade, como é o caso, por exemplo, da votação do Estatuto do Desarmamento (BANDEIRA, 2009).

Também se reconhece a continuidade tanto do discurso conservador e autoritário, quanto das práticas que correspondem a esse modelo, mesmo após a adoção do regime democrático (PINTO, 2009). Nem mesmo a abertura para espaços de diálogo com a sociedade foi abrangido pela política (CIAROLLO; NASCIMENTO, 2009), apesar de ela incorporar nos últimos governos o paradigma de “segurança pública com cidadania”.

O enfrentamento da questão criminal a partir da própria política de segurança pública estaria, então, condicionado, predominantemente, à disputa de interesses políticos e como consequência, verifica-se a utilização de discursos que aparentam um comprometimento com o combate ao crime por via direta.

Como temos demonstrado durante o percurso desse trabalho, a questão política além de envolver agentes e instituições, significa a disputa pelo poder, poder que é alcançado quando uma classe passa a ter sua concepção de mundo aceita e imposta às demais.

A política é, portanto, um instrumento de dominação, de hegemonia. No caso da sociedade burguesa, essa visão de mundo alcançou certa “racionalidade” através do campo da ciência, que em nosso estudo é representado pela criminologia.

A percepção de tais formas de articulação entre os discursos políticos e as estratégias apresentadas por seus atores, para nós, então, é reflexo de uma determinada visão de mundo, e, no caso, uma visão de mundo traçada e espreada pela criminologia midiática às sociedades ocidentais. Zaffaroni (2013) chega até mesmo a afirmar que muitas vezes, essa é a única criminologia que os políticos conhecem.

A instauração do pânico moral, dos espetáculos para exibição dos fatos violentos, inclusive a investigação paralela dos crimes pela mídia, exigem que os políticos apresentem medidas que, ao menos em sua retórica, expressem certo grau de credibilidade. Esta política acaba ficando presa muito mais a um simbolismo, a uma manipulação, a um padrão reativo, do que a efetividade de medidas capazes de gerar a mudança de seus condicionantes, o que envolveria a mudança das condições de vida da população.

A função da política, “[...] que nada mais é se não for a aplicação consciente de medidas estratégicas capazes de afetar profundamente o desenvolvimento social como um todo [...]” (MÉSZÁROS, 1987, p. 53), está sendo negada. Alerta-se que essa negação não é reflexo apenas de um descompromisso social dos atores políticos, mas também é reflexo da hegemonia do projeto político do capital, que tem como finalidade primordial aumentar seu nível de acumulação e de expansão a qualquer custo, por meio da funcionalidade histórica do poder punitivo: manter a verticalização social (ZAFFARONI, 2013).

A questão política é, portanto, a grande propulsora do projeto neoliberal, pois a partir desse campo de disputa que se determinam as estratégias para a política de segurança. Nesse campo

se definem aquilo que seria mais importante na representação da hegemonia neoliberal, isto é, o olhar que a sociedade toma para si para compreensão dos problemas sociais (WACQUANT, 2007).

A manutenção dos discursos e das práticas de autoritarismo no país mesmo após a adoção da democracia como regime político, como anunciam os cadernos, é recurso do próprio poder punitivo para manter a verticalização social. Sem a consolidação de espaços para o controle social democrático, o campo política acaba por se limitar à disputa eleitoral.

A sintonia que se verifica entre os discursos políticos e as estratégias da criminologia midiática espelha, portanto, as ideologias que sustentam o controle social do capital sobre as classes sociais que vem impregnando a legitimação de novos paradigmas.

Nesse sentido, a última tendência aqui apresentada dedica-se a explorar alguns aspectos da combinação entre o conceito de cidadania e o conceito da política de segurança pública, representado pelo termo “segurança com cidadania”. Esclarecemos que essa questão não faz parte dos estudos de autores centrais desse trabalho, mas a englobamos em nossa análise porque esse conceito tem sido apresentado como o novo paradigma desse campo no país nos últimos governos, o que evidencia a necessidade de sua apreensão no sentido de buscar alcançar a sua consonância ou oposição aos ideais neoliberais para a política<sup>34</sup>.

Como vimos na primeira parte desse capítulo, o governo Lula transporta para seus programas de segurança essas novas propostas, tendo como grande expressão desse movimento o SUSP e o PRONASCI. A própria CONSEG também seria resultante dessa reconfiguração que entra em processo, tendo em vista a exigência por espaços de controle social democrático.

---

<sup>34</sup> A grande questão nesse ponto da análise é identificar se os discursos evidenciam os limites que têm sido postos as ações desse paradigma por meio das tendências neoliberais, mesmo que compartilhem dos ideais daquele paradigma. Deste modo, justifica-se a presença de discursos consonantes à tendência.

Quadro 7 – Tendência 5: Segurança Cidadã como novo paradigma para a política de segurança pública

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
<p>“[...] da Magistratura à Rede Social, todos consideram que as PMAs podem prestar uma relevante contribuição para a prevenção da criminalidade e da violência, e que <b>há que se desenvolver um amplo sistema de políticas públicas que ajude na realização dessa possibilidade, sob a liderança do governo federal. Em segundo lugar, eles revelaram a existência de várias experiências concretas que já se alinham a esses objetivos</b> [...], o processo também teve a virtude de revelar os limites encontrados pelos participantes nas suas tentativas cotidianas de ampliar o escopo da PMAs, bem como as estratégias que eles vislumbram coletivamente para a superação de tais limites” (ALBERNAZ; SÁ E SILVA, 2009, p.15).</p>	Consonância	3
<p>“[...] nesse momento do processo de abertura democrática, <b>o paradigma da Segurança Pública não foi alvo das discussões e demandas da população</b>” (CIAROLLO; NASCIMENTO, 2009, p. 15).</p>	Consonância	7
<p>“É amplamente reconhecido que, diante de tal quadro, o Brasil foi capaz de construir uma arena intermediária e nebulosa, <b>em que o Estado assumiu e ainda pratica o papel de grande violador de direitos. Espaços de interação híbridos, conjugando estratégias públicas e privadas de proteção, contribuem para desfigurar um possível projeto coletivo de segurança</b> [...] Não há, tampouco, um projeto alternativo relativo à segurança, o que contribui para a dificuldade de formulá-la em outros termos, seja para os formuladores das políticas e para os beneficiários/usuários dessas políticas, seja para o próprio debate público ou para o senso comum [...] <b>O debate ficou concentrado entre as forças policiais, acadêmicos da área e um grupo restrito de organizações da sociedade civil especializadas no tema, não formando opinião pública</b>” (MIRAGLIA, 2009, p. 13).</p>	Oposição	9
<p>“[...] a segurança não foi, até muito recentemente, discutida como um conceito ou um instrumento político a serviço da igualdade social ou da democracia” (MIRAGLIA, 2009, p. 14).</p>	Oposição	9
<p>“Nesta primeira leitura, <b>após o lançamento do Pronasci, avaliamos que, embora a cidadania fosse o foco do programa, alguns pontos poderiam ser rediscutidos para que a pensássemos numa perspectiva inclusiva</b>, sobretudo no que diz respeito aos recortes de gênero, raça e classe social – que eram amplamente negligenciados em seu texto” (TEXEIRA, 2009, p. 21).</p>	Consonância	9
<p>“<b>Não adianta você falar de guarda comunitária sem estar na comunidade, sem discutir e interagir com o povo, sem vivenciar o que o povo da rua sofre</b>” (MIRANDA, 2009, p. 26).</p>	Consonância	9

