

INFORME DE  
**ANÁLISE**

01

**Segurança  
pública como  
direito social**  
Uma revisão  
bibliográfica e  
conceitual  
(2010-2022)



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

# Os Informes de Análise

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública se propõe a ser agente facilitador do diálogo, da produção e da difusão de dados, ideias e conhecimentos a fim de promover aperfeiçoamento das organizações de segurança pública, das práticas policiais e da gestão dos serviços de segurança pública no Brasil, promovendo a segurança como direito social universal.

Visando o cumprimento de nossa missão institucional, inauguramos a série Informes de Análise, que trará notas técnicas, relatórios de pesquisa e levantamentos bibliográficos autorais de gestores públicos, pesquisadores, operadores e profissionais da segurança pública integrantes da equipe de projetos ou das redes de associados e parceiros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A responsabilidade intelectual pelas análises publicadas pela Informes de Análise é de seus respectivos autores, não devendo ser entendidas como equivalentes ao posicionamento institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. As publicações estarão necessariamente orientadas à qualificação do debate em torno dos temas abordados, servindo de insumo incremental ao ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Vasconcelos, Francisco Thiago Rocha  
Segurança pública como direito social [livro eletrônico] : Uma revisão bibliográfica e conceitual (2010-2022) / Francisco Thiago Rocha Vasconcelos ; coordenação Renato Sérgio de Lima ; supervisor David Marques. -- 1. ed. -- São Paulo : Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. -- (Informes de análise ; 1)

PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-89596-29-5

1. Cidadania 2. Direito social - Brasil  
3. Segurança pública - Brasil I. Lima, Renato Sérgio de. II. Marques, David. III. Título.  
IV. Série.

23-154251

CDU-347.98:351.78(81)

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Segurança pública : Controle judicial :  
Direito 347.98:351.78(81)

## INFORME DE ANÁLISE 01

### SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO SOCIAL UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E CONCEITUAL (2010-2022)

ISBN 978-65-89596-29-5

## FICHA INSTITUCIONAL FBSP

#### Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

#### Diretora Executiva

Samira Bueno

#### Coordenação de Projetos

David Marques

#### Coordenação Institucional

Juliana Martins

#### Supervisão de Núcleo de Dados

Isabela Sobral

#### Pesquisadores Sêniores

Aiala Couto

Juliana Brandão

#### Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Talita Nascimento

Marina Bohnenberger

Thaís Carvalho (estagiária)

#### Supervisão Administrativa e

#### Financeira

Débora Lopes

#### Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

#### Conselho de Administração

Presidente: Cássio Thyone A. de Rosa

Presidente de honra: Elizabeth Leeds

#### Conselheiros

Alexandre Pereira da Rocha

Arthur Trindade M. Costa

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Juliana Lemes da Cruz

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Roberto Uchôa

#### Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Patrícia de Oliveira Nogueira

## FICHA TÉCNICA

#### Redação e Autoria

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos. Professor na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção/CE. Atua no curso de Bacharelado em Serviço Social desde 2022. Foi professor dos cursos Licenciatura em Sociologia e Bacharelado em Humanidades. Coordenou o Curso de Licenciatura em Sociologia de 2018 a 2020. Professor vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Integra o SEJUDH/UNILAB - Grupo de Pesquisa e Extensão em Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos. É associado ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestre em Sociologia pela mesma instituição. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: fvasconcelos@unilab.edu.br.

#### Revisão Técnica

Betina Barros

Juliana Brandão

Rodrigo Ghiringelli de Azevedo

#### Equipe

Beatriz Lima Oliveira da Silva

David Marques

Dennis Pacheco

#### Supervisão Geral

Renato Sérgio de Lima



# Sumário

Apresentação .....	6
Introdução .....	10
Metodologia .....	11
Um panorama inicial.....	13
<b>Parte I</b>	
<b>Segurança pública em tres macro perspectivas: justiça criminal, governança autônoma e direito social</b>	
<b>Antecedentes do campo de pesquisa .....</b>	<b>21</b>
1. A segurança pública como subsistema do sistema de justiça criminal.....	22
2. A segurança pública como campo autônomo de governança, coordenação e gerenciamento .....	33
3. A segurança pública como direito social .....	46
<b>Parte II</b>	
<b>Segurança pública e direitos sociais: uma revisão bibliográfica em duas fontes (2010-2022).....</b>	<b>58</b>
1. Segurança pública e direitos sociais na revista brasileira de segurança pública (2010-2022).....	59
1.1. A revista brasileira de segurança pública.....	60
1.1.1. Polícias: formação, identidade e representações sociais.....	60
1.1.2. A participação de movimentos sociais na segurança pública.....	61
1.1.3. Formulação, planejamento e gestão da segurança pública .....	64
1.1.4. Segurança municipal e ações locais .....	70
1.1.5. Segurança pública, direito penal e política criminal: entradas e saídas do sistema de justiça .....	76
1.2. Considerações finais.....	78



2. Segurança pública e direitos sociais: levantamento e análise de teses e dissertações (2010-2022) .....	80
2.1. Polícias: formação, identidade e representações sociais .....	80
2.2. A participação de movimentos sociais na segurança pública .....	84
2.3. Segurança cidadã: potencialidades e dificuldades de reformas institucionais, participativas e preventivas .....	89
2.3.1. Experiências descentralizadas e municipais de segurança pública .....	89
2.3.2. Policiamento comunitário, conselhos participativos e prevenção: racionalidades em disputa.....	94
2.3.3. O PRONASCI em questão.....	118
2.4. Considerações finais .....	125
3. Juventude, drogas, direito penal e política criminal: interfaces com a segurança pública .....	128
3.1. Juventude, políticas sociais e segurança pública .....	128
3.2. Política de drogas, proibicionismo, direito à saúde, usuários e comunidades terapêuticas.....	131
3.3. Direito penal, direitos fundamentais e segurança pública.....	132
3.4. Política criminal, populismo penal, estado de direito e politização do sistema de justiça criminal .....	144
3.5. Justiça restaurativa e mediação de conflitos.....	148
3.6. Direito penal, processo penal, o crime organizado e o “crime de colarinho branco” (crimes empresariais e ambientais) .....	153
4. Conclusões.....	155
5. Bibliografia .....	159
6. Anexo I: lista de artigos .....	171
7. Anexo II: lista de teses e dissertações .....	182

# Apresentação

Ao longo dos seus dezessete anos de atuação, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) teve e tem como missão a promoção da paz, da cidadania e dos direitos humanos por meio de ações que facilitem o diálogo, a produção e a difusão de dados, ideias e conhecimentos para o aperfeiçoamento das organizações de segurança pública, das práticas policiais e da gestão dos serviços de segurança pública no Brasil, a fim de defender segurança como direito social universal e condição essencial para o pleno e autônomo exercício da cidadania. Mas, ao traduzirmos agora a sua missão institucional dessa forma, é importante reconhecer que essa formulação só ganhou tração nos anos mais recentes, sobretudo a partir de 2018, quando as instituições democráticas do Brasil foram colocadas à prova e as forças de segurança pública, que não se resumem somente às 86 corporações policiais existentes no país, passaram a ocupar papel central na cena institucional e no debate eleitoral brasileiro.

Para o FBSP, essa virada paradigmática envolve a promoção da aproximação entre os diferentes segmentos que atuam no campo e, mais especificamente, a defesa de que nossa Constituição Federal inaugura um novo e inovador modelo de ordem social e jurídica que propugna que segurança não se restringe à ação do Poder Executivo na conformação da Política Criminal do país. Não se trata de refutar e/ou negar o esforço de aperfeiçoamento da atividade policial, muito pelo contrário. Há uma enorme agenda incremental que pode e deve ser incentivada: modelos de policiamento, novas tecnologias, formação e ensino, planos e programas de gestão por resultado, entre várias outras iniciativas que focam nos aspectos tático operacionais e que devem se beneficiar do ambiente colaborativo e orientados pela busca da efetividade do serviço prestado.

Mas há uma frente, muitas vezes evitada pelas fricções de uma arquitetura institucional confusa e que convive com diferentes ordenamentos jurídicos, que também precisa ser abordada. Ela diz respeito às reformas na legislação infraconstitucional que regula as ações das instituições encarregadas em garantir a ordem pública e persecução penal. No limite, uma frente que discute o arcabouço e os limites do poder de polícia no Brasil. E isso, na visão do FBSP, não deve ficar circunscrito à esfera penal e criminal. Trata-se de uma discussão mais ampla, que está ligada à definição do papel do Estado na promoção e garantia de direitos e cidadania, ainda mais considerando que a Constituição Federal definiu que a atuação do Estado, em suas múltiplas esferas e Poderes, deve ser guiada na perspectiva da concretização de um modelo de bem-estar social pelo qual as políticas sociais e públicas devem ser universais e plurais.

Diante de tais premissas, o FBSP compreende ser de fundamental importância que, de certa forma, a origem de ideias e conceitos seja explicitada e que, mesmo sem esgotar todo o leque de recortes analíticos possíveis, as diferentes perspectivas e abordagens metodológicas sejam trazidas à tona e debatidas. Isso porque, em qualquer movimento de defesa de reformas, o primeiro passo é jogar luz às premissas que pautam as discussões e as opções político-institucionais que regem as políticas públicas.



Assim, em termos teóricos, é válido reforçar que os estudos contemporâneos em diversas áreas das ciências sociais têm demonstrado a conexão entre o mundo vivido e as representações sociais produzidas por indivíduos, grupos e instituições. A interpretação do mundo, que nunca é unívoca, produz efeito sobre as condutas, estabelecendo níveis de análise em que o factual e o virtual, a conduta e sua motivação, estão sempre imbricados. Isso produz consequências inquestionáveis para a compreensão dos fenômenos sociais, a verificação das suas causalidades e a implementação de políticas públicas.

No âmbito dos estudos sobre violência, criminalidade, justiça criminal e segurança pública, o quase monopólio do saber jurídico no Brasil implicou em um empobrecimento do debate, tanto no plano teórico-conceitual quanto pelo desconhecimento da realidade empírica onde os fenômenos ocorrem, sua dinâmica, causas e consequências. O puro e simples enquadramento penal e a consequente responsabilização criminal deixam de lado o exame das sociabilidades violentas e dos contextos em que emergem as diferentes modalidades criminais, e dão a palavra final sobre o enquadramento legal e suas consequências jurídicas às autoridades policiais e judiciais, sem maiores questionamentos.

O resultado é, de um lado, a adoção de um conceito de segurança pública que ora trata da questão como similar a ordem pública, que deve ser imposta e garantida pelas instituições de controle e punição, ora reduz a questão a um problema de gestão eficiente de recursos disponíveis para a administração estatal de conflitos. No primeiro caso, trata-se de garantir a “ordem” a qualquer custo, mesmo que por meio da violência estatal, ainda que sua legitimidade social seja baixa, em virtude das injustiças e desigualdades que a fundam. E quanto menor sua legitimidade, maior a necessidade do uso da força para sua garantia, colocando as forças policiais como contrapostas às lutas pela ampliação da cidadania. No segundo, as políticas de segurança e justiça se limitam à busca da ampliação do acesso ao judiciário, sem considerar que as soluções judiciais no âmbito penal muitas vezes desconsideram a seletividade e as escolhas políticas de criminalização primária.

Mais recentemente tem surgido um terceiro conceito para tratar da segurança pública, e dar a ela as características a partir das quais as políticas de segurança deveriam ser pensadas e implementadas. Talvez se possa buscar a origem dessa vertente no campo dos estudos de sociologia da violência, que desde os anos 70 no Brasil, a partir de trabalhos pioneiros como os de José Ricardo Ramalho, Julita Lemgruber, Edmundo Campos Coelho e tantos outros, voltaram o olhar da pesquisa científica para o âmbito do fenômeno criminal e das instituições de controle, e esbarraram nos limites de uma teorização que já não parecia dar conta do fenômeno. Nos anos 80, a criação do Núcleo de Estudos da Violência, na USP, sob a liderança de Paulo Sérgio Pinheiro, Sérgio Adorno e Nancy Cardia, viabilizou a consolidação e disseminação do campo, abrindo novos âmbitos e pesquisa e renovando as perspectivas teóricas de abordagem, para além do estruturalismo marxista até então predominante.

A partir dos anos 90, o campo se consolida e dissemina, com a proliferação de grupos de pesquisa em diversas universidades, sob a liderança de pesquisadores cada vez mais comprometidos com a conexão entre a investigação acadêmica com rigor científico, a renovação teórica das ciências sociais e o compromisso com a construção democrática. É desse conjunto de questões que nasce o conceito de segurança cidadã, rompendo com a perspectiva da segurança como ordem pública e crítica em relação à perspectiva da ampliação do acesso à justiça sem uma abordagem voltada à ampliação dos direitos de cidadania. Entre outras consequências, o adensamento dos estudos sociocriminológicos acaba levando à criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e colocando em diálogo pesquisadores, gestores e policiais.

O impacto da criação desse “ator” no campo da segurança pública brasileira ainda é difícil de ser mensurado, tamanha é a sua presença desde a criação, em 2006, tanto pela capacidade de sistematizar e publicar dados sobre a criminalidade e a violência no Brasil, quanto pela participação no debate público e na construção institucional de alternativas para a redução da violência individual e estatal no país. Não por acaso, é dessa confluência de estudos, perspectivas e atores que surge o conceito de segurança pública como direito social, com todas as suas implicações.

Abordar a segurança pública como um direito social implica em circunscrever o debate, compreendendo suas origens. Isso nos convoca a revisitar as raízes da transição democrática brasileira, assim como nos remete à configuração constitucional pós 1988, mobilizando as dimensões políticas, sociológicas e jurídicas desse tema. É nessa chave que o presente estudo se situa ao se propor a revisar a trajetória do conceito de segurança pública, utilizando o aporte fornecido pela relação desse tema com o da garantia de direitos. Tendo por foco a descrição e a análise, indica convergências e afastamentos, problematiza os obstáculos nos enquadramentos teóricos propostos, por meio de revisão bibliográfica e conceitual.

Tratar os problemas da insegurança pública, do medo do crime, do risco de vitimização, da corrupção etc., na chave da segurança como um direito social, implica em reconhecer os limites da justiça criminal para dar conta dos fenômenos, e da necessidade de ampliar o escopo das políticas públicas voltadas para a sua contenção. É preciso contemplar não apenas a prevenção por meio da repressão e da punição, mas também a prevenção primária e secundária, ou seja, os fatores de risco que propiciam o incremento da criminalidade e da violência nos diversos âmbitos em que ocorrem. Mais do que isso, reconhecer o problema do crime e da violência como problema social, implica em superar teorizações que minimizam a importância da democracia e da garantia de direitos, justamente em um momento de crise das intuições democráticas, no Brasil e no mundo.

Todas essas são questões que emergem do trabalho aqui apresentado, que busca preencher a lacuna conceitual até aqui discutida, a partir de uma pesquisa detalhada e ampla, sobre as diversas temáticas em que os estudos do campo da sociologia da violência vêm se desenvolvendo na última década, a partir de artigos publicados em dois dos principais periódicos do campo e no banco de teses da CAPES. O material compilado é riquíssimo, assim como a análise apresentada, que se não esgota o tema, apresenta pistas para uma melhor compreensão das polêmicas e divisões dentro do campo, e dos acúmulos empíricos e teóricos até aqui produzidos.

Nesse sentido, o estudo liderado por Francisco Thiago Rocha Vasconcelos compõe um estado da arte sobre o tema sem ter, contudo, a pretensão de esgotar o debate. O que se faz é a explicitação dos movimentos das principais linhas de análise, com o manejo tanto das interpretações teóricas, quanto das ações e práticas políticas do campo. É sustentada a tese de que a concepção de segurança pública como um direito social se ancora sobretudo nos avanços de políticas fundadas a partir do paradigma da segurança cidadã. Entre outros desafios, o trabalho elenca como pontos que tem operado como limitadores da expansão desse campo conceitual da segurança pública enquanto um direito, a ausência de informação adequada para julgar e deliberar nessa área, a dificuldade de reduzir o protagonismo do Estado na definição de políticas, assim como de aumentar a capacidade de articulação e pressão da sociedade civil. Ainda prevalece a visão hegemônica que situa a segurança pública como tema apenas de polícia.

Em suma, pelo panorama obtido, segurança pública enquanto um direito social ainda se apresenta como um tema reduzido em sua abrangência teórica e política. Entre outras questões, isso implica reconhecer que o desafio não é o de

delimitar olhares de direita ou de esquerda acerca da área, mas de superar visões de ambos os espectros ideológicos que resumem o campo à esfera de ação do Poder Executivo na delimitação do alcance da política criminal do país. Compreender segurança como direito social significa mudar o enquadramento teórico que monta as políticas públicas e considerá-las como parte indissolúvel do processo civilizatório e de paz social. Dito de outra forma, o investimento na associação entre segurança pública e direitos sociais demanda a crítica da concepção restrita que assume segurança pública como garantia autoritária da ordem pública. É urgente a superação de armadilhas discursivas que interditam a discussão e promovem o insulamento de saberes.

**Renato Sérgio de Lima**  
**Juliana Brandão**  
**Rodrigo Ghiringelli de Azevedo**

# Introdução

O presente estudo tem como objetivo evidenciar, a partir de análise da produção acadêmica sobre o tema nos últimos doze anos (2010-2022), o desenvolvimento de uma concepção de segurança pública lastreada na ideia de que ela é um direito social em si e não só uma dimensão da ação do Poder Executivo na conformação da política criminal e penitenciária do país. Partimos da hipótese que esta concepção sempre ocupou um lugar de menor repercussão e não se expandiu, em todo o seu potencial, nem no interior da produção acadêmica, nem no campo de políticas públicas, apesar da ênfase em participação social e prevenção com o paradigma da segurança cidadã, emergente desde a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), em 2009.

Assim, expressando o acúmulo de conhecimento e experiências desde os anos 1980, junto à 1ª CONSEG percebe-se uma forte concentração em estudos de avaliação de experiências de policiamento comunitário, em diálogo com o conceito de segurança cidadã (FREIRE, 2009) e com políticas públicas participativas e de prevenção, em âmbito estadual e municipal. Mas, como pretendemos demonstrar, esta concentração convive, paralelamente, com a evolução de estudos que, principalmente de 2015 em diante, passam a problematizar as iniciativas a partir de uma perspectiva atrelada não à implementação de políticas, mas às percepções das populações governadas pelos dispositivos de segurança.

O corte entre estas duas produções nem sempre é tão nítido e demarcado: muitos dos estudos do primeiro perfil iniciam a problematização dos limites das experiências e antecipam arcabouços teóricos críticos dos conceitos utilizados; já o segundo perfil, em geral, não se contrapõe de forma decidida ou apriorística às reformulações de paradigma na segurança pública. No entanto, ao menos em relação às teses, percebe-se uma mudança de ênfase, de uma abordagem estatal à uma abordagem societal e de pendor crítico.

Se estivermos corretos em nossa percepção, este movimento pode corresponder aos limites das experiências por si mesmas, diante das suas concepções basilares e resistências políticas - como é o caso daqueles que questionam as políticas penais (de drogas e de encarceramento) nos governos Lula -, ou às dificuldades e a desagregação do planejamento de políticas no período de crise política, cujo ápice se deu no segundo governo Dilma Rousseff, seguido do recuo em relação à prevenção e o retorno da hegemonia das políticas de segurança pública em moldes convencionais de “lei e ordem”.

Entendemos ser necessário, na primeira parte do presente estudo, a distinção entre os três enquadramentos conceituais da segurança pública: 1) como subsistema do sistema de justiça criminal; 2) como campo autônomo de governança política; e, 3) como direito social. Esses três enquadramentos podem também ser vistos como diferentes dimensões associadas de uma mesma problemática, com diferentes ênfases ao longo do tempo, de acordo com as prioridades e disputas entre comunidades políticas interessadas. Não se trata de contrapô-los como se fossem incompatíveis, pois convivem de modo dialógico. Na segunda parte, procedemos a análise a partir de levantamento bibliográfico em duas



fontes, considerando o período delimitado (2010-2022): 1) na Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP), um dos principais veículos de produção acadêmica em diálogo com gestores e trabalhadores da segurança pública; e 2) em Teses e Dissertações, nas quais se tem a oportunidade de discutir com mais profundidade aspectos e experiências que são delimitadas de maneira mais sintética no primeiro perfil de produção.

Concebemos este estudo como um material de consulta visando tanto um público acadêmico de pesquisadores universitários, como o de formuladores e gestores de políticas públicas. Não pretendemos esgotar todas as possibilidades de análise, mas oferecer um panorama que possa colaborar com alinhamentos futuros em termos de pesquisa e de incidência política. Por isso, ofertamos uma síntese conclusiva aberto à discussão e complementação pelos atores envolvidos em todo o ciclo de políticas públicas na área da segurança pública - comunidade de pesquisadores, gestores e trabalhadores da segurança pública e sociedade civil. Mas, antes de apresentarmos os parâmetros metodológicos deste Estudo, convém destacar o que ele não pretende e o que ele deixou de fora diante da necessidade de um recorte específico em tão ampla produção.

Não nos dedicamos a uma análise da produção acadêmica sobre dinâmicas criminais e facções prisionais ou coletivos criminais. Do mesmo modo, o campo das políticas penitenciárias e sistema socioeducativo não pôde ser plenamente contemplado, apenas quando em interface com discussões específicas em segurança pública, participação social e prevenção. Sobre o tema prisional e sobre facções e milícias, há balanços bibliográficos específicos (LOURENÇO; ALVAREZ, 2017; DUARTE, 2021). Já para o efeito dos coletivos criminais na interface com a produção sobre dados em segurança pública, sugerimos revisão feita com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (VASCONCELOS, 2022).

Por uma questão de recorte, também não nos concentramos em estudos sobre violência e escola. Mas, cabe frisar a lacuna existente em estudos sobre ataques e massacres a escolas e creches, que ganharam ainda mais importância no ano corrente. Um fenômeno complexo e recente, no Brasil, que merece uma concentração mais específica no sentido de compreender as interseções entre os já reconhecidos problemas da violência na escola, e as propostas de políticas públicas relacionadas, e os processos de radicalização juvenil em redes sociais através de valores de extrema direita. Convém mencionar, nesse sentido, o Relatório *O extremismo de direita entre adolescentes e jovens no Brasil: ataques às escolas e alternativas para a ação governamental* (CARA et al, 2022), elaborado por comissão consultiva de transição governamental para o governo Lula (PT), em 2022.

## METODOLOGIA

Para realizar os dois levantamentos utilizamos de um conjunto de palavras-chave que consideramos apropriadas para englobar a concepção de segurança pública como direito social, quais sejam: direitos sociais; participação social; prevenção; segurança cidadã. No caso da RBSP, seu sistema de busca<sup>1</sup> nos ofereceu como resultados, no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2022, um conjunto de 94 artigos. Chegamos a esse total após exclusão de artigos que não consideramos pertinentes ao recorte, em geral, sobre determinantes da criminalidade e questões conjunturais relacionadas à pandemia de Covid-19 (que só foram incluídos na medida em que

1 Cf. <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/search>

dialogavam diretamente com os termos da busca). Já em relação às Teses e Dissertações, utilizamos as mesmas palavras-chave, mas associadas ao operador booleano AND em sistemas de busca de Teses e Dissertações, separando as buscas de acordo com as sequências:

“segurança pública” and “direitos sociais”.

“segurança pública” and “participação social”.

“segurança pública” and “prevenção”.

“segurança pública” and “políticas sociais”.

“segurança pública” and “segurança cidadã”.

Em razão da quantidade de resultados, refinamos a pesquisa apenas em dissertações e teses, excluindo mestrados profissionais. Outro “filtro” utilizado foi o das áreas de conhecimento, das quais selecionamos as seguintes: Ciências Humanas (Antropologia, Ciência Política, Sociologia) e Ciências Sociais Aplicadas (Direito, Administração Pública e Políticas Públicas)<sup>2</sup>. Nossas principais bases de dados foram a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>3</sup>, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, e o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior)<sup>4</sup>. Optamos pelas duas plataformas, pois, para o mesmo grupo de palavras-chave e área de conhecimento, cada uma retornava resultados díspares, de modo que resolvemos agregar os resultados das duas plataformas.

Como outras pesquisas bibliográficas que utilizaram destes tipos de banco de dados (MELLO; TONCHE, 2022), percebemos que seus mecanismos são permeados por incongruências: por vezes, a cada retorno ao sistema de buscas, os resultados do universo de dissertações e teses sobre o tema divergiam, tanto em números quanto em áreas do conhecimento, para mais ou para menos, incluindo trabalhos que ultrapassam o recorte temporal solicitado (2010 a 2022). Outro problema é que o banco seleciona trabalhos que não necessariamente tratam do tema/termo de busca de maneira central, provavelmente porque ele também capta as palavras-chave ou nome do Programa de Pós-Graduação destes trabalhos. Além disso, há uma grande diferença entre resultados quando as palavras-chave são grafadas com letras minúsculas ou maiúsculas, razão pela qual optamos por uma seleção com base em letras maiúsculas, que retornaram resultados menos ambíguos. Portanto, tivemos que excluir uma série de trabalhos sobre temas como segurança alimentar; segurança e privacidade no cyberspaço; educação penitenciária; políticas penitenciárias; assistência social; saúde pública e políticas sociais – capturados pelo sistema de busca.

Estas escolhas foram feitas de maneira a conciliar duas necessidades: 1) ter um número razoável, capaz de representar tendências de discussão da área; 2) uma delimitação numérica exequível dentro do curto espaço de tempo para a concretização do presente Estudo (75 dias). Ao final, foram selecionadas 68 teses, 43 dissertações e 94 artigos. Após

2 O que não impediu incluir trabalhos de outras áreas de conhecimento que foram detectados pelos sistemas de busca, como Saúde Pública, Serviço Social, Psicologia, História, Educação, Economia ou Urbanismo. Consideramos a pertinência diante da interdisciplinaridade do campo.

3 Cf. <https://bdtd.ibict.br/vufind/>

4 Cf. <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

a seleção e categorização por grandes temas e subtemas, procedemos à leitura dos textos de acordo com a possibilidade de acesso, em geral, nos concentrando em leitura de pontos chave, como resumo, introdução e conclusões.

Assim, acreditamos que o conjunto dos trabalhos escolhidos permitem identificar tendências temáticas, conceituais, operacionais e políticas relevantes no período para os atores do campo em suas agendas de pesquisa, intervenção e interlocução política. Na próxima seção, apresentamos os contornos gerais da produção pesquisada de acordo com cada banco de dados.

## UM PANORAMA INICIAL

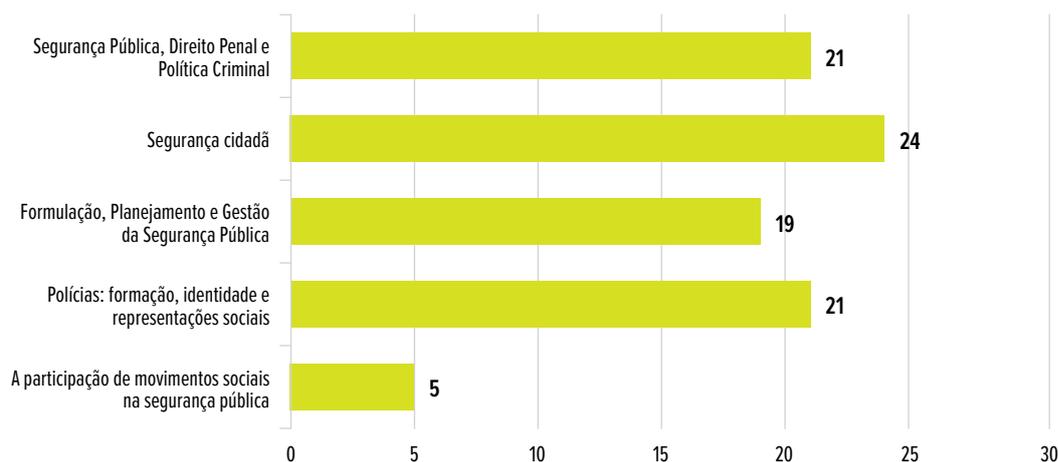
### *Revista Brasileira de Segurança Pública.*

Localizamos 94 artigos que, por sua vez, foram subdivididos em temas que compuseram as seções do capítulo 1 (Parte 1). Houve, evidentemente, algum nível de sobreposição entre cada um destes eixos, uma vez que são temas muito conectados, razão para um maior detalhamento:

1. “A participação de movimentos sociais na segurança pública”: concentrou especialmente pesquisas sobre processos participativos da 1ª Conseg;
2. “Polícias: formação, identidade e representações sociais”: trabalhos que abordaram de modo específico o ensino, a socialização policial e as concepções destes agentes (incluindo as mais diferentes polícias e também guardas municipais);
3. “Formulação, Planejamento e Gestão da Segurança Pública”: artigos que abordaram a efetividade de políticas públicas do ponto de vista da planificação, incluindo revisões teóricas e normativas; dos mecanismos de coordenação e gestão, a exemplo de modelos de monitoramento por indicadores; e experiências de policiamento.
4. “Segurança cidadã”: análise de experiências práticas implementadas em segurança municipal, prevenção local e participação social na segurança pública e acesso à justiça;
5. “Segurança Pública, Direito Penal e Política Criminal”: estudos sobre mecanismos de seletividade penal e processo penal. Incluímos também os trabalhos sobre política de drogas e sobre violência contra a mulher, uma vez que constituem experiências associadas ao processo penal e à judicialização de conflitos.

Com atenção apenas aos grandes temas (excluindo artigos de revisão, relativos à segurança na pandemia e determinantes da criminalidade), temos 90 artigos com a seguinte distribuição:

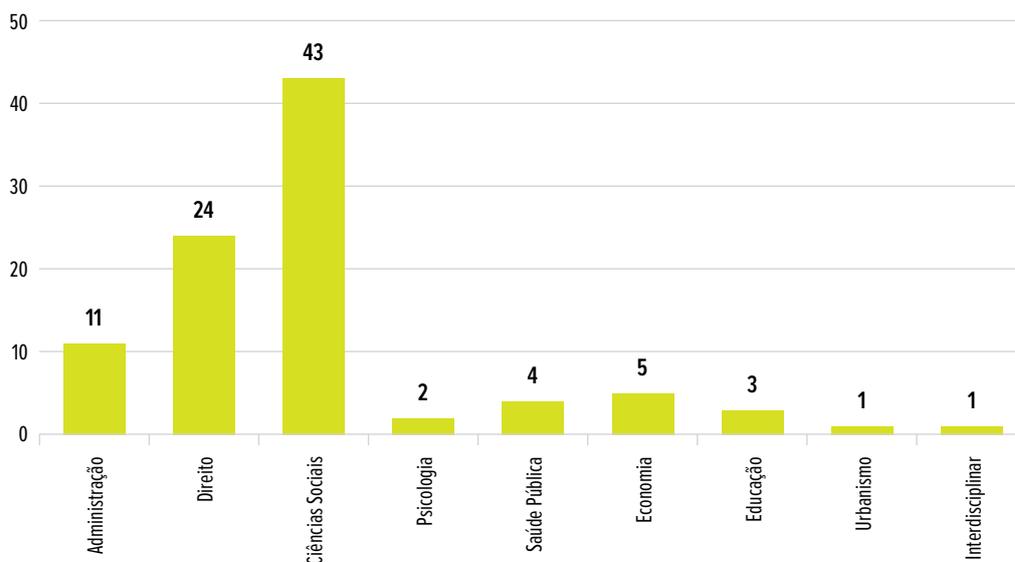
## Divisão por temas



No conjunto, quatro subtemas merecem destaque: políticas de prevenção urbanas (12), ensino policial (11), gestão da segurança pública (10), violência contra a mulher (8), participação social local, estadual e federal (7), policiamento comunitário (6) e segurança municipal (6).

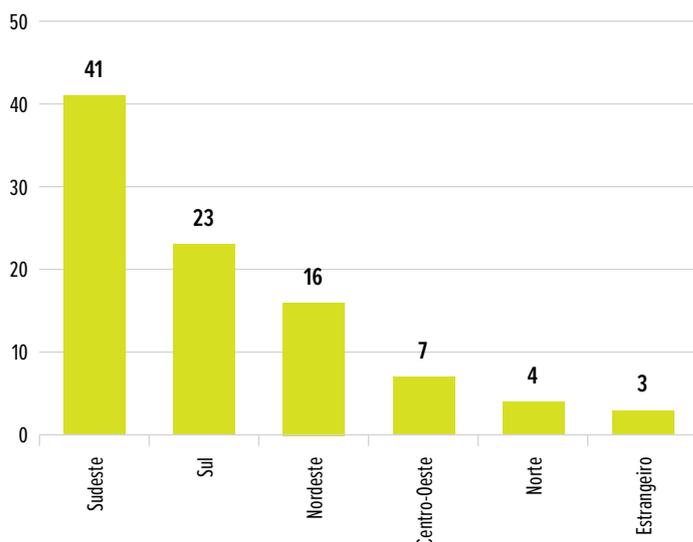
Entre as áreas de conhecimento há ampla predominância Ciências Sociais (Antropologia, Ciência Política e Sociologia), seguida do Direito, e da Administração. Entre temas emergentes, percebe-se a Economia, além da Saúde Pública, Psicologia e Educação:

## Artigos por área de conhecimento



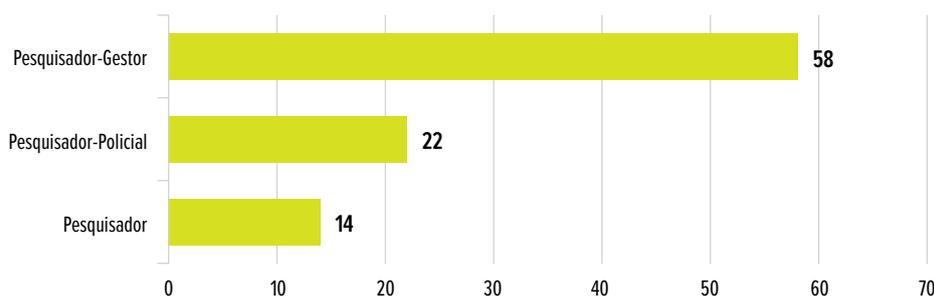
Com relação à divisão regional, Sudeste e Sul concentram o maior número de publicações. As demais regiões somadas pouco ultrapassam 30% do total de publicações, o que sugere a necessidade de maior descentralização das agendas de pesquisa:

### Artigos por região



Também dividimos os/as pesquisadores/as a partir do perfil de atuação. Consideramos: 1) pesquisadores(as)-gestores(as), que tiveram ou têm vínculos com a gestão pública (seja em função técnica específica, seja na coordenação de um setor ou política); 2) pesquisadores(as)-policiais (nas diversas polícias, inclusive guardas municipais) e 3) pesquisadores(as) acadêmicos(as) que não tiveram ou têm relação com a gestão pública de maneira direta, mantendo-se apenas em atividades de pesquisa e/ou docência:

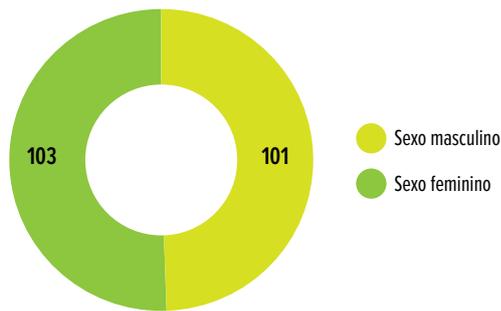
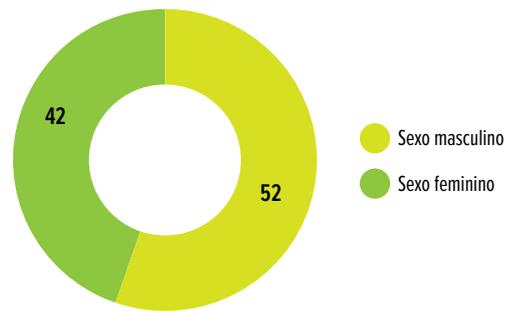
### Artigos Perfil do autor



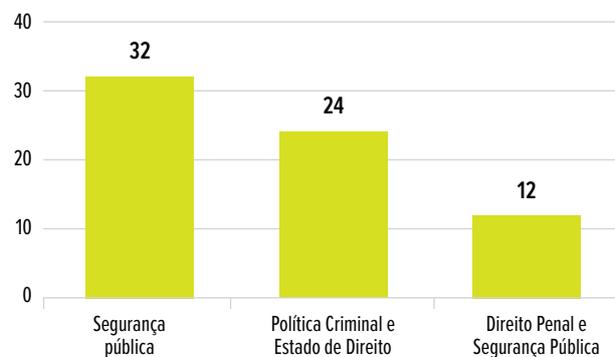
O quadro acima demonstra a relevância da RBSP para o campo acadêmico, mas também a grande presença da interlocução com pesquisadores(as)-policiais e com a gestão pública (38% das publicações), perfil que se expressa na maior ênfase na efetividade das políticas públicas.