Discurso como Texto	Consonância ou Oposição à Tendência	N ° Caderno
<p>“Assim, as <b>classes populares e a sociedade civil, em particular os movimentos sociais organizados, na atual estrutura de segurança pública, à exceção das experiências inovadoras, “participam” da política de segurança em três condições básicas:</b> 1) na <b>condição de suspeitos</b>, e posteriormente réus em processos criminais; 2) na <b>condição de informantes</b>, de colaboradores da polícia para levar uma denúncia, para dar informações sobre outros suspeitos e potencialmente réus; ou 3) <b>como contribuintes para sanar a precariedade material que as polícia enfrentam</b>, para arrecadar recursos junto à comunidade para doações. Estes são os três grandes modelos de “participação popular” na atual estrutura de segurança pública” (SIMÕES, 2009, p. 46).</p>	Oposição	9

Fonte: Sistematização da pesquisadora.

A interpretação que se extrai dos trechos destacados, os quais podem ser visualizados no quadro acima, permite-nos afirmar que apesar de haver o reconhecimento da importância de se aproximar desse novo conceito, reconhecem-se algumas questões que evidenciam o caráter conservador dessa política no país, e, assim, tem-se impossibilitado a realização dessas mudanças. Em alguns aspectos, verifica-se até mesmo a intensificação dos traços de autoritarismo e de repressão violenta.

Esse esclarecimento se confirma nas considerações de Miraglia (2009), quando esta denuncia que o Estado ainda mantém práticas de violação de direitos, confirmando que este ainda não se apropriou de um novo projeto de segurança e nem o constrói através da participação dos diversos atores. Nesse sentido, Miraglia (2009, p. 14) chega a afirmar que “[...] a segurança não foi, até muito recentemente, discutida como um conceito ou um instrumento político a serviço da igualdade social ou da democracia”.

Ciarollo e Nascimento (2009) também evidenciam a não realização de debates acerca desse paradigma e Texeira (2009) questiona algumas propostas do PRONASCI que não deixavam claras a perspectiva de inclusão que assumiam.

Observamos, assim, algumas constatações sobre as consequências das ações do campo de segurança a partir do reconhecimento da contraposição que tem se instituído entre um novo paradigma e a manutenção de práticas conservadoras. Deste modo, destaca-se a redução dos espaços de controle da política pela sociedade civil limitando, predominantemente, o seu papel à mera condição de suspeitos, à mera condição de informantes e à mera condição de contribuintes (SIMÕES, 2009).

Logo, a adoção desse paradigma não foi acompanhada pela consolidação de um espaço para construção coletiva da política, há apenas a imposição de alguns procedimentos, logo, “não adianta você falar de guarda comunitária sem estar na comunidade, sem discutir e interagir com o povo, sem vivenciar o que o povo da rua sofre” (MIRANDA, 2009, p. 26).

Para apreender, portanto, a presença de ideais contraditórios (segurança com cidadania x autoritarismo) que impactam a elaboração e a execução da política de segurança pública no Brasil, é necessário ter claro que esse processo não se dá de forma semelhante à dinâmica que assumem nos países capitalistas centrais.

Essa é uma condição que envolve diferenças na própria configuração do papel do Estado, que naqueles países atingiu por um período a promoção da segurança social, através da consolidação dos sistemas de seguridade social. Assim, enquanto nesse momento esses países enfrentavam o fenômeno da criminalidade por meio dos ideais correccionalista, os países latino-americanos viviam um momento de repressão movida pela elite burguesa às classes populares. Na verdade, essa repressão representa uma forma de controle social histórica e permanente, visto que entre nós a essência do poder punitivo, segundo Zaffaroni (2013), é “conter os excluídos”.

Entretanto, as técnicas de contenção dos grupos sociais por vias penais trazidas pelo projeto neoliberal a aqueles países têm se aproximado das nossas características, permitindo para Zaffaroni (2013), que compartilhem de elementos críticos em nossa análise.

Logo, nessa tendência se conjugam vários aspectos das interpretações anteriores, visto que, como os cadernos anunciam, predomina-se uma prática distante do conceito que se busca atribuir à política.

Podemos correlacionar, portanto, alguns pontos denunciados nos trechos trabalhados, que vão ao encontro das demais tendências. Atentando-nos para estes pontos, é possível articulá-los ao grande objetivo neoliberal em fragmentar as ações do Estado no que condiz ao controle da insegurança, seja por meio de mudanças burocráticas, como a descentralização dos serviços, da introdução de novas tecnologias e, até mesmo do recurso à abertura de espaços para atuação do setor privado (WACQUANT, 2007; GARLAND, 2014).

Contudo, esse mesmo processo, sob o signo de “segurança comunitária” ou “segurança cidadã”, reserva possibilidades para contraposição das tendências neoliberais, pois “o projeto

de estabelecer um monopólio estatal soberano começou a abrir caminho para o claro reconhecimento da natureza dispersa e pluralista do controle social efetivo” (GARLAND, 2014, p. 272).

Logo, o desafio está em impulsionar o controle social democrático a ser exercido pela sociedade civil nos espaços do Estado. Esta demanda além de ser exigida para superarmos os traços conservadores e autoritários da segurança pública no país, é fundamental para disputarmos processos de decisão política, tendo como pauta demandas sintonizadas à realidade social dos grupos sociais, a fim de alcançar não somente o enfrentamento da insegurança civil, mas também o enfrentamento da insegurança social.