Em relação à divisão por gênero, considerando o total de 95 artigos, há duzentas autorias (entre autores principais e coautores), em um equilíbrio entre homens e mulheres. No entanto, quando apenas a autoria principal dos artigos é selecionada, constata-se a prevalência masculina em relação à feminina em um dos critérios de peso e reconhecimento no campo científico:



**Distribuição por total de autores e co-autores****Distribuição por autoria principal****Teses de doutorado.**

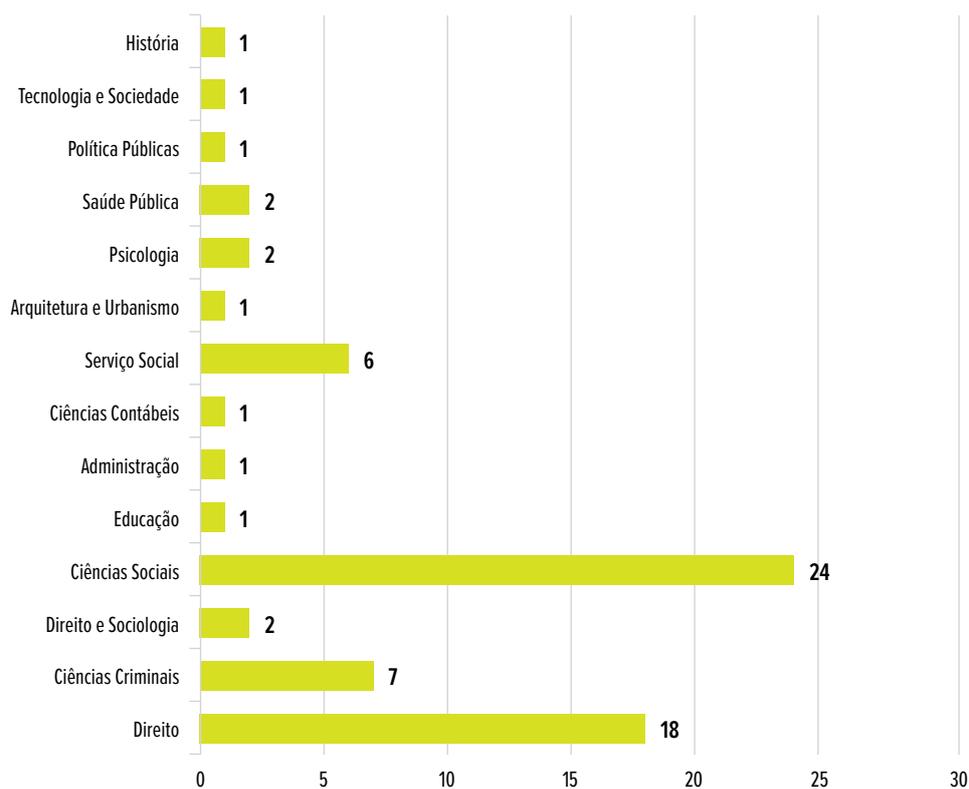
Selecionamos um total de 68 teses, que dividimos em três grandes temas, no interior dos quais indicamos alguns dos subtemas de relevância de acordo com o número de trabalhos:

**Teses por Grandes Temas**

1. Segurança pública: juventudes (8), políticas municipais, prevenção à violência, policiamento comunitário e participação social (6), identidade e formação policial (4), violência contra a mulher (3) e movimentos sociais (3).
2. Política criminal e Estado de Direito: análise crítica do populismo penal e da negação da cidadania em políticas criminais (5) e política de drogas (4).
3. Direito Penal e Segurança Pública: segurança pública como direito fundamental, direitos humanos e sistema de assistência social (3), crime de “colarinho branco”, empresariais e ambientais (3) e consequências da reconfiguração e da expansão do direito penal (2).

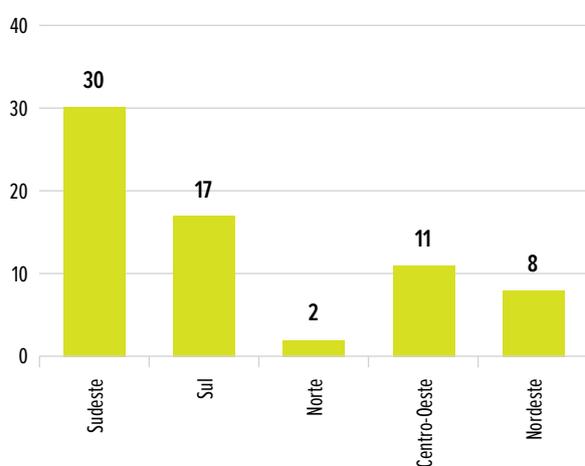
Por área de conhecimento, constatamos predominância das Ciências Sociais (Antropologia, Ciência Política e Sociologia) e do Direito - considerando também o campo conexão interdisciplinar entre estas duas áreas -, seguidos do Serviço Social. Os demais estudos se distribuem entre áreas variadas das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas:

### Teses por Área de Conhecimento



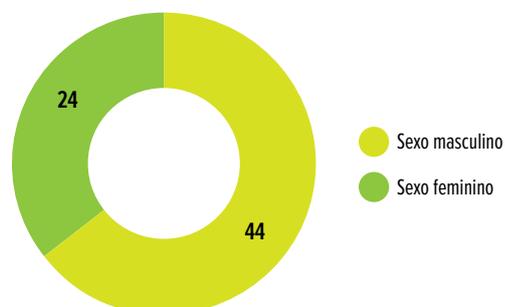
Por distribuição regional, há predominância do Sudeste e do Sul, seguidos de Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país:

### Teses por região



Já no que diz respeito à divisão por gênero, percebe-se uma maior assimetria, com quase o dobro de teses de autoria masculina:

### Teses Divisão por Gênero

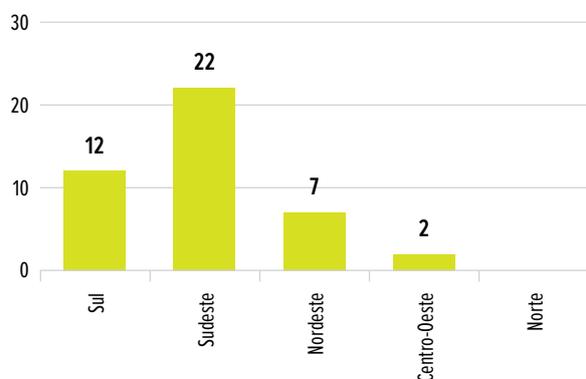


### *Dissertações de mestrado.*

Identificamos 43 dissertações de mestrado que compreendem temas em interseção, especialmente políticas de prevenção (7), segurança cidadã (5), exclusão social, questão racial e juventudes (5), gestão/avaliação de políticas (4), polícia comunitária (3), participação social e mediação (3) e o PRONASCI e a segurança municipal (3).

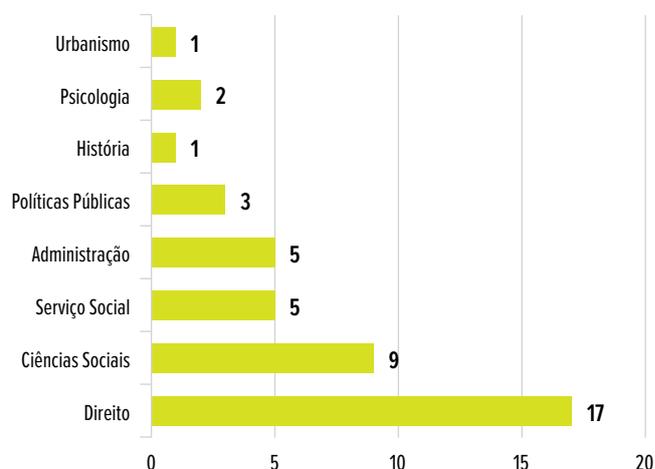
Regionalmente, os trabalhos se concentram especialmente no sudeste e no sul do país:

### Dissertações por região



Por áreas de conhecimento, houve prevalência do Direito, seguido das Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas:

### Dissertações por área de conhecimento



Em termos de divisão entre gêneros, há uma amostragem mais equilibrada, uma possível evidência de que as assimetrias de gênero se tornam mais acentuadas no acesso ao doutorado:

### Dissertações Distribuição por gênero



Após o panorama apresentado sobre artigos, teses e dissertações, ressaltamos alguns pontos de síntese:

1. A coleta de trabalhos demonstrou grande ênfase nos estudos sobre ensino e formação policial, gestão e avaliação de políticas públicas, polícia comunitária e políticas de prevenção em âmbito municipal e local, o que interpretamos como resultante da discussão sobre segurança cidadã e as orientações do PRONASCI.
2. A distribuição regional demonstra a continuidade da concentração nas regiões Sudeste e Sul, com projeção relevante do Centro-Oeste e do Nordeste. Embora a amostragem do estudo possa ter vieses, levando a um mal dimensionamento da produção da região Norte, torna-se necessário um olhar mais atento à sua realidade diante dos problemas de segurança pública na região, que tem se acentuado nos últimos anos.

3. A desigualdade de gênero se demonstra especialmente no doutorado, com necessidade de políticas de incentivo e permanência de mulheres nos Programas de Pós-Graduação.
4. Há uma presença relevante de pesquisadores com experiência em gestão, consultoria e avaliação de políticas públicas de segurança, assim como de policiais-pesquisadores. Esses dois perfis demonstram a aproximação entre universidades e políticas públicas e também a abertura ao diálogo com policiais, que se deve ter como legado a ser conservado contra tendências ao insulamento na produção de conhecimento e ensino na segurança pública.

Estes e outros pontos serão aprofundados ao longo do Estudo que segue.

# Parte I

Segurança  
pública em  
tres macro  
perspectivas:  
**justiça criminal,  
governança  
autônoma e  
direito social**

Antecedentes  
no campo de  
pesquisa



# 1. A segurança pública como subsistema do sistema de justiça criminal

A compreensão da justiça criminal como um “sistema frouxamente articulado” andou em compasso com estudos internacionais, que problematizam a mesma questão em realidades nacionais específicas, mas também dos processos de institucionalização/desinstitucionalização do campo penal brasileiro no interior das dinâmicas de conflito da história política do país.

De modo objetivo, os anos 1970/80 foi período de tentativa frustrada de reorientação da justiça criminal e segurança pública segundo uma orientação geral ainda pautada, em grande parte, no direito penal da defesa social e na criminologia biopsicológica (VASCONCELOS, 2019). Mas a inexistência de consensos, os questionamentos acerca das teorias convencionais das ciências sociais e as turbulências políticas da transição democrática conduziram ao fracasso do processo e a emergência da multitude de estudos e propostas da criminologia crítica e das ciências sociais a respeito do crime, da violência, da segurança pública, das penitenciárias, etc.

Do final dos 1980 em diante tornaram-se mais evidentes o quanto o acúmulo de conhecimento da violência e da criminalidade se direcionaram para tematizar, simultaneamente: a. o estudo sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal de maneira global, tendo em vista o diagnóstico da justiça criminal como “sistema frouxamente articulado” e a necessidade de superação através de mecanismos de integração e de uma orientação coerente de política criminal; b. os desafios para monopólio da violência na transição democrática, a questão da eficácia e eficiência das políticas de segurança pública e sua pertinência como direito social. Esses dois aspectos estão interrelacionados, porém, paulatinamente, a segurança pública foi abordada como subsistema específico ou domínio de políticas públicas com relativa autonomia à justiça criminal, embora a ela conexo, através da convergência entre o campo dos direitos humanos, o campo universitário e o campo policial.

De acordo com revisão bibliográfica de Jacqueline Sinhoretto (2011), os estudos contemporâneos sobre o sistema de justiça no Brasil, desenvolvidos desde os anos 1980, podem ser divididos em duas tendências: a que valoriza a ruptura e a mudança nas instituições (novas atribuições legais; politização da atuação judicial; práticas inovadoras etc.) e a que enfatiza os obstáculos à democratização, com a persistência de valores hierarquizantes e excludentes. Haveria diálogos entre as duas vertentes, porém, a maioria dos expoentes do campo se filiaria a apenas uma destas correntes em uma “disputa implícita e raramente nomeada” (p.96). Mais especificamente, entre os estudos sobre “sistema de justiça” via o tema do “acesso à justiça” e os estudos sobre o “sistema de justiça criminal”. A este respeito, ao refletir sobre revisões bibliográficas anteriores, Sinhoretto interroga:

É difícil compreender por que Junqueira (1996) e sobretudo Sadek (2002) – que se propôs a um mapeamento mais completo e chega a citar os autores em sua bibliografia – não considerem necessário explicitar as razões da exclusão dos trabalhos sobre justiça criminal no mapeamento dos estudos sobre justiça. Se enxergam diferenças substantivas no funcionamento, na composição, na organização, nos processos, na “cultura jurídica” da justiça cível em relação à criminal, isto poderia ser explicitado e demonstrado. Em relação aos trabalhos dos anos 90, esse silenciamento é ainda mais estranho, na medida em que os estudos sobre o “sistema de justiça” e os estudos sobre “o sistema de justiça criminal” apontarão diagnósticos inconciliáveis do balanço do impacto da democratização política sobre o Judiciário, o Ministério Público e a Polícia Civil. É bom que se diga que o silenciamento é duplo, na medida em que os estudos sobre a justiça criminal também nada dialogam com as conclusões das pesquisas do outro grupo (p.110).

A interrogação é semelhante ao que já fizemos em outros trabalhos e na atual reflexão sobre as relações entre as “comunidades epistêmicas” da criminologia crítica e dos estudos das ciências sociais que, ao longo das décadas, estiveram em “disputa implícita”, somente nomeada em tomadas de posição críticas na última década. Por sinal, a falta de dialogia entre os estudos do “sistema de justiça” e os da “justiça criminal” e entre a criminologia crítica e os estudos das ciências sociais possuem pontos de contato. Um indício das fricções e sobreposições entre os quatro grupos foi a história do GT Direito e Sociedade na ANPOCS nos anos 1980, cuja análise poderia oferecer elementos para a compreensão dos pontos de divergência.

A geração pioneira nos estudos sobre o sistema de justiça foi formada por “juristas-sociólogos” atuantes em meio a emergência dos movimentos sociais que, na transição política dos anos 1980, reivindicavam direitos sociais coletivos, como saúde e moradia. Os temas do “acesso à justiça” e da “informalização das agências de resolução de conflitos (p. 105) foram os eixos principais de pesquisas e reflexões.

Entre os principais estudos, destacou-se Boaventura de Sousa Santos (1977; 1988) com suas pesquisas na favela do Jacarezinho, retomadas teoricamente por Junqueira e Rodrigues (1988). Neste estudo, Santos analisou um espaço de ocupação ilegal do solo, onde se verificaria a vigência de um direito informal organizado em torno da associação de moradores e mobilizado para prevenir e solucionar disputas a respeito da posse de terras. A pesquisa abordou as relações entre o direito informal e o direito oficial, concluindo que: a polícia e o judiciário não eram capazes de atender as necessidades de regulamentação e mediação específicas da localidade, podendo representar, na verdade, uma ameaça à sobrevivência da comunidade, pois a sua existência está baseada na ilegalidade da ocupação do solo; que há um distanciamento de classe entre população local e operadores jurídicos e policiais – uma divergência de interesses entre os beneficiários do direito formal e o “direito dos oprimidos”; que há um “potencial libertário da organização local”, apesar dos desafios decorrentes da instabilidade dos conflitos na comunidade.

A partir de Santos os temas do pluralismo jurídico e do acesso à justiça entraram em cena, em diálogo com outros estudos<sup>5</sup>, como o de Joaquim Falcão (1981;1984) sobre conflitos urbanos em Recife, no qual o pesquisador indica a necessidade de institucionalizar a representação coletiva de interesses no sistema de justiça brasileiro. Em sua análise

5 Merecem referência Eduardo Guimarães Carvalho sobre ações judiciais de reintegração de posse, e de Luciano Oliveira (1985) sobre as funções “judiciais” da polícia

se, a seleção de conflitos “embutida na ordem legal” e que merecem atenção por parte do judiciário é também uma seleção de classe, restando aos demais conflitos serem abrigados por “formas extralegais ou ilegais de resolução, como o mercado ou a violência” (p.107).

O estudo de Santos foi considerado por Junqueira e Rodrigues (1988) 15 anos depois, no sentido de constatar a distância simbólica a separar a “população subalterna” e o Poder Judiciário, que funcionaria como bloqueio do acesso a dispositivos estatais de intermediação de conflitos. Ademais, os autores ressaltam a extensão do poder de traficantes de drogas com pretensão a mediar conflitos e institucionalizar formas de direito não-oficial em favelas, o que diminuiria sobremaneira a capacidade organizativa popular e a implementação do “direito dos oprimidos” como mecanismo para “um despertar de consciência entre os setores da base da pirâmide social a respeito da cidadania” (p. 108).

Diante do percurso dos estudos e suas conclusões, é o caso de retomar a pertinência do espanto de Sinhoretto a respeito do não diálogo entre as duas correntes, posto que grande parte das conclusões começa a se aproximar dos dilemas que vinculam a democratização da sociedade brasileira à democratização do Judiciário e à crítica da sua cultura jurídica, códigos e procedimentos.

Uma explicação possível, ao menos parcial, para a falta de dialogia entre as duas correntes deriva do ponto de corte, durante a transição política, em relação às expectativas de organização coletiva de base em contraposição à legalidade, entendida como vinculada a interesses de classe. As dificuldades de autonomia e fortalecimento do “direito dos oprimidos” diante das regras jurídicas informais mediadas pela imposição das lógicas de mercado e da violência teriam conduzido ao que Alba Zaluar nomeou “decepção com o popular” entre a intelectualidade brasileira ligada à emergência dos “novos movimentos sociais” desde os anos 1970 [no caso, em pauta, a fração da intelectualidade que conectava estudos do sistema de justiça e criminologia crítica]. Por outro lado, fortaleceram-se estudos que buscaram circunscrever o tema da “criminalidade violenta”, incluindo em sua reflexão a questão da impunidade e da repressão em termos do que viria a ser qualificado como “legalidade libertária” (SOARES, 2006), ou seja, uma leitura que visou um núcleo consensual sobre regras de cidadania “por sobre” as divisões de classe. Foi a estes grupos que a corrente do “sistema de justiça criminal” se articulou de maneira mais integrada nos anos 1990, década marcada pelas denúncias de graves violações de direitos humanos e casos de violência na cidade e no campo, ou seja, pelo “balanço negativo da democratização do sistema de justiça”.

Esta corrente é dividida por Sinhoretto em três perspectivas principais:

1. Representada especialmente por Sérgio Adorno (1996; 1998a) e seus estudos sobre a crise do sistema de justiça criminal diante dos novos fenômenos da criminalidade violenta, incluindo o crime organizado, e das graves violações de direitos humanos. Esses três aspectos conduziram a uma impunidade penal - associada, na percepção social, ao crescimento da violência. Haveria, nesse sentido, um envelhecimento da legislação penal diante do novo cenário de criminalidade. Mas, ao mesmo tempo em que há impunidade em determinadas áreas da vida social, há também aplicação de sanções penais que recaem preferencialmente sobre determinados grupos, como negros e migrantes. Os estudos de Adorno dialogam com os de Mariza Côrrea (1983) e de Ardaillon e Debert (1987) sobre como a justiça penal, especificamente em casos de violência contra a mulher, reproduz a desigualdade de gênero e legitima a violência na resolução dos conflitos. Nos anos 1990, Adorno (1994) expandiu a análise sobre o tribunal do júri levada a cabo por Côrrea, abordando outros tipos de conflito e constata como “o fato criminal perde relevância nos debates judiciais

para a análise da moralidade das pessoas envolvidas”, reforçando a desigualdade e não a igualdade dos indivíduos perante a lei. Adicionalmente, Adorno (1995) demonstrou a desigualdade da justiça criminal no processamento de réus brancos e negros enquadrados em tipos penais semelhantes de roubo - não só por selecionar maior número de pessoas pobres e negras, como condená-las a penas mais severas em comparação com pessoas brancas-, bem como refletiu sobre a dimensão do “tempo da justiça” (ADORNO; PAZINATO, 2007).

2. Representada pelos estudos de Roberto Kant de Lima (LIMA; PIRES; EILBAUM, 2008) que enfatizam não apenas questões relativas à modernização do sistema de justiça criminal (correção de mau funcionamento e desvios de conduta), mas a convivência/sobreposição/tensão entre duas representações jurídicas do espaço público nos sistemas de administração do conflito e produção de verdade no Brasil: a da lógica formal igualitária, individualista, republicana e acusatorial e da desigualdade/inquisitorial, própria de sociedades segmentadas, holistas e hierárquicas. Em outros termos, há uma adesão massiva a padrões culturais não modernos e republicanos, do qual resultaria a aplicação desigual de regras e procedimentos judiciais a indivíduos hierarquicamente desiguais.

Em termos materiais, esta perspectiva parte de ao menos duas considerações iniciais: a. a peculiaridade brasileira de um sistema de justiça criminal que não integra as instituições de segurança pública, que assim permaneceriam “definidas e separadas, em seus saberes e em suas práticas, como propriedades de suas corporações profissionais, pouco assemelhadas a instituições da sociedade contemporânea e, em muito, assemelhadas em sua lógica de funcionamento às antigas ‘corporações de ofício’” (p.153).; b. a vinculação do direito ao Estado e não à sociedade, razão pela qual a categoria “segurança pública” tenha uma apreensão contraditória, ora como segurança do Estado, ora aos direitos dos cidadãos a uma vida previsível no espaço público. Tendo em vista essas duas características, haveria uma grande dificuldade em se estabelecer reformas condizentes com o Estado de Direito ou *rule of law*, mas a preeminência de uma lógica do *rule by law*, em que o direito é apenas instrumento de exercício do poder. É dessa maneira que as diversas reformas [como os Juizados Especiais Criminais e Cíveis; as Guardas Municipais; o Programa Delegacia Legal] e orientações de políticas públicas das últimas décadas [como os Planos Nacionais de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública] não teriam conseguido atingir as relações estruturais das instituições, mas apenas sua superfície.

Ao problematizar como os conflitos sociais são “institucionalmente administrados”, conclui-se que, de um lado, há desvinculação organizacional entre judiciário e segurança pública, favorecendo a manutenção de uma visão repressiva e penalizadora dos conflitos; de outro, há uma subordinação do sistema de segurança pública ao judiciário e sua lógica de construção de verdade judicial, o que acabaria por criar um “sistema único formalista”, confinando os conflitos a uma tradução como “fatos jurídicos” (a “lide”) e impossibilitando a “composição entre as partes, na busca de construção e consensos” (p. 181-182). Através de reformas que, apesar de meritórias pelo uso de princípios como prevenção, mediação, diagnóstico e mobilização multissetorial, pouco atingiram as relações estruturais das instituições de segurança pública e justiça criminal, reproduz-se um paradigma repressivo, que passa ao largo de uma administração efetiva de conflitos sociais no sentido de abrandar situações de violência.

Mais especificamente, Kant de Lima enfatizou os chamados “conflitos de baixo potencial ofensivo”, provenientes de “Conflitos domésticos provocados pela falta de pagamento de pensões alimentícias, por abusos sexuais, por frustrações provocadas pelo desemprego e pelo abuso de drogas, brigas de vizinhos, barulhos excessivos e comportamentos incívicos” (p.183). Todos esses conflitos, apesar de em grande parte pressionarem os sistemas de justiça e de segurança pública, encontram resistência a um encaminhamento formal, tanto das instituições, que tendem a desconsiderá-los

com a real dimensão do seu trabalho, como dos envolvidos, que não se satisfazem com as soluções apresentadas ou descreem que sua demanda será atendida [daí o grande número de desistências de ações judiciais e a resistência a registrar uma ocorrência em delegacia]. Em relação a esse tema, dos “conflitos de baixo potencial ofensivo”, vale a pena considerar, na visão dos autores, a sua interface com a criminalidade e com as políticas sociais e de repressão:

Em pelo menos um caso de um município importante, são claramente esses conflitos os responsáveis por índices relevantes de criminalidade. Políticas sociais, muito mais que impedir que os jovens sejam absorvidos pela tentação do dinheiro fácil disponível nas ações consideradas criminosas, podem ter relevantes efeitos para proporcionar a essas pessoas condições de vida em que esses conflitos sejam abrandados. Mas para isso, não só a lei e o direito têm de ser formatados para conceder e garantir os direitos de cidadania. A própria sociedade precisa conformar-se aos predicados da igualdade jurídica, percebendo que os tratamentos devem ser universalizados e que a pobreza não é “criminogênica” mas precisa, tanto quanto a riqueza, de tratamento adequado de seus conflitos interpessoais e institucionais. Afinal, compreender que a repressão indiscriminada e arbitrária, socialmente legítima e tão justa sempre que aplicada ao “outro”, também pode voltar-se contra os “nossos”, ocasião em que sempre se lamentam os seus “trágicos resultados” (p.183).

Retomaremos essa questão posteriormente, quando da consideração da segurança pública como direito social.

3. A representada inicialmente por Antônio Luiz Paixão e Edmundo Campos Coelho, que pretendem uma “abordagem organizacional” à administração da justiça criminal. Característica desta corrente é a análise do fluxo dos processos e papéis que conduzem do indiciamento à possível punição; concebendo esse fluxo como relativo à um processo complexo de seleção, permeável a padrões de cultura e organização profissional de cada setor (polícias, ministério público, judiciário, sistema prisional), que resulta em uma estrutura de “funil” com maior propensão ao indiciamento de grupos desfavorecidos em termos de raça/cor, educação e ocupação<sup>6</sup>. Além da permeabilidade à critérios de seleção naturalizados no trabalho policial sobre o perfil racial, social e de classe, o sistema também é analisado pelas diferentes pressões e lógicas de produção advindas das capacidades de absorção e processamento das prisões e da máquina judicial, criando tensões e dissonâncias entre os trabalhos policial e judiciário que resultaria em um sistema “frouxamente articulado”, expressão cunhada por Meyer e Rowan (1977):

Esse conceito representa a maneira como as organizações formais, quando precisam desenvolver alguma tarefa em conjunto, tendem a produzir arranjos que são frouxamente conectados. Imbuídos da demanda por eficiência, os atores violam regras, não implementam decisões e, muitas vezes, geram consequências incertas. As tecnologias são vis-

6 De acordo com Lima, Sapori e Ribeiro (2021, p.467): “Qualquer que seja o país, o fluxo do sistema de justiça criminal, para qualquer crime, terá sempre o formato de funil (Liem, Aarten e Vüllers 2021). O problema se coloca quando a diferença entre a base e o topo é muito elevada, indicando disjunção operacional e comprometendo o possível efeito de dissuasão pela condenação (Liem, Krüsselmann e Eisner 2020). Uma parte da literatura organizacional argumenta que esse formato de funil extremo poderia ser atribuído à existência de objetivos díspares entre os atores institucionais, que estariam mais preocupados com sua sobrevivência do que com a cooperação para o adequado processamento do delito (Crespo 2018). Em situações como essa, é possível até a questionar se existiria efetivamente um sistema, dada a dificuldade dos atores em cooperar (Mayeux 2018). Para reverter o problema, seria possível, por exemplo, implementar sistemas de informação que cobrem resultados na etapa subsequente a partir do que se realizou na anterior (Liem, Aarten e Vüllers 2021), ou estabelecer a subordinação de todos os atores a uma única autoridade (Mayeux 2018). Ocorre que no sistema de justiça criminal brasileiro, a independência institucional das organizações inviabiliza a adoção dessas políticas, contribuindo para a frouxa articulação (Vargas 2014)”.

tas como problemáticas, sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tornam-se vagos, de forma a garantir a pouca coordenação e a manutenção das rotinas vigentes.

O sistema de justiça criminal seria um lócus extraordinário para a compreensão de como acontece essa frouxa articulação, posto que, muitas vezes, para garantir a sobrevivência de práticas que estão em conflitos com regras rotineiras, os atores incorporam, de maneira cerimonial, mitos legitimados externamente. Ocorre que, nem sempre, a frouxa articulação é funcional ao sistema de justiça (Hagan, Hewitt e Alwin 1979). Em algumas situações, a cooperação produz um resultado melhor do que o uso cerimonial das regras e, por isso, o sistema de justiça criminal alternaria a integração e a desintegração a depender do que se ganha e do que se perde com cada modelo organizacional (Hagan, Hewitt e Alwin 1979). Quando aparecem conflitos, a disjunção é um recurso para se preservar os mitos legitimados, levando a formatação de arranjos frouxamente articulados. Quando há harmonia entre as recomendações e os interesses dos agentes, a integração organizacional seria a regra, dando ensejo a arranjos articulados.

Em que pese a literatura internacional já apontar para essa dualidade de arranjos a depender de como a cooperação garante ganhos e perdas, a literatura nacional tende a ser partidária, majoritariamente, da corrente da frouxa articulação para a descrição de como funciona o sistema de justiça criminal no país (Coelho 1986; Paixão 1982; Saporì 2006; Vargas 2014; Vargas e Rodrigues 2011; Silva 2010; Costa 2015). Nessas análises, é sublinhada a enorme desconexão entre as instituições policiais (Polícia Militar e Polícia Civil) e judiciais (Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário), que seriam incapazes de se articular em torno de um objetivo comum. O resultado seria, portanto, a existência de muitos casos registrados na fase policial e poucos alcançando uma sentença judicial (AZEVEDO; SINHORETTO, 2018) (LIMA; SAPORI; RIBEIRO, 2021, pp. 469-470).

Nesse mesmo sentido, para Luís Flávio Saporì (1995), a pressão produtiva por eficiência constituiu uma comunidade de interesses entre magistrados, acusadores e defensores, formatando uma “justiça linha de montagem” que cria “informalidades institucionalizadas” que, para alguns (SINHORETTO, 2011), flexibilizam a garantia dos direitos civis em nome da demanda por agilidade enquanto que, para outros (LIMA; SAPORI; RIBEIRO, 2021), promove cooperação na etapa judicial, imprimindo maior velocidade ao fluxo, configurando uma antítese do sistema frouxamente articulado.

Essa via de estudos expandiu-se nos últimos anos, tornando-se, cada vez mais, um caminho de integração entre as três correntes acima descritas. É o caso do estudo de Joana Domingues Vargas (1997; 2004) a respeito do processamento criminal de casos de estupro e violência sexual e o conjunto de estudos sobre processamento de crimes, especialmente de homicídios, em Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo, Recife e Florianópolis. Esses estudos conectam as problematizações mais antigas do inquérito policial e as etnografias das polícias, principalmente da polícia civil (PAIXÃO, 1982; MINGARDI, 1992; LIMA, 1994) e os estudos mais recentes sobre o fluxo da justiça criminal<sup>7</sup>

7 A este respeito, cf. dossiê “Inquérito Policial no Brasil”, da Revista Sociedade e Estado (UnB), v. 26 n. 1 (2011)

O próprio trabalho Sinhoretto pode ser interpretado como uma revisão para a construção de um caminho integrativo entre antigas e novas gerações no estudo do funcionamento do judiciário e suas reformas (AZEVEDO; SINHORETTO, 2018; SCHRITZMEYER, 2007; TONCHE, 2016), bem como suas conexões com as demais dimensões do sistema de justiça, como a longa tradição de estudos sobre prisões, que se conectam, por sua vez, aos estudos sobre coletivos criminais/facções dentro e fora das prisões.

Assim, pode-se afirmar que o enquadramento conceitual hegemônico da segurança pública como subsistema do sistema de justiça criminal foi incentivado desde os estudos pioneiros no campo como forma de coordenar todos os subsistemas (ou complexos organizacionais setoriais do Judiciário, Ministério Público, Penitenciárias e Polícias) de acordo com uma política criminal unívoca.

O conceito de política criminal é entendido de diferentes maneiras. Segundo Lola Aniyar de Castro (2005), a política criminal seria um termo para se opor a política penal. Enquanto essa se refere apenas às imposições de sanções penais, a política criminal faria parte de uma visão mais abrangente de política social em que a criminalização é o último recurso. Para Juarez Cirino dos Santos (2002, p. 53), por sua vez, “a política criminal é o programa do Estado para controlar a criminalidade”. Deste conceito amplo decorre o seu entendimento como mecanismo discursivo, social e político para deste conceito para entender, inicialmente, que a política criminal é um mecanismo identificar quais condutas merecem ser criminalizadas e determinar as estratégias de aplicação do poder punitivo (FERREIRA, 2016). De modo coerente com as visões anteriores, segundo Cristina Zackeski (2022):

A política criminal é o momento da decisão da ação política no âmbito do sistema de justiça criminal, que é integrado por vários subsistemas. Cada um deles corresponde à atuação de um poder específico, embora não exclusivamente, alternando-se as competências dos Poderes Executivo e Judiciário, com as seguintes predominâncias: política de segurança (Executivo), política judiciária (Judiciário), política penitenciária (Executivo e Judiciário). O Ministério Público tem sido também um ator importante na formulação de políticas nesta área, por meio de seu Conselho Nacional (CNMP), assim como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (s/p.)

Contudo, desde os anos 1970, mobilizações setoriais e legislativas para reorganizar a justiça criminal<sup>8</sup> e as primeiras reflexões pesquisas das ciências sociais (COELHO, 1986) constataram que o sistema de justiça criminal somente é sistemático no nome: na prática, operam e rivalizam diferentes orientações de política criminal e culturas organizacionais conflitantes e tendentes ao insulamento e a barreiras de comunicação e inteligibilidade entre propostas e valores. O mesmo pode ser dito da política criminal, com suas diferentes orientações em disputa - Garantistas vs. Punitivistas (FERRAJOLI, 2002); Abolicionistas vs. Minimalistas vs. Eficientistas (ANDRADE, 2012; FERREIRA, 2016) – e dos diferentes recortes setoriais de governança, com seus projetos de maior autonomia epistemológica e de expertise.

É nesse sentido que Arthur Trindade Maranhão Costa (2011, p. 98) buscou fundamentar uma distinção entre Política Criminal e Políticas Públicas de Segurança:

8 CPLs da Violência Urbana e Sist. Penitenciário; Relatório de Juristas e Sociólogos, 1979 e 1983 (VASCONCELOS, 2019)

As políticas públicas de segurança (policy) dizem respeito ao conjunto de ações e procedimentos que visam dar conta de determinada demanda ou problema através da alocação de bens e recursos públicos na área de segurança. As estratégias de policiamento (policing) referem-se às diferentes formas de aplicar os efetivos, recursos de poder e equipamentos policiais. Já uma Política Criminal (criminal policy) refere-se à articulação das ações e procedimentos adotados no interior do Sistema de Justiça Criminal com vista a responder a determinado problema ou situação. Na área de segurança pública, as políticas públicas não necessariamente se restringem às estratégias de policiamento e políticas criminais. Envolve ações de outros atores governamentais e não-governamentais.

Grosso modo, através desta diferenciação se pode conceber as divisões entre subcampos políticos específicos em torno dos quais orbitam diferentes comunidades profissionais e epistêmicas: o da política criminal e penitenciária, mais afeita ao universo profissional do direito e das ciências criminais, incluindo a criminologia crítica; e o da segurança pública, interligando principalmente policiais e pesquisadores das ciências sociais<sup>9</sup>. Por certo há pontos de contato, de colaboração ou de tensão, entre estes dois subcampos principais, especialmente pela interseção que a prisão constitui como âmbito de preocupações sobre o fenômeno e os contornos da criminalidade e da violência.