### **3.4.2 A direção dos princípios e das diretrizes votados na Etapa Nacional da 1ª CONSEG**

Uma vez que nos dedicamos, de forma mais específica à análise dos discursos contidos nos cadernos temáticos, devemos ainda buscar compreender em que medida as tendências neoliberais recaem sobre o conteúdo dos princípios e das diretrizes votados na Etapa Nacional da Conferência.

A construção dos princípios foi proposta a partir do entendimento de que estes contemplariam o tema geral da Conferência, isto é, a política de segurança pública, com o objetivo de constituir valores orientadores à política. Já as diretrizes, seriam resultantes do debate específico em cada eixo temático e teria como foco apresentar o modo de “implementar/desenvolver um conjunto de ações” (SILVA, 2008, p. 09).

Quadro 8 – Apresentação dos princípios, das diretrizes e de seus votos correspondentes

<b>1- Ser uma política de Estado</b> <b>705 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar mecanismos legais que <b>garantam recursos orçamentários e financeiros</b> mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas na área de prevenção de acidentes;</li> <li>• Implantar, manter e <b>aprimorar o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania (PRONASCI)</b> em todos os espaços do território nacional como política permanente de Estado;</li> <li>• <b>Reafirmar e cumprir o Estatuto do Desarmamento</b> como política de Estado;</li> </ul>
<b>2- Pautar-se na manutenção da previsão constitucional</b> <b>2701 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal no Plano Nacional de Segurança Pública;</li> <li>• Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia;</li> <li>• Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia;</li> <li>• Revisar, <b>atualizar e democratizar os regulamentos e procedimentos disciplinares militares</b>, conforme o artigo 5º da Constituição Federal;</li> <li>• Prover os servidores da segurança pública das prerrogativas constitucionais dos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário;</li> <li>• Manter a maioria penal em 18 anos e o tempo de cumprimentos de medidas sócio-educativas de acordo com a legislação vigente;</li> <li>• Tipificações específicas de crimes cometidos contra profissionais de segurança e operadores do direito;</li> </ul>
<b>3- Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana</b> <b>668 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Criar mecanismos de combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações</b> e a impunidade de crimes por motivações preconceituosas;</li> </ul>
<b>4- Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições</b> <b>3094 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a <b>autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais</b>;</li> <li>• Realizar a <b>transição da segurança pública para atividade eminentemente civil</b>;</li> <li>• <b>Modernizar o inquérito policial</b> num mecanismo ágil de investigação;</li> <li>• Fortalecer e <b>utilizar as Unidades de Inteligência Policial</b> como base para o desenvolvimento de ações direcionadas a alvos específicos, <b>visando a reduzir o impacto negativo da ação policial repressiva na comunidade como um todo</b>;</li> <li>• Instituir, construir e <b>aumentar o número de delegacias especializadas e distritais</b> com atendimento a grupos</li> </ul>



<p>vulneráveis e especiais;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover políticas que estimulem a <b>construção de redes de atendimento intermultidisciplinar</b> para grupos vulneráveis com unidades <b>especializadas dos Órgãos de segurança pública e do sistema de justiça</b>;</li> <li>• Implementar uma Política Nacional de Combate ao Crime Organizado para intensificar, ampliar e realizar ações policiais qualificadas;</li> <li>• Fortalecer a Defensoria Pública, com sua estruturação em todas as comarcas do país;</li> </ul>
<p><b>5- Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como cogestor da área</b> <b>1414 votos</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais;</li> <li>• Definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios;</li> <li>• Estruturar e ampliar a rede do Sistema de Prevenção, Atendimentos emergenciais e acidentes em todos os municípios do Brasil;</li> </ul>
<p><b>6- Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais</b> <b>877 votos</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver e estimular uma <b>cultura de prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário</b>;</li> <li>• Instituir <b>programas de prevenção primária da violência</b>, com foco nas áreas de, trânsito, saúde, educação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a intersetorialidade das políticas de segurança pública e <b>incentivando a adoção da filosofia de policiamento comunitário</b>;</li> </ul>
<p><b>7- Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário</b> <b>2380 votos</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter no Sistema Prisional um <b>quadro de servidores penitenciários efetivos</b>;</li> <li>• <b>Garantir o acesso à justiça e assistência jurídica gratuita</b> àqueles em conflito com a lei;</li> <li>• Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a <b>estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas</b>;</li> <li>• Definir diretrizes norteadoras para a <b>gestão democrática do sistema prisional</b>;</li> <li>• Desvincular totalmente a custódia de presos, tanto provisórios, como condenados, das secretarias de segurança pública conforme as recomendações internacionais;</li> <li>• <b>Melhorar os serviços de saúde dos reclusos e profissionais</b>, atendendo às especificidades de idade e gênero;</li> </ul>
<p><b>8- Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a preservação da violência</b> <b>580 votos</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserir no currículo e no calendário escolar em todos os sistemas de ensino: Semana de Prevenção a sinistros; aulas de primeiros socorros; temas afetos à Defesa Civil, à Educação para o Trânsito, à pessoa com deficiência, à Educação Ambiental e à Segurança Pública;</li> </ul>

<b>9- Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança</b> <b>1564 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, <b>conselhos municipais de segurança e conselhos comunitários</b> de segurança pública;</li> <li>• <b>Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública</b> e reformular os Conselhos estaduais e municipais;</li> <li>• Criar, estruturar, implantar, compor, e fortalecer, democraticamente, <b>Gabinetes de Gestão Integrada</b> nos três níveis de governo;</li> <li>• Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários;</li> </ul>
<b>10- Estar pautada na valorização do trabalhador da área</b> <b>2776 votos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos Corpos de Bombeiros Militares;</li> <li>• Instituir Lei Orgânica que proteja direitos como um <b>sistema remuneratório nacional unificado</b>;</li> <li>• Criar <b>planos de carreira com piso salarial digno, justo e igualitário</b>, para os profissionais de segurança pública;</li> <li>• <b>Criar e implantar carreira única</b> para os profissionais de segurança pública;</li> <li>• <b>Instituir políticas de valorização, qualidade de vida, apoio biopsicossocial, ético e profissional dos trabalhadores da área de Segurança Pública</b>;</li> </ul>

Fonte: Sistematizado pela pesquisadora.

A partir dos trechos destacados é possível verificar que estes conservam tanto elementos que demonstram avanços para a política de segurança no país, quanto elementos revelam marcas das estratégias neoliberais para o campo.

Em relação a essa última constatação, observa-se, por exemplo, no quarto princípio que apesar deste reafirmar um ideal de elevação da política de segurança à garantia de direitos fundamentais, ele acaba por requerer o alcance desse objetivo por meio de reforço/reformulações das instituições policiais e do sistema de justiça. Cabe ainda destacar que este princípio concentra o maior número de diretrizes e o maior número de votos.

A predominância dessas ações como proposta denota que se tem buscado reafirmar a autoridade do Estado, em que se inclui a garantia de direitos, por meio das funções das instituições criminais. Também vai ao encontro dessa afirmação, por exemplo, as diretrizes relacionadas ao primeiro princípio, o qual idealiza a segurança pública como política de

Estado, mas as suas propostas se resumem à garantia de recursos financeiros e à reafirmação de programas e legislações.

Deve-se, do mesmo modo, explicitar a contradição entre o segundo princípio que postula a manutenção da previsão constitucional, ao passo em que neste se incluem como diretrizes votadas, a proposta de atuação dos órgãos policiais em ciclo completo de polícia (868 votos), mas ao mesmo tempo há o rechaço a esse modelo (446). Compartilhamos então da indagação de Saporì (2010, p. 163): “Afinal de contas, a Conseg aprovou ou não o ciclo completo de polícia? Não há resposta concreta para tal indagação”.

A busca por valorização profissional, o décimo princípio, também é de grande expressão entre os dados contabilizados no quadro 8, e se resumem à implementação de direitos trabalhistas e previdenciários, do plano de carreira e de serviços de atendimento médico, psicológico e social.

Em relação a essas averiguações, entendemos que elas nos permitem chegar a algumas reflexões. A primeira reflexão condiz às particularidades do nosso país na construção da política de segurança. A sua condição de atraso, a permanência de traços conservadores e de autoritarismo, a não reestruturação das polícias após o período militar, a não adoção de mecanismos de controle social democrático são algumas das características do campo no país que reclamam por mudanças urgentes. Esses princípios que expressam como preceitos a afirmação da segurança como política de Estado, a promoção de reformas institucionais e a valorização profissional são, portanto, cruciais para configuração da segurança como um campo de ação de política pública.

Nesse sentido, a 1ª CONSEG representou um momento inédito para os trabalhadores e para os representantes do poder público, onde estes puderam pela primeira vez dar voz às suas demandas. A fala de Saporì (2010, p. 162-163) reafirma essa constatação, segundo ele

um fato que “saltou aos olhos” durante a realização da Conseg foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de segurança pública. Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da Conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final.

A predominância da votação em diretrizes concentradas nas demandas desse público, as quais podem ser verificadas pelos princípios 2, 4 e 10, representando na análise de Saporì (2010)

1/3 do total, é reflexo, portanto, das características do público da CONSEG. Ao mesmo passo, a verificação de conteúdos até mesmo contraditórios conforme, especialmente, as diretrizes que se referem ao ciclo completo de polícia, demonstram que

a supremacia das demandas corporativas na I Conseg é reveladora de que o campo da segurança pública na sociedade brasileira encontra-se bastante fragmentado, carecendo de consensos elementares no que diz respeito a propostas de mudanças no arranjo institucional do setor. Os interesses das categorias profissionais que operam o aparato policial e prisional são legítimos, porém, não são capazes de oferecer respostas consistentes para os complexos entraves e descompassos que caracterizam a dinâmica do sistema de justiça criminal. As entidades representativas da sociedade civil, por sua vez, poderiam oferecer uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, complementando as demandas pontuais das corporações profissionais. Questões atinentes à reforma das polícias, à atualização do código penal e do código de processo penal, à modernização da justiça criminal, entre outras, mereciam debate intensivo e consequente formulação de propostas concretas. Os principais movimentos sociais em atividade na sociedade brasileira, como o de defesa dos direitos humanos, o dos sem terra, o de defesa dos direitos das mulheres, o de defesa dos direitos dos moradores de rua, o de defesa dos direitos da criança e do adolescente e o movimento negro, foram meros coadjuvantes. Ficou bastante explícita na I Conseg a fragilidade propositiva dos movimentos sociais no que tange ao aprimoramento da segurança pública (SAPORI, 2010, p. 164).

A grande potencialidade invocada pela realização da Conferência, que seria a promoção da participação da sociedade na definição de orientações para a política, esteve condicionada ao corporativismo presente na representatividade da sociedade civil. Este fato nos remete à interpretação dos limites desse processo por se tratar da primeira Conferência para o campo, como também permite entendermos essa constatação a partir da interpretação gramsciana acerca da concepção de sociedade civil como campo não homogêneo, isto é, ela também representa um espaço de disputa na elaboração e difusão de ideologias tanto conservadoras, quanto transformadoras.

Outra reflexão acerca da predominância dessas orientações para a política condiz ao debate que vem sendo travado no decorrer desse trabalho, o qual se refere às propostas neoliberais para o campo de segurança.

Nesse sentido, interpreta-se que essas constatações, as quais enfatizam a suposta necessidade de mudanças burocráticas como requisito para conferir legitimidade à ação do Estado se correlaciona à tendência neoliberal para o campo. Assim, os objetivos como expansão dos recursos humanos e financeiros, diminuição das hierarquias institucionais, introdução de novas tecnologias e mecanismos de investigação, o compartilhamento de dados, a descentralização dos serviços (WACQUANT, 2007), os quais se assemelham às diretrizes

votadas, têm sido postas como estratégias do neoliberalismo para manter a hegemonia e a expansão sem limites do poder punitivo.

Ainda em relação ao conteúdo dos princípios e diretrizes, conclui-se que aqueles que idealizavam a afirmação de valores humanistas, no combate à criminalização dos grupos subalternos, na integração intersetorial e transversal às políticas sociais, no fortalecimento das relações sociais (princípios 3, 6 e 8) não registram um número significativo nem de diretrizes correspondentes, nem de votos recebidos.

Além dessa inexpressividade quantitativa, as diretrizes que se correlacionam ao princípio 6 que, por exemplo, apresentam como preceitos a promoção de uma cultura de prevenção e a instituição de programas de prevenção primária articulados de forma intersetorial a diversas áreas, objetivam o fortalecimento do chamado policiamento comunitário.