Assim, desde os anos 1970 se criou uma rede de conexões em torno da política criminal, com duas resultantes principais: a criação da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), vinculado ao Ministério da Justiça, que desde 1980 busca fomentar governança e a fiscalização das políticas criminais através da uma articulação entre profissionais da área jurídica, professores e representantes da sociedade civil. Entre as principais pautas desse subcampo estão, entre outras: a melhoria das condições prisionais para a garantia dos direitos de apenados; a regulação do uso do direito penal como *ultima ratio*; e a demanda pelo desencarceramento e uso de alternativas penais.

É o que se depreende de uma das teses reunidas no levantamento realizado. Em *O Estudo de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na Execução Penal* (2016), Carolina Costa Ferreira analisa o processo de reforma da legislação de execuções penais desde os anos 1980. Junto à tese de Marcelo da Silveira Campos (2014), a ser analisada posteriormente, é um dos poucos estudos que preenchem a lacuna de estudos sobre processos legislativos referentes à política criminal, penitenciária e de segurança pública. Através da análise de discurso crítica sobre o papel desempenhado por “parlamentares juristas” e do estudo das particularidades técnicas e políticas do processo legislativo em casos como a aprovação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) ou da remição de pena pelo estudo ou trabalho, a autora problematiza a falta de condições institucionais para a tomada de decisões com base em dados e evidências, e não em senso comum e pânico moral punitivista.

Ela destaca especialmente o estudo do Projeto de Lei nº 4.373/2016, uma “lei de responsabilidade político-criminal” (CARVALHO, 2008), baseado na criação do instrumento Estudo de Impacto Legislativo (EIL), capaz de auxiliar gestores públicos, parlamentares, representantes da sociedade civil e demais interessados na formulação ou no monitoramento de políticas públicas. Apesar de necessidade de discussão e reformulações, a autora propõe que o EIL seja

9 Seria possível, talvez, elencar ainda outros subcampos, também relacionados, mas com alguma autonomia, como o das políticas de ligadas ao sistema socioeducativo.

formulado, conduzido e executado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP/MJ), de forma a se desviar dos problemas da lógica eleitoral legislativa e assim fortalecer as atribuições do órgão como articulador de dados e demandas sociais, através da relação com universidades e movimentos sociais.

De modo correlato, mas em outra temporalidade, a partir dos anos 1990 uma série de mobilizações interrogou a realidade do crescimento do crime violento e buscou superar lacunas na segurança pública. Na interseção entre movimentos sociais, universidades, atores políticos e profissionais, estas mobilizações incidiram, especialmente: na pressão por redução da violência e da letalidade policial, sobretudo na abordagem sobre populações pobres e negras, bem como responsabilização de policiais corruptos e violentos; na busca por critérios e mecanismos de eficiência e eficácia das agências diante do crime violento e novas formas de coletivos criminais; nas propostas de novas formas de ação nas polícias civis e militares, atendimento a demandas relativas à formação policial, plano de carreira e saúde dos policiais; e propostas de interlocução entre polícias e sociedade civil, através de conselhos participativos e fóruns de debate mais ampliados, como a Conferência Nacional de Segurança Pública.

Por meio desse processo projetou-se a segurança pública como um campo específico, com referências de direcionamento político-organizativos próprios (Secretarias e Ministérios), distintos dos subsistemas da política judiciária e da política penitenciária. De maneira conexa, essa autonomização da segurança pública como um domínio ou subcampo de políticas públicas se realizou na interface dos atores profissionais das polícias com demandas de movimentos sociais e diálogo com universidades.

Um conjunto de agendas emergiu no sentido de democratizar a segurança pública e efetivá-la como direito social: não apenas como dimensão monopolística do aparato estatal em uma dimensão restritiva de “ordem pública” como proteção do Estado e das camadas proprietárias contra o crime, mas vinculado à uma ideia mais ampliada de garantia de direitos e proteção de populações vulnerabilizadas – pobres, negros, mulheres, homossexuais e crianças. Em grande parte, a ideia de um novo paradigma – da segurança cidadã, segurança democrática ou segurança pública e sociedade – buscava englobar esse processo em diretrizes de polícias nacionais de segurança pública e de prevenção da violência.

Este processo sempre esteve atrelado a mobilizações sociais e a uma produção acadêmica e doutrinária problematizadora de questões como: “criminalização da pobreza”; ineficácia da política de “guerra às drogas”; o caráter militar e cartorial da atuação policial militar e civil, respectivamente; o policiamento de ciclo completo; a ineficácia do encarceramento como política; a violência de gênero e contra a mulher; o racismo institucional; entre outros. Essa pluralidade de questões extrapola o âmbito mais restrito da segurança pública como subsistema e a colocou na interface com o debate entre diferentes agendas da sociedade civil, entre outros subsistemas da justiça criminal e com os processos decisórios do executivo e do legislativo.

Nesse sentido, retoma-se a problemática da integração entre os diferentes subsistemas do sistema de justiça criminal e a tentativa de pautar uma direção mais coerente com um princípio unívoco de política criminal. O privilegiamento desse ponto de vista, no entanto, tem sustentado críticas diante de tendências que acabam por privilegiar a autonomia organização e integração interna dos subsistemas em detrimento de uma configuração mais aberta da segurança pública como direito social. Para Renato Sérgio de Lima (2022), por exemplo, quando se considera a segurança pública como um subsistema do sistema de Justiça criminal

[...] todos os esforços são pensados a partir do ideal de integração e coordenação por dentro da política criminal e penitenciária, que é a resultante da ação política dos diferentes órgãos de estados e poderes da República [...] No entanto, para além do debate teórico sobre a (im)possibilidade de integração de ações de poderes independentes, a nossa Constituição ampliou o conceito de segurança pública e o considera um direito social. E, enquanto tal, a área não deveria ser capturada completamente pela lógica criminal, pois embute estratégias de prevenção da violência, mas sobretudo de proteção social e ampliação da cidadania, em especial para grupos vulnerabilizados como negros, jovens, mulheres e crianças. Vincular segurança à lógica exclusiva do sistema de Justiça criminal é priorizar o enfrentamento do crime e, diante da arquitetura institucional das polícias hoje existente, legitimar a opção político-institucional que aceita que operações policiais paralise a vida de milhares de pessoas inocentes que são impossibilitadas de sair de suas casas em meio ao fogo cruzado da guerra cotidiana (LIMA, 2022, s/p.)

Tal percepção torna-se mais presente após momentos de regressão democrática ocorridos na última gestão presidencial de Jair Bolsonaro, com o afastamento da segurança pública em relação aos direitos de populações vulnerabilizadas e o redirecionamento das agendas políticas e legislativas segundo orientações morais não condizentes com a expansão da cidadania, mas do “Movimento Lei e Ordem”, mais baseados em “mitos” que em evidências acumuladas no campo acadêmico-científico. Houve um afastamento da segurança pública como direito social, que se tornou possível pelo enquadramento conceitual da segurança pública prioritariamente como subsistema do sistema de justiça criminal ou campo autônomo de coordenação e gerenciamento político, afinado às culturas políticas enraizadas em categorias profissionais que ainda se mantém insuladas.

Dito de outro modo, as iniciativas de integração da segurança pública à justiça criminal, necessárias de acordo com os estudos organizacionais, acarretam também o risco de insulamento e corporativismo, mesmo que medidas incrementais sejam realizadas no sentido de maior articulação/modernização gerenciais. Em grande parte, esse insulamento decorre da insuficiência das reformas na transição da ditadura para a democracia e acompanhou a politização da segurança pública e do medo da violência nas décadas seguintes, na medida em que o tema da reforma do sistema de justiça como etapa necessária da democratização da sociedade perdia espaço para o tema do combate à violência.

Ao mesmo tempo, os cientistas sociais que se dedicaram ao tema das políticas de segurança pública buscaram fundamentar diagnósticos que ampliassem a formatação de um subcampo relativamente autônomo de políticas públicas, problematizando os insulamentos e monopólios ao fomentar o diálogo com as demandas de movimentos sociais e frações desprivilegiadas de grupos profissionais da segurança pública. Parte desse viés se realizou também confinando o sentido dos atos de violência aos referentes mais restritos da “criminalidade violenta”, no sentido de construir formas de mensuração, prevenção e repressão assim como de aferição de performance organizacional (eficácia e eficiência).

Mesmo que amparados na crítica aos vieses seletivos e desiguais das polícias, operou-se a tentativa de um “consenso democrático” a respeito do tema da “ordem pública”, especialmente a redução dos indicadores de crimes violentos letais e intencionais (homicídios, latrocínios, assaltos, estupros...) como via de garantia de punição e previsibilidade de rotinas à população dos centros urbanos. O controle externo e interno da atuação policial e o incremento de técnicas de prevenção e repressão seriam aliados de processos de reforma incrementais nas organizações policiais, orienta-

das pela convergência à uma política de segurança pública pautada pela garantia dos direitos humanos, participação social, prevenção social territorializada e “repressão qualificada”. No entanto, apesar da ampla gama de inovações e articulações, a ideia de uma segurança cidadã como novo paradigma enfrentou resistências, seja por efeitos não previstos das concepções defendidas, seja por resistência do campo político e organizacional do Estado a um entendimento da segurança pública como direito social.

Uma das maiores expressões dos dilemas do campo diz respeito ao modo de institucionalização, ao menos em seu princípio, das ciências policiais como concorrência ao desenvolvimento de um campo organizacional sobre crime, polícia e justiça no Brasil a partir das ciências humanas e sociais nos últimos quarenta anos (LIMA et al, 2022). Embora não envolva todos os atores ligados às ciências policiais, há uma radicalização ideológica neoconservadora dos atores da segurança pública que tem potencial para servir de insumo a uma ciência (corporativa) de Estado. Há um esforço de deslocamento do eixo gravitacional e de estruturação do campo organizacional e, com isso, velhos e novos antagonismos ressurgem e passam a dar o tom do diálogo. A chave deste deslocamento deixa de ser o diálogo e a cooperação e passa a ser o contraponto e a rotulação ideológica, em um processo de embate e acomodação de forças.

Em razão destes riscos, entendemos necessária a distinção entre os três enquadramentos conceituais da segurança pública: 1) como subsistema do sistema de justiça criminal; 2) como campo autônomo de governança política e 3) como direito social. Esses três enquadramentos podem também ser vistos como diferentes dimensões associadas de uma mesma problemática, com diferentes ênfases ao longo do tempo, de acordo com as prioridades e disputas entre comunidades políticas interessadas. Não se trata de contrapô-los como se fossem incompatíveis, pois convivem de modo dialógico.

## 2. A segurança pública como campo autônomo de governança, coordenação e gerenciamento

Esta seção apresenta estudos e posicionamentos que visaram reconhecer a segurança pública como um objeto de pesquisa e um campo político com densidade própria, tendo como desafio político e acadêmico a reorganização dos campos político-administrativos no sentido de uma coordenação gerencial que estivesse associada tanto à eficácia e à eficiência, como aos direitos humanos e à democratização por meio de mecanismos de *accountability* e transparência. Em revisão bibliográfica que continua sendo referência para a compreensão à longo prazo das subtemáticas do campo de estudos nas ciências sociais (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000), demonstra-se justamente como a temática das políticas de segurança pública se consolidou tardiamente em área de pesquisa, quando comparada às temáticas da delinquência, da criminalidade violenta, do sistema policial e da justiça criminal.

A partir dos anos 1980 iniciou-se uma problematização fundamental e quase simultânea: a da segurança pública, na universidade, como um tema menor, e na política, vinculado às tendências da direita. Contra essas duas constatações/representações, ganharam terreno análises sobre políticas de segurança pública, na esteira dos estudos críticos à violência policial e do legado da ditadura militar sobre a organização da segurança pública no regime democrático [Paulo Sérgio Pinheiro, Antônio Luiz Paixão, Jorge Zaverucha, Sérgio Adorno, César Barreira, José Vicente Tavares dos Santos, Paulo de Mesquita Neto, Cláudio Beato, Jorge da Silva, Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Luiz Eduardo Soares, Jacqueline Muniz, Renato Sérgio de Lima, Ana Paula Miranda, Paula Miraglia, Marcos Rolim, Ignacio Cano, José Luiz Ratton, Silvia Ramos, entre outros]

De início, a segurança pública é questionada pelo histórico de violência policial e à luz das lacunas da Constituição e da ausência de reformas que a diferenciem do padrão organizacional e cultural da ditadura militar de 1964. Ela passa a ser objeto no interior da discussão sobre transição/consolidação democrática e sua qualidade: para além da concepção schumpeteriana de democracia (divisão entre poderes e competição entre atores políticos na forma de eleições), a democracia passa a ser analisada com base na garantia de direitos humanos e na extensão da segurança pública e da legalidade de maneira igualitária. A má distribuição da justiça e da segurança pública à maioria da população leva a questionamentos sobre a real capacidade do regime democrático se consolidar diante da erosão do “governo da lei” diante das desigualdades de classe e das formas autoritárias de ação institucional (ZAVERUCHA, 2011).

Em termos normativos, haveria lacunas e “heranças” autoritárias no texto Constitucional de 1988, em específico, nos seus artigos 142 e 144. O primeiro confere às Forças Armadas o papel de “defesa [...] da lei e da ordem”, papel reservado somente às polícias. Já no art. 144 houve continuidade da vinculação das polícias militares como força auxiliar e reserva do Exército, também com a manutenção de regramentos e códigos disciplinares comuns, algo próprio de



regimes autoritários. Houve também consequências para a menor importância relativa da polícia civil em relação à polícia militar e dificuldades de estabelecer um funcionamento coerente entre as duas agências na tarefa de prevenção, investigação e repressão. Em termos das conexões da segurança pública junto ao sistema de justiça criminal, o art. 144 acaba por gerar uma desvinculação ao não atribuir ao Ministério Público, ao Judiciário e aos agentes prisionais nenhuma responsabilidade pela segurança pública.

No mesmo sentido, em *A Segurança Pública da Constituição: Direitos sob tutela de Espadas em Desgoverno* (2018), Jacqueline Muniz e Luciane Patrício afirmam que:

Conservou-se, no tema da segurança pública, a estrutura político-administrativa da Constituição autoritária de 1967 e da sua emenda de 1969: um fruto amargo dos lobbies das polícias para manter seus status quo e garantir monopólios e quase-monopólios dos policiamentos públicos e estatais. A segurança pública permaneceu sem uma repactuação federativa que definisse, equilibrasse e articulasse as competências exclusivas e partilhadas entre os entes federados. Seguiu na “Carta Cidadã” com disfunções rentáveis e propositais que favoreceram incongruências e confrontos entre as previsões de direitos e as provisões do exercício do poder de polícia. Revelou-se uma dupla mensagem: enquanto uma mão constituinte positivou direitos, uma outra mão obscureceu os deveres dos meios de força policiais e combatentes possibilitando sua amplitude e autonomização. Possibilitou-se que as espadas pudessem ameaçar cortar a língua do verbo da política e ainda rasgar a letra da lei [...] Abriu-se mão, intencionalmente, da repactuação federativa da segurança e da justiça, em favor da manutenção do status quo das organizações de força, institucionalizando a bateção de cabeça e os conflitos de competência. Das Forças Armadas às Guardas Municipais, tem-se sobreposições, lacunas e limbos intencionais. A lei do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) recém aprovada não resolve isso. O que há é uma justaposição de instituições e sua desregulamentação até os dias de hoje. Institucionalizou-se um ajuntamento invertebrado. Mantiveram-se as polícias como autarquias sem tutela, de modo a esvaziar a responsabilização política sobre as ações policiais, seus resultados e consequências. É curioso esse arranjo. Conseguimos conciliar cidadanias “tuteladas”, “incompletas”, ou precarizadas, com meios de força estatais sem tutela, com baixo controle. Temos controle demais sobre os cidadãos, mas controle de menos sobre as instituições encarregadas do controle (p.1-2)

Além do questionamento mais evidente, a respeito do próprio organograma, soma-se a indefinição do que seja “ordem interna” ou “ordem pública”, às quais caberia as Forças Armadas e as polícias defenderem. Nas palavras de Zaverucha (2011):

Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional em todos os níveis do processo de tomada de decisão política envolve escolhas que refletem as estruturas política e ideológica dominante. Portanto, a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos. (p. 108).

Deixou-se um espaço aberto à continuidade de concepções entre o período ditatorial e o democrático, enraizados na cultura policial e em parte da cultura da sociedade civil, como a ideia do bandido/inimigo interno e todas as associações possíveis entre o estigma da pobreza racializada e do criminoso. A “ordem pública”, nesse sentido, é uma concepção permeável a ideologias legitimadoras das desigualdades e violências da sociedade brasileira, em favor de uma ordem pacificada de acordo com beneficiários com mais poder econômico, social e político, e não uma ordem voltada à extensão da cidadania e do direito social à segurança pública.

Nesse sentido, todo o processo de “criminalização secundária”, por assim dizer, fragmenta-se, tornando-se ainda mais estanque/resistente à mudança ou “poroso” às culturas autoritárias insuladas, das polícias e do judiciário. Em se tratando da segurança pública especificamente teríamos, em síntese que:

Ficou em segundo plano a discussão da natureza e dos objetivos das instituições do Estado da “Constituição Cidadã”. A segurança pública foi sendo vista mais como uma “faculdade” do Estado do que como um direito social propriamente dito, onde a população é chamada a opinar, criticar e propor. Um legado liberal-autoritário que se estrutura a partir de uma noção de ordem administrada pelo Estado, que é concebida como algo exterior que inventaria a própria sociedade e explicaria seus rumos. Nesses 30 anos de Constituição, o artigo 144 tem oscilado entre a ideia de segurança pública como razão de Estado e a ideia de segurança pública como direito de todos. Tem oscilado entre a ideia de segurança pública como assunto exclusivo ou “coisa de polícia” e a ideia de uma política pública que articula direitos e reconhece cidadãos. Uma lógica “pendular” que ora favorece a narrativa da segurança como lugar da obediência às regras do jogo de forma consentida e da regulação de direitos (constituídos, universais e reconhecidos), ora situa-se como lugar da sanção e da sujeição (e para tanto, com supressão e prejuízo de direitos) (MUNIZ; PATRÍCIO, 2018, p. 03).

Essa questão será retomada e aprofundada a partir dos anos 1990. Por ora, cabe constatar que, em termos históricos, e considerando a formulação da segurança como política pública, as posições assumidas dividem-se em políticas públicas de segurança repressivas ou preventivas (PAIXÃO, 1987) e, por outro lado, em políticas orientadas pelos direitos humanos (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000). Nosso propósito é discernir as diferentes combinações e tensões entre esses termos ao longo da história de discussões desde a emergência do “realismo de esquerda”. No início, por exemplo, buscava-se discernir e qualificar a confusão entre as políticas orientadas pelos direitos humanos com políticas de direitos sociais. Em um contexto de preocupação com o controle da violência estatal, esta confusão expressaria a dificuldade de criação de uma cultura de direitos humanos no Brasil (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000), ao mesmo tempo em que a confinaria à uma divisão estanque entre justiça distributiva (redução das desigualdades sociais) e justiça retributiva (repressão e enrijecimento punitivo) (ADORNO, 1993) para dar conta de um problema que, como já analisamos anteriormente quando o tema eram as “causas” da criminalidade violenta, seria uma oposição a ser superada por um olhar mais complexo. Buscar-se-ia, então, melhor qualificar as dimensões interrelacionadas dos múltiplos fatores determinantes da criminalidade violenta no que concerne a medidas práticas de contenção relacionadas a políticas sociais, mas, sobretudo de direitos humanos e de segurança pública.

A articulação entre repressão e prevenção como eixos de políticas públicas de segurança, conjugada a iniciativas de reformas organizacionais e medidas legislativas, tornou-se o principal caminho a partir dos anos 1990, sobretudo após

crises de violência na segurança pública e nas penitenciárias e acompanhando os processos de institucionalização de coalizões entre sociedade civil, universidades e policiais. A este respeito (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 57):

A “crise da segurança pública” do Rio de Janeiro (1991-1994), que teve como epicentro a expansão do tráfico de drogas e do crime organizado, abalou nacionalmente a imagem da cidade, transformou-se em objeto de pesquisa, realizada pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), com financiamento da FAPERJ, buscando analisar os indicadores da criminalidade urbana no período de 1985 a 1992 (Soares et alii, 1996) e deu origem a vários movimentos como o Viva- Rio e o Disque-Denúncia. Alguns anos depois, crise semelhante atingiu São Paulo e resultou em um debate que tentou conciliar os meios acadêmicos e demais setores da sociedade, resultando no movimento “São Paulo, sem Medo” (Pinheiro et alii, 1998). Esses dois movimentos foram marcados pela participação de diferentes grupos da sociedade civil, em especial as organizações não-governamentais, que passaram a participar de modo ativo no processo de formulação de políticas públicas (Dias, 1996; Fernandes, R., 1994; Impelizeri, 1995).

Assim, contra as ações de remilitarização da segurança pública, a exemplo da “Operação Rio”, em 1992, ou as “premiações por bravura” à polícias militares (que agravou o número de confrontos bélicos com mortes), assentes em demandas punitivas segregacionistas, propunha-se uma nova orientação, que passou a influenciar a formulação de políticas públicas de segurança em nível federal nos anos 2000. Esse espaço foi conquistado por meio de sinergias entre ONGs, movimentos sociais, universidades, profissionais da segurança pública e operadores do direito. Destacam-se, em termos nacionais, a criação e o fortalecimento da SENASP e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, a elaboração dos primeiros Planos Nacionais de Segurança Pública e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

De forma breve, esse novo “realismo criminológico de esquerda” buscou implementar a ideia de “segurança cidadã” como novo paradigma da segurança pública, conciliando o legado da proteção aos direitos humanos e regulação da violência e letalidade do Estado com:

- a. A importância do processamento das estatísticas oficiais das instituições de segurança para a efetividade das políticas públicas, considerando transparência e prestação de contas;
- b. Aproximação com a população, através de formativos participativos de interação com instâncias de acesso à justiça e de segurança pública, bem como a criação de formas integradas (polícias e setores públicos) de gestão em nível local;
- c. Aperfeiçoamento da investigação e da inteligência policiais, no sentido de resolução e esclarecimento de crimes violentos, bem como desarticulação de redes criminais;
- d. A necessidade de reunir os aspectos anteriores sob o respaldo de uma arquitetura institucional mais ampla, capaz de coordenar, integrar e articular ações entre diferentes setores de políticas públicas, órgãos de segurança pública e entes federativos.

A maior parte dos programas e ações que inovaram e impactaram em redução de criminalidade, como o Pacto Pela Vida (PE), o Ceará Pacífico, as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) e as ações para redução de homicídios em São Paulo, dialogaram em alguma medida com estes princípios. Porém, a sua aplicação, a ser avaliada caso a caso, foi marcada por contradições por vezes dramáticas e grandes insuficiências, tais como (LIMA, 2016 [2014]; LIMA; MANSO, 2016[2014]):

- a. Baixo grau de institucionalização e falta de padronização de procedimentos e ações;
- b. Falta de diálogo com lideranças e organizações sociais locais na implantação, responsabilização e fiscalização das ações;
- c. Desmotivação policial, com falta de incentivos e treinamento, e dificuldades de adesão aos princípios da polícia de comunidade e de prevenção do crime;
- d. A desconsideração de peculiaridades locais;
- e. A falta de conexão com as demandas e especificidades das juventudes, tanto em termos culturais, como sociais e raciais;
- f. Pouca prioridade à prestação de contas e transparência.

Desse conjunto de problemas derivaram-se constatações sobre os limites do modelo de segurança cidadã diante de resistências políticas e corporativismos, que afetam o desenvolvimento de sinergias complexas a serem criadas. Além disso, a persistência do caráter acima de tudo dissuasório das organizações policiais e da ênfase na modernização tecnológica e gerencial geraram conflitos, inclusive interpretativos, sobre a real efetividade das medidas, sobretudo com a expansão das facções criminais e sua influência sobre indicadores de letalidade, e também com o caráter hiper militarizado ou mesmo racista da estratégia e ações das UPPs, apesar de iniciativas de implementação ações e políticas de acesso a serviços junto ao programa.

As dificuldades da “segurança cidadã” como paradigma, podem ser interpretadas, em grande parte, pelo fracasso da sua articulação com reformas estruturais mais profundas e não apenas mudanças legislativas tópicas ou modernização gerencial. Entre as ideias de reforma estrutural da segurança pública, destacou-se a proposta de mudança constitucional da PEC-51, que teve a pretensão de mudar toda a arquitetura institucional da segurança pública no país através da:

- a. Reforma do modelo policial (desmilitarização, carreira única e, mesmo mantendo-se divisões entre diferentes organizações policiais especializadas, todas realizariam o ciclo completo de policiamento – preventivo, ostensivo e investigativo)<sup>10</sup>;

<sup>10</sup> A este respeito, vale a pena considerar “Claro que a política criminal é decisiva, assim como a política de segurança, com suas escolhas de fundo, mas é indiscutível que cumprem papel determinante a militarização e a ruptura do ciclo do trabalho policial. A divisão do ciclo, no contexto da cultura corporativa burocrática – herdada da ditadura e do autoritarismo onipresente na história brasileira –, cria uma polícia exclusivamente ostensiva, cuja natureza militar – fortemente centralizada e hierarquizada – inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional, e mutila a responsabilidade do agente, degradando a discricionariedade hermenêutica em arbitrariedade subjetiva. A aprovação da PEC-51 não resolverá todos os problemas. Longe disso. Entretanto, pelos motivos expostos, constitui condição sine qua non para que eles comecem a ser enfrentados” (<https://www.luizeduardosoares.com/pec-51-revolucao-na-arquitetura-institucional-da-seguranca-publica/>).

- b. Descentralização das decisões sobre o formato das polícias – a decisão sobre quantidade e circunscrições criminais ou territoriais dependeria da realidade de cada estado. No mesmo sentido, a extensão do papel da segurança em nível municipal;
- c. Criação de parâmetros novos para formação, prestação de contas, regulação do uso da força, controle externo e de valorização do trabalho policial (salário e saúde).

Em termos intelectuais, o principal defensor da proposta foi Luiz Eduardo Soares. Ator estratégico na mediação entre o campo acadêmico e o campo político, Soares elaborou sínteses programáticas de uma discussão liderada também por uma geração de cientistas sociais, homens e mulheres, que trafegaram entre a militância em direitos humanos, o desenvolvimento de pesquisas e a ocupação de cargos de consultoria e gestão em segurança pública no Rio de Janeiro e no governo federal [Julita Lemgruber, Jacqueline Muniz, Barbara Musumeci, entre outros/as]. Alguns dos seus principais ensaios de análise e proposição foram reunidos em *Legalidade Libertária* (2006), que nos servirá de base para a síntese de suas ideias, que melhor representam o “realismo de esquerda”.

O acerto de contas com as concepções tradicionais da direita e da esquerda brasileira sobre criminalidade, violência e segurança pública é o seu ponto de partida, através do qual propõe uma nova síntese. A requalificação do lugar da repressão na teoria sociológica e política, a crítica ao raciocínio causal-estrutural da criminalidade e da violência, e a consideração da insegurança como objeto a ser definido na academia e nas políticas públicas, são os principais pontos de discussão. Nas palavras do autor:

A matriz conceitual com que operam os argumentos que defendo no presente ensaio refuta, tacitamente, a bipolaridade “repressão dos efeitos” versus “tratamento das causas da violência”. De um modo geral, salvo honrosas exceções, essa bipolaridade tem sido evocada para reduzir a uma caricatura simplória os significados das funções repressivas – funções, vale acrescentar, necessariamente implicadas no trabalho policial. Além disso, tem servido a uma definição equivocada, deslocada, para efeito das políticas públicas, da categoria “causas da violência”. Por fim, tem sustentado a afirmação de uma falsa contradição (p. 204).

Em torno destes pontos são elaborados diagnósticos e proposições sobre reforma organizacional na segurança pública e sobre a insegurança como objeto de políticas públicas de repressão e prevenção, considerando a complexidade das opressões e desigualdades brasileiras.

- a. A requalificação do lugar da repressão na teoria sociológica e política:

O intuito de Soares é fundamentar a legitimidade, para as esquerdas, da defesa da repressão a ações contrárias aos direitos humanos e civis. Para ele, em comparação com as direitas:

As esquerdas não foram mais pródigas em atenções à problemática da segurança pública, ainda que tenham tido o mérito de repelir a política de “cerco sanitário” e a seletiva brutalidade policial. Com as exceções de praxe, o foco usual, à esquerda do espectro

político, foi mais negativo que positivo, quase sempre mais preocupado em denunciar do que em sugerir alternativas e construir uma política capaz de combinar eficiência policial e respeito aos direitos humanos, ação preventiva e repressão qualificada – isto é, orientada para a proteção da vida e da liberdade (p. 304).

Os enquadramentos conceituais da esquerda brasileira, herdeira da crítica à ditadura e ao autoritarismo, tenderiam a enxergar a repressão no sentido negativo, vinculado ao papel “sujo e repugnante” do trabalho policial a serviço da dominação de classe oriunda da “legalidade burguesa”, e não como eixo de preservação de uma ordem democrática e da defesa dos mais vulneráveis a abusos e violências. O autor conclui:

Qualquer política séria e consistente de segurança pública envolve essa dimensão positiva da repressão, tem de preparar seu emprego, compreendê-la e valorizar sua qualidade legal e legítima. Tem de trabalhar o gradiente do uso da força e entender o papel do uso comedido da força na construção da paz e na manutenção da ordem pública democrática (p.210).

b. A crítica ao raciocínio causal-estrutural da criminalidade e da violência.

Nas esquerdas haveria uma “convicção ingênua” de que o crime é consequência: para enfrentá-lo seria preciso deslocar a atenção das políticas para causas socioeconômicas; ademais, haveria também certa tendência de considerar o crime, especialmente contra o patrimônio, “uma modalidade particular de luta de classes, que mereceria mais a compreensão do que a repressão” (p.306). A resultante seria a falta de uma política específica para a segurança pública por parte das esquerdas. Em contraponto, Soares propõe que reduzir a miséria, a desigualdades sociais e integrar à cidadania é urgente, mas algo complexo e a longo prazo; seria igualmente indispensável e urgente “interceptar as dinâmicas geradoras da violência, para salvar vidas, hoje” (p.212). Com isso, entre a solução das causas estruturais e o fenômeno do crime violento há dinâmicas e mediações específicas, sobrepostas, circunscritas e conjunturais que exigiriam políticas sociais preventivas e ações repressivas na área de segurança, envolvendo a redução da “política criminosa de recrutamento dos jovens” (p.212) e a liberação dos territórios sob domínio de grupos armados, no sentido de haja condições de sociabilidade cooperativa pacífica, estabilidade de rotina e acesso a serviços públicos.

Uma das principais ênfases de Soares, vale reiterar, é na “fome de existir”, de ser acolhido, reconhecido e valorizado, por parte dos jovens que acabam recrutados por uma sociabilidade violenta. Em síntese:

Os estados brasileiros mais pobres não são os mais violentos. Os países mais miseráveis não são, necessariamente, os mais violentos. Sociedades profundamente desiguais nem sempre são violentas [...] Minha convicção pessoal é a seguinte: a miséria e a desigualdade são extremamente importantes, no Brasil, como fatores criminogênicos, apenas na medida em que incidem sobre esses fatores determinantes e mediações culturais, cujo papel é decisivo. A reação criminal e, especialmente, a reação criminal violenta não representam uma resposta natural, universal, nem correspondem a uma solução lógico-racional, ideologicamente tematizada. Essa reação só se apresenta como possibilidade real quando incorporada ao repertório inteligível e valorizado de práticas de um grupo social, ou seja, quando culturalmente acessível e moralmente assimilada [...] A

violência, como todas as práticas humanas experimentadas na vida social, é aprendida e ensinada, transmitida pela corrente de relações, no âmbito de determinados dispositivos de subjetivação que organizam saberes populares, regras morais específicas, constelações psicológicas correspondentes, estruturas locais de micropoderes, hierarquias comunitárias, valores, símbolos e linguagens compatíveis com o exercício de determinados procedimentos e métodos de ação. Ser capturado por essa teia psico-moral-simbólico-político-prática requer algumas predisposições, para as quais, a meu juízo, a *fome de existir*, de ser acolhido, reconhecido e valorizado, como pessoa singular e ser humano, é mais funda, radical, sentida e impactante, mais capaz de sensibilizar os agentes [...] do que a fome física, ainda que essa seja, evidentemente, de grande importância (p.213).

A demanda por visibilidade e reconhecimento seria a principal “matriz de intervenções” que deveriam se orientar para competir com as fontes de recrutamento da juventude para práticas criminosas e violentas; “para a disputa por cada destino individual (menino a menino)”, com fontes de recrutamento positivas, a exemplo do fortalecimento das famílias e de uma empregabilidade e realizações culturais significativas no horizonte de anseios da juventude.

c. A consideração da insegurança como objeto a ser definido na academia e nas políticas públicas.

O resultado dos pontos anteriores diz respeito à uma “invisibilidade conceitual” da insegurança pública como objeto de conhecimento e de políticas públicas, em contraste com a extrema visibilidade da violência criminal na mídia, na opinião pública e no cotidiano. Seria necessária uma “desconstrução” da violência e da criminalidade, uma vez que elas seriam, na verdade, “variações particulares” da insegurança, um objeto mais difuso e constituído por expectativas, ansiedades, e medos em meio a circuitos de reciprocidade e rotinas interrompidas:

Insegurança corresponde à formação de expectativas negativas, referidas a experiências muito diferentes, desde aquelas associadas à vitimização criminal, até aquelas que se manifestam através do bloqueio a direitos democráticos fundamentais, como ocorre nas favelas cariocas, sujeitas ao duplo despotismo imposto por traficantes armados e policiais corruptos [...] A violência e, mais especificamente, a criminalidade constituem apenas variações particulares da insegurança, cuja natureza difusa, multiforme e ubíqua exige tratamento multidisciplinar e intervenções multissetoriais, envolvendo o Estado e a sociedade civil. O objetivo de políticas e iniciativas societárias democráticas e cidadãs deve ser, de meu ponto de vista, a redução do sofrimento e dos danos provocados, indiretamente, pelo esforço desesperado que as sociedades fazem para aumentar o controle sobre o desconhecido e o imprevisível. Insegurança é matéria etérea e evanescente, o que não significa que não se relacione com fatos, tendências e riscos objetivos, nos mais diversos planos da vida coletiva. Por isso, é conveniente defini-la como instabilidade de expectativas ou estabilização de expectativas negativas (p.317-318).

Mais do que uma simples divisão entre fatores objetivos (dados e indicadores criminais) e subjetivos (medo), mas da necessidade de situar as iniciativas em diálogo crítico e disputa simbólica com os enquadramentos conceituais que são elaborados sobre fatos de violência e crime em determinado contexto, a exemplo das diferentes maneiras de de-

finir um mesmo ato, como uma ação policial sendo “extermínio”, “auto de resistência” ou “acerto de contas”. Além da tarefa de (des)construção problema público, as políticas de segurança pública deveriam necessariamente se assentar na densidade e forma da vida associativa no local de intervenção, a situação socioeconômica e urbana, a estrutura das famílias e seus valores, o grau de cooperatividade vicinal, o papel de instituições religiosas, de lazer, cultura e emprego. O problema da insegurança, nesse sentido, é situado novamente nas capacidades estatais e sociais de mobilização e de interlocução, e não sob o signo do simples combate ao crime e do endurecimento penal.

Como já indicado anteriormente, o lugar de Luiz Eduardo Soares é estratégico pelo diálogo com o campo político e por sua pretensão de síntese propositiva do campo de discussões brasileiro. Nesse último aspecto, vale ressaltar seu lugar de interseção entre a criminologia crítica e as ciências sociais, uma interseção orientada por um tensionamento das teses mais radicais da criminologia crítica em direção à uma linha pragmática e reformadora, herdando, em grande parte, o legado do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira e em diálogo com criminólogos críticos como Salo de Carvalho, mas também, e principalmente, com cientistas sociais que ensaiaram uma orientação crítica, porém de tendência propositiva e pragmática.

É o caso de Marcos Rolim, cujo *A síndrome da rainha vermelha – policiamento e segurança pública no século XXI* (2006) procurou atualizar a discussão brasileira com a discussão da criminologia britânica. Para a questão que nos interessa, destaca-se: a crítica ao “policiamento reativo” e a promoção do policiamento comunitário e orientado a solução de problemas; a crítica da apropriação da “teoria das janelas quebradas” pelo “populismo penal” através das políticas de “tolerância zero”; e a discussão de estratégias de prevenção social e situacional, especialmente em relação aos “crimes de oportunidade”, a partir do entendimento de “fatores de risco e de proteção” relacionados ao envolvimento com o crime e com a vitimização, através de ações que incidam na formação de indivíduos, em contextos familiares e comunitários ou em redução de oportunidades para o ato infracional.

De maneira similar caberia destacar também ao menos duas contribuições: a sistematização feita por Daniel Cerqueira et al (2005) sobre causas da criminalidade e políticas de prevenção; e, em abordagem mais sistemática focada na realidade dos centros urbanos brasileiros, o trabalho de Cláudio Beato Filho, que veio a se destacar nas discussões sobre redução da criminalidade através de políticas públicas de segurança e de prevenção, baseadas na análise da distribuição espacial dos crimes, contextos de oportunidade, condições socioeconômicas e ambientais para o desenvolvimento de atividades criminais segundo lógicas de ação econômica e de poder entre grupos envolvidos.

Contribuições como estas tenderam, desde os anos 1990, a serem englobadas em uma estratégia de reformulação da segurança pública via noção de “segurança cidadã”. Um dos principais envolvidos nesta tarefa foi Paulo de Mesquita Neto (2011), para o qual:

O conceito de segurança cidadã diz respeito à segurança dos cidadãos. Ao contrário dos conceitos de segurança nacional e segurança interna, que se referem à segurança do Estado. Num sentido estrito [...] segurança cidadã diz respeito à proteção dos cidadãos contra a ameaça e o uso abusivo da força, contra a violência física ou psicológica. Num sentido mais amplo, diz respeito à proteção dos cidadãos contra qualquer tipo de violência, incluindo violências de natureza econômica, social e cultural, que podem causar mortes e danos à integridade física e psicológica dos cidadãos (p.24).

Embora não haja consenso sobre a necessidade de mudança de nomenclatura e seu efeito para além de uma relegitimação das organizações policiais ou para uma confusão conceitual e política, o conceito foi proposto como lema ou ideia-chave de uma nova segurança pública, não mais ancorada em padrões tradicionais de ação, mas também em concepções restritas sobre a violência. Nesse sentido, Paulo de Mesquita Neto propõe sair da alternativa estanque entre 1. a violência como resultado de ações de sujeitos livres e racionais, para os quais a solução seria a ameaça de punição e 2. A violência como resultado de desvios ou patologias de ordem moral e psicológica, cujo enfrentamento se daria pela prisão e internação. Como alternativa, incentivou duas outras visões, que partiriam de problemas da sociedade e não do indivíduo. A violência surgiria de 1. Influências circunstanciais - situações ou oportunidades que aumentam o risco de violência (presença de armas, drogas, álcool; desentendimentos e ausência de regulação e vigilância sobre os conflitos interpessoais) ou 2. Influências duradoras, associadas às condições de vida e enfraquecimento de regras que disciplinem e reprimam conflitos diante de situações prolongadas de “desordem urbana, desorganização social, crise econômica, transição política” (p.194). Este viés, de explicação societária/comunitária lhe serviria de base para fundamentar políticas de prevenção, sobretudo com o protagonismo municipal.

Uma segunda vertente de afirmação da segurança cidadã se realizou na produção de César Barreira e José Vicente Tavares dos Santos, desta feita ainda mais enfática e abrangente, posto que interligada à enunciação de um campo intelectual sobre violência e segurança cidadã na América Latina (BARREIRA; SANTOS, 2016). O ponto de partida da proposta é a interrogação sobre o paradoxo do surgimento de governos de centro-esquerda na América Latina, que implementaram políticas sociais inclusivas e estratégias de política internacional orientadas pelo multilateralismo, mas que acentuaram, no campo do controle social, políticas repressivas, judiciário penalizante e aumento do encarceramento. Em suma, o paradoxo entre políticas de inclusão social, que produziram significativa ampliação do poder aquisitivo das classes sociais trabalhadoras e de setores das classes médias baixas, e políticas de segurança pública repressivas:

Vivenciamos um paradoxo na América Latina: um ciclo de inclusão social acompanhado de uma consciência social punitiva, a qual produz e acompanha a configuração de Estado de Controle Social repressivo. Em outras palavras, estamos perante formas contemporâneas de controle social, com as características de um Estado repressivo acompanhando a crise do Estado-Providência (p.30)

Os autores salientam, assim, a necessidade de uma reflexão acerca das políticas públicas de segurança a partir de conceitos e teorias desde as Ciências Sociais na América Latina, com atenção às “dinâmicas reprodutoras da violência – em suas formas econômicas, sociais, culturais e institucionais – e as dificuldades do sistema de justiça criminal em reduzir os crimes violentos e os homicídios” (p.09).

Em termos conceituais, a proposta se pauta, em primeiro lugar, na centralidade de uma ótica sobre as lutas sociais e os conflitos sociais, maneira de enraizar as ciências sociais na historicidade dos processos e na complexidade das relações sociais de opressão e resistência. Uma abordagem originária, possivelmente, da trajetória de ambos na discussão sobre os conflitos no campo, nos qual: “A luta pela terra, a violência dos proprietários fundiários e a parcialidade do Estado no conflito agrário, pela criminalização da questão agrária, indicam a continuidade do processo de dilaceramento da cidadania no campo, mas revelam também o vigor das lutas agrárias” (p. 22). Desta tradição, advém

a preocupação simultânea tanto com a violência originada de processos de exploração econômica, como dos processos de coerção pelo Estado. Sendo assim, as desigualdades sociais são ressaltadas como:

[...] uma das origens estruturais das violências, porém enfatizando-se a hipótese de que o “empobrecimento e a desigualdade, e não a pobreza, são os elementos que originam a violência urbana” (Briceño-Leon, 2002). Deve-se adicionar, enfaticamente, a segregação no espaço urbano. Desigualdade social e segregação urbana produzem uma exclusão social, marcada pelo desemprego, precarização do trabalho, salários insuficientes e por deficiências do sistema educacional (pp. 26-27).

Da constatação do caráter estrutural da violência, retoma-se a questão social brasileira e latino-americana, e seus limites diante das mediações simbólicas, institucionais da “microfísica da violência como um dispositivo de poder-saber” - uma modalidade de “prática disciplinar”, com uma “racionalidade própria” produtora de dano social e de “excesso de poder”, configurando modalidades de exclusão e afetando a sobrevivência material e simbólica dos oprimidos/vitimizados. Esta microfísica se relacionaria, por sua vez, ao conceito de “violência difusa”, que diz respeito à expansão dos riscos de vitimização e sua relativa fluidez, para além dos “alvos preferenciais”:

Atualmente é mais plausível a possibilidade ou ameaça de serem praticados atos violentos, em diferentes contextos e em diversificadas situações, envolvendo um complexo cada vez maior de sujeitos ou agentes sociais. Os lugares seguros e pessoas menos vulneráveis às práticas classificadas como violentas passam por uma quadra de indefinição. As vulnerabilidades sociais granjeiam outras dimensões, pois os “lugares perigosos” e as “vítimas preferenciais” se fazem cada vez mais complexos. Os contornos de segurança são sempre mais tênues e indefinidos, mesmo que não se possa negar a existência de “vítimas e lugares preferenciais” de práticas violentas; conquanto os lugares e vítimas sejam delimitados pelo cinturão de pobreza [...]. O “difuso” relaciona-se, claramente, com a possibilidade de que todos, independentemente de sexo, idade ou classe social, possam ser vítimas de práticas classificadas como violentas, presentes em diversas situações sociais. O senso comum é perspicaz e irônico, quando propala este lado “democrático” da violência (pp.223-224).

Essa perspectiva global sobre a estruturação e difusão das violências é a perspectiva de base que os autores utilizam para ideia de segurança cidadã, o segundo pilar conceitual da proposta. As Ciências Sociais críticas deveriam promover, desde as camadas de base da sociedade, um conceito de segurança como valor democrático, ou seja, que tenham como princípio a participação social ou ação coletiva, negociando conflitos e pacificando os espaços sociais:

Em oposição a uma concepção de segurança pública, militarizada e jurídico-dogmática, e respondendo às insuficiências da noção de segurança humana, avolumam-se as tarefas civilizatórias da Sociologia Crítica mundial, alimentadas pelas experiências da democracia participativa, de produzir, contra as violências, a alternativa societária. Ou seja, faz-se necessário um longo trabalho das instituições de conhecimento, desde o Estado até a Sociedade Civil, a fim de desenvolver esta fabricação social de um novo capital

simbólico: um cidadão e uma cidadã a desejar uma segurança cidadã [...] um modelo de segurança do cidadão e da cidadã, composto por políticas sociais, projetos sociais preventivos, protagonizados pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, o terceiro setor, as escolas: é a emergência da planificação emancipatória no campo da segurança, enfatizando a mediação de conflitos e a pacificação da sociedade contemporânea. Isso significa uma perspectiva de desenvolver um processo civilizador de superação das formas de violência e de ampliação da cidadania, desenhando uma agenda pública sobre o direito à segurança de cada cidadão e cidadã (pp. 18- 31).

Reitera-se, então, propostas de gestão democrática, participativa, integrada e multisetorial da segurança pública, conforme uma perspectiva preventiva fundada não apenas na polícia, mas na “coordenação de recursos coletivos – igrejas, escolas, indústrias, clubes e outros grupos” (p.30), fortalecendo a sociedade local e a capacidade de valorização da vida.

As diversas propostas de alargamento conceitual vistas até o momento correspondem a um dos principais vetores de articulação de um campo da segurança pública como domínio de políticas públicas aberto à reforma pela via do conhecimento proveniente da militância em direitos humanos, da pesquisa acadêmica e da participação de atores profissionais da segurança pública. Esse processo foi consolidado na 1ª Conseg, também liderado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, cuja existência pautou a continuidade dos vínculos entre estes diferentes atores apesar das idas e vindas do campo político, de forma a aglutinar e “federar” o conjunto mais amplo de pesquisadores das ciências sociais no sentido, também, de legitimar o campo de discussões. Essa iniciativa foi expressa na organização de simpósios e de livros com pretensão a consolidar os pioneiros (LIMA; RATTON Jr. (org.), 2011) e oferecer um panorama sintético dos temas do campo (LIMA; RATTON Jr.; AZEVEDO (org.), 2014).

Neste ponto, antes de prosseguir para uma definição frontal da problemática da segurança pública como direito social, é o momento de um pequeno balanço sobre como as respostas às relações de autonomia ou causalidade entre o crime e a violência vis a vis questões estruturais (desigualdade, pobreza, segregação...) ou questões institucionais (funcionamento, organização da segurança pública e justiça criminal). Essa questão foi traduzida, ao longo do tempo, como uma antinomia a ser superada, entre justiça distributiva e retributiva, em favor de uma visão menos direta da relação de causalidade entre crime-pobreza, no sentido de não legitimar uma “criminalização da pobreza” e de definir as mediações determinantes de cada fenômeno em particular, como o tráfico de drogas e armas, homicídios, letalidade policial, linchamentos, relação entre mercados ilegais e legais, etc.

A tentativa de redefinir os contornos dessa problemática é explícito no posicionamento de Alba Zaluar a respeito do que nomeou como “decepção com o popular” na produção intelectual. Em seu balanço do campo, ela teria destacado algumas inconsistências do debate:

Tendências a qualificar fenômenos tendo por parâmetros direitos fundamentais ou valores universais. Dificuldades em estabelecer nexos entre violência e crime. Violência popular entendida como reação legítima contra o arbítrio e a desordem instaurados pela Sociedade e Estado capitalistas, representadas pelas formas paraestatais e rústicas de aplicação de justiça, como violência policial, execuções sumárias, esquadrões da morte e linchamentos. A consequência teórica mais evidente consiste em uma espécie de dia-

pação que atravessou boa parte dos estudos: a origem da violência estava ancorada na miséria crescente, nas injustiças sociais, no desemprego crônico, na carência de serviços públicos e de políticas sociais, tudo convergindo para a responsabilidade do Estado; isto é, a violência era, em última instância, “perpetrada pelo Estado contra a população necessitada [...] Tudo era violência. Deslizando-se da opressão física para a necessidade material, continuava-se a denunciar o Estado” (Zaluar, 1999, p.34). Violência torna-se expressão inegável da desigualdade social (BARREIRA; ADORNO, 2010, p. 327).

Contra o predomínio das visões estruturais da violência ou das visões que enxergam na violência alguma “positividade” na organização do tecido social ou na expressão de significados, Zaluar propôs a circunscrição dos fenômenos à mediações culturais, sociais e institucionais específicas, no sentido de dimensionar metas para políticas pública de segurança capazes de serem efetivas na proteção da vida contra o crime violento. Não se trata de uma negação dos aspectos estruturais ou da positividade da violência, em algum sentido, mas a contenção desses pontos de vista diante de questões que se voltam a efetividade de curto/médio prazo e à soluções práticas ao problema das violências presentes nas conflitos e opressões, especialmente entre jovens em espaços sociais pautados pelas conexões do crime negócio, pela desconcentração do monopólio da violência e por disputas territoriais entre jovens orientados pelo *ethos* guerreiro e uso de armas.

Esse ponto de vista foi amplamente compartilhado, com algumas exceções, por uma geração de cientistas sociais que viveu a transição política para a democracia e o contexto de crescimento da criminalidade violenta. Para eles, a segurança pública tornou-se um referencial relacionado a garantia de direitos humanos, mais especificamente civis, a ser operacionalizado pela circunscrição da criminalidade violenta e organizada, e a contenção/regulação do poder repressivo e punitivo do Estado. Ao mesmo tempo, paulatinamente houve a busca por qualificar a segurança pública como direito social através de eixos que apareceram implícitos em toda a discussão, quais sejam: a participação social na segurança pública e o papel das políticas sociais e das estratégias de prevenção, especialmente prevenção social. A proposta de segurança cidadã, nesse sentido, permitiu reencontrar o tema das conexões entre questão social e questão criminal, sob outro ângulo: o da gestão democrática da segurança pública.

Contudo, diante dos limites das experiências e concepções, os enquadramentos propostos parecem ainda não ser suficientes para dar conta efetivamente da segurança pública como direito social, ocasionando reavaliações e reações críticas às perspectivas que originaram o “realismo de esquerda” no debate criminológico e na organização do campo da segurança pública.

Apresentaremos, a seguir, algumas das perspectivas que, na trilha ou em diálogo com os autores desta seção, retomaram a segurança pública como direito social a partir: a. da participação social na segurança pública e; b. do papel das políticas sociais e das estratégias de prevenção, especialmente prevenção social. Estes dois eixos se integram na concepção de segurança cidadã, mas, embora a discussão sobre ambos se dê de maneira conjunta, convém separá-los analiticamente, tendo em vista que participação se refere também a processos de articulação em fóruns de política pública mais abrangentes, não vinculadas diretamente à implantação de ações de prevenção, e que a noção de prevenção é disputada por diferentes concepções, inclusive contraditórias à afirmação de liberdades e de direitos.

### 3. A segurança pública como direito social

A tese de Marlene Inês Spaniol (2016) propõe uma importante síntese da trajetória conceitual da segurança pública como forma de analisar a fundamentação da participação municipal em políticas públicas nesta área, no Brasil. Através da distinção entre segurança objetiva e subjetiva; segurança jurídica; segurança social; segurança humana e segurança pública, a autora apresenta o processo histórico, de idas e vindas, sobreposições ou contradições, entre duas concepções gerais: uma, mais ampla, relacionada à garantia de direitos civis, sociais e econômicos e causas sociais da criminalidade através da atuação consorciada entre polícias, prefeituras e sociedade civil; e a outra, mais restrita, ligada ao direito penal e ao combate ao crime através do policiamento ostensivo.

Ao fazer referência aos dispositivos legais presentes na Constituição brasileira, Spaniol localiza os artigos que permitem estas duas diferentes leituras, a exemplo da inclusão da segurança no rol dos direitos e garantias fundamentais (caput do art. 5º - dos Direitos Individuais e Coletivos), ao lado da inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, e em seu artigo 6º (dos Direitos Sociais) junto com a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ao mesmo tempo, o tema segurança volta título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, inserido no cap. III, que trata especificamente da segurança pública e dos órgãos que compõem no sistema nacional de segurança, definindo atribuições específicas e também destacando que a segurança pública é “direito e responsabilidade de todos”.

Disto surge, como questão para análise, as várias interpretações sobre o inter-relacionamento entre estas diferentes concepções no plano da discussão conceitual e em termos de ações e políticas.

Dias Neto (2005), por exemplo, destaca que a concepção hegemônica da segurança pública está vinculada à fusão entre as ideias de segurança pública e criminalidade e a simbiose entre os projetos de “segurança dos cidadãos” e “segurança do Estado”. Em geral, elabora-se uma “questão de segurança pública” quando a ótica penal de interpretação se torna predominante, sendo os diversos conflitos construídos a partir do código crime-pena. Uma visão estritamente a partir do direito penal, no entanto, tornaria invisíveis a discussão dos fatores que agem sobre a produção do crime e da violência, passando estes a serem vistos como atos isolados de acordo com a vontade do agente causador da infração penal. Para Dias Neto, não haveria uma concepção de política criminal, no Brasil, que permitisse equacionar de maneira mais justa o princípio social da responsabilidade, havendo uma disputa entre “uma noção descontextualizada da liberdade individual, que vê todo ato como produto de decisão racional autônoma” e uma “visão determinista, em que fatores externos sempre prevalecem sobre o livre arbítrio” (DIAS NETO, 2005, p. 80-81).

Já Bucci (2006, p. 3) busca fundamentar que as políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais não equivalem às de segurança. Porém, mesmo que uma política pública de segurança não seja correspondente a políticas públicas



para promoção dos direitos sociais, estes são essenciais para cumprir os objetivos do art. 144 da Constituição. Oliveira (2002) e Rodrigues (2009), por sua vez, buscam criar efetivamente nexos conceituais entre as duas concepções estabelecendo uma diferença conceitual entre, de um lado, a política de segurança pública - referente às atividades tipicamente policiais, em seus aspectos preventivo (visando coibir infrações penais) e repressivo (quando a prevenção falhou e a infração já ocorreu) – e, de outro, a política pública de segurança: “Política de segurança pública” que engloba diversas ações, governamentais e não governamentais, que direta ou indiretamente impactam os índices de violência e criminalidade, promovendo políticas sociais integrais envolvendo múltiplos atores sociais.

A estas perspectivas somam-se as de Souza Neto (2007) e de Sulocki (2007) sobre a distinção entre políticas orientadas pela ideia de “combate” e pelo princípio “de prestação de serviço público” como fundamento para suprir a lacuna do texto constitucional, que não expressou uma opção entre um modelo ou outro, favorecendo a continuidade de modelos autoritários na segurança pública.

Através desse percurso de discussões, Spaniol delimita o surgimento de um “novo arranjo hermenêutico” que subsidia uma fundamentação constitucional para a atual tendência de intervenção das administrações municipais na gestão da segurança pública, fortalecendo a importância da emergência de esferas públicas não estatais de gestão participativa da segurança por parte da coletividade. Em outros termos: o paradigma da segurança participativa e cidadã, orientada para identificar os problemas geradores da violência e da delinquência e implementar ações conjuntas visando à resolução dos problemas identificados, através da relação entre instituições públicas e sociedade em diversas frentes (educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras).

A produção de Renato Sérgio de Lima sobre o tema é outro referencial importante, tendo em vista sua atuação estratégica na liderança da articulação intersetorial a partir do FBSP e no pensamento sobre produção de dados, *accountability* e reforma da segurança pública. Em *A participação social no campo da segurança pública* (LIMA et al, 2012), o sociólogo paulista propõe um balanço sintético da questão a partir da comparação com o campo da saúde pública, que constituiu a iniciativa de reformulação de políticas públicas de maior sucesso desde os 1980, com descentralização administrativa e formação de comissões interinstitucionais municipais, conselhos e conferências de saúde, locais, regionais e nacionais, com participação de gestores, profissionais e usuários, atuando na decisão sobre estratégias, alocação de recursos financeiros e monitoramento das ações. Essa comparação revelaria a peculiaridade e o atraso do campo da segurança pública na afirmação do direito à segurança a partir da participação social. Em síntese:

A segurança pública foi um dos poucos campos das políticas públicas – talvez o único – a não aproveitar a “janela de oportunidade” aberta no contexto da redemocratização. Em meados da década de 1980, uma ampla movimentação no interior da sociedade civil pressionou pela criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, entre outros, na inserção de instituições participativas no próprio texto constitucional de 1988 – ver os exemplos da criação dos conselhos na saúde pública e, posteriormente, da assistência social. Na segurança pública, de outra parte, restou praticamente intocada a arquitetura institucional herdada do regime militar. A despeito de iniciativas pontuais, a criação de esferas participativas e novos loci de negociação com os atores estatais não se consolida naquela década no campo da segurança nem na seguinte. Na década de 1990, as iniciativas políticas neoliberais fizeram ampliar o espaço do mercado, que,

seguindo uma lógica privada, pressionou no sentido contrário, de redução dos canais de debate público. É apenas nos anos 2000 que um novo impulso é dado à participação social no campo da segurança, e essa tendência vem caminhando no sentido de conferir, atualmente, e não sem empecilhos, uma maior institucionalização e uma maior articulação sistemática das iniciativas existentes (p. 25).

As primeiras iniciativas de participação social na área da segurança foram os conselhos comunitários de segurança, que surgem em meados dos anos 1980. Contudo, na avaliação dos autores, “essas experiências não apresentaram uma trajetória linear e consolidada, tendo sofrido importantes interrupções e perdido centralidade política no interior do campo” (p.31). Um maior incremento participativo se deu somente em um período muito posterior, a partir dos anos 2000, com o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, mas principalmente com a proposta do Sistema Único de Segurança Pública, em 2003, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009.

Os autores se debruçam, então, na análise dos dois principais vetores de incentivo à participação social nesse período: os Conselhos de Segurança Pública, de base local, e a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)

Em relação aos Conselhos de Segurança Pública, os autores sinalizam para as potencialidades do instrumento, especialmente tomando como parâmetro os processos de discussão e articulação que se deram na 1ª Conseg, através dos quais, entre outras organizações e formatos, os Conselhos de Segurança Pública foram importantes instâncias de mobilização:

Segundo estudos de Pavez et al. (idem), a Conferência conferiu visibilidade a perspectivas e atores excluídos, até o momento, do campo da segurança, como entidades do movimento feminista, da área da juventude e da educação, do segmento LGBT e pastorais. Entidades representativas dos diversos segmentos dos trabalhadores da segurança tornaram-se mais articuladas e suas demandas ganharam maior projeção na cena pública. A participação dos gestores conferiu maior articulação às administrações dos diversos níveis de governo. Em suma, a Conferência teria promovido um expressivo adensamento do campo, tanto do ponto de vista da abertura de novas frentes de diálogo e cooperação, inclusive entre os distintos segmentos, quanto da consequente discussão de temáticas relativamente invisibilizadas. Lima & Romão (2010) buscaram mensurar a adesão dos participantes ao novo paradigma, expresso no Texto Base da Conferência, o que foi confirmado pelo estudo (Godinho, 2010) (p.36).

Entretanto, apesar do significativo “passo adiante” no processo de inclusão, os autores argumentam, com base em Miranda (2008), os limites das experiências diante do seu viés de origem:

No caso específico dos conselhos de segurança pública, a autora ressalta que o fato dos mesmos terem sido criados por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos (e não necessariamente por uma demanda de movimentos sociais ou da própria população) pode trazer desdobramentos perversos em relação à sua atuação, ou como destaca: ‘Embora alguns vejam positivamente tal exigência, na prática ela

pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade dos conselhos de segurança seja interpretada como uma mera formalidade burocrática'. (Miranda, 2008, p. 61) (p.34).

Tendo em vista os apontamentos acima e a Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública, realizada em 2009 pelo Ministério da Justiça (Moraes, 2009), as experiências nesse campo ainda enfrentam inúmeros desafios para a afirmação de suas potencialidades, demonstrando a necessidade de maior incentivo e análise. Boa parte desses limites dizem respeito aos riscos de “cooptação, rejeição, ausência de informação adequada para julgar e deliberar adequadamente” (p.30), a dificuldade de reduzir o protagonismo do Estado na definição das políticas e de aumentar a capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores organizados da sociedade civil.

Já em relação ao Conasp - composto por sociedade civil, trabalhadores da segurança pública e gestores e criado para ser órgão estratégico como conselho consultivo e deliberativo na política nacional de segurança pública - suas resoluções não teriam força normativa, não conseguindo vincular os demais órgãos do sistema de justiça e segurança pública, servindo apenas como órgão de “cooperação técnica”, sem autonomia, subordinado ao Ministério da Justiça.

A partir da análise desses dois vetores, os autores procuram delimitar alguns dos principais aspectos a serem considerados na efetivação da participação social:

1. Em primeiro lugar, o risco da alta descentralização: caso não sejam constituídas redes de coordenação efetiva entre os governos locais e os demais níveis de governo, as experiências locais podem se enfraquecer ou se descaracterizar frente ao conjunto da política pública. Esse risco está associado à maior necessidade de fundamentação do papel do município no incentivo a políticas de prevenção, visto como estratégico na reorientação de uma lógica de segurança do Estado/ repressão, para a lógica da segurança cidadã/prevenção, com grande potencial pela descentralização administrativa e pela interdisciplinaridade no tratamento da violência, ou seja, por facilitar uma lógica decisória participativa e pela produção de conhecimentos e informações compartilhados entre a educação, saúde, planejamento urbano, assistência social e segurança.
2. Porém, em segundo lugar, a ideia de prevenção pode ser fundamentada de diferentes maneiras, inclusive contraditórias com o interesse da afirmação de direitos. Na argumentação, os autores se baseiam em análise de Dias Neto (2005) e Cohen (1994) sobre as ambiguidades do paradigma da prevenção, que não necessariamente agregaria novas dimensões ao tratamento do crime, mas poderiam ampliar a esfera criminal para áreas de cunho mais social:

Esse processo pode apontar, segundo Cohen (1994), para a fluidez crescente dos limites entre a criminalidade e a comunidade. O autor afirma, a respeito do tratamento comunitário do desvio e do crime, que as distinções entre dentro/fora da prisão, inocente/ culpado, preso/liberto passam a ser mais tênues, o que pode, segundo o autor, desencadear um processo de expansão do alcance de atuação das forças de segurança pública. Nesse sentido, é preciso problematizar os limites entre a noção de “prevenção” proposta pela lógica comunitária e o conceito de “repressão” acessado pela mesma, além de

problematizar, novamente, o movimento simultâneo de descentralização da gestão entre os entes federados e maior integração entre as diferentes áreas de governo, a partir da lógica de indução por parte do governo federal (p. 40).

Estas ressalvas são importantes, ao menos em três sentidos:

1. Para chamar a atenção à necessidade de incentivo à participação e descentralização diante dos retrocessos ou limites da implementação do SUSP segundo uma lógica confinada ao domínio corporativista na segurança pública e divorciada de uma visão preventiva;
2. Para a necessidade de maior análise crítica do paradigma da prevenção, amparada nas discussões teóricas sobre punição e segurança, buscando fundamentar um conceito operacional ampliador dos direitos sociais. Este último ponto, por sinal, coloca em xeque, ao menos parcialmente, críticas endereçadas a um suposto gerencialismo ou falta de teorização por parte de cientistas sociais no campo da segurança pública, ou ainda o caráter normativo/securitário/repressivo da sociologia da violência. Voltaremos a esse ponto posteriormente, em breve.
3. A retomada de um legado, em grande parte pouco destacado, de cientistas sociais orientadas pela ênfase na participação e ao direito social à segurança ainda nos anos 1980, caso de Maria Celia Paoli (1984), Rosa Fischer (1985), que sugerem a criação de um alargamento do “espaço civil” na discussão sobre segurança pública, bem como, pela primeira vez de maneira consequente, deparam-se com as dificuldades enfrentadas por uma agenda de mobilização popular diante do autoritarismo e corporativismo policial, da violência criminal e do confinamento de parte das demandas populares à expectativas de punição, que se coaduna com a “reação conservadora” dos anos 1990 e sua aposta no enxugamento do Estado e no movimento “lei e ordem”.

Nessa mesma direção, Paula Miraglia, em *Segurança pública como um direito – a promessa não cumprida das políticas públicas* (2011), contra a hegemonia do paradigma penal clássico (intimidação proveniente da possibilidade de punição como essência da ideia de segurança) e da segurança pública como assunto apenas de polícia, busca reforçar as relações com educação, saúde, planejamento urbano e participação social. A antropóloga toma como ponto de partida interrogações sobre como o “sentimento de justiça local” (Geertz) é criado na sociedade brasileira – “quem são os nossos inimigos? Quem merece a segurança? Quem é o outro? Do que se trata a violência? Quem ela vitimiza?”. Esse seria um princípio para situar a questão em um país que em que a violência e a segurança são distribuídas de maneira desigual e assim questionar “...quais seriam as barreiras para que, no campo conceitual, a segurança seja efetivamente formulada como direito?” (p. 124). A sua pretensão é retomar a ideia da segurança pública como um direito que deve ser assegurado a todo cidadão, “que possa ser reivindicado pela sociedade brasileira”: “Por que movimentos sociais, sobretudo os de base, nunca fizeram questão de reivindicar segurança? Porque eles querem distância da repressão”. Interrogações que retomam, justamente as pesquisas seminais sobre como a vida comunitária associativa veio a tornar-se vítima de coerções ilegítimas de policiais, da violência criminal e da falta de apoio estatal.

Como indicado, apenas a partir dos anos 2000 se iniciaram formas mais contundentes de saída do que Alba Zaluar interpretou como “decepção com o popular”. Talvez a maior representante desta reabilitação da mobilização social na



segurança pública tenha sido Silvia Ramos de Souza, em *Respostas Brasileiras à Violência Urbana no Campo da Segurança Pública: os movimentos sociais e as organizações não-governamentais* (2007). Dialogando com as perspectivas de Luiz Eduardo Soares sobre a necessidade de a esquerda apropriar-se do tema da segurança e convergindo com as experiências da saúde pública (abordagens preventivas e epidemiológicas), Silvia Ramos se interroga sobre como quais organizações e redes dos movimentos sociais tiveram papel na produção de políticas contra a violência no campo da segurança pública nas últimas três décadas. A pesquisadora analisa dois casos específicos em que os temas da violência e da criminalidade “fazem parte da própria constituição identitária” dos grupos: o movimento homossexual e suas respostas contra a homofobia, e os grupos de jovens de favelas e suas respostas contra a criminalidade de jovens da periferia ou contra a criminalização da sua imagem.

Estes dois perfis de atuação conseguiram romper com a pequena capacidade de vítimas de violência exercerem pressão política e organizarem respostas (propostas, ações). Mas não seriam os únicos. São citados também: os movimentos de mulheres, focados nas “violências de gênero” ou conjugada à luta de familiares de vítimas de violência; as mobilizações em torno das bandeiras do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); e o movimento negro propriamente dito, cuja questão principal fora tipificar penalmente o racismo e a discriminação racial, mas que, segundo Ramos, “permanecem tributárias da tradição da esquerda e parecem pouco sensíveis à imensa necessidade de sua participação na formulação de projetos de reforma da polícia” (p.44).

Diferentemente do movimento negro *tout court*, os grupos de jovens de favelas e bairros de periferia, no entanto, a despeito da sua heterogeneidade e incipiência de redes de articulação entre si, seriam a mais importante novidade política da sociedade civil dos anos 1990:

Para além do aparecimento da figura do “jovem de periferia” e do “jovem de projeto” (Novaes, 2006), sugiro ser possível identificar características comuns a essas iniciativas e que, tomadas em contraste com as características das ONGs tradicionais, conformariam um campo específico de ação, de onde é possível que surjam respostas originais para os problemas da criminalidade e da segurança. Resumidamente, as características comuns a esses grupos [...] são: 1. Ao contrário das ONGs tradicionais, estão interessados no mercado; são grupos “com fins lucrativos”, são preferencialmente “ponto com” e não “ponto org”; 2. Têm um forte componente de investimento nas trajetórias individuais e nas histórias de vida; valorizam o campo simbólico da subjetividade e investem na formação de artistas e líderes cuja fama passa a servir como modelo, contrariando a noção tradicional da esquerda e do sindicalismo, em que o coletivo deve se sobrepor ao indivíduo; a partir disto, produzem um discurso na primeira pessoa: “nós, os jovens de favelas”. 3. Têm um forte componente de afirmação territorial, sendo frequente que os nomes dos grupos ou as letras das músicas reafirmem os nomes das comunidades de origem; fazem uma articulação inovadora do local com o global, do compromisso com a comunidade e a busca da saída da favela por meio de viagens e internet; descrevem uma relação intensa com “a quebrada”, “o gueto”, “a favela”, a “vila”, a “minha periferia”; 4. Assumem um forte componente de denúncia do racismo e de afirmação racial negra, sem pertencerem ao “movimento negro” e sem defenderem as bandeiras do movimento, como as cotas (pp.39-30).

No interior desses grupos, haveria uma diversidade de perfis e propósitos, que convém mencionar:

No que diz respeito à violência e à criminalidade, a maioria dessas iniciativas se equilibra entre a denúncia da violência policial, de um lado, e a busca de autonomia em relação ao despotismo dos grupos armados de traficantes, de outro. Alguns desses grupos procuram exercer papéis de mediadores na “guerra” entre facções do tráfico de drogas e assumem abertamente a missão de retirar jovens do tráfico, mas esta não é necessariamente uma regra comum a todos. Por exemplo, o grupo Nós do Morro, do Rio de Janeiro, recusa a discussão sobre o tráfico de drogas e não refere qualquer compromisso associado à criação de alternativas à criminalidade entre seus objetivos. Outras iniciativas, por sua vez, assumem posições até mesmo ambíguas em relação ao “mundo do crime”. É o caso de grupos de hip hop que se identificam com os “manos” presos e se concentram na denúncia de que a criminalidade é associada, como estereótipo, aos jovens negros das periferias (p.118).

A principal organização destacada pela autora é o grupo AfroReggae que, por iniciativa própria, formulou um programa de mediação/interlocução com policiais militares, implementado em Minas Gerais. Esse projeto é ressaltado, pois “Não é um projeto da polícia para os jovens, voltado para ‘tirá-los do tráfico’ [...] e não se trata de um projeto de ONGs de direitos humanos para policiais, objetivando ‘convertê-los à civilização’. A sua originalidade residiria na sua “perspectiva relacional”, marcada pelo “respeito e a valorização da ‘cultura do outro’” (p.128).

A perspectiva de Ramos possibilitaria interlocuções importantes com pesquisas e iniciativas em todo o país, que relacionaram juventude, violência e segurança pública, como é o caso do trabalho de Glória Diógenes no Ceará (que, no entanto, não recebe nenhuma menção no texto). De todo modo, ao abordar a participação social para além dos formatos institucionalizados, como os conselhos de segurança, Ramos propõe atenção às formas plurais de ativismo que emergem no cotidiano das periferias.

Na produção mais recente, Ramos é uma das pioneiras em abordar a violência a partir de suas interações com idade, gênero, cor e classe, sendo uma das maiores incentivadoras de uma perspectiva racial para os estudos do campo. Essa “virada antirracista”, por sua vez, permite o reencontro com as reflexões mais recentes de Luiz Eduardo Soares (2022)<sup>11</sup> sobre a pauta da segurança pública em um governo que se proponha a romper com o “neofascismo bolsonarista”: tendo em vista a ineficácia de reformas tópicas e incrementais, bem como o veto do Congresso à discussão de reformas constitucionais, o caminho seria “a celebração de um pacto antirracista na vida nacional” (p.01). Sendo assim, o governo estabeleceria como prioridade política o fim do viés de raça e classe em ações policiais e na atuação da justiça criminal, convocaria “os movimentos antirracistas de todo o país e negociaria a formação de núcleos populares regionais e locais para propor, acompanhar e avaliar a implementação, de início experimental, de medidas práticas e imediatas” (p.02).