O objetivo de fortalecer o modelo de policiamento comunitário tendo como princípio a articulação da política de segurança às políticas sociais demonstra a consonância dessa estratégia à tendência neoliberal. Como vimos, os impactos dessa articulação foi intensamente denunciado pelos cadernos, assim, afirma-se que o reforço do policiamento comunitário, além de estar sendo efetivado de forma distante do reconhecimento pelos policiais da realidade das condições de vida dessas populações, contribui para criminalização da pobreza. Intensifica-se, portanto, a sobreposição do direito penal como resposta aos problemas sociais em detrimento das garantias sociais. Na verdade, essa estratégia neoliberal se propaga para intensificação do controle social específico a grupos historicamente estigmatizados como “ameaçadores da ordem” residentes em comunidades pobres.

Embora haja traços das tendências neoliberais para a política entre os princípios e as diretrizes já apresentados, também identificamos campos que demonstram um movimento no sentido de superação dos atrasos históricos da segurança pública no país. Nesse processo se encontram o ideal de reestruturação do sistema penitenciário e o estabelecimento de um sistema nacional de conselhos.

Ambos os princípios envolvem debates recentes, especialmente o sistema penitenciário, que passa a pertencer aos programas de segurança no segundo governo Lula. Este, então, requer uma série de direitos aos apenados, que incluem para além do acesso aos serviços de saúde e a adoção de outro modelo de aplicação das penas, o controle da sociedade sobre a execução

penal. Todos esses elementos demonstram estar num movimento contrário às características que têm assumido o sistema penal norte-americano em que se registram as estratégias de depreciação dos serviços aos apenados, a intensificação da pena restritiva de liberdade, a privatização das instituições e dos recursos humanos do próprio sistema.

Entretanto, entendemos que a aplicação dessas ações exige tanto uma mudança na percepção da sociedade e, em especial dos trabalhadores do sistema penitenciário, acerca, por exemplo, da aplicação das penas e medidas alternativas como uma resposta penal adequada, como também a sistematização dessas propostas e articulação à garantia de outros direitos para, assim, efetivarem esse ideal. Assim, embora sejam reconhecidas pelo público da Conferência essas estratégias que nos indicam a reestruturação do sistema penitenciário via consolidação de direitos aos trabalhadores, aos apenados e também à sociedade, a atual realidade dos presídios brasileiros nos indica a fragilidade de adesão e aplicação dessas propostas.

Também num movimento de avanços se encontra o nono princípio, o qual visa estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomo, independente, deliberativo, participativo e tripartite. As diretrizes que o acompanha apresentam como proposta a constituição dos conselhos de segurança em diversos níveis da federação, a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), o fortalecimento democrático dos Gabinetes de Gestão Integrada e a criação e estruturação de Conselhos Comunitários.

Apesar da criação do Conasp ter sido realizada no ano de 1990 ele não se efetivou até o ano de 2009<sup>35</sup>. Portanto, as diretrizes que acompanham este princípio estão pautadas em elementos básicos de composição e caracterização dos conselhos como espaços de controle democrático. Esse momento demarca, portanto, um movimento de aproximação da sociedade civil à construção e ao controle da política de segurança pública e a sua continuidade é fundamental para superar o corporativismo presente na definição de estratégias para o campo, e, assim, construir uma nova concepção de vida em comum.

Vê-se por tudo isso, que os discursos que assumem os cadernos temáticos, os quais negam e ainda denunciam os impactos das tendências neoliberais para o enfrentamento do fenômeno da criminalidade e violência no país, não se estendem à votação dos princípios e das diretrizes para orientação da política.

---

<sup>35</sup> Segundo Sá e Silva e Deboni (2012), no período de 1990-2009 o Conasp realizou apenas 9 reuniões ordinárias e 2 extraordinárias e publicou 9 resoluções.

Por conseguinte, apesar haver entre esses princípios e diretrizes demandas que exigem mudanças substanciais que transformariam a condição histórica da segurança pública no Brasil, predominaram, tanto em termos de conteúdo, quanto na constatação numérica, aspectos que demonstram a hegemonia do projeto neoliberal para esse campo.

Tento em vista essa constatação, para nós seu significado está contido em uma questão crucial para transformações do caráter dessa política, não só no espaço da 1ª CONSEG, mas em quaisquer outros que surjam no decorrer do processo histórico e, em especial, nos espaços de controle social democrático. Esta questão se refere ao olhar da sociedade. Assim entendemos que o momento de debate, de construção e apresentação dos discursos travados nos Seminários Temáticos na 1ª Conferência de Segurança Pública do país, não são suficientes para estimular a transformação desse olhar, seja sobre as causas da criminalidade, do papel da política de segurança pública, das formas de seu enfrentamento.

Essa transformação na verdade se coloca como desafio para nós pesquisadores comprometidos em desvendar a essência da dinâmica da realidade, e não apenas fatos esporádicos como tem sido requisitado pela criminologia midiática. Ela também envolve um desafio ainda maior: a construção de um novo senso comum, isto é, de uma ideologia, de uma visão de mundo pertencente aos grupos subalternos, à classe trabalhadora a ser difundida a ponto de alcançar não só a direção política, mas também a dominação dos espaços de hegemonia no Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elucidação dos discursos que perpassam à construção da política de segurança pública é o grande desafio para compreendermos a dinâmica da hegemonia neoliberal e o poder punitivo que a acompanha ditando as formas de controle social por todo ocidente.

Comprometidos em superar a dimensão aparente desses discursos, buscamos vinculá-los aos determinantes históricos da formação social burguesa, a qual tem como fundamento a manutenção das condições de apropriação desigual das riquezas produzidas em sociedade. Nesse sentido, compreendemos que a intensificação dessa condição fundamental para existência do capital, exigiu que essa classe tomasse para si o domínio do Estado, instituição voltada para garantia da ordem social, mas a ordem social postulada pela visão de mundo dessa determinada classe.

Será, portanto, a forma em que os indivíduos produzem socialmente a riqueza que irá condicionar a atuação do Estado e sua suposta forma de garantir a harmonia social. Para tanto, sua primeira ação será instituir grupos de homens armados e instituições coercitivas.

Contudo, o Estado não pode ser apenas coerção. A deteriorização das condições de vida da classe trabalhadora impulsionou o desenvolvimento da luta de classes, obrigando ao capital ceder por meio do Estado, alguns direitos aos trabalhadores. Essa nova condição não permitia a atuação somente dos aparatos coercitivos para manutenção dos interesses burgueses no Estado.