Uma outra posição que merece ser discutida a respeito dos processos participativos na segurança pública, em âmbito nacional, é a de Vera Regina Pereira de Andrade em *A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública*:

11 Cf. <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/policia-o-que-pode-mudar-num-novo-governo/>

*reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública* (2013). A sua inclusão no rol de perspectivas gerais que influenciam a discussão sobre segurança pública como direito social permite um descortinar duplo: o estudo da retradução dos antagonismos entre criminólogos críticos e o de cientistas sociais considerados gerencialistas (CARVALHO, 2014), desta feita no debate sobre participação social, prevenção e segurança cidadã; e a constatação de coincidências inauditas entre os pontos de vista supostamente antagônicos entre estes dois grupos.

Vera Andrade propõe uma análise das diretrizes gerais da 1ª Conseg, retomando as ambiguidades da Constituição brasileira, entre a segurança, responsabilidade e dever de todos ou simplesmente defesa da ordem (do Estado) e focada no campo do controle da criminalidade. A questão, para a autora, é que, “muito embora o âmbito de exercício de poder da segurança pública se defina em termos preventivistas, de atuação antes do crime, nele se focaliza e com ele se intersecciona hibridamente” (p. 339). Por conta disso, manteve-se a lógica de seletividade estrutural da justiça penal e de segurança pública nas sociedades capitalistas, orientada para identificar “a” criminalidade com a “criminalidade de rua” ou da pobreza, em amálgama a “ideologia da periculosidade e dos sujeitos e/ou grupos perigosos”, estabelecendo, assim, uma identificação com “a” violência e uma “polarização” entre potenciais vítimas e potenciais infratores que replica a desigualdade, a luta de classes e as assimetrias de gênero, raça e outras:

Nesse modelo, segurança pública tem sido fundamentalmente segurança (dos estratos médios e altos) contra esta criminalidade (dos baixos estratos sociais) real ou potencial e, nesse sentido, tem sido a antítese da construção social da cidadania desses criminalizados ou criminalizáveis<sup>5</sup>, pois enquanto aquele é um modelo de duplicação da marginalização social pela marginalização ou exclusão penal, esta é um movimento de inclusão social. No modelo oficial de segurança pública existe, portanto, uma contradição estrutural entre o processo de construção social da criminalidade (exclusão) e o processo de construção social da cidadania (inclusão). O modelo oficial é o modelo da anticidadania para alguns; é constitutivo dela porque se constrói concorrendo para traçar a linha divisória entre o bem e o mal, o herói e o bandido, o amigo e o inimigo, o marginal e o cidadão. Ele produz um tipo de marginalização secundária (penal) que expressa e reproduz marginalização primária (desemprego, pobreza e exclusão social) (p.341).

O principal ponto de crítica ou polêmica em relação à 1ª Conseg seria que, apesar da pretensão de superar o antigo modelo, há também a presença de um enquadramento que visa associar a prevenção através de políticas sociais com a perspectiva da segurança pública como controle da criminalidade. Neste marco, em diálogo com Baratta (1997) e também Dias Neto (2002):

[...] a assistência não aparece como devida em função do dever estatal de prestação de segurança a cidadãos marginalizados nos seus direitos, mas em função do dever de prestação de proteção da sociedade contra criminosos potenciais [...]. Os socialmente marginalizados são convertidos em potenciais infratores e, como tal, tornam-se os clientes do controle social, seja da política da pena e da criminalização (estigmatizados como criminosos), seja da política social e do assistencialismo (estigmatizados como “grupos de risco”) [...] É o modelo da ordem, que tem um claro

recorte de classe, além de raça e de gênero, e no qual a pena e a política penal foram cada vez mais colonizando a prevenção e a política social, o que se vê radicalizado no controle penal contemporâneo da globalização neoliberal, dominado pelo agigantamento do Estado punitivo e de uma gigantesca demanda de intervenção no sistema de segurança pública, hipertrofiado, às portas do qual batem, na forma de demanda por combate à criminalidade, os sintomas de problemas e conflitos que os poderes, econômico e político, embora concorrendo para acumular, se escusam de resolver; processo que encontra na minimização do Estado social e da cidadania a sua contraface antidemocrática (p. 340-342).

A autora deixa antever que uma ideia de prevenção estritamente ligada às políticas sociais focalizadas junto à atuação policial via “repressão qualificada” (termo criticado como ambíguo e eficientista penal) deveria ser superada pela integração de mecanismos efetivamente preventivos, como controle de armas, policiamento comunitário e, especialmente, a descriminalização das drogas e do tráfico, responsável “por um verdadeiro genocídio social, pela superlotação penitenciária, pela criminalização ascensional das mulheres e pelo fenômeno do aprisionamento cautelar em massa” (p. 347).

Procurando fundamentar sua concepção em termos de diretrizes, Andrade apoia a ideia de segurança cidadã, mas a ser definida a partir da limitação do prevenicionismo supracitado e dos princípios de seleção de classe, raça e gênero no controle da “ordem pública”:

Um novo paradigma de segurança como direito social (segurança do ser humano combinada com segurança da coletividade) deve libertar-se do paradigma repressivo (da segurança contra a criminalidade, de mapeamento desta criminalidade) para se basear num paradigma de segurança do conjunto dos direitos humanos, sem distinção, a priori, de potenciais criminosos e potenciais vítimas; ou seja, deve basear-se numa política integral de proteção de direitos, na qual o momento penal e, sobretudo, prisional seja cada vez mais mínimo e residual, e, por ora, reservado para o exercício da violência contra a pessoa (p.352).

A concepção que subjaz a esse entendimento é buscada em Vera Malaguti Batista (2012, p. 94), para a qual “[...] a segurança reside fora de seu próprio paradigma, reside na gestão coletiva de projetos de vida, incluindo transportes, saúde, educação, saneamento, cultura, lazer, esporte. Não é a segurança pública, no sentido policlesco”.

No entanto, em termos comparativos, a crítica criminológica apresentada por Vera Andrade é similar à grande parte da argumentação de cientistas sociais. Mesmo quando consideramos o caminho de “circunscrição” da criminalidade violenta e do crime negócio feito por Alba Zaluar (2002), ela reafirma que políticas sociais não deveriam ser orientadas por critérios securitários, mas como questão de direito. Há também similaridade direta, por exemplo, com a visão de Renato Sérgio de Lima (LIMA et al, 2012), na problematização a respeito da ambiguidade do conceito de prevenção.

Evidentemente, há diferenças. A primeira diz respeito ao caráter por demais abrangente da ideia de que “a segurança reside fora de seu próprio paradigma” para a orientação de políticas de curto e médio prazo que tenham que lidar com investigação e repressão de condutas; a não ser que se resuma a criminalidade violenta à um pânico moral

político-midiático e não a um fenômeno, mesmo que marcado por uma dinâmica prévia de seleção e criminalização, com contornos definidos em termos de danos sociais e de uma demanda por segurança e responsabilização, inclusive entre os mais pobres e marginalizados.

A ênfase na descriminalização de drogas é a segunda grande diferença. Embora, na produção de cientistas sociais, haja defesas do argumento, nos processos de discussão da 1ª Conseg foi um tema deixado em segundo ou em último plano, possivelmente um tema tabu, em relação a qual não fora abordado em nome da criação de consensos voltados a mudanças da arquitetura institucional da segurança pública, cujo desafio se colocava como resultante política principal.

A problemática que se coloca para ambas as perspectivas é que, de um lado, sem o anteparo de uma reforma estrutural das polícias, a questão que se apresenta, no curto prazo, é de um exercício de contenção da repressão e da punição estatal e/ou o aperfeiçoamento da eficácia e eficiência de políticas públicas de segurança; de outro, se pautam objetivos de médio/longo prazo, como a extensão do Estado social às periferias, políticas de desencarceramento ou de descriminalização de drogas - temas que demandam articulação, consensos fortes e medidas contínuas e, especialmente o último, não se apresenta como viável do ponto de vista de mudança legislativa e político-criminal, diante de polêmicas morais e de maior debate sobre comprovação de sua efetividade na redução da violência.

Nesse sentido, faz-se necessário conferir mais densidade à concepção de segurança pública como direito social, de onde se depreende articulações com diversos outros campos de política pública: a política social; a política de seguridade e de assistência social; as políticas urbanas; as políticas educacionais; e as políticas ligadas às juventudes, ao combate ao racismo e ao sexismo.

Em termos históricos uma significativa parcela de autores tem como referência Thomas H. Marshall (1967), em seu ensaio sobre o percurso de expansão do conceito de cidadania como conquistas que se sucederam - direitos civis, século XVIII; direitos políticos, século XIX; direitos sociais, século XX. Tal trajeto possui limites ao insinuar certa naturalidade ou inevitabilidade de uma sucessão cronológica e por se basear na generalização da experiência da Inglaterra. Contudo, ainda se mantém como referência inicial para uma abordagem do entrecruzamento e interdependência entre os diversos direitos fundamentais - com o acréscimo de direitos coletivos, ecológicos, entre outros -, na história de cada país em específico.

Já em termos normativos, desde a Declaração dos Direitos Humanos, da ONU em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto aos direitos políticos e civis. Entre os direitos sociais poderiam ser elencados: direito ao trabalho e ao salário igual por trabalho igual; direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário; direito a uma renda condizente com uma vida digna; direito ao repouso, ao lazer e férias remuneradas; e o direito à educação. Esses direitos caberiam a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, classe, gênero, credo político, idade ou sexo, e foram incorporados nas Constituições das democracias liberais ao longo do século XX, incluindo o Brasil, mas apenas em 1988. Os direitos sociais, nesse sentido, se inscrevem na promessa de igualdade e justiça social da modernidade.

A leitura do rol dos direitos elencados nos conduz a intuir, em primeiro lugar, sobre sua vinculação a lutas sociais, especialmente no campo do trabalho e do combate à desigualdade, à exclusão e à pobreza; em segundo, à necessidade de uma arquitetura institucional complexa, de representação, controle público, assistência e seguridade social, para a

sua transmutação em efetividade prática, ou seja, a estruturação de um Estado Social ou de Bem-Estar Social. Logo, considerando o caráter mutável dos arranjos políticos e institucionais ao longo da história, bem como a desigualdade dos padrões de desenvolvimento socioeconômico, os direitos sociais se inscrevem no terreno dos conflitos capital x trabalho e do arrefecimento dos danos ocasionados por crises econômicas, reestruturações produtivas, e crescimento econômico com concentração de renda; um legado de preocupações sintetizado na interseção entre a extensão da cidadania e a compreensão das desigualdades e da pobreza como objetos de política pública.

Em se tratando da realidade brasileira, na qual a promessa de um Estado Social somente se constituiu recentemente, os direitos sociais teriam se pautado pelo legado das discussões pós abolição da escravatura e organização disciplinar do “trabalho livre”. A principal consequência deste legado foi a consolidação de uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), não fixada como direito político, mas sistema de estratificação ocupacional hierárquica, que inclui como beneficiários de direitos sociais apenas aqueles que se vinculam à estrutura formal do mercado de trabalho, deixando descoberta de garantias a maior da parte da população. Uma característica que solidificou um sistema de cidadanias de primeira e segunda classe, e que influenciou a noção do bom trabalhador e das figuras do ócio, da malandragem, da vagabundagem, que viriam a ser reinscritas no imaginário popular e policial-penal, como a distinção entre “cidadão de bem” e “bandido”, associado à pobreza.

Ao tratar do tema Vera Telles (1999) inscreve os direitos sociais na continuidade dessa discussão, em especial, da pobreza no imaginário. A pobreza, naturalizada como “paisagem” ou realidade inexorável, orientou a constituição de políticas sociais de matiz paternalista, associadas à caridade aos “desvalidos” ou “carentes”. Os pobres, aqueles circunscritos como beneficiários da ajuda ou política social, não foram concebidos com sujeitos políticos e de direito, mas como conjunto “apático, alheio, incivil e desprovido de espírito público”, em relação aos quais se dedicou uma atuação verticalizada e pouco democrática por parte do Estado. Isso legou, por outro lado, uma relação de barganha por direitos em meio a relações clientelistas na ponta dos serviços assistenciais. A naturalização deste enquadramento no imaginário e nas ações coletivas e públicas resultou no desafio ainda presente de instituição dos direitos sociais no horizonte das lutas sociais, de conceber os pobres para além das imagens da incivilidade ou atraso, mas como sujeitos políticos e de direito. Em síntese:

[...] será importante reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, de gênero, etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade – sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade. Colocar os direitos na ótica dos sujeitos que os pronunciam significa, de partida, recusar a ideia corrente de que esses direitos não são mais do que a resposta a um suposto mundo das necessidades e das carências. Pois essa palavra que diz o justo e o injusto está carregada de positividade, é através dela que os princípios universais da cidadania se singularizam no registro do conflito e do dissenso quanto à medida de igualdade e à regra de justiça que devem prevalecer nas relações sociais. Para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça (TELLES, 1999, pp. 177-178).

É preciso, pois, ter ciência que, neste debate, a cada maneira de conceituar direitos sociais derivam diferentes possibilidades de relação com a segurança pública. Uma delas é o reforço ao assistencialismo, ao controle moral de comportamentos e populações “desviantes” e de uma participação social instrumentalizada para a legitimação policial. Outra é a construção de estratégias de mobilização capazes de converter a participação social em mecanismo de regulação emancipatória do uso da força pelo Estado e do oferecimento de garantias efetivas de políticas sociais, educacionais, urbanas e de lazer. É essa perspectiva ampliada de direitos sociais que nos servirá de horizonte quando das discussões sobre segurança pública, entre abordagens tutelares ou participativas no âmbito de políticas sociais e de prevenção.

Segurança pública como direito social, portanto, é muito mais amplo que o tema da manutenção da “ordem pública”, expressão não delimitada conceitualmente, mas adicionada à norma constitucional, permitindo o acionamento da discricionariedade policial de acordo com valores e interesses corporativos e de classe. Mais que a “convivência pacífica” e o “enfrentamento ao crime”, uma associação com políticas que garantam a preservação da integridade física e dos bens materiais junto à extensão da cidadania (educação, saúde, moradia, trabalho, lazer...). Em contraposição à mecanismos de seletividade/estigmatização sociais e institucionais, a abordagem permite refletir sobre a redução do uso do direito penal como resolução do conflito social através do diagnóstico sobre os efeitos do cárcere na reincidência criminal e na reiteração do padrão repressivo e investigativo policial, marcado pela letalidade e pela seletividade. Converge-se também, paulatinamente, para uma maior atenção aos crimes de mais largo impacto – econômicos e socioambientais, por exemplo – na esteira de discussão sobre os limites da ideia de “crime organizado” confinado ao varejo da droga.

## Parte II

# Segurança pública e direitos sociais: Uma revisão bibliográfica em duas fontes (2010-2022)



# 1. Segurança pública e direitos sociais na Revista Brasileira de Segurança Pública (2010-2022)

Nesta seção, apresentamos o resultado do levantamento feito em periódico especializado em segurança pública, crime e violência. A opção surgiu como forma de suprir eventuais lacunas temáticas da análise de teses e dissertações e assim consolidar conclusões sobre o campo de pesquisa de maneira mais abrangente possível. Além disso, o recorte busca complementar outros balanços sobre o campo (CAMPOS; ALVAREZ, 2017; NÓBREGA Jr., 2019), que se efetivaram a partir de buscas temáticas nos mais diversos periódicos das Ciências Humanas e Sociais a partir de certo nível de classificação do sistema de avaliação Qualis/Capes ou que se dedicaram a algum recorte temático específico (ALMEIDA; PROCOPIUCK, 2021). Enquanto esses balanços objetivaram um retrato “mais instantâneo” da produção de mais alta relevância teórico-metodológica em dado momento, o presente estudo pretende discernir o movimento de afirmação de temas e abordagens em uma revista especializada.

Um balanço sobre o conjunto de revistas dos diversos subcampos de pesquisa e reflexão ainda está por ser feito<sup>12</sup>. Em uma breve visão geral, sem pretensão exaustiva, é possível constatar a grande variedade de revistas especializadas em temas correlatos:

1. Revistas mais associadas ao Direito, em perspectiva transdisciplinar, dogmática e/ou empírica: Revista Brasileira de Ciências Criminais (RBCCRIM); Revista de Estudos Criminais (REC); Discursos Sediciosos - Crime Direito e Sociedade; Revista de Estudos Empíricos em Direito (REED).
2. Revistas ligadas às Ciências Humanas e Sociais, em perspectiva associada à análise de políticas públicas, à análise sociológica e antropológica *tout court*, ou ainda em interseção com a política criminal: Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP); Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social; Revista SUSP; Revista Sistema Penal e Violência; Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança (Revista LEVS); Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade.
3. Revistas policiais, em geral, de origem mais recente, e que visam legitimar as Ciências Policiais como uma área de pensamento próprio às polícias: Revista Brasileira de Ciências Policiais (RBCP); Revista Brasileira do Instituto Brasileiro de Segurança Pública; e diversos periódicos ligados diretamente à Academias Estaduais de segurança pública em cada estado.

12 Como esforço complementar, consultar estudo sobre a revista Discursos Sediciosos (GINDRI, 2018).



Diante da diversidade e do volume de produção, adotamos um recorte mais modesto. Optamos pela análise de um periódico que consideramos mais representativo da produção no interior das Ciências Sociais em sua interface com o campo da segurança pública: a Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP). A opção se deu também pela maior facilidade de acesso, dado o caráter gratuito da revista, e da familiaridade com o sistema de busca, que permitiu criar filtros com as mesmas palavras-chave<sup>13</sup> e com alguns dos eixos de classificação utilizados nas teses e dissertações.

## 1.1. A REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Revista do Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi criada em 2007 e mantém, atualmente, publicação semestral. Ela abriga contribuições de professores, pesquisadores, operadores do direito, gestores da segurança pública, policiais e guardas municipais. Como observaremos, seu perfil é interdisciplinar e geralmente associado a análises preocupadas com a efetividade de políticas públicas de segurança ou fenômenos que nelas interferem. Um perfil associado às ciências sociais aplicadas, mas que também abre espaço para discussões em nível teórico.

Com base nas palavras-chave no sistema de buscas, localizamos 94 artigos no total, e os dividimos de acordo com os mesmos eixos utilizados nas teses e dissertações. A seguir apresentamos a análise de cada eixo temático de produção:

### 1.1.1. Polícias: formação, identidade e representações sociais

Dezoito (18) artigos selecionados, onze (11) se dedicam a experiências ou balanços sobre ensino policial, demonstrando sua perenidade como eixo de atuação visando o aperfeiçoamento técnico e a mudança de valores. A maioria destes artigos foi reunida em recente dossiê *A formação dos profissionais de segurança pública* (PONCIONI et al (org.), 2022), cujo propósito foi auxiliar na “socialização profissional” (recrutamento, seleção, formação e sistema de carreiras) de antigos e novos agentes de segurança pública no sentido de conteúdos e valores menos pautados na “vocação para a guerra”, evitando, assim, a sua exposição a situações de risco e a diminuição da violência policial.

Com base nessa premissa, o dossiê reuniu contribuições sobre experiências de formação, em diferentes estados, de Guardas Municipais (VIANA, 2002), Polícias Penais (GOMES; SILVA, 2022; ARAÚJO; LEITE, 2022), Bombeiros militares (FRANÇA, 2002), Policiais Rodoviários Federais (RIBEIRO; ALMEIDA, 2022), Policiais Federais (SANTOS et al, 2022), Policiais Civis (MOTA, 2022) e Policiais Militares (PIRES; ALBERNAZ, 2022). Esses estudos abordaram diferentes problemáticas, desde a “pedagogia do sofrimento” em rituais internos, demandas por reconhecimento e respeito, criação de instrumentos de avaliação de impacto, inclusão de conteúdos de direitos humanos, e conflitos entre “teoria e prática”.

Outras contribuições incidiram de maneira mais abrangente sobre as premissas do ensino policial (PONCIONI, 2022), e levando em consideração diferentes instituições e modalidades, como experiências de formação inicial através de ensino integrado, em diferentes estados (BARBOZA, 2022); cursos, escolas e academias, no Rio Grande do Sul (SPANIOL; AZEVEDO, 2022; RODRIGUES; SANTOS, 2022); mestrado profissional, na Bahia (SILVA, et al 2022) e a convivência civil-militar no curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social a distância, no Rio de Janeiro (LIMA; GERALDO, 2022).

13 Quais sejam: “segurança pública” + “participação social”; “segurança pública” + “direitos sociais”; “segurança pública” + “políticas sociais”; “segurança pública” + “prevenção”; “segurança cidadã”

O conjunto de estudos demonstra uma diversidade de conteúdos e formas de ação educativa nas polícias que se desenvolve através de práticas inovadoras, que parecem exigir maior investimento estatal e prioridade na agenda de pesquisa, intervenção e articulação entre universidades e polícias. A superação dos entraves encontrados sinaliza para uma maior discussão sobre os conteúdos acadêmicos mínimos no interior da diversidade regional e institucional existente, com ênfase em conhecimentos humanísticos e de segurança cidadã, e a experimentação sobre modalidades de articulação entre teoria e prática, que demandam não apenas aperfeiçoamento técnico, mas também maior tempo de maturação na formação.

Ainda no âmbito do ensino policial, ressalte-se levantamento sobre treinamentos em justiça procedimental (*procedural justice*) realizados por agências policiais, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos nos atendimentos à população, de melhorar a qualidade da relação entre policiais e cidadãos e, conseqüentemente, de aumentar a legitimidade das autoridades policiais (CUBAS; FUNARI, 2022). Araújo e Santos (2022), por sua vez, a Academia Nacional de Polícia (ANP) do ponto de vista dos graus de amadurecimento de uma “cultura da segurança”, entendida como uma “subespécie de cultura organizacional” composta pelas atitudes dos empregados e por um sistema de gestão voltados à segurança das instalações e das pessoas em organizações com alto potencial de risco.

Os demais artigos coligidos dizem respeito aos temas da corrupção policial (NASCIMENTO, 2011) e ao acompanhamento psicológico preventivo para agentes de segurança pública (BACK, 2021; CRUZ et al, 2022), dois temas que convergem com a preocupação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública por modificações que tragam melhores condições de trabalho de policiais e, ao mesmo tempo, aperfeiçoam a eficácia e eficiência. Eles se relacionam, também, com agendas de reestruturação, como a da desmilitarização (SILVA; GURGEL, 2016), que partem do diagnóstico acerca da continuidade e da normalização de violências e massacres policiais ao longo da história brasileira (HÖELZ, 2021).

Sobre a desmilitarização (SILVA; GURGEL, 2016), ela não é consensual, mas, segundo pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com o Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas da Fundação Getúlio Vargas e do Ministério da Justiça (GOMES, 2014), teria a concordância parcial ou total de 70% de policiais brasileiros, enquanto 80,9% apoiariam uma carreira única por concurso público. Esses números expressivos demonstrariam a insatisfação policial, especialmente dos Praças, em razão de problemas trabalhistas, baixos salários e desrespeito no trabalho (OLIVEIRA, 2013). Convém ressaltar também a atenção de Silva e Gurgel (2016) às Propostas de Emenda Constitucional (PECs) em andamento no Congresso Nacional que ainda tratam do tema desmilitarização e unificação das polícias. Um tipo de abordagem (acompanhamento de processos legislativos e decisórios) que mereceria maior ênfase em pesquisas<sup>14</sup>.

## 1.1.2. A participação de movimentos sociais na segurança pública

Os artigos sobre o tema da participação social de movimentos sociais na segurança pública se concentraram principalmente em torno da 1ª Conseg, que ressaltaram, em primeiro lugar, a mudança de composição dos atores envolvidos na discussão, assim como a veiculação de novos “pacotes interpretativos” (PAVEZ et al, 2011). Com a Conferência, teria havido uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização

<sup>14</sup> Segundo as autoras à época, no Senado, tramitavam em conjunto as PECs 102, de autoria do Senador Blairo Maggi (PR-MT), e 51, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ). Na Câmara dos Deputados tramitavam as PECs 423, de autoria do Deputado Jorginho Mello (PR-SC), 431, de autoria do Deputado Chico Lopes (PCdoB-CE), 432, de autoria do então Deputado Marcelo Itagiba (PSDB-RJ), todas apensas à PEC 430, de autoria do Deputado Celso Russomanno (PRB-SP).

das ações argumentativas e atores em disputa, com o adensamento das redes de conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública em uma nova estrutura que se caracteriza por três fatores de impacto:

1. O surgimento de novos atores da sociedade civil, principalmente ONGs e institutos acadêmicos - Instituto Sou da Paz, o ILANUD, o Instituto São Paulo Contra a Violência, o IBCCrim, o Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência e o Movimento Viva Rio -, que procuraram desfazer a forte polarização entre os atores tradicionais da área por um lado, as Forças Armadas e as altas patentes da polícia civil e militar e, por outro, organizações de militância em direitos humanos. Entidades que ampliaram seus recursos argumentativos a partir de atividades de pesquisa, mobilização social e assessoramento à formulação de políticas públicas, ecoando ideias e experiências internacionais de policiamento, em parceria com agências internacionais.
2. A integração de atores representantes de entidades de baixa patente do sistema de segurança pública e justiça criminal - polícia militar e civil, agentes penitenciários, peritos criminais, delegados, bombeiros e polícias científicas - no debate mais amplo sobre as políticas para o setor, destacados como protagonistas da Conferência.
3. O fortalecimento do papel do Governo Federal, com a SENASP e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que aumentam a sua centralidade em relação a SEDH.

Em suma, se antes o debate sobre o controle da criminalidade e da violência manifestava-se difuso em arenas locais, ele ganha outra dimensão ao congregar os atores envolvidos com a questão em uma arena pública nacional, em processo que se espelha nos moldes das reformas políticas da saúde e educação.

Outros “pacotes interpretativos” surgem nesse período, versando sobre o papel das esferas da federação e modelos de políticas públicas. A tensão entre direitos humanos e segurança pública, contudo, não se desfaz totalmente, na medida em que há continuidade das polarizações entre entidades representantes das altas patentes da polícia militar e as entidades de direitos humanos, especialmente no debate a respeito da campanha do desarmamento. Alguns passam a defender o tratamento separado das temáticas, enquanto outros defendem os direitos humanos com tema fundamental da área da segurança.

Assim, para Sapori (2010), a heterogeneidade que caracteriza seu documento final expressaria a falta de “um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados” e a “supremacia das demandas corporativas”, com a presença dos movimentos sociais nesse processo como “meros coadjuvantes”. Já para Souza (2011), apesar dos percalços, é relevante situar a 1ª Conseg como importante inovação institucional no campo de segurança pública, que conduziu, em comparação com trabalhadores e gestores públicos da área, a uma relação mais próxima da sociedade civil à ideia de um novo paradigma da segurança cidadã (LIMA; ROMÃO, 2011).

É nesse sentido que Leeds (2013) ressalta a importância do processo da 1ª Conseg, que contabilizou 1.433 conferências preparatórias em âmbitos municipais, estaduais e federal, e que, ao final estabeleceu os princípios básicos de um novo paradigma na segurança pública, resumida nos seguintes pontos principais:

- prevenção mais do que repressão ao crime;

- compartilhamento da responsabilidade das políticas de segurança entre as esferas federal e municipal, e a jurisdição estadual mediante programas descentralizados;
- enfoque multicausal e multissetorial aos problemas do crime e violência, envolvendo diversos segmentos do governo e não apenas a polícia;
- direito do cidadão como tema integrante de todas as políticas de segurança pública (LEEDS, 2013, p. 137).

Além disso, a organização da Conferência revelou as relações internas das corporações policiais, que conheceram nas últimas décadas um grande movimento de politização. Novos discursos e modos de fazer se disseminaram através das organizações informais e redes profissionais de informações e saberes nas polícias. Se a política no interior da polícia pode neutralizar propostas vindas de fora (MINGARDI, 1992), é exatamente o mecanismo de disputa entre redes de prestígio que, a longo prazo, permitiria pensar em mudanças. Através dessa “descoberta”, redes entre pesquisadores e policiais foram construídas no sentido de favorecer a democratização da segurança pública por meio da incorporação de agendas por parte de grupos profissionais dentro das polícias, cuja adesão estaria atrelada a expectativas de ganho de prestígio social e melhores condições de trabalho (LIMA, 2011).

A adesão a um “novo paradigma” por parte dos atores que integram o campo da segurança pública, portanto, não é automática e nem unívoca. São muitos os modelos de política que se sobrepõem, articulam ou entram em conflito. A esse respeito, Lima (2011) identifica correntes políticas, que se estendem no interior de um gradiente que vai da crença no modelo de organização do sistema de segurança pública, cujos problemas diriam respeito à carência de recursos financeiros e humanos, passando por posições intermediárias, que admitem a necessidade, mais ou menos extensa, de modernização gerencial articulada à participação social, até grupos que apoiam mudanças radicais na arquitetura institucional e funcionamento, como o fim das PMs e unificação das polícias.

Esta pluralidade de perspectivas se estende para outros aspectos. Em relação às formas de controle social e policiamento, por exemplo, seriam vários os modelos na agenda política atual, quais sejam: o da polícia comunitária, descentralizada, com trabalho local, desenvolvendo funções de integração social, de mediação e negociação de conflitos interpessoais; o do novo gerenciamento público, baseado na transposição, para as polícias, das “teorias do *management*”, como “satisfação ao cliente” e indicadores de resultados e produtividade, desenvolvidos para as empresas; as propostas de “polícia dura”, orientada para a manutenção da “lei e da ordem” através da utilização instrumental da concepção de “tolerância zero” e do aumento do encarceramento; e a concepção de “segurança cidadã”, orientada pelos valores da dignidade humana, do multiculturalismo e da combinação entre repressão qualificada, investigação dos crimes, uso comedido da força, mediação e negociação dos conflitos e ampliação do acesso à Justiça (SANTOS, 2008).

A reunião destes esforços de “relegitimação da burocracia” (LIMA, 2011) configuraria o atual campo da segurança pública que, fundado em torno da agenda de direitos humanos formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980, articula-se em prol da construção de políticas de segurança pública de longo prazo. Para tanto, elaboram-se estratégias para a superação das instabilidades dos tempos da gestão e da política, sobretudo as pressões populares e corporativas em torno da supressão dos direitos e do reforço ao rigor penal.

Uma das resultantes, ressaltadas por diferentes autores (KOPITTKE et al, 2010; LEEDS, 2013), foi o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), criado em 1989 como órgão responsável pela elaboração dos Planos Nacionais de Segurança Pública, e reestruturado pelo Ministério da Justiça por ocasião da 1ª Conseg, através da inclusão de representantes da sociedade civil e de trabalhadores da área, e não apenas gestores. A expectativa dos atores envolvidos era a transformação do papel da CONASP, de consultoria técnica para uma atribuição efetivamente normativa, decisória e de articulação intersetorial e com a sociedade civil, capaz de estruturar processos participativos junto ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a realização da 2ª Conseg.

### **1.1.3. Formulação, Planejamento e Gestão da Segurança Pública**

Coligimos cinco artigos que abordam a formulação, o planejamento e a gestão da segurança pública de maneira mais abrangente, concentrando-se no nível federal de governança.

Yauri-Miranda (2019) ressalta como fenômenos complexos como a criminalidade e a violência requerem esforços de coordenação, cooperação e negociação. Contudo, nos anos 1990 a segurança pública teria perdido espaço na agenda federal, com a transferência de competências aos estados. Apenas nos anos 2000 a esfera federal assume protagonismo, mas ainda com muitos problemas de coordenação interinstitucional e intersetoriais, apesar de experiências locais promissoras. De forma que o modelo de segurança pública recai novamente sobre o nível de governança do estado e de suas forças policiais, que souberam defender suas linhas organizacionais e fundacionais.

Já Spaniol et al (2020) analisaram os Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública lançados após a redemocratização, desde o pouco conhecido Planos de 1991 (Governo Collor) até os mais recentes: o de 2000, o de 2003, o PRONASCI de 2007, a Reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (a ENAFRON) de 2011, o Pacto nacional pela redução de homicídios de 2015, o Plano de 2017, e o Plano decenal 2018-2028 recentemente lançado e aprovado pelo Conselho do SUSP.

Os autores concluem que os planos e programas demonstram uma evolução na maneira de se pensar a temática, com ênfase em uma concepção de segurança com cidadania, prevista e implantada em várias dimensões. No entanto, essas proposições não se mantiveram por mais de uma gestão governamental, inclusive em governos de continuidade, gerando consequências para o objetivo de prevenir e reduzir a criminalidade. Há necessidade de políticas públicas de Estado duradouras, para além de disputas eleitorais e partidárias. Além disso, a população em geral não opina no processo de construção dos planos analisados: os planejamentos são centralizados, sem a participação social na sua elaboração e no acompanhamento e avaliação das ações previstas nos planos.

Ballesteros (2014), por sua vez, analisou de modo abrangente a história da segurança pública no Brasil considerando as relações intergovernamentais e a intersetorialidade como dimensões fundamentais da gestão. A autora retoma as principais conclusões do campo de pesquisas (ADORNO, 1999; 2003; 2008; SOARES, 2007; MESQUITA NETO, 2008) a respeito dos entraves ao desenvolvimento de reformas no sistema de segurança pública: o jogo político, estabelecido desde a época da constituinte, a partir do qual lobbies corporativistas policiais e judiciais, mediadas por bancadas estaduais e federais, produzem alianças políticas entre governos estaduais e governo federal que retardam novos arranjos federativos e democratizantes na área da segurança. A traje-

tória dos planos nacionais de segurança pública seria ilustrativa destas resistências e também da tendência à compartimentalização administrativa (ABRUCIO, 2005).

O próprio lançamento do Plano de 2000, no governo FHC, teria sido apresentado como resposta reativa a um episódio de violência de repercussão nacional, consistindo em documento mais político do que estratégico (SENTO-SÉ, 2011; MESQUITA NETO, 2008; SOARES, 2007; ADORNO, 2003). Mudanças mais programáticas ocorreram nos governos Lula: com ênfase na valorização profissional dos trabalhadores da área de segurança e, desde a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), com reforço ao caráter articulador do governo federal. Houve, nesse sentido, importante continuidade no segundo mandato, com o PRONASCI e a ideia de estabelecer um “novo paradigma”, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas.

Mas o período também é marcado por oscilações e retrocessos, como o enfraquecimento, desde o segundo mandato, de reformas mais abrangentes, inclusive no que toca às normas constitucionais. Em contrapartida, apesar dos percalços, após tentativas que remontam à década de 1990, houve a idealização e implantação do Sistema Único de Segurança pública (SUSP). Embora a experiência ainda careça de maior estudo, o SUSP constitui um fator de articulação estratégica<sup>15</sup> entre governos subnacionais e o Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cujo resultado deveria implicar na criação de um Plano de Segurança e um Comitê de Gestão Integrada (GGI) para cada uma das entidades governamentais.

A autora dá destaque aos GGIs como um dos mecanismos mais efetivos, caso efetivamente consolidados. Inicialmente projetados para a coordenação de ações de gerenciamento de crises e de forças-tarefa, os GGIs passaram a ser tratados como órgãos deliberativo e executivos, operando por consenso e garantindo a manutenção de autonomia e a não hierarquização de seus integrantes. A sua composição, nesse sentido, deveria ser plural, com representantes de órgãos nos níveis federal e estadual, entre gestores, policiais, guardas municipais, Ministério Público, Poder Judiciário e sociedade civil. De acordo com o Termo de Referência (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2009) para criação dos GGIs, suas atribuições seriam: a articulação interinstitucional; o planejamento sistêmico; e a reforma das polícias introduzindo mecanismo de gestão (dados e diagnósticos fundamentados avaliação regular e monitoramento corretivo). A partir de 2007, os Gabinetes passam a ser vinculados ao PRONASCI, que incentivou sua criação em âmbito municipal (os GGI-M).

Outro mecanismo enfatizado pelo artigo é o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado com objeto de apoiar projetos de Estados e municípios que estivessem articulados com os Planos Nacionais. Uma importante ferramenta de indução de políticas e de cooperação intergovernamental, mas restringida por falta de maior empenho do governo federal na coordenação e no planejamento estratégico (COSTA; GROSSI, 2007).

O diagnóstico de Ballesteros é “um sistema com muitas peças e pouca engrenagem”. Nesse sentido, ela enuncia uma listagem dos principais problemas, a começar do custo político de congregar ações de órgãos de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo. Um déficit na capacidade de formular e coordenar políticas públicas em rede derivada de valores, racionalidades e prioridades próprios de cada ator integrante da rede, bem como da disputa de poderes e atribuições.

15 As ações do SUSP se dariam em sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; programas de redução da violência.

Outro “gargalo” estaria na falta de legitimidade das políticas, tendo em vista que elas se construiriam sem ter por base diagnóstico prévio e participativo, sendo implementadas de forma seletiva e segmentada, a depender de burocracias insuladas e geralmente impulsionada por casos de violência de grande repercussão nacional.

A respeito do insulamento burocrático, a autora recorre a pesquisa realizada por Costa (2011) sobre nove secretarias de segurança pública estaduais, marcada por déficits em profissionais capacitados em gestão financeira e de recursos humanos e em políticas públicas, nas dimensões estratégicas dos Planos de Segurança. Em sua composição interna há prevalência de policiais em detrimento de assistentes sociais, pedagogos, profissionais da saúde, administradores, gestores públicos e estatísticos. Além disso, as articulações mais estreitas com as polícias se realizam com organizações do sistema de justiça e pouco com outras secretarias estaduais ou municipais e, muito menos, com organizações da sociedade civil e universidades.

Em relação ao enfoque preventivo, apesar da ampliação das experiências locais, elas não têm sido adotadas como prioritárias, seja pelo apreço político a respostas repressivas, seja em razão dos municípios ainda estarem fora da órbita definitiva de colaboração e articulação do federalismo brasileiro para as políticas de segurança, diferentemente do que acontece em outras áreas de políticas sociais. Além disso, a presença da dicotomia políticas preventivas vs. políticas repressivas ainda seria uma constante, em um movimento pendular entre abordagens socioeconômicas ou repressivas/punitivas (BEATO FILHO, 1999). A persistência da dicotomia seria explicada na falta de enraizamento de um paradigma que saiba diferenciar entre práticas preventivas em “fatores estruturais” (ligados a redução da desigualdade social e segregação urbana) e em “fatores tópicos” por meio de ações imediatas que “salvam vidas, reduzem danos e sofrimentos” (SOARES, 2006, p.95) através de novos padrões de comportamento, percepções coletivas e incidência sobre fatores de risco e proteção.

Em suma, o enfoque dominante do planejamento não seria vinculado às diretrizes da “segurança cidadã” e as tarefas de prevenção, com déficits em gestão do conhecimento, *accountability*, controle externo e participação social: “A trajetória político-institucional brasileira da segurança pública, diferentemente de outras políticas públicas, não têm conseguido consolidar seus espaços de negociação, nem a construção coletiva de estratégias ou de objetivos a serem perseguidos” (BALLESTRELOS, 2021, p.19).

Três outros estudos coligidos se concentram na análise da cooperação entre estados e municípios com o governo federal, mas do ponto de vista da eficiência do gasto público:

O primeiro, analisa a eficiência de gastos públicos na redução da criminalidade no Nordeste entre 2008 e 2012 (NOGUEIRA et al, 2019), revelando a inexistência de uma correlação determinante entre magnitude de investimento em segurança pública e redução da violência, tendo em vista que nenhum dos estados do Nordeste teve uma queda acentuada da violência no período. Outros fatores deveriam ser considerados, como o comportamento das facções criminais e o processo de “interiorização do crime”. Diante desta realidade, o estudo extrai duas conclusões: a primeira, que não é possível reduzir a violência simplesmente gastando mais dinheiro com segurança pública – o gasto estaria crescendo apenas para remediar e/ou reduzir o crescimento da violência; a segunda, a necessidade de suprir a ausência de políticas públicas de combate à violência voltada aos jovens, de modo a prevenir a entrada precoce na vida do crime e a reincidência criminal.

O segundo, das relações intergovernamentais promovidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) com os governos estaduais entre os anos de 2006 a 2016, considerando a forma de utilização do Fundo Penitenciário Nacio-

nal (FUNPEN). Apesar de não se tratar diretamente da segurança pública, o estudo oferece um paralelo importante para a compreensão dos entraves das relações intergovernamentais.

O terceiro (OLIVEIRA et al, 2021), em uma perspectiva lastreada na “economia do crime”, concentra-se na avaliação efetividade dos gastos públicos em elementos dissuasórios que agem no sentido de desestimular o avanço do crime, com destaque para aqueles relacionados aos mecanismos da justiça e da polícia. Mais especificamente, os autores se interrogam sobre a efetividade de gastos públicos per capita e taxas de homicídio entre 2005 e 2013, constituindo um balanço de interesse no debate especializado sobre alocação de recursos em diferentes estados da federação. O estudo conclui pela necessidade de políticas públicas que não visem somente aumentar os custos de punição aos criminosos, mas que considerem fatores como educação, emprego, promoção da formalidade no mercado de trabalho, de maneira a verificar resultados positivos e mais robustos no longo prazo em termos de diminuição da criminalidade.

Outro conjunto de estudos aborda a gestão da segurança pública do ponto de vista da inovação institucional, da efetividade de metodologias de formulação, gerenciamento e ação com uso de novas orientações e tecnologias. É o caso de pesquisa no Rio Grande do Sul sobre a efetividade do Sistema de Gerenciamento dos Indicadores do Avante (SIGA) de tecnologia embarcada em áreas de maior ocorrência de delitos e os seus resultados (KVIETINSKI; MASTELLA, 2021). Segundo o artigo, o Método SIGA foi desenvolvido no intuito de utilizar racionalizar distribuição de viaturas e efetivo em áreas de maior ocorrência de delitos (*hotspots*), gerando indicadores de trabalho, de gestão de efetivo operacional e resultando em redução de índices criminais. Podemos indicar ainda estudo sobre estratégias de segurança pública no campo, através da experiência da Patrulha Rural Georreferenciada como política pública piloto no município de Catalão/GO (OLIVEIRA et al, 2019).

De maneira mais abrangente, convém mencionar estudo sobre indicadores de eficiência policial nas polícias civis e militares de todo o Brasil, com base em informações coletadas via Lei de Acesso à Informação (LAI) junto às secretarias de segurança estaduais (ROLIM; PEREIRA, 2022). Os autores pontuam o relativo pouco interesse da produção acadêmica sobre o tema, razão pela qual dão ênfase ao debate internacional, mais consolidado, e o despontar de uma “Criminologia Translacional”, na tentativa de traduzir evidências em ferramentas e recursos que possam ser aplicados na prática policial. Entre as várias formas de tipologias e exemplos de indicadores de eficiência policial, podem ser citados aqueles relacionados à atendimento a demandas, a boa utilização de recursos públicos, a proteção a pessoas vulneráveis, a proporção de investigações exitosas, indicadores de relacionamento comunitários, de sensação de insegurança, de autoavaliação policial, de indicadores de práticas policiais desviantes, entre outros.

Os resultados da pesquisa, no entanto, revelariam um quadro pouco sistematizado, na maior parte das secretarias de segurança, a respeito dos indicadores de eficiência policial. Os principais indicadores de eficiência policial se concentrariam em descritores operacionais e crimes registrados, como característica da falta de um “padrão gerencial de excelência” e de fechamento institucional para critérios de eficiência mais abrangentes.

Um exemplo de maior atenção ao tema da eficiência policial no Brasil foi a pesquisa sobre a ação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) na favela do Santo Amaro, a “UPP Federal”, e a UPP do Santa Marta, ambas no Rio de Janeiro (MISSE et al, 2020). O estudo comparativo, realizado entre 2014 e 2016, enfatizou a falta de espaços de diálogo com os moradores das favelas ocupadas, em uma reprodução de lógica pouco participativa de atuação policial. Moraes e Vieira (2015), por outro lado, enfatizam os resultados do Policiamento Orientado à Solução de Problemas e sua

implementação em Santa Catarina. Já Araújo (2019), também abordou uma experiência policial vista como inovadora, o Programa Ronda do Quarteirão, no Ceará, que pretendeu se tornar uma proposta diferencial de polícia, de caráter preventivo e de proximidade. Porém, afirma a autora, a recorrência de práticas de caráter repressivo continuou a ser o *modus operandi* da segurança pública em seu conjunto o que, junto com denúncias de ações policiais consideradas desviantes, levou a uma discussão sobre a viabilidade e o caráter inovador do Programa.

O último artigo desta seção (REIS et al, 2013), entretanto, aborda um exemplo de gestão da segurança pública, o caso de Minas Gerais, no qual é central a inovação institucional em termos de indicadores de eficiência policial. Os autores propõem a superação do paradigma vigente, o da contagem de crimes ou da “gestão por resultados”, modelo quantitativo de avaliação de desempenho, através de sua complementação por uma nova tipologia como parâmetro qualitativo de monitoramento das organizações do que nomeiam “sistema de Defesa Social”, combinando indicadores de resultados, de processo e de efetividade. Uma tipologia que permita sociedade observar e intervir na melhoria do desempenho da segurança pública no provimento de proteções aos cidadãos, no tripé protetivo: “ao corpo e à propriedade, à confiança na ordem e na capacidade do Estado de mantê-la, e à identidade no mundo” (BAUMAN, 2008, p.163).

De acordo com os autores, a partir de 2003 houve um novo movimento, o programa “Choque de Gestão”, que pautou a ênfase em números na segurança pública do estado e criou a Secretaria de Defesa Social (SEDS). O governo do estado iniciou um processo de discussão sobre indicadores e metas pactuadas com todos os órgãos da segurança pública, e que dizem respeito às reduções: da taxa de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos por 100 mil habitantes; do número de homicídios relacionados com o tráfico e do uso de drogas; da taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes; e da taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Metas adicionais foram estabelecidas por cada organização, como a PM, em torno da apreensão de armas de fogo e da redução da reincidência (local/endereço) de registros de ocorrências de “perturbação do sossego”.

Esse modelo funcionou bem até 2010, quando começou a gerar insuficiências na coleta de dados, na interpretação do fenômeno criminal e na publicização do conhecimento. Para os autores, ele deveria ser complementado por indicadores de processo/performance e efetividade de maneira relativamente autônoma ao número de ocorrência de delitos, de maneira a auferir critérios mais sensíveis de melhoria de desempenho independentes de oscilações em registros criminais, que dependem de fatores múltiplos, alguns deles que escapam da ação imediata das organizações de segurança pública. Além disso, essa nova abordagem permitiria a participação de outras organizações, externas à segurança pública, e da sociedade civil, em áreas geográficas predefinidas.

O surgimento da proposta estaria associado à duas influências: nacionais, a partir do FBSP na organização de debates sobre uso de indicadores na segurança pública, nos anos de 2007 e 2009, em Belo Horizonte/MG e em Vitória/ES, e da produção da SENASP sobre o tema; e internacionais, com uso de referências aos modelos de evolução do modo de policiamento norte-americano, desde o “policiamento orientado para resolução de problemas”, o “policiamento comunitário”, o “policiamento baseado em estatísticas decorrentes do georreferenciamento de eventos criminais” (COMPSTAT/NY) ou “polícia de resultados”, em Minas Gerais, a “abordagem das janelas quebradas”, popularizada como “tolerância zero”, o “policiamento por pontos quentes”, o “policiamento por alavancas”, entre outros.

A pretensão dos autores é se apoiar nessas referências para fundamentar uma maior participação social no monitoramento – vinculada, segundo os autores, ao “policiamento por alavancas”. Nesse quesito, a realidade de

Minas Gerais estaria defasada diante das dificuldades da sociedade civil junto ao Conselho de Defesa Social e da insuficiência dos indicadores utilizados no Colegiado de Integração da Defesa Social. O artigo sugere, por exemplo, a adoção de dois grupos ou fontes de indicadores de *processos*: um primeiro, ligado à percepção da sociedade sobre a segurança pública (Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social e Índice de Satisfação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social); e um segundo, baseado nas percepções dos próprios agentes da segurança pública (Avaliação da Política de Integração e Resolutividade da Atividade Correccional). Há sugestão, ainda, de indicadores de resultados e de efetividade, discriminando atribuições organizacionais, público-alvo e forma de coleta e divulgação de dados.

Em suma, no conjunto, o objetivo é uma reorganização que permita utilização de um novo sistema de monitoramento através de indicadores qualitativos que permita conciliar a “prevenção do crime” e a “administração do crime”, com maior sistematicidade da participação social, com a ativação do Conselho de Defesa Social e novas percepções no interior do Colegiado de Integração.

O exemplo de Minas Gerais é pertinente como fulcro de análises das virtudes e insuficiências, tendo em vista que é uma das unidades da federação - junto com Ceará, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro -, com maior nível de experimentação na segurança pública, inclusive em nível municipal/local, e de onde se expandem modelos que são disseminados a outras unidades da federação. Como veremos posteriormente, na análise das teses e dissertações, as experiências suscitam um debate crítico também pertinente.

Um outro subtema central em artigos sobre formulação e gestão da segurança pública foi a inclusão dos municípios no rol de atribuições de políticas de prevenção ao crime e à violência. Em 2016, um dossiê especial abordou o tema, incluindo discussões acerca: do paradigma multilateral da prevenção da violência (CARBONARI et al, 2016; RISSO, 2016); da institucionalização de Guardas Municipais, sua potencialidade para um policiamento cidadão e comunitário, assim como os problemas da concorrência ou sobreposição de mandatos policiais e do espelhamento em modos de agir das Polícias Militares, o isomorfismo institucional, expresso, entre outras dimensões, na demanda por armamento (OLIVEIRA JR; ALENCAR, 2016; KOPPITKE, 2016; BARROSO; MARTINS, 2016); da formação de Observatório de Segurança Pública como mecanismo de gestão (LOECK et al, 2016); e dos critérios e formas de financiamento dos municípios em ações de segurança pública (PERES et al, 2016; ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

A expansão do papel dos municípios, entre controvérsias a respeito de financiamento, modos de institucionalização, das concepções de prevenção vis a vis repressão, e a elaboração de um Estatuto para Guardas Municipais foram também objeto de consideração em outros números (CORRALO; KEMMERICH, 2016; SILVA, 2019).

A expansão desse fenômeno e dessa área de estudos foi promovida no interior de um movimento mais amplo de inovação institucional advindo da ideia de segurança humana (FRIEDE, 2021) e segurança cidadã, que tem na participação social e na prevenção alternativas ao policiamento reativo e como forma de ação em causas ou mediações culturais, institucionais e sociais de violências e práticas criminais. Um movimento que se expressou na agenda de direitos humanos a respeito da prevenção à violência contra crianças na América Latina (PINHEIRO; PINHEIRO, 2015; PERES et al, 2015) e que se consolidou nos Planos Nacionais de Segurança Pública, especialmente do PRONASCI (DELGADO, 2022).

Foi em torno dessas agendas que mais se fortaleceu o tripé da segurança cidadã - políticas locais de prevenção, policiamento comunitário e participação social -, através dos quais se dá o contato entre a concepção do gerencialismo e a da segurança pública como direito social. Na seção seguinte dissertaremos sobre artigos que analisaram experiências de segurança cidadã a partir dos três eixos supracitados.

#### **1.1.4. Segurança municipal e ações locais**

A problematização da segurança pública como apenas um “problema de polícia” e sua transformação em questão de política social foi o mote de um conjunto de trabalhos que pautaram novos formatos de atuação do Estado e da sociedade civil que possibilitassem um “novo contrato social” priorizando a “segurança do cidadão” em vez da “segurança do Estado”. Nesse sentido Oliveira et al (2013) sintetiza o acúmulo de discussões da década anterior (2000-2010) que fundamentaram políticas públicas pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais, voltadas sobretudo a violência letal a partir do enfoque preventivo e da esfera municipal (SOARES, 2006; ROLIM, 2007), a exemplo de experiências que se desenvolviam em Diadema/SP e em Belo Horizonte/MG (FREY; CZAJKOWSKI JR, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Entre seus pressupostos está o princípio de que, se a comunidade estiver envolvida no planejamento da política, poderá contribuir não apenas na legitimação das ações estatais, mas na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilie na implementação das ações, exercendo também fiscalização e controle sobre a política (RICARDO; CARUSO, 2007). A criação de fóruns, comitês e conselhos comunitários seria o caminho para a democratização da segurança pública conciliada à qualidade da gestão pública.

Entre as formas de gestão associadas à segurança municipal e ações locais está a polícia comunitária. Com base em Bayley (2007) e em Souza (2005), a polícia comunitária é definida como uma filosofia de estratégia organizacional firmada no aumento do poder de decisão, intervenção e de participação de comunidades organizadas. Os autores se contrapõem, nesse sentido, à polícia comunitária “como uma ferramenta gerencial de gestão de informação, ou mesmo como um conjunto de técnicas operacionais, táticas, a ser aplicado de forma uniforme, a despeito de qualquer contexto” (OLIVEIRA et al, p.17). Ela estaria pautada na nos laços de confiança entre o público e a polícia, priorizando problemas e demandas identificados por comunidades específicas, diminuindo o medo e a insegurança da população.

No entanto, são grandes os problemas e desafios dessa proposta quando analisadas empiricamente, a exemplo de estudo (OLIVEIRA et al, 2007) sobre Conselho de Segurança Pública no sul de Minas Gerais, no qual se destacaram a falta de formação política dos conselheiros; a falta de articulação política entre o Conselho e instituições locais e estaduais; a falta de prioridade da segurança pública no entendimento da administração pública local; e a falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local. O funcionamento do Conselho reforçaria o que outras pesquisas sobre o tema teriam mostrado: o predomínio do caráter consultivo e não deliberativo, limitando a expansão efetiva de um novo paradigma no interior das práticas políticas e administrativas. Por outro lado, experiências como a da elaboração de um plano municipal de segurança pública em Santos/SP à época (PERRENOUD, 2007) demonstrariam as potencialidades da proposta e a necessidade de continuidade de atenção e investimentos.

Chies e Ribeiro (2019), por sua vez, tiveram como campo de estudo 27 municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul (RS) para compreender como a agenda política da segurança municipal se consolidou em áreas afastadas dos eixos de

capitais e regiões metropolitanas. Entre os critérios de análise foram elencados, além de processos de institucionalização, os dados referentes às candidaturas do Poder Executivo com pautas em torno da segurança pública. Os autores concluem que o protagonismo municipal na segurança pública é um movimento sem volta, mesmo que seja repleto de contradições entre o “tradicional-repressivo” e o “preventivo-cidadão” e de possibilidades de avanços e recuos.

Ribeiro e Patrício (2008) também contribuíram para o tema da descentralização de políticas de segurança pública através de estudo sobre o Plano de Prevenção à Violência em Barra Mansa/RJ. A pesquisa abordou a construção de indicadores de monitoramento da política pública que envolveram: integração comunitária, profissionalização da Guarda Municipal, atuação intersetorial da administração pública através de um Gabinete Integrado, entre outros critérios relativos à implementação e alcance de metas de prevenção de violências (violência doméstica e de gênero; juventudes). O intuito das autoras foi tomar o estudo caso como parâmetro para construção de um modelo de institucionalização e monitoramento de política pública capaz de ser replicado em outros municípios.

Também em um sentido metodológico/propositivo, Souza (2012) analisou modelos de comprovado êxito no controle e prevenção de homicídios no Brasil promovidos pelo poder público em parceria com a sociedade civil. O autor seleciona 11 casos<sup>16</sup>, com experiências plurais, não necessariamente ligadas ao paradigma da segurança cidadã, mas com possibilidade de convergência. Nesse sentido, as características de cada realidade são comparadas com base na adoção de ações que mais preponderam, quais sejam: participação da comunidade; critérios de eficiência policial; articulação entre várias agências públicas (e com a sociedade); gestão integrada entre as diferentes esferas de governo; investimentos focalizados; e projetos de prevenção.

No entanto, a ideia de prevenção é articulada de diferentes maneiras, com vieses e consequências muitas vezes contrapostos, embora voltados ao mesmo objetivo de redução da violência. Selecionamos um subgrupo de trabalhos que constituem um painel da diversidade de pontos de vista, a começar de nota técnica que se voltou ao estudo conceitual de espaços urbanos seguros sob diferentes perspectivas, especialmente da prevenção via urbanismo e participação social (LIMA et al, 2014).

Mais focado na fundamentação de políticas de prevenção situacional, Zanetic (2013) e Brunet et al (2021) analisam teorias, muitas vezes com pressupostos compatíveis, acerca das relações entre as dinâmicas sociais, econômicas e urbanas e o comportamento criminoso, principalmente a “teoria da escolha racional”, a “teoria econômica do crime”, a “teoria situacional”, a “abordagem das atividades de rotina”, a “teoria da desorganização social”, a “teoria dos estilos de vida” e a “teoria da anomia”. Brunet et al (2021), em acréscimo, avaliou um modelo empírico sobre a correlação entre os índices de criminalidade e variáveis socioeconômicas desenvolvido em 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). O estudo teria identificado variáveis com alta correlação com o crime que, localizadas espacialmente, possibilitaria aos gestores públicos a elaboração de políticas de prevenção à violência focadas em áreas e grupos sociais específicos, garantindo a eficácia dos resultados.

Uma experiência que mereceu atenção foi o programa de Segurança Pública “Pacto pela vida”, implementado no Estado de Pernambuco desde 2007, e voltado à redução de homicídios. Monteiro et al (2019) avaliou o programa com base no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) relativos ao agenda-setting e à formulação

16 Apucarana (PR), Belo Horizonte (MG), Diadema (SP), Londrina e Foz do Iguaçu (PR), Petrolina (PE), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ); São Paulo (SP), São Leopoldo (RS), São Vicente (SP).

de políticas pública a partir da confluência de fluxos: o dos problemas, o das propostas, o das alternativas e o da política. A implementação do “Pacto pela Vida” surgiu de uma percepção e diagnóstico do problema da violência que levou a contratação de uma empresa de consultoria, a articulação com um empreendedor político ligado ao debate acadêmico e a existência de um corpo técnico que dialogou com a sociedade civil. Estes diferentes fluxos convergiram em condições políticas favoráveis, em uma “janela de oportunidades” que favoreceu o alcance de metas durante o período 2007-2013. A sustentação da confluência destes fluxos, no entanto, ainda se apresenta como um desafio para a continuidade das políticas.

Antunes (2019), por sua vez, analisa o Pacto pela Vida até 2016 sob o ângulo da participação social, desde a formulação das estratégias até sua execução. O autor considerou o funcionamento do Fórum Pernambucano de Segurança, do Plano Estadual de Segurança Pública, das Câmaras Técnicas e do Conselho Gestor. Em diálogo com outras pesquisas sobre o tema em Recife (RATTON, 2014, 2016), e com base em entrevistas realizadas, o autor também problematiza a sustentabilidade política do Programa diante de limites à participação social decorrentes das mudanças de gestão governamental e da necessidade do efetivo enraizamento de uma “cultura política” democrática nas instituições estatais.

Outro tema de ênfase na Revista foi o policiamento comunitário, entendido como modelo de atuação capaz de interferir na redução do uso força pela PM (FERNANDES, 2021) ou ainda tornar-se um meio de efetivação da aproximação com demandas sociais através de tecnologias associadas a comunicação via redes sociais (FERREIRA et al, 2022). Associado ao policiamento comunitário, a despeito da previsão constitucional, estudos apontam como as Guardas Municipais tiverem suas funções alargadas, atuando tanto como guardião dos bens e serviços da cidade, mas também como polícia comunitária, com caráter preventivo, e polícia ostensiva, com caráter repressivo (LACAVA, 2022). Há, nesse sentido, a expectativa de que sejam capazes de realinhar o diálogo entre segurança pública e sociedade no sentido de uma pedagogia da ação policial, de diálogo com as comunidades (OLIVEIRA, 2019).

Em relação ao tema da participação social, registre-se estudo (ESPANHOL; ÂNGELO, 2021) sobre planejamento urbano em interface com a segurança pública, mais especificamente, sobre como a participação popular foi experimentada no processo de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Velha/ES. O estudo oferecer um olhar alternativo ao viés tradicional de repressão e mesmo de prevenção, ao considerar as manifestações de exclusão social, urbana e territorial sob o indicador geral de vulnerabilidade socioambiental. Em torno deste indicador se propõem instrumentos de contenção de danos ou reversão de processos de violência associados ao planejamento de políticas públicas urbanas, ambientais, de turismo, de transporte e de cidadania.

Em um sentido mais convencional de participação social vinculada à segurança pública, Polycarpo (2019) trabalhou a organização das camadas médias da zona sul do Rio de Janeiro em relação à segurança pública. A pesquisa acompanhou reuniões de Conselhos Comunitários de Segurança em Copacabana e Leme e analisou as representações coletivas a respeito da violência urbana e das políticas de segurança. O autor considera que novas oportunidades de redefinição dos dispositivos de segurança teriam emergido em meio ao processo de “desmantelamento” do “modelo de pacificação” das UPPs e à crise de representação na cidade do Rio de Janeiro desde as eleições para a presidência, em 2014, com os reordenamentos políticos após o impeachment de 2016 e as eleições de 2018. Nesse contexto, uma demanda por maior controle social e segurança teria surgido a partir de classes médias e seu sentimento de insegurança, gestando um novo projeto de militarização e securitização da cidade, relacionado ao incentivo a projetos privados ou em parceria com as redes de mercado.

O autor se baseia nas reflexões sobre projetos de “cidade global” permeados pela racionalidade neoliberal e que dariam origem a um novo urbanismo militarizado, atualizando segregações socioespaciais e a figura de um inimigo urbano (GRAHAM, 2010; ROSE; MILLER, 2012; DARDOT; LAVAL, 2014). No caso do Rio de Janeiro, após fracassar em sua vertente social, o projeto de militarização do social das UPPs teria aberto a possibilidade de orientações pela via do mercado (FLEURY, 2012), através de parcerias com a sociedade civil e o terceiro setor em relação com projetos de empreendedorismo e capacitação de jovens das favelas para o mercado de subempregos da cidade.

Haveria uma tendência de privatização de questões públicas através da securitização dos espaços urbanos (HIRATA, 2012) por meio do afastamento dos “indesejáveis” favelados ou dos pobres em geral, identificados como “moradores de rua”, “camelôs”, etc. Os programas de segurança abordados em específico na pesquisa foram o Segurança Presente e Rio Seguro e Vigilante, considerados como vínculos de interesses das classes médias em parceria com o empresariado e sob influência de novos *think tanks* de planejamento<sup>17</sup>. A lógica destes programas repercutiria em um controle cada vez mais ostensivo das polícias, juntamente com a nova guarda municipal, e também uma vigilância cada vez mais técnica, baseada em gestão integrada

O estudo de Zackeski e Gomes (2016) se conecta a estas preocupações, ao abordar como o conceito controverso de “ordem pública” é utilizado nas decretações de prisões preventivas e no âmbito da segurança urbana. Na primeira parte do artigo os autores percorrem o conteúdo normativo sobre o conceito considerando 460 decisões judiciais da Suprema Corte de 1930 a 2013 e dividem núcleos de significado específicos – relações entre criminoso político e criminoso comum (1945-1974) e as justificativas racionalizadoras do aprisionamento cautelar (de 1974 em diante). A resultante desse processo histórico seria a manutenção de significados autoritários ligados à criminalização via seleção de inimigos da ordem estatal.

O novo período democrático inaugurado em 1988 pretendeu inovar e romper com essa continuidade, ao enunciar a segurança pública como direito social. Porém, a análise realizada é cética quanto a efetivação dessa proposta, ao considerar os mecanismos de acesso diferenciado à segurança como bem público diante das formas de segregação e seu incremento através de práticas de policiamento. Nesse ponto, mesmo o policiamento comunitário é criticado como nova panaceia:

A participação comunitária surge como a nova panaceia para o problema da segurança e como alternativa ao modelo repressivo de política nesta área, mas os pressupostos que informam esta alternativa, no mais das vezes, são os mesmos que informam as políticas das quais pretendem diferenciar-se: a pobreza como causa do crime, o grande problema que representam os pequenos delitos ou as incivildades, a incapacidade dos governos democráticos de controlar a delinquência, a segurança como indicador de qualidade de vida, etc.

Com base em Dias Neto (2000), Jacobs (2000), Rosembaum (2002) e Muniz e Proença Jr. (1997), os autores problematizam o confinamento da relação comunitária com as polícias do ponto de vista estrito da contenção da desordem, da repressão e dissuasão do delito. A ideia de ordem contra o risco criminal incutiria um conteúdo normativo propício à reatualização das segregações urbanas e sociais, tendo em vista o controle de espaços e estilos de vida de popula-

<sup>17</sup> São citados o Instituto Liberal, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, o Instituto Millenium e a Casa das Garças – Instituto de Estudos de Política Econômica.

ções “estranhas” e “desordeiras”. Ao final, diante das novas dinâmicas, incutidas na legislação sobre terrorismo e nas formas de iniciativas comunitárias de segurança, os autores se interrogam sobre a tendência a se operar, na prática, a substituição da “segurança cidadã” por uma lógica de administração do das cidades via “razão de Estado” associada à segurança de condomínios artificiais e de classes médias e altas.

Podem ser associados a essa discussão dois estudos sobre o uso de tecnologias de vigilância, videomonitoramento e reconhecimento facial, nas políticas de segurança pública e na persecução penal (CASTRO, 2007; ALMEIDA, 2022). Ambos questionam a legitimidade das tecnologias diante do direito à intimidade e discutem mecanismos de regulação, tendo em vista, por exemplo, falsos positivos e falsos negativos na identificação de indivíduos e os riscos de vieses étnico-raciais nos algoritmos de reconhecimento facial.

Também em sentido crítico a respeito do “achatamento” da percepção dos conflitos sobre desigualdade social através da violência urbana e da segurança pública (MACHADO DA SILVA, 2008), Almendra e Bodê (2012) problematizam a campanha “Paz tem voz” no Paraná, através da qual se midiaticizou e se construiu uma percepção pública sobre violência urbana, acionadora de uma ação coletiva em prol de mais segurança. Com base em uma crítica epistemológica das teorias sociais e engajamentos cívicos que não questionam limites e vieses de estatísticas e ferramentas tecnológicas, os autores compreendem a campanha como um artifício de comunicação midiática relacionada a uma pedagogia político-moral que sustenta as políticas de segurança pública das Unidades Paraná Seguro (UPS). A crítica principal reside na “policialização” das desigualdades e das políticas sociais, via ações de prevenção, que anda ao lado de uma militarização do cotidiano, via políticas de repressão.

Outro estudo que observa criticamente as novas concepções sobre prevenção, ou ao menos lhes apontam limites, é o de Rodrigues (2017) sobre a prática de agentes educadoras infantis em duas ONGs em Florianópolis/SC que têm como objetivos “retirar as crianças das ruas” (da “criminalidade” e da “violência”), e “dar oportunidades” (principalmente, por meio de estratégias educacionais). A análise não se volta propriamente para a efetividade das ações, mas sobre os entendimentos que subjazem às intervenções e que dizem respeito a como os agentes interpretam moralmente o seu papel, o público atendido, o mundo contemporâneo e seus problemas. Nas palavras da autora:

A questão não é saber se realmente os jovens atendidos pelas ONGs estudadas tornar-se-iam criminosos sem a intervenção das entidades, mas sim qual o motivo de se acreditar que intervindo educativamente, especificamente nestes sujeitos, a criminalidade estaria sendo prevenida. Mais claramente, por que intervindo neles (nos jovens e crianças empobrecidos de “comunidades carentes”, assim como em suas famílias) estaria sendo prevenida “a violência”? (RODRIGUES, 2017, p.141)

Esse ponto de vista resultaria em imputar aos próprios sujeitos o problema por alguma espécie de “falta”: de autoridade, de moral, de supervisão, oportunidade... O entendimento dos educadores diria respeito a uma desresponsabilização do Estado e da família e uma consequente transferência de responsabilidades sobre estas crianças para ONGs e projetos sociais. Mais uma vez, convém utilizar das próprias palavras da autora:

[...] cabe assinalar que se os educadores acreditavam que as violências interpessoais e a participação dos jovens e adolescentes na criminalidade e no tráfico de drogas eram

apenas reflexos de “violências maiores”, estruturais ou sistêmicas, as ações no sentido de dirimir “a violência” genérica deveriam estar focadas nas tais “violências maiores”. Mas o que se verificou foi o contrário: as ações propostas pelos educadores para solucionar o problema social das violências eram, na maioria dos casos, focadas no comportamento e nos processos de socialização e subjetivação da criança e do adolescente, assim como em seus modelos familiares. Inculcar nas crianças e adolescentes valores éticos e morais, melhorar a qualidade e o acesso à educação (em suas diversas esferas), retirá-las do “meio social problema”, mostrar outras possibilidades, capacitar profissionalmente, intervir nas famílias, tudo isso pode inegavelmente ter um impacto sobre os padrões de relação interpessoal no seio das comunidades e até mesmo sobre arranjos familiares identificados como “problemáticos”. Mas não atinge o que os próprios educadores afirmam ser o cerne do problema: o abandono do Estado, a não efetividade das políticas públicas, o preconceito, a impunidade, a desigualdade incrustada na sociedade brasileira (RODRIGUES, 2017, p. 142).

A citação acima ilumina uma boa parte do viés das críticas às políticas preventivas de cunho educativo: a estigmatização do público atendido por meio de perspectivas moralizantes a respeito dos limites de modos de vida e padrões de subjetivação ou personalidade em situações de pobreza. Dito de outro modo, o retorno a concepções acerca da influência nefastas do meio social sobre indivíduos ou ainda a busca pela responsabilização da pobreza por sua própria condição de vulnerabilidade, via discurso do protagonismo ou de sua ausência. A esta percepção se somam as críticas presentes em trabalhos anteriores sobre a “policialização” dos problemas sociais e o reforço de padrões de segregação socioespacial e econômica pela via da participação social de classes médias e suas campanhas e programas de prevenção securitários contra aqueles que entendem ser ameaças às suas condições de vida.

Em contraponto, localizamos produções sobre o potencial de políticas de prevenção, especialmente as associadas ao judiciário, à mediação de conflitos e à escola.

Rolim et al (2017), por exemplo, analisa as políticas públicas de “prevenção terciária”<sup>18</sup> e sua capacidade de retirar da vida criminal jovens que já passaram por uma experiência de privação da liberdade como autores de atos infracionais no sistema Socioeducativo do Rio Grande do Sul. Alicerçado em depoimentos de jovens infratores inseridos no Programa de Oportunidades e Direito (POD), o estudo assevera o potencial da experiência, uma vez que ele não repetiria estratégias baseadas em preconceitos e teorias criminológicas que costumam recair em simplificações e esquemas rígidos de disciplina e moralização (afastamento de jovens do contexto urbano para trabalho em áreas rurais; internatos para treinamento profissional; escolas industriais ou campos de treinamento militarizados; a oferta de palestras em escolas para prevenir o consumo de drogas, etc.).

Os autores problematizam estas “saídas” e sua inadequação para trabalhar institucionalmente em realidades complexas, como a brasileira, no qual se associam três fenômenos: a evasão escolar, o recrutamento pelo tráfico de drogas e a produção de identidades criminosas a partir da institucionalização de adolescentes que cometem atos infracionais.

<sup>18</sup> Concepção proveniente da área da Saúde Pública, que distingue três níveis: prevenção primária, secundária e terciária. Prevenção primária diz respeito a políticas públicas de dimensão universal, delineadas a partir de regras a serem observadas por todos. Prevenção secundária, a iniciativas públicas focadas em grupos de risco (cometimento de crimes e vitimização). Prevenção terciária, dirigidas a grupos que já se envolveram com o crime.