Essa nova dinâmica evidenciou uma nova forma de instituir esse domínio, assim, entra em cena a propagação de suas ideologias, isto é, da sua visão de mundo como a “única verdade a ser aceita”. Para alcançar essa hegemonia, é necessário que essa visão esteja presente em todos os espaços da vida social, moldando o senso comum, as formulações teóricas, os espaços de organização coletiva, enfim, é necessário que ela assegure a direção política e o consenso nos espaços da sociedade civil.

Reconhecendo essa dinâmica, o desafio que assumimos exigiu que nós perseguíssemos a articulação entre os aparatos ideológicos e repressivos instituídos no Estado para manutenção da hegemonia do capital. Nesse sentido, a ordem burguesa reestrutura o conteúdo do poder



punitivo às determinações de seu tempo, entretanto, preservando a sua funcionalidade histórica: manter a verticalização social (ZAFFARONI, 2013).

Conforme as interpretações de Zaffaroni (2013), compreendemos que em todo o percurso histórico o poder punitivo apresenta uma estrutura que é mantida, o que muda é o seu conteúdo conforme o grau de hegemonia da classe burguesa. Assim, sempre esteve presente o chamado “discurso da emergência”, o qual traçava as formas de enfrentamento das inseguranças.

Estimula-se, portanto, um clamor social por segurança que reduz todos os problemas sociais ao recurso penal. Este é apresentado como a única solução para garantia da ordem. A estratégia da burguesia, então, é direcionar as desigualdades que cada vez mais de acentuam por seu modo de produção e sociabilidade, ao plano individual.

Para difundir seus postulados ela recorre à criminologia midiática, por ela são propagados os discursos alarmistas e a cultura do medo. Revelando uma suposta causalidade mágica aos fenômenos de insegurança civil, ela é responsável por nutrir o senso comum e retirar todos os limites para o exercício do controle social do capital sobre as classes subalternas.

Contudo, a correlação de forças entre as classes e a dinâmica produtiva do capital no período do segundo pós-guerra, propiciou o afrouxamento das formas de controle coercitivo direto. A elevação do Estado à condição de provedor dos direitos sociais nos países capitalistas centrais trouxe mudanças nas condições de instabilidade das condições de vida da população, as quais se expressaram diretamente da redução dos índices de criminalidade naqueles países e na expansão dos ideais correccionalistas.

Há nesse período um modelo de Estado que se responsabilizava tanto pelo cuidado, quanto pelo controle, e para isso passa a requisitar profissionais especializados e a modernização da justiça penal (GARLAND, 2014). Mas como vimos, o movimento de reestruturação do capital nos anos de 1970, tendo em vista as crises do período, impôs novas estratégias para manutenção da hegemonia, a qual estiveram expressas no projeto neoliberal.

Será, portanto, nessa passagem que segundo Wacquant (2007) e Garland (2014) se localizam os atuais traços do poder punitivo.

Aqui lembramos, as condições de produção estruturam os processo de vida e a atuação do Estado conforme os pressupostos do capital. Assim, o que se assiste a partir desse processo é o esgotamento do modo de sociabilidade burguês resultante da precarização das condições de trabalho.

As funções da penologia frente a esse processo e à necessidade do capital em manter a verticalização social, passam a incidir de forma a controlar as populações desprotegidas via ação das instituições do Estado tanto penais, quanto sociais. Invoca-se a conjugação desses elementos para promover o controle comportamental dos indivíduos sob determinados estereótipos.

O discurso de falência das ações sociais do Estado, a tendência de privatização dos seus serviços difundidos pelo projeto neoliberal, vem reduzindo sua atuação ao aprimoramento da burocracia penal na busca por aplicar punições de modo justo (GARLAND, 2014).

Assim, a deteriorização da sociedade burguesa expõe uma nova relação entre causas sociais, criminógenas e sociológicas, reduzindo-as ao nível da imediaticidade e a uma missão simbólica de conter “os desajustados”.

A adesão por parte da sociedade a esses ideais, que estimulam um desejo de vingança contra os chamados *bodes expiatórios* vem sendo conduzida pela mídia. A criminologia midiática é a grande responsável por promover essa aceitabilidade a partir dos espetáculos que promovem na apresentação dos eventos criminosos, ela vem se portando até mesmo, como excelente meio investigativo e de julgamento das punições que seriam devidas.

Entretanto, Wacquant (2008) nos alerta que o compartilhamento das tendências neoliberais para o controle punitivo é uma questão de escolha política. Faz-se necessário, assim, buscar elucidar os discursos que perpassam na luta pelo poder e pela concepção de vida em comum.

Tendo em vista essas interpretações, assumimos esse desafio buscando analisar os discursos da 1ª Conferência de Segurança Pública a partir de seus Relatórios e Cadernos Temáticos, tendo como norte as tendências penais propaladas pelo projeto neoliberal para as políticas de segurança pública.

Como apresentamos, essa Conferência propôs ser um marco na construção da política de segurança pública no país, visto que esta não acompanhou as mudanças do processo de redemocratização política e a tentativa de conquista dos direitos sociais na construção da nova Constituição.

Por estes fatos, registra-se um período de inércia na construção dessa política e na incorporação de princípios democráticos. Deve-se atentar que esse processo ocorre concomitante ao crescimento vertiginoso das taxas de violência e criminalidade.

A tentativa de superar essa condição alcança expressividade nos governos do Presidente Lula a partir da apresentação de um novo paradigma para o campo, o conceito de segurança cidadã. Este é fruto de recomendações internacionais e além de instituir novas considerações acerca das causas da violência, requisita a política de segurança mecanismos de participação popular.

Dispondo ser um momento de participação social, onde diversos olhares estariam projetando orientações à política de segurança, procuramos compreendê-los em dois momentos, primeiramente nos discursos contidos nos cadernos temáticos, e num segundo momento, relacionando-os aos princípios e diretrizes votados na Etapa Nacional, tendo em vista o movimento de consonância ou oposição às tendências neoliberais para o campo.

Estas foram elencadas a partir dos traços que julgamos ser característicos ao poder punitivo na atual dinâmica do capital a partir do debate teórico desenvolvido no segundo capítulo.

Assim, constatamos que os discursos apresentados nos cadernos estão não só em oposição às tendências, como também denunciam os impactos que elas vêm trazendo às formas de enfrentamento dos fenômenos de criminalidade e violência no país, reforçando, por exemplo, a criminalização da pobreza e dos grupos subalternos.