Em relação à realidade escolar, o estudo de Santos e Machado (2019) propõem uma “abordagem dialógica” sobre a violência na escola através de estratégias de mediação e pacificação. Essa abordagem partiria da recusa das concepções baseadas na criminalização, na patologização ou que confinam o problema à dimensão micro do *bullying*; três concepções que esqueceriam o contexto geral dos significados dos usos da violência por jovens no interior de uma “cultura da violência” e do individualismo, bem como não articulam potenciais pedagógicos de identificação do problema e mediação. Para além da responsabilização da figura do professor, a proposta visa a formação de redes de relações sociais através de ações coletivas entre a escola e a comunidade em que está inserida, através de mobilizações, campanhas, marchas em bairros, petições a autoridades municipais e estaduais, declarações à imprensa, como forma de equacionamento público de problemas que são abordados sob o ângulo particularizado.

Almeida (2007), por sua vez, consideraram a prevenção da violência via estratégias de acesso ao Direito e proteção local dos direitos humanos em três projetos: 1) Balcão de Direitos, desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro, pela ONG Viva Rio desde 1996 e que se expandiu para outras regiões do país; 2) Escritórios Populares de Mediação, desenvolvido em Salvador (BA) pela ONG Juspopuli desde 2001; 3) Justiça Comunitária, com início em 2000, realizado nas cidades-satélites de Taguatinga e Ceilândia, no DF, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF). Os três projetos são vistos como modelos plurais de experiências que lidam com a resolução de conflitos interpessoais e questões substantivas de justiça na convivência social

Por fim, Santana e Guimarães (2019) enfatizaram a Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma na segurança pública no Pará tendo em vista resultados alcançados por Núcleos de Mediação de Conflitos (NUMEC). As UIPP foram implementadas em 2011 através da readequação de antigas delegacias de polícia com o intuito de enfatizar a mediação extrajudicial de conflitos interpessoais, familiares, de vizinhança e de “baixa ofensividade”. As UIPP contariam com uma equipe multidisciplinar de assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e outros profissionais que trabalham lado a lado com policiais, através de uma metodologia fundada no papel do mediador, servidor público específico treinado para a função.

A extensão das políticas de prevenção, associadas ao acesso à justiça, nos encaminham a um outro universo de preocupações no interior dos artigos da Revista: o das interfaces entre sistema de justiça, política criminal e a segurança pública.

### **1.1.5. Segurança Pública, Direito Penal e Política criminal: entradas e saídas do sistema de justiça**

O último eixo temático selecionado é bastante amplo e aparentemente não ligado à segurança pública como direito social de modo direto. No entanto, convém explorarmos as conexões possíveis, tendo em vista relações de interface entre administração de conflitos via direito penal, o lugar da prisão, os processos de persecução penal e tecnologias associadas, a política de drogas e as demandas sociais por punição e sua institucionalização no caso da violência contra a mulher.

A visão crítica de Kobielski (2019) sobre o protagonismo judicial a partir das demandas populares por punição é um bom ponto de partida para trabalhos sobre a aceitação das prisões como finalidade do sistema de justiça criminal, como é o caso do artigo de Leal (2021), que propõe um debate em um marco teórico alternativo “além do marxismo”.

Em sentido algo similar, porém embasado empiricamente, Zambom (2022) abordou a fundamentação judicial em decisões de progressão de regime, buscando investigar como se dá a utilização do *in dubio pro societate*. A autora analisou 96 agravos em execução penal julgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em dezembro de 2019 e problematiza a ausência de amparo constitucional para a sua aplicação e a utilização do argumento da segurança pública, que estaria muitas vezes em contradição com o “plano ressocializador” da Lei de Execução Penal. O estudo conclui que a aplicação do princípio *in dubio pro societate* se sustenta em critérios extralegais que fundamentam o estado da dúvida quanto ao merecimento para a progressão, ocasionando decisões de manutenção da privação de liberdade no regime mais rigoroso ou exigência de exame criminológico.

No mesmo sentido problematizador e empírico, Silva (2022) investigou como o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) decidiu sobre a internação provisória de adolescentes em conflito com a lei durante a pandemia. O estudo conclui que o TJ/SP, apesar da pandemia, contrariou a legislação e as recomendações sobre o tema, reproduzindo discursos paternalistas, tornando a excepcionalidade da internação em regra, e prejudicando a saúde e a liberdade de adolescentes ao estender o prazo da internação provisória na maioria dos casos.

De outra perspectiva, o da efetividade das políticas públicas, coligimos dois artigos que consideraram o funcionamento dos Conselhos da Comunidade em instituições penais em questões de saúde (ALLGAYER et al, 2022) e a contribuição da Psicologia na inserção de egressos prisionais no mercado de trabalho (MARSON; LIRA, 2021).

Outro núcleo temático foi o dos textos que tiveram como objeto o mercado de drogas, a Política de Drogas e seus impactos na segurança pública.

Martins e Rocha (2021) partem do Decreto-Lei 4.294 de 14 de julho de 1921, que inaugurou o proibicionismo no país, para analisar a trajetória das políticas públicas de drogas no país, considerando ainda as políticas de droga do período militar, o Sisnad e atual lei de droga em vigência, o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Os autores argumentam sobre a dependência do legado estabelecido pelo primeiro decreto proibicionista e de sua lógica de sistema misto (público e privado) de assistência aos dependentes químicos. O estudo conclui que a herança do proibicionismo se concretiza, atualmente, no fortalecimento das instituições da sociedade civil (clínicas particulares e comunidades terapêuticas) que, com o tempo, passaram a ser financiadas pelo governo federal, em detrimento do SUS.

Silva et al (2007) problematizaram os impactos da “nova lei de drogas” (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006) sobre o trabalho policial nos estados do Espírito Santo e Pernambuco. A nova lei dispôs medidas de repressão ao tráfico ilícito de drogas e prevenção ao uso e à reinserção social de usuários e dependentes, com a proposta de corrigir as falhas no sistema legal anterior, trazendo novos conceitos ligado a descriminalização do usuário e maior rigor penal ao traficante. O artigo demonstra as contradições entre o novo dispositivo legal e as lógicas de operação e as percepções policiais.

Dois estudos se concentraram nas dinâmicas de uso, de tráfico e suas repercussões sociais. Na perspectiva da saúde, Souza et al (2019) investigaram a ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil. Já Bonesso (2020) discerniu quatro modelos econômicos de mercados das drogas ilícitas e suas intersecções na região do Triângulo Mineiro/MG: o *político-empresarial*, o *da rota caipira*, o *periférico* e o *cult*. Estes modelos dizem respeito a trajetos, conexões e atores com diferentes pesos políticos, capitais sociais e econômicos

e capacidades de resistência aos mecanismos da justiça criminal. O estudo conclui que, apesar do relativo sucesso governamental das políticas de segurança pública estadual, a administração de controle sobre o tráfico de drogas, crimes violentos e homicídio, recaiu apenas sobre o modelo do tráfico de drogas periférico.

Um último grupo de trabalhos tratou das políticas relacionadas ao lugar da mulher na segurança pública e a sua condição de vítima de violência.

Quatro pesquisas consideraram aspectos mais descritivos de realidades locais ou regionais sobre: audiências de reatuação em Criciúma/SC (SALVARO et al, 2021); violência contra a mulher na Paraíba (ANJOS Jr.; PORCINO, 2021); estupro em Alagoas (NASCIMENTO, 2020); feminicídio (TOLOSA et al, 2020) e violência doméstica (BITAR; FARIAS, 2021) no Pará; correlação entre indicadores socioeconômicos e violência doméstica em Minas Gerais (ALVES, 2021) e violência doméstica e familiar em Rondônia (PROSENEWICS; MADEIRA, 2021). Em geral, os trabalhos enunciam o impacto de medidas como a criação de Centros de Referência de Atendimento à Mulher, “Casas-Abrigo” e a necessidade de melhoria das redes de apoio institucionais.

Com maior pretensão, Campos (2017) considera que a Lei Maria da Penha promoveu uma ruptura paradigmática. Contudo, após dez anos de vigência, estudos apontariam diversos obstáculos para a sua implementação, especialmente relacionados às medidas protetivas de urgência. A ênfase no sistema de justiça e na segurança pública não teriam promovido mudanças suficientes no tratamento jurídico e no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. A autora sugere, então, a necessidade de um “novo giro paradigmático” da lei que diminua a incidência do sistema de justiça e privilegie as políticas de prevenção e de assistência.

Por fim, Tavares dos Santos et al (2012) investigou as dimensões de gênero, mais especificamente a condição da mulher, em instituições de segurança pública. O artigo considera dificuldades no trabalho e assimetrias de poder relacionadas ao gênero, mas aponta, sobretudo, para a emergência da ação coletiva de novos atores que se distanciam do silenciamento histórico ao qual foram submetidos. A forma de ingresso de mulheres na segurança pública, no entanto, também é marcada pela pretensão de uma “nova forma de fazer”, não tão vinculado ao uso da força, mas a atividades alternativas, focadas na prevenção e gestão burocrática e administrativa. Um espaço de inserção potencializador, porém, também demarcam a reatualização das divisões binárias de gênero na segurança pública.

## 1.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição e análise dos artigos da RBSP a respeito da segurança pública como direito social permite algumas pistas de tendências do campo de discussão.

A Revista foi veículo central na discussão sobre a efetividade de políticas públicas de segurança no Brasil, servindo como “vitrine” para a construção de modelos metodológicos de implementação com potencial de replicação em diferentes realidades locais ou regionais. Ela esteve no centro da discussão nacional sobre as mudanças e modulações, progressos e retrocessos, das políticas nacionais, e sua produção espelhou, em grande medida, as variações de expectativas dos atores envolvidos (pesquisadores universitários, pesquisadores policiais, gestores, sociedade civil).

O enfoque nas formas de gestão e nas medidas de eficácia com base em indicadores é preponderante, como demonstrou o acompanhamento, sob diversos ângulos e ao longo do tempo, de políticas públicas de inovação, especialmente as voltadas à redução de homicídios. Em associação a esta perspectiva, a Revista serviu para divulgação dos modos de compreensão dos atores nacionais de um conjunto de teorias, principalmente da criminologia norte-americana, orientadas para a uma ciência social aplicada ao policiamento e à prevenção.

Ao mesmo tempo, percebe-se que o enfoque da gestão e da efetividade de políticas públicas conviveu com contrapontos críticos que reverberam diferentes pressupostos teóricos, mas também o modo de coabitação das modernas teorias e aparato tecnológico em uma sociedade estruturada sob uma rígida desigualdade, e na qual, nos últimos anos, viu se fortalecer novas demandas ordem e punição que reatualizam a segregação socioespacial, econômica e urbana.

Nesse cenário, o paradigma da segurança cidadã encontra desafios para sua efetivação caso seja assumido sob um viés do simples gerencialismo operacional, tecnológico e estatístico, principalmente quando se pretende ancorado em uma suposta neutralidade científica ou ainda no insulamento burocrático.

Por esta razão optamos por considerar as dimensões conceituais e operacionais da segurança cidadã – direitos humanos, participação social e prevenção – no enalço de uma concepção da segurança pública como direito social. Ou seja, uma concepção enraizada no compromisso ético-político de transformação da desigualdade a partir da universalização do direito à segurança e da mobilização reivindicatória de grupos, movimentos e camadas sociais que sofrem os principais processos de vitimização e segregação socioeconômica, racial e de gênero.

Nas próximas seções, daremos continuidade a essa perspectiva através do adensamento das discussões com base em teses e dissertações.

## 2. Segurança pública e direitos sociais

### Levantamento e análise de teses e dissertações (2010-2022)

Subdividimos o total de sessenta e oito (68) teses de doutorado e quarenta três (43) dissertações de mestrado em seis eixos principais e seis eixos secundários/setoriais/conexos à questão da segurança pública como direito social.

#### 2.1. POLÍCIAS: FORMAÇÃO, IDENTIDADE E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

Neste tópico reunimos trabalhos que abordam diferentes dimensões das organizações policiais. A maioria dos trabalhos poderia ser reunida sob a rubrica da segurança cidadã ou mesmo críticos da proposição, mas que concordam com fundamentar a legitimidade da polícia para além da dissuasão (SIRAQUE, 2011; CARVALHO, 2012; PLACHA SÁ, 2013; BARBOSA, 2014; CORRÊA, 2017; BARBOSA, 2019; RIGON, 2021; SANTOS, 2021). Somam-se também um interessante trabalho sobre as interseções entre o tempo da política governamental e eleitoral e as disputas por posições no interior das polícias (AREAS, 2020), além de análises sobre táticas policiais de controle de ações coletivas contestatórias (SANTOS, 2014; FERNANDES, 2020), jurisdição policial (ZANOTTI, 2018) e “determinantes inconscientes” da letalidade policial (KOHARA, 2019).

Um segundo grupo de trabalhos abordou organizações policiais e formas de policiamento não militares: a atuação investigativa da polícia judiciária militar estadual em ocorrência de intervenção policial com resultado de óbito de civil em Salvador (SIMÕES, 2017); as relações entre policiais e segurança privada (ZANETIC, 2010); o policiamento escolar (BOTH, 2011) e guardas municipais (MARTINS, 2018; CICOGNANI JR, 2021).

O principal grupo de trabalhos abordou questões relacionadas às Polícias Militares, como representações sociais sobre temas como punição, repressão, prevenção, desmilitarização, diversidade sexual e de gênero (FREIRE, 2014; FREITAS, 2018; CAPARROZ, 2020; ALMEIDA, 2022); relações entre polícias e discursos da imprensa (SANTOS, 2014); identidade, reconhecimento, desrespeito, luta por direitos, currículo e educação policial (SILVA, 2012; RONDON FILHO, 2013; TEIXEIRA, 2016); (CERQUEIRA, 2011; SANTOS, 2012; ALCÂNTARA, 2017; FERRO, 2018; JACONDINO, 2021; OLIVEIRA, 2021).

Nesse âmbito, destacam-se a análise da inserção de novos saberes de policiamento, como a política de mediação de conflitos (NUNES, 2010; MIRANDA, 2011), vista como forma de administração democrática de conflitos interpessoais



(brigas de família, embriaguez, “desordem”) que constituiriam uma parcela significativa das demandas em delegacias de polícia que, quando não solucionados ou mal solucionados, podem desencadear delitos.

Uma atenção maior à tese de Edson Benedito Rondon Filho (2013) nos permite uma síntese da complexidade teórico-metodológica em um dos principais eixos de preocupação deste tópico: os estudos sobre educação policial. O pesquisador realizou um estudo comparado sobre socialização policial nas PMs do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e do Mato Grosso por meio de entrevistas, grupos focais e observação sistemática. O seu foco incidiu na tensão entre “atos de desrespeito” e “atos de reconhecimento” e seus efeitos sobre representações, identidade e atitudes dos sujeitos investigados.

O estudo buscou averiguar: 1. Como o processo de socialização nas polícias militares se realiza por meio de ritos, ilegalismos e excessivo controle disciplinar com vistas à formação dos sujeitos e que resultam em atos de desrespeito que interferem de maneira negativa na razão prática policial; 2) Como os atos de desrespeito da socialização policial militar atingem as “esferas de reconhecimento (família, direito e Estado)” do agente submetido a esse processo; 3) Como os saberes práticos do cotidiano policial suplantam saberes dos próprios órgãos de formação, deslegitimando professores e instrutores, vistos como não sabedores da “cultura de rua” do policiamento.

Estas questões não são inéditas nos estudos policiais, mas a abordagem teórica do pesquisador as iluminou sob um ângulo diferenciado, integrando dimensões que muitas vezes caminham em separado nas análises sobre formação policial. A tessitura teórica do estudo se baseou em uma articulação complexa entre, de um lado, a “teoria dos ilegalismos policiais” de Fabien Jobard (2011; 2012) e os estudos de Dominique Monjardet (1996; 2012) sobre a socialização policial; e, de outro, a “teoria do homem plural” de Bernard Lahire (2002) e a “teoria do reconhecimento” de Axel Honneth (2009).

Através de Jobard (2011; 2012), o autor revisita criticamente algumas das referências clássicas sobre teoria da polícia a partir do ponto fulcral do “ilegalismo legal”, que autoriza a polícia a cometer atos em desacordo com a lei<sup>19</sup>. Ao contrário de Brodeur, para quem o ilegalismo legal seria imanente à atividade policial e autorizado legalmente, Jobard ressalta que o “ilegalismo legal” não se confundiria simplesmente com a discricionariedade policial. Ele não seria autorizado legalmente, mas escaparia de sanções por modalidades de policiamento que variam segundo circunstâncias e espaços sociais. O direito, nesse sentido, não é um bem universal, mas é socialmente exclusivo a certa “geografia social”. Dito de outro modo, a polícia substituiria o direito através de atos individualizados que não têm risco de ser contraditado por normas gerais.

O fundamento dessa abordagem decisionista do direito na ação policial é buscada nas reflexões de Schmitt (1934) sobre a exceção como princípio da soberania e da política. Frente à decisão soberana não caberia recurso, pois é tomada em circunstâncias excepcionais, quando a lei ordinária é suspensa. Desse modo, a discricionariedade da polícia é o exercício do poder soberano que, em determinados espaços sociais, acaba por privar o acesso à justiça ou ao direito como norma geral de convivência. Nas palavras de Rondon Filho (2013, p.71-73):

Em grande parte da sociedade a polícia é submissa ao direito ordinário, mas em algumas frações particulares ela é emancipada. Não se trata de fazer da polícia o vetor da

19 O “ilegalismo legal” são atos praticados em desacordo com a lei comum para o respeito mais geral que a própria lei contempla, como no caso em que a polícia transita em sentido contrário ao estabelecido pela via para captura de um criminoso ou quando intercepta comunicações através de dispositivos tecnológicos.

nova ordem mundial marcada pela “exceção permanente” ou transportar a sociedade para uma nova biopolítica, onde o poder soberano triunfa sobre a vida nua, em resumo a algumas leituras de Schmitt. O desafio é construir uma teoria da polícia ancorada dentro da sociologia de suas práticas [...] Jobard (2012) alerta que a relação raça / polícia não deve ter a priori uma dimensão racial do inimigo simplificando o problema e sufocando a dimensão heurística.

Nesse sentido, existiriam espaços sociais onde a violência policial ilegítima é aceita, mas sempre sob condições dependentes da realização de quatro vértices: 1) a pureza penal, ligada à credibilidade da vítima, sobretudo se ela nunca foi acusada em processo penal; 2) o tamanho da infração, ou seja, sua capacidade de comoção pública.; 3) a certificação material ou testemunhal (se as testemunhas também têm credibilidade); 4) as circunstâncias da infração serem convincentes sobre a ação policial em excesso fora de condições de legítima defesa. Da coordenação destes quatro vértices surge a probabilidade do exercício da violência policial ilegítima onde há menos possibilidade de conhecimento dos tribunais: as “periferias” e áreas marginalizadas, concentrando pessoas estigmatizadas, dificultariam a localização de testemunhas “confiáveis” e a denúncia pública da violência ilegítima.

Em decorrência, a polícia não estaria situada dentro da ordem da simples civilidade, mas na fundação de nossa sociedade política, uma vez que, sob a ótica schmittiana, o exercício de soberania em situações excepcionais é expressão da política através da distinção amigo/inimigo. A polícia agiria na defesa de acordos morais e costumes dominantes no controle de indisciplina sobre quem é considerado “estranho” a um certo ideal de comunidade política. Essa soberania, no entanto, não seria absoluta, mas limitada pela antecipação dos efeitos da ação e sua (in)visibilidade na percepção de colegas, juízes e opinião pública, donde advém a importância da “história que eles serão capazes de produzir após a intervenção” (RONDON FILHO, 2013, p. 71).

Sendo assim, a noção de Bittner (2001) da discricionariedade policial “mecanismo de distribuição de recursos não negociáveis empregados de acordo com o entendimento intuitivo de exigências políticas” (RONDON FILHO, 2013, p. 74) - é acionada a partir da ótica da manutenção da “ordem pública” como operacionalização da política pela polícia, orientada, em geral, para o controle das margens da ordem social e do processo civilizatório. Entretanto, para evitar generalizações, Rondon Filho entende que a decisão entre agir conforme as normas ou de acordo com “ilegalismos policiais” é dependente das disposições que os policiais incorporam ao longo de suas socializações e que são acionadas de acordo com contextos de ação. Por essa razão, o autor recorre à perspectiva da socialização a partir da “teoria do homem plural” de Bernard Lahire (2002) e de Dominique Monjardet (1996; 2012).

De Lahire (2002), a tese incorpora a ideia de um sujeito plural, que compartilha *habitus*/disposições de diferentes espaços em sua trajetória (família, escola, grupo profissional, campos); *habitus*/disposições não plenamente alinhados ou coerentes e que se tensionam e muitas vezes conduzem a crises, à medida em que os indivíduos transitam e entram em conflitos decorrentes de deslocamentos migratórios, decadência social/financeira, de incompatibilidade entre concepções e novas situações sociais, etc. Em conjunção com os estudos de Dominique Monjardet (1996; 2012), essa perspectiva resulta que o trabalho policial “é mais tempo ditado pelas atitudes pessoais pré-existentes que pela experiência profissional e sua socialização na organização não ocorre, em geral, como uma evolução linear onde o sujeito seja cada vez mais policial” (RONDON FILHO, 2013, pp.94-95).

A socialização policial emerge, então, como problemática principal, sob o ângulo da tensão entre “atos de reconhecimento” e “atos de desrespeito”. Essa perspectiva permitiu ao pesquisador interrogar como os sujeitos policiais adaptam os esquemas de percepção e disposições anteriores e posteriores à entrada nas organizações policiais, bem como conciliam identidade policial, grupos de referência (família, colegas de farda...), a dimensão dos direitos policiais e do serviço do Estado.

A socialização secundária na organização policial é, então, analisada de acordo com um modelo sequencial, em que todas estas dimensões elencadas se interrelacionam: 1) as motivações e valores antes do ingresso na organização; 2) o início e fim da formação inicial; 3) titularização (ritual de passagem em cerimônia militar onde os novos recrutas e oficiais são apresentados à sociedade); 4) banalização (quando os saberes e disposições produzidos na formação são confrontados com a prática cotidiana); e 5) cristalização (a criação de uma cultura comum, fundada na honra militar - valores do sacrifício e da bravura – que sustentam os princípios da hierarquia e da disciplina).

Neste ponto, a tese também recorre à produção brasileira sobre educação e socialização policial (PONCIONI, 2005; ALBUQUERQUE; MACHADO, 2001; SANSONE, 2002; TAVARES DOS SANTOS, 2009). Contribuições que dialogam com as premissas acerca da crítica às formas tradicionais de educação policial e da não-linearidade da socialização policial. Elas se relacionam com o conjunto de sugestões reunidas a partir das entrevistas com policiais no sentido da alteração das situações vistas como desrespeitosas:

1. A fundação de uma “nova escola de polícia”, uma “escola nacional”, com maior carga horária destinada a estágios, diminuição de carga militarista e profissionalização da área de ensino;
2. Nesse novo formato, criação de zonas de debates em relação de confiança e igualdade sob a direção de tutores responsáveis pelo acompanhamento de estágios dos novos recrutas e oficiais, mediando, assim, o confronto entre os saberes aprendidos nas escolas de formação e a prática policial;
3. Diminuição da politização das relações intraorganizacionais através da aprovação de uma Lei Orgânica Nacional regulamentando funcionamento das organizações; previsão e direitos, garantias, prerrogativas; e bases da carreira e ascensão funcional;
4. Uma política de visibilidade e articulação da ação policial, especialmente de proximidade, através de incentivo à comunicação e participação junto à sociedade, atuando também na dimensão do “duplo conhecimento/compreensão” visando combater o machismo, o preconceito, a discriminação e o racismo;
5. Abertura e controle da polícia por órgãos externos.

Estas sugestões configuram um possível horizonte de ação estratégica, demonstrando o potencial de interrelação entre universidades e organizações policiais, entre pesquisadores acadêmicos e policiais-pesquisadores, na interseção entre o projeto de Ciências Policiais, a criação de novas modalidades de ensino (como os bacharelados em segurança pública) e a reforma democrática das polícias.

## 2.2. A PARTICIPAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Este eixo inclui teses que, na esteira dos trabalhos de Thais Pavez et al (2009) e Vera Andrade (2013), analisaram as coalizões políticas e a interação de movimentos sociais em agendas na segurança pública a partir de Conferências e Conselhos Nacionais.

É o caso da tese de Robson Sávio Reis Souza (2015), que elabora a história mais ampla de coalizões que disputam a direção as políticas nacionais desde 1995, quando se iniciaram alterações mais concretas na polícia nacional de segurança pública, provenientes do acúmulo de críticas e propostas de militantes em direitos humanos, pesquisadores e policiais reformadores desde os anos 1970. O objetivo do trabalho foi analisar estas mudanças, que compreendem os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, tomando como objeto as crenças, as ideias e os valores das coalizões dos atores que disputaram as agendas pública e governamental na segurança pública e sua tradução em novas institucionalidades e práticas.

A sua hipótese é de que a mudança na política ou num dado subsistema de política pública é fruto da competição entre coalizões (redes políticas e fóruns profissionais). O autor se baseia no Referencial de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), modelo teórico que “permite a identificação de coalizões que se agrupam a partir de determinadas ideias, organizados em subsistemas políticos, com o objetivo de alterar determinada política setorial” (p. 114). Segundo este modelo, para avaliar as alterações mais significativas na política de segurança pública, faz-se necessário a verificação e a análise de: (1) empreendedores de políticas, indivíduos que procuram agir de forma que o governo faça ou deixe de fazer algo numa determinada política, e (2) dos sistemas de crenças que subsidiaram a formação de coalizões. Com isto ocorreria a criação e manutenção de um monopólio de política, para que o sistema político se mantenha estável em torno de algumas questões.

As disputas entre os grupos de pressão interessados no comando da política nacional de segurança pública são, então, descritas a partir do governo FHC, com a emergência gradual do “paradigma da segurança cidadã”. Novas noções e fenômenos começam a ganhar forma, como as políticas de prevenção à criminalidade, o policiamento comunitário, a ênfase na especialização técnica dos operadores da segurança, a entrada de novos atores (pesquisadores e movimentos sociais) como interlocutores políticos, o uso de medidas alternativas à prisão e a participação dos municípios na segurança pública.

Esse conjunto de inovações ocorreu de modo gradual, na passagem de um núcleo de crenças baseadas no binômio “lei e ordem” para um núcleo centrado na promoção, garantia e efetividade dos direitos humanos como princípio da segurança pública. Esta passagem tem como marcos antecipatórios o Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, mas é expressa especialmente no Plano Nacional de Segurança Pública de 2000. No governo Lula, por sua vez, estas crenças se consolidam em torno dos esforços de empreendedores da política através da criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, posteriormente, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), pautados nos princípios da integração interinstitucional, interagencial, intersetorial e modelos de atuação territorial, preventivo e participativo. Embora não haja uma ruptura entre os dois períodos, as coalizões do governo Lula enfatizaram especialmente a importância da gestão federal da segurança pública e na capacitação, na formação e controle das atividades policiais, assim como em produção de diagnósticos e avaliação de políticas.

Em grande parte, o trabalho se dedica a mapear as redes e coalizões que interligam empreendedores políticos e atores da segurança pública. Ganham destaque as instâncias profissionais internas às polícias (Associações, Federações, Conselhos, Ligas) grupos de pesquisa, movimentos sociais, agências governamentais, como a SENASP, e fóruns conectores entre estes universos, a exemplo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, interligados em processos políticos nas Conferências Nacionais de Segurança Pública e Projetos de Emenda Constitucional. As alianças e rivalidades entre tais instâncias correspondem ao jogo definidor das mudanças.

Como exemplo, o autor aponta as diferentes nuances de concepções, entre uma mudança discursiva de um modelo de segurança pública militarizado para um modelo civil, no governo FHC, às tentativas de mudança de um modelo de segurança pública civil para o modelo de segurança pública cidadã. Embora tais noções merecessem maior discussão, o trabalho é meritório no mapeamento do peso relativo dos setores em questão, em especial da interseção entre “Academia”, movimentos sociais e atores da segurança pública, com destaque para a influência de centros, núcleos e laboratórios de pesquisa cujas principais lideranças se constituem como apoiadores e empreendedores no âmbito político<sup>20</sup>. Em síntese, o autor nos oferece uma competente recuperação de um longo debate e também ferramentas para nos posicionarmos frente aos próximos movimentos das disputas entre coalizões reformistas e coalizões conservadoras no tabuleiro da segurança pública brasileira.

A tese de Fernando Luís Coelho Antunes (2017), por sua vez, analisou a participação de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil na 1ª Conseg, no Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), no período de 2009 a 2016. Mesmo que com problemas de efetividade e autonomia, estes conselhos serviram de espaços para movimentos sociais problematizarem as distorções dos processos de criminalização e da violência institucional do Estado, contribuindo, segundo a autora, para democratizar e redimensionar a segurança pública com base na proteção de direitos e em sintonia com demandas de grupos vulneráveis

As conclusões da pesquisa incidem sobre a relevância dos movimentos sociais e dos grupos da sociedade civil na agenda de contenção do controle penal, amparada por pesquisas, dados e produção de conhecimento no campo da criminologia e da segurança, com ênfase na denúncia do excessivo número de presos provisórios, das disfunções decorrentes da criminalização proibicionista das drogas e dos elevados índices de homicídios de jovens negros. Contudo, A esses grupos não influenciariam estruturalmente as políticas de segurança e o sistema de justiça criminal no país, fragilizando “a suposta democracia participativa desses espaços”, requerendo, então, o aprimoramento institucional dos dois Conselhos nacionais, das experiências participativas e da democratização das políticas públicas relacionadas.

Contrariando constatação de Saporì (2010) sobre o acolhimento majoritário de demandas de sindicatos e de profissionais da segurança pública na 1ª Conseg, a autora enfatiza o peso do protagonismo de movimentos sociais articulados em torno da pauta racial e da juventude negra, do grupo LGBTTT, de movimentos de direitos humanos, e de entidades da sociedade civil, como o Vivo Rio, a Pastoral Carcerária, a Rede Desarma e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. No interior desta rede, haveria a emergência não propriamente de uma “esquerda punitiva”, mas de uma “esquerda propositiva”. Nas palavras da autora:

20 Para um olhar do mesmo processo do ângulo das intersecções entre as agendas políticas e as agendas de estudo de associações, centros, núcleos e laboratórios de pesquisa nas ciências sociais, cf. VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. Tese de Doutorado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2014.

Considerando as organizações e movimentos que reivindicam direitos e disputam a hegemonia nas políticas públicas, no universo empírico da pesquisa, para além da ‘esquerda punitiva’ temos uma ‘esquerda propositiva’, no movimento negro, nos grupos LGBTTT, na questão de gênero, na defesa dos indígenas, da população em situação de rua e na problematização das relações entre mídia e violência, entre outras pautas. Trata-se de grupos de resistência e enfrentamento, cujas intervenções identificadas na pesquisa foram mais de denúncia e de tentativa de contenção do poder punitivo e da violência institucional do Estado, do que de demandas de recrudescimento do poder punitivo. (p.272).

Assim, para o fortalecimento das relações entre criminologia e movimentos sociais, trata-se de enfatizar, em pesquisas e fóruns, a identificação, na agenda política dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil, dos temas que convergem para a contenção do poder punitivo e que contestam a seletividade e a distribuição desigual da criminalidade e do status de criminoso. Apesar de poucas vezes mencionar a noção de “segurança cidadã”, o trabalho se relaciona à concepção da segurança pública direito social a ser reivindicado no sentido da proteção aos mais vulneráveis.

Azor Lopes Silva Júnior (2014), por sua vez, também analisa a 1ª Conseg e as deliberações do CONASP, mas como forma de problematizar as soluções propostas. A tese descarta as alternativas da desmilitarização, da unificação e da municipalização, e propõe o “ciclo completo de polícia” como medida corretiva essencial para reduzir o nível de ineficácia do aparato estatal. No ponto de vista de Silva Jr., a divisão entre uma polícia militar, responsável pela ação ostensiva com expectativa de resultados preventivos, e uma polícia civil, encarregada da investigação criminal, “conspiram para o insucesso recíproco, comprometendo a eficiência do todo enquanto sistema” (SILVA JR., 2014, p. 218). O ciclo completo de polícia, adotado em toda a América Latina, Estados Unidos da América e Europa, permitiria que polícias pudessem realizar todas estas funções de prevenção, repressão e investigação, sem que isso signifique a unificação de todas as polícias, nem a descaracterização das polícias militarizadas, que poderiam conviver e interagir com polícias civis. A inexistência de um ciclo completo de polícia levaria a embates institucionais e à falência gerencial de projetos de policiamento comunitário.

Nesse sentido, o autor critica a 1ª Conseg e o CONASP por não tomarem o tema como prioridade: “os discursos se limitaram a corroborar a morbidez do aparato e, sem uma dose de pragmatismo [...] no Conselho Nacional semelhante fenômeno vem se reproduzindo pela falta de uma pauta e pelo descaso do Ministério da Justiça nos governos Lula e Dilma” (SILVA JR., 2014, p. 219). O governo federal estaria se esquivando de seu poder de articulação no legislativo e de entes federados, omitindo-se na regulamentação de norma constitucional, deixando o PRONASCI em segundo plano e tornando o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) um instrumento do clientelismo político. Segundo o autor essa “esquiva” se reproduziria na forma de um

[...] aparente e perverso incentivo à municipalização do setor. Essa estratégia vem mascarada por políticas públicas, que se restringem a repasses gotejados de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos municípios, induzindo-os a que assumam a corresponsabilidade pela segurança pública, criando Guardas Municipais e alargando seu mandato para além do que a Constituição Federal admite, em ações típicas de polícia. Os municípios, mesmo sendo os entes da federação com a menor distribuição das receitas tributária, carentes de um aparelho policial que dê conta das demandas sociais, acabam por serem lançados ou atraídos ao sistema: uma revisão da Odisseia de Ho-

mero. Daí a expansão das Guardas Municipais pelo país, trazendo uma legião de novos agentes mal remunerados – ainda sim impactando os cofres municipais – ao mesmo sistema que se mostra pouco eficiente (SILVA Jr., 2014, p. 220).

Diferentemente da saúde e da educação, essa direção manteria a União como expectadora e não como agente articulador de políticas públicas, em um federalismo de cooperação<sup>21</sup>.

Em suma, espelhando em parte uma agenda própria de setores policiais organizados, a tese de Silva Jr. propõe uma revisão da hermenêutica jurídica que fundamenta a divisão entre polícias militares e civis como responsáveis por fases diferentes de um mesmo ciclo de policiamento. Com esta modificação, seriam abertos caminhos para desonerar e potencializar as atividades das diversas organizações policiais, inclusive no sentido de melhor contemplar os canais de comunicação e participação social, mecanismos de *accountability* da segurança pública como direito social.

Além dos estudos sobre articulações e participação sobre segurança pública em âmbito federal, nosso levantamento bibliográfico agregou estudos sobre a realidade, o atendimento e as mobilizações de sujeitos em situação de vulnerabilidade ou vítimas de violências. Uma tese que oferece uma abordagem mais ampla sobre o lugar da vítima no discurso sociológico e político é *Vítimas da violência: ressonâncias sociais da criminalidade no Brasil* (2014), de Clodomir Cordeiro de Matos Júnior. O autor se voltou às vítimas de violência armada, especialmente policial, decorrentes dos *Crimes de Maio de 2006*<sup>22</sup>, *retratando e analisando as trajetórias, experiências e discursos de familiares das vítimas, mais especificamente, do coletivo Mães de Maio*. A tese contribui especialmente na análise, de um lado, da interseção entre os movimentos sociais de vítimas de violência, seu repertório político e a judicialização dos conflitos e, de outro, na discussão sobre o lugar da vítima nos estudos sobre criminalidade, violência e na teoria social.

Entre os estudos coligidos, há uma grande diversidade: pesquisas homicídios policiais no Brasil e desaparecimento forçado no México (LIMA, 2021) e sobre políticas de imigração e a situação de imigrantes como “sujeitos de risco” no Brasil e na Espanha (WERMUTH, 2014); estudos sobre violência contra a mulher, desde explicações socioeconômicas (SILVA, 2019) às redes sociais e jurídicas de proteção, denúncia e atendimento (OLIVEIRA, 2018; CARNEIRO, 2020); e pesquisa sobre violência sexual contra crianças e adolescentes, no sentido de prevenção intersetorial de fatores sociais e contextuais (SAID, 2021). Em linhas gerais, há uma convergência de estudos sobre grupos “minorizados” na política.