A não continuidade desse posicionamento na Etapa Nacional ao verificarmos a predominância de interesses corporativos representa possibilitou-nos reencontrar com o argumento que vem sendo desenvolvido por Pastana (2013), apresentado nas notas introdutórias desse trabalho, acerca da constatação de que o “Estado punitivo” já está sendo posto nos discursos e nas práticas de todos os poderes do Estado brasileiro. Nesse sentido,

ainda que o processo de democratização tenha ampliado a possibilidade de participação popular por meio das liberdades de associação e manifestação [...] a

sociedade civil brasileira não é ainda capaz de influenciar significativamente nas políticas públicas, tampouco é capaz de controlar a prestação de serviços públicos essenciais, [...] [entre eles os que se referem ao direito à segurança] (PASTANA, 2009, p.13).

A fragilidade da sociedade civil em requer espaços de controle democrático sobre essa política se confirmam pela não continuidade do movimento que propunha ser estimulado pela Conferência, nesse sentido, atesta-se que não se registra a sua continuidade, como já ocorre em outras políticas públicas.

Assim, tal constatação nos indica a fragilidade das propostas pautadas pela sociedade civil para o campo, a qual vem sendo determinada pelos discursos penais neoliberais. Abre-se assim, espaços para sua atuação sem limites. Fato que se expressa, por exemplo, pela ocupação dos territórios nas comunidades do Rio de Janeiro pelas Unidades de Polícia Pacificadora e pelo Programa Estado Presente em nosso estado.

Muitos são, portanto, os desafios para o campo

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. O Controle Social e a Mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade – indicações para o debate. In: **Revista de Políticas Públicas/UFMA**, vol. 6, n.º 1, São Luis, EDUFMA, 2002.

ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. IX, p. 9-27, 2008.

ALBERNAZ, E.; SÁ E SILVA, F. C. M. Penas e medidas Alternativas: Uma utopia em construção. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: EMIR, S.; GENTILI, P. G.(Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARANTES, E. M. M. ; VAZ, P. . Entre a delinquência e o risco. Notas sobre a infância no contemporâneo.. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 77-86.

ASSUMPÇÃO, R. Reflexões sobre a segurança na perspectiva da efetivação dos direitos humanos: a construção de uma agenda na gestão das políticas públicas. In.: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

AZEVEDO, E. E. B. de. **Estado de exceção, Estado penal e o paradigma governamental da emergência**. 2013. 222 f. Tese (Doutorado em filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2013.

BANDEIRA, Rangel. A Rede Desarma Brasil e a luta pelo controle de armas. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 02, Brasília, Distrito Federal, 2009.

BATISTA, V. M. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BIRMAN, J. Responsabilidade moral e criminalização na formação social neoliberal. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 151-168.

BONUMÁ, H.; GUIMARÃES, A. B. Uma política de segurança com participação social: a experiência de Porto Alegre. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação, Democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2008, p. 220-237.

BORÓN, A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: **Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Sader, Emir e Gentili, Pablo(orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 7-67.

BOSCHETTI, I. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus - Qualis A1. **Serviço Social & Sociedade**, v. 1, p. 754-803, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. **Brasil 1994-2002, a era do real**. Brasília: Secom/PR, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório de Atividades da Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006**. Brasília, Ministério da Justiça/SENASP, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão. Brasília, Ministério da Justiça/SENASP, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2009. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em 10 agosto 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>> Acesso em 10 junho 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Ações estruturais**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B3FD1029C-C70B-4394-A81E-A52F2E42E259%7D&params=itemID=%7BA798EE9A-7471-4D92-A96D-0FA8B55925FE%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-6F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 15 abril 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Protejo**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B34F31E13-7A0D-4DA6-914E-DA24F770EE3A%7D&params=itemID=%7B4D3527BC-648B-4139-BF88-C5980C16ECC8%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em 15 junho 2014b.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, mar. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 16 jul. 2014.

CAMARGO, M. C. L. **O novo Estado punitivo norte-americano:** políticas criminais, reformas penológicas, e o encarceramento massivo. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CASTEL, R. **A insegurança social:** o que é ser protegido?. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CIARALLO, C.; NASCIMENTO. Segurança Pública e Psicologia: pelo fortalecimento de laços sociais conscientes e solidários na garantia de direitos. In: **Cadernos temáticos da CONSEG.** Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 07, Brasília, Distrito Federal, 2009.

CORAZZA, G. Estado e Relações de produção. **Ensaio FEE**, Porto alegre, v. 8, n.2, p. 21-30, 1987.

COUTINHO, C. N. O ponto de inflexão: o Gramsci da maturidade. Em: **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, p. 49-60, 1994.

\_\_\_\_\_. **Intervenções:** o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

CRISTO, F. T. de. **O mito da segurança através do direito penal.** 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2006.

ELIAS, N. **O processo civilizador:** formação do Estado e civilização. Vol. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ENGELS, F. **Anti-Dühring.** 2. ed. Paz e Terra, São Paulo, 1979.

\_\_\_\_\_. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** São Paulo: Global, 1984.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social.** Coord. trad.rev. técnica e pref. I. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista.** - 8. ed. rev. -. São Paulo: Cortez, 2000.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. Desestruturação do trabalho e política social. Em: PEREIRA, P. A. P. et al. (Orgs.). **Política Social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, p. 97-118, 2009.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 35. ed. - Petropolis: Vozes, 2008.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea** [tradução, apresentação e notas André Nascimento]. Rio de Janeiro,: Revan, 2008, 1ª reimpressão, janeiro de 2014.

GOMES, G.L.R. Alternativas penais frente à crise da legitimidade do sistema punitivo. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**. Brasília: SEMJ/MJ, 2001.

HERRERA, R. Alguns Aspectos filosóficos e políticos da teoria de Estado em Marx e Engels. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 3, n.2, p. 71-93, jul./dez. 2011.

INSTITUTO LULA. **Projetos**. Disponível em:  
<<http://www.institutolula.org/historia/#projetos>>. Acesso em: 25 junho 2014.

ITURRALDE, M. O governo neoliberal da insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças com o norte global. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 169-195.

JINKINGS, I. **Sob o domínio do medo: controle social e criminalização da miséria no neoliberalismo**. 2007. 287 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. Tradução revista por Aristides Lobo. 2. ed. rev. Atual. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LIMA, R. S. **Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Alameda Editorial, 2011.



LISSOVSKY, M.; VAZ, P. Mídia e Segurança Pública: o jogo dos descontentes. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 01, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MANDEL, E. **Teoria marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.

MARIANO, B. D. O papel dos movimentos sociais nos governos de transição democrática. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996a. (Os Pensadores, livro 1, tomo 1).

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996b. (Os Pensadores, livro 1, tomo 2).

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F.. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MATHIS, A.; SANTANA, J. V. Serviço Social e tradição marxista: notas sobre a teoria social crítica. In: **6º Colóquio Internacional Marx Engels**, 2009, Campinas/SP. Campinas: Centro de Estudos Marxistas, 2009. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/cemarx/coloquio/Docs/gt3/Mesa2/servico-social-e-tradicao-marxista-notas-sobre-teoria-soci.pdf>> Acesso em: 15. jul. 2013.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Rio Grande do Sul: Artmed, 2004.

MENEGAT, M. O sol por testemunha. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 205-217.

MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. São Paulo, Editora Ensaio, 1987 (Cadernos Ensaio, Pequeno Formato).

MICHELS, A. A. Carta do Diretor. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MIRAGLIA, P. Violência e segurança no Brasil – da vitimização à cidadania plena. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MIRANDA, A. L. Contribuições do Movimento Nacional de População de Rua para a construção de uma segurança pública e democrática. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**.

Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MISHRA, R. **O Estado-Providência na Sociedade Capitalista**. Tradução Ana Barradas. Celta Editora, Oeiras, Portugal, 1995.

MIZNE, Denis. Os acúmulos e resultados na formação das políticas de segurança pública. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

MONTANO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 2010. – (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 5).

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: Rosa Maria Marques: Mariana Ribeiro Jansen Ferreira. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NASCIMENTO, M. L; RODRIGUES, R. C. A convergência social/penal na produção e gestão da insegurança social. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 197-203.

NETO, T. D. Policiamento orientado aos problemas e participação comunitária. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 07, Brasília, Distrito Federal, 2009.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. – 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_.Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 1).

NICODEMOS, C. Juventude e outras minorias no debate da Segurança Pública. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 07, Brasília, Distrito Federal, 2009.

OLIVEIRA, V. de. Segurança Pública, subjetividade e desigualdade social: desafios para uma política de Segurança Pública democrática. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 07, Brasília, Distrito Federal, 2009.

PASTANA, D. R. Estado Punitivo e encarceramento em massa: retratos do Brasil atual. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 77, p. 261, 2009.

\_\_\_\_\_. A Consolidação do Estado Punitivo no Brasil. In: **II Seminário Nacional Sociologia & Política**, 2010, Curitiba. Seminário Nacional Sociologia e Política (Online). Curitiba, 2010. v. 14. p. 3-24.

\_\_\_\_\_. Economia e punição: uma relação histórica na perspectiva das Ciências Sociais. **Estudos de Sociologia** (São Paulo), v. 17, p. 529-547, 2012.

\_\_\_\_\_. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. **Civitas: Revista de Ciências Sociais** (Impresso), v. 13, p. 27-47, 2013.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas**: subsídio à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RAMOS, J. M. **O paradigma penal contemporâneo**: o Estado Penal como Estado de exceção permanente. 2007. 111 f. Dissertação - (Mestrado em Ciências Criminais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2007.

RAMOS, S. Respostas brasileiras à violência: diálogos sobre segurança pública e polícia e o pacto civilizatório. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

RAUTER, C. O estado penal, as disciplina e o biopoder. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 69-75.

ROESSING, T. de V. **A execução penal alternativa no Brasil**: paradigma de prevenção criminal e de proteção de direitos. 2011. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SÁ E SILVA, F. C. Desenho, Contexto e Qualidade Deliberativa em Conferências Nacionais: Uma Análise dos Debates e Proposições Sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública I CONSEG. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 412-433 ago./set. 2012. Disponível em: <[http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/artigo11\\_1.pdf](http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/artigo11_1.pdf)>. Acesso em junho 2014.

SÁ E SILVA, F. C.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012.

SADER, E. **Estado e política em Marx: para uma crítica da economia política**. São Paulo: Cortez, 1993.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. Torre de Babel. Revista Brasileira de Segurança Pública, 6. ed., ano 4, nota sobre a I Conseg, São Paulo, 2010. Disponível em:  
<[http://www.observatoriodeseguranca.org/files/artigo9\\_Sapori.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/artigo9_Sapori.pdf)>. Acesso em: 05 de agosto 2014.

SILVA, E. R. Avanços e desafios da participação social na esfera pública brasileira. Cap. 30. In: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2009/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol01.pdf](http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2009/Livro_BrasilDesenvEN_Vol01.pdf)>. Acesso em: 05 agosto 2014.

SIMÕES, Renato. Segurança pública e participação popular: uma avaliação. In: **Cadernos temáticos da CONSEG**. Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, Apr. 2003. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a05v1747.pdf>>. Acesso em 15 junho 2014.

\_\_\_\_\_. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006)>. Acesso em 30 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Segurança Municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação, Democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2008, p. 100-120.

SOUZA, M. A. A. Uso do território e sistema de justiça do Brasil. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïcq Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 1ªed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 127-150.

SOUZA, R. M. Controle social e reprodução capitalista: polêmicas e estratégias contemporâneas. **Temporalis** (Brasília), v. 20, p. 49-76, 2010.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. 4, p. 83-96, 2008.

TEIXEIRA, A. B. As políticas de segurança e a violência contra as mulheres: a luta por visibilidade, direitos e reconhecimento da diversidade. . In: **Cadernos temáticos da**

**CONSEG.** Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 09, Brasília, Distrito Federal, 2009.

VARGAS, J. D; NASCIMENTO, L. F. Z. O Inquérito Policial no Brasil – Uma pesquisa empírica: O caso de investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG.** Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 06, Brasília, Distrito Federal, 2009.

VARJÃO, S. Micropoderes, macroviolências – um estudo sobre a palavra e a construção da ordem social. In: **Cadernos temáticos da CONSEG.** Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

XAVIER, F. M. A importância da formação na mudança de paradigmas no uso da força letal. . In: **Cadernos temáticos da CONSEG.** Coordenação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 05, Brasília, Distrito Federal, 2009.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os condenados da cidade:** estudos sobre marginalidade avançada. [tradução de João Roberto Martins Filho ... et al]. – 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

\_\_\_\_\_. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos: (a onda punitiva). 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. **As duas faces do gueto.** São Paulo: Boitempo, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1999. 1 v.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia.** 5. ed. reimpressão. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

ZAFFARONI, E. R. **A questão criminal.** 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

ZOMIGHANI JR., J.H. . Grito dos lugares: rebeliões nas prisões e resistências à expansão do estado penal no território paulista.. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïcq Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** 1ªed.Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1, p. 97-126.