É o caso da tese de Bruno de Rezende Avelar (2014), que abordou a agenda dos direitos humanos LGBT e a proposição de políticas públicas de segurança. Vale a pena considerar, de início, as próprias palavras do autor sobre o que compreende como “direito à segurança”:

Quando se fala em segurança hoje o termo aparece muito vinculado à violência, agressão, conflito etc., e pouco se fala desse campo como um direito e uma dimensão mais pessoal, vinculada à proteção em diferentes situações existenciais [...] o significado de segurança abrange mais do que o sentido da proteção física imediata e alcança o significado de guarda, de direitos garantidos, presumindo que tudo que tira uma pessoa ou um grupo das

21 A tese foi escrita antes da criação do SUSP, razão pela qual seria interessante interrogar se o diagnóstico do autor permanece exatamente o mesmo.

22 Em 2006, policiais e grupos de extermínio reagiram a um ataque do crime organizado matando 505 pessoas em duas semanas no Estado de São Paulo.

incertezas e vulnerabilidades e que a deixa em situação de conforto e bem-estar também é segurança [...] um sentido de segurança como proteção existencial e garantia de direitos individuais, mas não do ponto de vista do conflito e sim de um grupo que precisa conquistar um reconhecimento e assegurar marcos jurídicos novos (AVELAR, 2014, p. 88).

Já em relação à agenda LGBT propriamente dita, Avelar discorre sobre os processos participativos e discussões mais amplas, em nível federal, nos Seminários Nacionais de Segurança Pública para LGBT na formação da Rede Nacional de Operadores de Segurança Pública LGBT (Renosp). Através da análise de Planos Nacionais de Direitos Humanos e de Segurança Pública, a autora localiza quatro dezenas de propostas, com reivindicações para o combate à violência lgbtfóbica e mapeamento dessas realidades de violência através da construção de banco de dados nacional; a criação de planos de combate à violência contra LGBT; a criminalização da lgbtfobia; políticas públicas de formação policial e o cuidado mais específico de combate a travestifobia. Apesar disto, o movimento teria dificuldade em fazer aprovar inovações legislativas que concretizem ou aperfeiçoem a criminalização da homofobia.

A partir desse cenário, o autor mapeia as experiências e ações de políticas de segurança pública para LGBT no país, em diferentes níveis de abrangência (federal, estadual e municipal), com foco nos eixos de Prevenção, Enfrentamento e Ampliação de Direitos, e nos requisitos de construção de políticas públicas viáveis e sustentáveis. Esse extenso mapeamento leva o autor a concluir que:

Ao analisar as diversas políticas governamentais que tratam da segurança pública para o segmento LGBT no Brasil, vejo que nenhuma delas contempla os seis requisitos propostos nesta tese como elementos necessários para compor uma política pública [...] Pode uma política pública fazer um percurso operacional eficaz se não houver um diagnóstico inicial, planejamento, suporte legal, uma equipe técnica, orçamento e controle social? (p.166).

A maioria das ações mapeadas seriam temporárias e não responderiam de maneira eficaz o combate às lgbtfobias, não tendo a força de uma política de Estado permanente. Apesar do fortalecimento das redes de movimentos sociais e entidades de defesa de direitos LGBT, bem como a inscrição das preocupações no campo das ações de segurança pública, em ações as mais diversas, o autor conclui, repetindo as palavras de Walderes Brito em “A (in)segurança pública que o Estado brasileiro oferece à população LGBT: mapeamento crítico preliminar de políticas” (2010): “nunca se fez tanto e o que há é praticamente nada” (p. 172).

Conclusões semelhantes poderiam ser auferidas dos trabalhos, como o de Eduardo Santiago Pereira (2018), que abordou o “racismo estrutural” como limite às políticas públicas de combate à discriminação. No entanto, vale frisar que na última década as preocupações com as questões LGTQIA+ e étnico-racial tornaram-se centrais, tanto em termos de proposição política (a partir da equivalência do crime de homofobia ao crime de racismo), como na agenda acadêmica, considerando a ideia de uma “virada antirracista” (CARVALHO, 2021; SINHORETTO, 2021; RAMOS, 2014; 2015) nos estudos sobre violência e segurança pública, que reorientam ênfases e a própria escrita da história das discussões. Este tema será aprofundado posteriormente, mas ele já sinaliza para limites do momento histórico para a concretização da segurança cidadã.

Nesse sentido, a dissertação de Eduardo Anicésio de Matos (2015) alude a questões pertinentes sobre certo “anacronismo” entre uma proposta de ampliação da cidadania e o que considera momento de acirramento da luta de classes

sob hegemonia neoliberal que o governo de coalizão do PT não conseguiu ultrapassar. Os governos do PT abriram caminhos para a participação democrática, porém, não deteve a política de encarceramento e de genocídio contra jovens, pobres e negros. A segurança cidadã, proposta constituída por mediações para a democratização do Estado brasileiro, coincidiu com a incapacidade de reverter a “contrarreforma”, aberta nos anos 1990, visando à “diminuição do Estado” em suas funções de garantia de direitos sociais. Os governos do PT representaram um parêntese, marcado por ambiguidades, arriscando tornar-se uma forma de “suavizar” os métodos repressivos das políticas de segurança. O novo contexto surgido com as mobilizações de junho de 2013, com ampliação de medidas coercitivas, demonstraria a necessidade de abordar não apenas a herança autoritária na segurança pública, mas sua porosidade aos interesses de classes e grupos em momentos de conflito e mudança.

## 2.3. SEGURANÇA CIDADÃ: POTENCIALIDADES E DIFICULDADES DE REFORMAS INSTITUCIONAIS, PARTICIPATIVAS E PREVENTIVAS

As teses recolhidas na presente seção consideraram a segurança cidadã de diferentes maneiras: 1. Análises conceituais sobre segurança cidadã e continuidade autoritária (SANTOS, 2012) e supostas “prioridades conflitantes” entre direitos humanos e segurança pública (CARRASCO, 2015); 2. Análise histórica e sociológica das políticas estaduais de segurança pública (LEMOS, 2010; LINS, 2020); 3. Estudos sobre implementação de políticas municipais e também em perspectiva comparativa (MAZO, 2017; PAZINATO, 2021; RIVERO, 2021) e 4. Análise empírica dos dilemas do policiamento comunitário em diferentes regiões (PASSOS, 2011; SOUZA, 2011; LOCHE, 2012; SANTOS, 2014; BONESSO, 2015).

Selecionaremos alguns destes trabalhos para uma compreensão de como a operacionalização do conceito de segurança cidadã se realizou e se realiza no Brasil através de experiências consideradas exitosas, mas também em meio a resistências e retrocessos.

### 2.3.1. Experiências descentralizadas e municipais de segurança pública

Luciane Patrício Braga de Moraes (2011), por exemplo, realiza uma etnografia comparada de dois conselhos comunitários, um no Rio de Janeiro, outro em Brasília, para compreender os sentidos atribuídos à participação em um espaço criado pelo Estado, mas que não permaneceria “aprisionado” ao funcionamento prescrito por ele. Ela ressalta que através da circulação da palavra, enunciada oralmente e de modo dramático e performático, os conflitos são dramatizados, formas de reconhecimento e consideração são praticadas, hierarquias e autoridades são reivindicadas. Através da circulação da palavra e sua dramatização, seria produzida uma eficácia simbólica, que tornariam os encontros eficazes no sentido da legitimidade da participação social tornar-se presente na reinvenção das rotinas e práticas do Estado, ainda que os problemas enunciados não sejam prontamente resolvidos.

Thaise Marchiori (2011), no entanto, ao abordar a implantação de políticas públicas municipais e as relações com os Conselhos, conclui que a cidadania e comunidade são “ressignificadas” em um dispositivo racional centrado no controle das condutas dos indivíduos desviantes. Porém, a gestão seria marcada por divergências político-partidárias e o controle “viés policial” e não social de resolução de problemas.

Um contexto regional merece um destaque pela incidência de estudos: as políticas de prevenção à violência em Minas Gerais. As pesquisas elencadas reúnem diferentes aspectos, em geral, relacionadas ao gerenciamento e o incrementalismo, mas também aos limites das experiências.

Letícia Fonseca Paiva Delgado (2021), ao analisar a formação da agenda de política municipal de segurança pública em Juiz de Fora/MG, conclui que os êxitos das iniciativas foram o resultado de uma condição específica: do convencimento de um ator político da área da segurança pública que, ao investir seu capital político e social para alcançar seus objetivos, atuou como “empreendedor de políticas públicas”. Andreza Rafaela Abreu Gomes (2018), por sua vez, ao estudar a implementação do programa de prevenção da violência Fica Vivo! (MG) em duas localidades, percebeu diferentes olhares: o público pesquisado compreendia e legitimaria a atuação dos programas de prevenção à criminalidade nos territórios, apontando mudanças, mas também sugerem que não há uma participação efetiva na construção, execução e avaliação da política de prevenção nos territórios.

Já Débora Silva de Miranda (2015) ressaltou a contribuição das articulações em rede para programas de base local em segurança cidadã. Porém, a pesquisadora observou dificuldades na ação articulada e coordenada com organizações municipais e estaduais, bem como desmotivação e descrença de representantes da comunidade e organizações locais na participação social e articulação com o poder executivo.

No mesmo sentido, Rafael Lara Mazoni Andrade (2019) elenca um conjunto de desafios para políticas descentralizadas em segurança pública, quais sejam: a incorporação, por parte de gestores e equipes de trabalho, de práticas legitimadas em outras experiências, independentemente da eficiência que produzem no local; a adoção de critérios de avaliação “cerimoniais”, como forma de adequação; a busca de suporte para estabilidade e diminuição de conflitos através da dependência de instituições externas, com tendência ao isomorfismo, ou seja, o espelhamento em organizações tidas como bem-sucedidas, a exemplo de secretarias e guardas municipais que têm como referência o padrão de atuação e legitimação das PMs.

Talles Andrade de Souza (2016) acrescenta, ainda, no rol de ausências de condições institucionais, a dependência de atores estratégicos e grupos hegemônicos, em geral vinculados a perspectivas punitivas, que mantêm a mudança de políticas públicas de prevenção dependente de trajetórias, desequilíbrios de poder e coalizões hostis.

Por fim, Marcus Otavio Mariani Nogueira (2011) e Luana Carola dos Santos (2013) questionam o Programa Fica Vivo! não do ponto de vista da diminuição de indicadores quantitativos, mas da produção de controle e normalização através de oficinas que funcionariam como dispositivos de segurança e vigilância.

Os estudos sobre políticas públicas desenvolvidas em Vitória, Espírito Santo, e vinculadas ao PRONASCI, também chegam a conclusões semelhantes. Lopes (2012), e especialmente Ferreira (2015), analisam a formulação de políticas e questionam a fragilidade dos critérios de avaliação de efetividade por indicadores qualitativos. Os programas selecionados utilizam como principal indicador a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que não seria suficiente para demonstrar mudanças na qualidade de vida das comunidades. Embora gestores não contestem a necessidade de avaliações de políticas públicas, os objetivos dos projetos seriam ainda imprecisos, com falhas metodológicas que podem levá-los a resultados contraditórios com os objetivos propostos. A insuficiência de indicadores qualitativos contribuiria para esse cenário, tendo em vista as resistências dos poderes públicos em se submeterem ao julgamento público de suas ações.

Entre as experiências consideradas exitosas estão a implementação de políticas municipais no Rio Grande do Sul. A tese de Pazinato (2021) compara duas experiências, a de Canoas, no Rio Grande do Sul, e a de Medellín, na Colômbia. Ao mesmo tempo, que conjuga a análise de políticas públicas com uma discussão teórica densa, capaz de orientar sobre como a segurança pública e a prevenção da violência um campo de disputas, marcada por hibridismos e por diferentes pressupostos sociológicos, criminológicos e punitivos. Além disso, este é mais um exemplo de estudo que integra de referenciais da criminologia crítica, sociologia da punição, da conflitualidade e da segurança pública, demonstrando que as questões que interrogam o campo de discussões e exige cada vez mais o rompimento de barreiras epistemológicas.

Em relação às políticas públicas implementadas, Pazinato, descreve e analisa toda a engenharia de formulação e gestão envolvendo a criação de “sistemas nacionais e subnacionais de segurança cidadã”, a “governança participativa da segurança municipal” e a “governança integrada da gestão de conhecimento e da informação”. Na comparação entre Canoas e de Medellín, ressalta que os pontos positivos das experiências incidem sobre o papel estratégico que a liderança política do prefeito, de um desenho institucional territorial, integrado e participativo baseado em evidências em torno de mudanças institucionais graduais em favor de políticas com foco no controle, na prevenção e na redução da vitimização letal e dos crimes violentos, proporcionando aumento da sensação de segurança e da confiança da população no Poder Público. Em síntese:

As políticas municipais de segurança pública cidadã de Canoas e Medellín, ademais, estão organizadas em torno de uma unidade de governança integrada que abarca a interação, a colaboração e a articulação com as demais instituições de segurança e força (polícias estaduais e nacionais), com as outras secretarias e órgãos da Administração Pública (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Cultura, Esporte e Lazer, etc), com as agências de persecução e execução criminal (sistema prisional), à luz evidências trazidas por uma instância de gestão do conhecimento aplicado à segurança pública municipal como os Observatórios. Essas ferramentas de gestão do conhecimento e da inovação da segurança pública cidadã direcionam os esforços institucionais e comunitários para atender tanto as dimensões materiais quanto as simbólicas da prática e da reiteração das violências, sobretudo de jovens, periféricos, pobres e negros de 12 a 29 anos, segmento social em que se encontram as maiores vítimas e autores de crimes violentos no Brasil e na Colômbia. A construção de um Plano de Segurança Pública Municipal também se constitui em uma importante lição aprendida com essas experiências municipais. Esse Plano deverá estar em linha com critérios norteadores da segurança pública cidadã, ou seja, ênfase na prevenção das violências e no estímulo a uma governança integrada e participativa baseada em evidências e nas melhores práticas de preservação e defesa da vida humana da região (p.141).

Mais importante para a discussão proposta neste ensaio, para além dos processos de implementação de ações, é a maneira como as experiências foram concebidas por Pazinato como um “modelo híbrido entre os muitos modelos de políticas de segurança em disputa na América Latina e Caribe”, o “modelo democrático-regulatório, do direito à segurança à segurança dos direitos”, que conjugaria, desde as cidades, políticas de segurança pública com foco na repressão qualificada da criminalidade e políticas públicas de segurança com foco na prevenção social e situacional

das violências, e através do o engajamento de atores públicos, privados, sociais e comunitários. É importante, nesse sentido, discernir como Pazinato elabora essa construção teórica.

Em primeiro lugar, como fundamento dos diferentes modelos, está a distinção entre política de segurança pública (controle e repressão qualificada) e política pública de segurança (prevenção social e situacional). Estes dois conceitos estariam na origem de dois modelos fundantes, a partir do qual se originaria um modelo híbrido:

Sintetizando, ao nível local, um debate global de grande complexidade, o qual pode ser traduzido em dois modelos fortes: o primeiro, centrado em iniciativas preponderantemente repressivas e de caráter disciplinador da vida social (modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança) e o segundo, em medidas de prevenção orientadas por políticas públicas de segurança, com assento no controle e na redução dos agenciamentos e fatores de risco intrinsecamente vinculados à produção e difusão das violências, com foco nos segmentos sociais mais diretamente afetados, sejam como autores, sejam como vítimas, à criminalidade violenta e aos territórios mais expostos a vulnerabilidades (modelo democrático-emancipatório de segurança dos direitos). E um modelo híbrido, que poderia ser nominado como democrático-regulatório, ao preconizar a conjugação de políticas públicas de segurança com políticas de segurança pública (p.48).

A decisão de classificar as experiências a partir da hibridez, diz respeito a como, na prática, determinadas medidas repressivas são utilizadas por cumprir um papel preventivo, a exemplo desmantelamento de grupos de extermínio em territórios com altos índices de vitimização letal; ou que medidas “ditas preventivas” podem operar como forma de controle e disciplinamento da vida social, com a criminalização da cultura de rua e o encarceramento massificado do pequeno comércio de drogas a partir do emprego de câmeras de videomonitoramento nas cidades.

A classificação como modelo híbrido resulta justamente da necessidade de análise, caso a caso, das tensões entre diferentes pressupostos sociocriminológicos e punitivos. O modelo tecnocrático-regulatório se basearia em uma cultura punitiva derivada do medo e da insegurança, a exigir medidas de incremento da repressão e do sistema penal, um controle social punitivo institucionalizado orientado à “limpeza e à ordem social” frente a indivíduos e grupos estigmatizados como perigosos. Já o modelo democrático-emancipatório se aproximaria do conceito de “*seguridad humana desde abajo*” (CAÑAS, 2013), uma segurança dos direitos da população, ancorada no controle público da atuação estatal, na ação participativa da sociedade e em ações de política social. Em outras palavras, com esta diferenciação Pazinato intenta assegurar que o princípio da prevenção esteja menos associada ora a políticas de lei e ordem, como a “tolerância zero”, e mais a uma visão ampla sobre causas da violência e garantia de direitos da população mais vulnerável; prevenção situacional restrita e controlada, submetida à prevenção social e a garantia dos direitos sociais, como maneira de enfrentamento à “violência estrutural”.

A perspectiva de Pazinato é interessante como horizonte de pensamento e atuação no campo de disputas pela formulação de políticas, possibilitando mensurar o avanço em determinada direção ou retrocesso. No entanto, quando a pretensão das políticas extrapola o nível de municípios de pequeno ou médio porte, o divórcio entre os dois modelos pode assumir patamares difíceis de contornar. Mesmo em realidades municipais, as experiências demonstram seus limites, como pretendeu demonstrar Samuel Malafaia Rivero em estudo sobre a municipalização da segurança pública em Pelotas-RS (2021):

Alguns discursos até tentam assumir novos ares, empregando novas categorias associadas a um paradigma de segurança cidadã, como integração e prevenção, mas na prática as condicionantes da estrutura social é que muitas vezes acabam prevalecendo, e aquelas categorias resumindo-se a meros slogans e etiquetas com mais efeito moral do que prático na transformação das realidades. No início, quando nos dispusemos a identificar as respostas para como o Município de Pelotas estava elaborando e executando a sua política municipal de segurança, se havia inovação e potencial de permanência em suas propostas, capaz de se estabelecer como uma política de Estado, para além de uma mera política de governo. Apesar de algumas pistas, não tínhamos certeza do que iríamos encontrar. Muitas vezes nos vimos também seduzidos por certos discursos e encantamentos, acreditando que determinadas transformações estruturais poderiam estar efetivamente acontecendo. Contudo, ao avançarmos mais na pesquisa, problematizando discursos e informações que nos chegavam das mais variadas formas, fomos aos poucos descortinando contradições e identificando armadilhas espalhadas por todos os lados. Dessa forma, [...] podemos identificar a prevalência do paradigma de segurança pública, com tênues e pouco efetivos traços de segurança cidadã. (p.123-124).

A atenção ao caso de Medellín, mas sob a perspectiva da construção de políticas urbanas e sociais mais amplas, talvez apresente elementos ou pistas para os limites de experiências brasileiras. Enquanto estas se concentram em uma formatação institucional de aparatos policiais e políticas sociais, sob o horizonte de subordinação a organizações de segurança pública ou, quando mais exitosas, ao prefeito das cidades, a experiência de Medellín foi produzida subordinando as organizações de segurança pública aos intuítos de uma política de reorganização urbana e social abrangente e de viés participativo. A tese de Liliana María Sánchez Mazo (2017) oferece, nesse sentido, uma análise das tensões, contradições e processos de como Medellín foi reorganizada de acordo um projeto de “cidade popular”, de ocupação de espaços públicos segundo o princípio do “direito à cidade”, da dessegregação social e do controle da violência.

Já Rafael da Silva Veríssimo (2012) propõe uma análise de duas diferentes abordagens teóricas de prevenção do crime e da violência a partir do urbanismo: a “determinista”, vinculada com a criação de enclaves fortificados e defensividade espacial, sem comprometimento com a dimensão sócio-cultural, nem com a vida urbana extramuros; e a “humanista”, na qual a segurança não é considerada somente pela inserção de aparatos físicos de proteção, mas pela relação com a confiança dos indivíduos e o comprometimento com a vida comunal.

Em se tratando da reflexão acerca dos potenciais de projetos de segurança pública relacionados à ação coletiva, a tese de Márcio Júlio da Silva Mattos, *Eficácia coletiva e vitimização: singularidades de controle social no Distrito Federal* (2019), deve tornar-se referência do debate teórico e prático sobre teorias da “eficácia coletiva”, centrada nas relações de vizinhança e sua interseção com instituições e serviços estatais, no controle da criminalidade. Seu trabalho faz um balanço desta perspectiva, desde suas origens na Escola de Chicago (Ecologia Humana, de Shaw e McKay), passando por abordagens sistêmicas até neomarxistas sobre o tema, e chegando a refletir sobre a produção acadêmica latino-americana.

A tese de Spaniol (2016) convém ser revisitada nesse momento como exemplificação do investimento analítico a respeito das políticas municipais de segurança pública. O trabalho analisa as experiências de Diadema/SP e Canoas/

RS, e também do Uruguai, considerando as representações dos profissionais envolvidos os dados de criminalidade, a institucionalização de aparatos como Observatórios de Segurança Pública e Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). A sua indagação de partida é por qual razão o consenso sobre a importância do papel dos municípios e das políticas de prevenção à violência no campo da segurança pública convive com a dificuldade de implementação e consolidação das experiências. A sua conclusão principal diz respeito ao modo como o modelo instituído de segurança pública, que concede todo o poder às estruturas corporativas das polícias, concorre para deslegitimar as iniciativas, não havendo um convencimento interno às polícias da positividade das mudanças.

### **2.3.2. Policiamento comunitário, conselhos participativos e prevenção: racionalidades em disputa**

Em sentido próximo, Lúcia Lemos Dias (2010) nos introduz nos meandros da implementação do SUSP pelo governo estadual da Paraíba a partir de 2003. Sua análise incide nos entraves à incorporação dessa nova política, tomando como referência a “prática preventiva” compreendida como um novo modo de fazer e conceber a segurança pública, em diálogo com os direitos humanos. Uma das principais conclusões do estudo é a necessidade de superar as limitações da “teoria liberal tradicional dos direitos humanos e democracia” e da leitura do monopólio estatal da violência como suporte teórico exclusivo para a segurança pública, que deveria ser vinculada ao “campo das teórico das demais políticas públicas (sociais)”. Outra conclusão diz respeito à mudança cultural necessária aos gestores e governos no sentido de abandono da estratégia militar de combate o inimigo interno na prática social de segurança pública.

O destaque da tese é a reconstituição da participação da sociedade civil na segurança pública da Paraíba, entre idas e vindas, desde os anos 1990, através de organizações como o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e a Comissão de Direitos Humanos da Universidade da Paraíba, que criou, junto à Procuradoria da República, do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (CEDDHC), reunindo sociedade civil e representantes de órgãos da justiça e da segurança pública, com a intenção de incentivar a democratização da área através da fiscalização, controle e educação. A educação policial em direitos humanos e no policiamento comunitário foi a grande ênfase a partir de 1997. Alguns dos policiais militares participantes das experiências de educação em direitos humanos acabariam formando o “Movimento Cidadania e Segurança”, de reivindicação por direitos humanos de policiais, melhores condições de trabalho e novos padrões de atuação.

Em 2003, o governo estadual assume o compromisso de integração ao SUSP, com a construção de medidas a partir de um Plano Estadual de Segurança Pública que, não obstante as iniciativas de Seminário Estadual de Segurança Pública e do Fórum Paraibano de Segurança Pública, a sociedade não teria sido envolvida na elaboração do Plano. A incorporação dos eixos do SUSP ao Plano teria garantido aporte de recursos e novos projetos, como iniciativas de policiamento comunitário, no entanto, indica a autora, a polícia continuou valorizando velhas práticas espelhadas no policiamento de combate associados à doutrina da segurança nacional, a exemplo do Grupo de Operações Táticas (GATE).

As experiências de policiamento comunitário se atrelam a tendências crítica ao caráter militarizado da atuação policial, tema de debate na 1ª Conseg, e voltado à interação com a sociedade civil no sentido preventivo. Prevenção, para a autora, diria respeito principalmente a ações relacionadas a políticas sociais, à identificação de grupos com “risco particular à delinquência” e à prática de reinserção social daqueles que cometeram atos delituosos. Acima de

tudo, independente das modalidades de ação a serem decididas na interação entre polícias e sociedade civil, o eixo principal seria a criação de formas de intervenção antes que o fato delituoso aconteça, integrando setores públicos, territorialidade e cotidiano local.

O estudo das experiências, no entanto, demonstraria a falta de clareza conceitual, de apoio institucional, de infraestrutura e de recursos. No que tange à relação sociedade civil e policiais, em uma das experiências houve choque de concepções entre o padrão reivindicatório da cultura política da sociedade civil local e a tendência ao clientelismo ou transferência de responsabilidade pelos problemas enfrentados na localidade aos membros da própria comunidade. A criação de conselhos comunitários de segurança, nesse sentido, é cercada por dilemas e fragilidades, apesar do relativo sucesso na implementação em Campina Grande. O policiamento comunitário, bem como outras formas de policiamento de cunho educativo e social, sofreria resistência dos detentores do poder nas polícias e, dadas as condições de institucionalização, seria vítima de uma realidade de desestímulo, com tendência à retomada de um policiamento de tipo tradicional, apesar do forte ativismo de grupos defensores da prática. Todo esse cenário torna a segurança pública como direito social ainda um desafio político e de mudança cultural.

Conclusões que se assemelham ao estudo de Adilson Bispo dos Santos sobre o Conselho Estadual de Segurança em Alagoas (2014) e ao estudo de Gilvan Gomes Silva (2015) sobre policiamento comunitário no Distrito Federal, para o qual:

As redes constituídas regional e nacionalmente possibilitaram que houvesse condições de implementação da política, todavia, não havia a previsão da mudança estrutural da cadeia hierárquica típica das instituições militares para distribuir o poder de decisão para os policiais militares executivos do policiamento comunitário. Verificou-se que há uma gradação da mudança da percepção do que é policiamento comunitário pelos policiais militares e as poucas ações motivadas para buscar maior legitimidade da ação policial e maior proximidade dos policiais militares com a comunidade policiada foram pontuais, pautando-se por esforços individuais por não haver uma prática institucionalizada de consolidação do Policiamento Comunitário no Distrito Federal na PMDF. O insucesso da implementação da política se deu pela não continuidade da convergência dos fluxos (indicadores de problemas favoráveis, legitimidade da solução e apoio político); pela impossibilidade de monitorar e avaliar a execução da política por não haver metas e indicadores; por não ter sido considerado o *habitus* policial militar que privilegia um capital social do *ethos* guerreiro, que conta com um dispositivo de recompensa pelo reconhecimento policial que orienta suas ações para a produção de indicadores já consolidados como essenciais para a manutenção da segurança pública, próprios do policiamento tradicional (p. 07).

Em se tratando de policiamento comunitário, uma experiência suscita especial interesse, diante do seu impacto político e social controverso: as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), no Rio de Janeiro. Entre as teses coletadas, três<sup>23</sup> trabalham pontos de vista opostos sobre a experiência.

23 Não tivemos acesso ao trabalho de Sérgio Bindilatti, Políticas públicas de segurança e o desenvolvimento econômico frente a implantações das UPPs (2016).

A primeira, *Empreendedorismo criativo e sustentabilidade em favelas pacificadas no Rio de Janeiro* (2016), de Andréia Mello Gouthier de Vilhena, aborda as UPPs como experiência exitosa, que possibilitou integrar as favelas a um processo de revitalização urbana e trazer de volta a segurança pública a moradores de favelas, ampliando o desenvolvimento local através de um ambiente favorável a iniciativas empreendedoras. As UPPs são analisadas da perspectiva do policiamento comunitário, tendo suas raízes no trabalho do Coronel Cerqueira, conciliando a aproximação com a comunidade com um enfoque interdisciplinar (integração de outras políticas de acesso à cidadania, através da UPP-Social) e cooperação com outros níveis federativos.

Já a tese de Mariel Muraro apresenta argumentos opostos. Em *UPP e UPS: um projeto de governamentalidade neoliberal* (2018), são analisadas a instalação das UPPs no Rio de Janeiro, em comparação com o caso das Unidades Paraná Seguro. As UPPs são interpretadas, em primeiro lugar, como um modelo híbrido que tem como referência o policiamento comunitário, a atuação tradicional da polícia militarizada e as formas de intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro. Assim, com base na própria reflexão crítica do Coronel Cerqueira sobre o processo de remilitarização da polícia com a Eco-92, para Muraro, não haveria continuidade entre as UPPs e o policiamento comunitário, mas um corte, uma vez que teriam sido capturadas pela lógica de remilitarização.

O referencial teórico da tese, por sinal, diz respeito à crítica da “cultura do controle” (GARLAND, 2008) que surgiu com ênfase no “ambiente comunitário” como maneira de reduzir a criminalidade (policiamento comunitário, cumprimento da pena na comunidade, prevenção comunitária do crime, justiça comunitária...). Já na década 1980, o policiamento comunitário, como alternativa ao policiamento reativo:

[...] se transformou em uma retórica disseminada e utilizada para nomear qualquer tipo de prática policial, mesmo que não se encontrassem mudanças significativas no padrão de policiamento. Para Garland, chamar a comunidade e o setor privado para articularem estratégias de prevenção é um processo de responsabilização desses novos atores, ou seja, é uma mudança estratégica de ação por parte do Estado, que passa a admitir o seu fracasso nessa atividade e afirma estar criando uma rede otimizada de controle do crime, buscando, portanto, responsabilizar a comunidade. Assim, a partir dos anos 1980 até hoje se coloca o policiamento comunitário como panaceia (p. 25-26).

Em sua análise, Muraro ainda acrescenta a discussão sobre Estado penal governamentalidade, biopolítica, necropolítica e racismo para então concluir que, com as experiências não teria havido alteração significativa da atuação policial, sendo frequentes as denúncias da população de abusos e violência. As UPPs objetivariam aumentar o controle social a partir da atuação dos órgãos policiais sobre as áreas pobres da cidade, para fins de maior contenção social e neutralização e executando um projeto de governamentalidade neoliberal.

Em sentido parecido, Marielle Franco (2014) analisa a implementação da UPP na Favela da Maré e a interpreta como uma política que fortalece o Estado Penal com o objetivo de conter os insatisfeitos ou “excluídos”, formados por uma quantidade significativa de pobres vivendo sob cerco militarista nas favelas e absorvidos pelo processo crescente de encarceramento.

As teses de Gleise da Rocha Passos (2011), de Letícia Godinho de Souza (2011), de Adriana Alves Loche (2012) e de Márcio Bonesso (2015), por sua vez, podem ser reunidos sob um duplo aspecto: 1) o compartilhamento de referências

teóricas comuns sobre mudanças nas formas de penalidade na sociedade contemporânea; 2) a análise complexa de processos de implementação de políticas de policiamento comunitário, participação e prevenção social.

Em relação ao primeiro aspecto, em maior ou menor grau, os trabalhos se baseiam na ruptura e/ou convivência entre distintos paradigmas desde a chamada crise do Estado de Bem-Estar Social, com o advento da hegemonia neoliberal (flexibilização do trabalho assalariado, contenção dos gastos públicos, privatização e fortalecimento dos direitos do capital etc.) e a constituição novos diagramas da ação estatal, orientados por novas concepções sobre o indivíduo criminoso e estratégias penais e de prevenção.

Duas perspectivas são mais enfatizadas: a análise crítica de Loïc Wacquant (1998) sobre o Estado Penal e, principalmente, a análise de David Garland (1985; 1990; 2001) sobre a nova cultura do controle do crime e do desvio. Estando associadas ou não em todos os trabalhos, pois são concepções distintas, é possível sintetizar os argumentos, em primeiro lugar, considerando a diminuição das obrigações estatais na área econômica e social, com reforço do seu papel na segurança - um sistema de insegurança social expandido pela atrofia do Estado social e correspondente hipertrofia do Estado penal, resultando em criminalização da miséria em complemento à insegurança salarial e social (WACQUANT, 1998); em segundo, a crise do penal welfare ou bem estar penal, paradigma fundamentado em dois axiomas: a crença de que a reforma social e prosperidade econômica levariam à redução do crime; e de que o Estado seria responsável por cuidar dos ofensores, incluindo tanto a atenção às suas necessidades sociais como sua punição e controle, instituindo um programa correccionalista, fundado no ideal de reabilitação e reinserção social do infrator (GARLAND, 1985; 1990; 2001). Nas décadas após a 2ª grande guerra, as políticas públicas destinadas a dar respostas aos problemas da criminalidade se tornaram uma combinação de assistência, reforma social e ação correccional.

Todo esse aparato e seus fundamentos começaram a ser contestados e disputados com a hegemonia neoliberal a partir dos anos 1980, quando surgem propostas alternativas de penologia e operação a justiça criminal e da segurança pública, analisados por diferentes autores como: criminologia excludente (YOUNG, 2002), Estado Penal (WACQUANT, 1998, 2001) e penologia do risco (FEELEY; SIMON, 1992). No enquadramento proposto por Garland (1985, 1990, 2001), o *penal welfare* passa a conviver, em crise, com duas concepções: a criminologia do outro, paradigma que representa criminosos e (potencialmente) perigosos como um “outro” inassimilável, irrecuperável ou não tratável, contra o qual se estabelecem medidas de “populismo punitivo” - desde o aniquilamento (ilegal, mas efetivo como prática no interior do sistema) até a incapacitação e neutralização por meio do encarceramento; e a criminologia do eu, na qual o criminoso não é uma vítima de carências sociais, mas é alguém livre de controles internos e externos, um consumidor hedonista e racional, a exigir um tipo de penologia preventiva, baseada em estratégias adaptativas da justiça criminal e da segurança pública em conexão com atores externos – atores políticos, da sociedade civil, e outros setores da administração pública e social

É no interior desse movimento ambíguo de transição paradigmática e mudança institucional, que os pesquisadores situam as recentes estratégias comunitárias e participativas, como é o caso do policiamento comunitário. Adriana Loche (2012), por exemplo, ao sintetizar os propósitos de sua pesquisa, define que a adoção do policiamento comunitário em São Paulo se enquadra no que David Garland (1999; 2008) define como estratégia adaptativa, que redistribuiu as responsabilidades do controle do crime para além da agência estatal (a polícia), e reforçou as pré-condições individuais e comunitárias do autocontrole. As mudanças no campo da segurança e das novas teorias sobre o crime e o criminoso teriam sido marcadas pela transição de uma “racionalidade de governo social” para uma “racionalidade neoliberal”:

Os indivíduos, antes membros de um todo social, passam a ser percebidos como atores empreendedores e responsáveis pelo seu próprio destino. As recompensas ou punições recebidas são sempre merecidas e não estão mais condicionadas a determinações externas (experiência familiar, classe social, história de vida), mas à responsabilidade pela sua própria conduta individual, colocando em xeque as principais premissas do Estado de bem-estar (O'Malley, 1996). Na racionalidade do governo social, o domínio coletivo da segurança foi concebido para ser mantido pelo Estado, em nome de todos os cidadãos, através de medidas universais que variavam de segurança social à execução da lei criminal. Esta imagem – e as práticas a ela relacionadas – foi substituída por uma variedade de formas de segurança, conduzidas por indivíduos privados, que vão desde o policiamento comunitário às “cidades de muros” (gated communities) [...] Esta nova racionalidade, que opera por meio de conhecimentos especializados e por técnicas baseadas no risco, se apoia em mecanismos para governar à distância, por meio de sujeitos sociais encorajados a sentirem-se responsáveis pela sua própria segurança. Há a mobilização de um “sentido de comunidade” no qual a lógica coletiva está em aliança com o *ethos* individualizado das políticas neoliberais: escolha, autocontrole, responsabilidade pessoal. Modelos aparentemente distintos de controle do crime – como o policiamento privado ou o policiamento comunitário – se organizam a partir das mesmas relações de identificação entre as pessoas e a sua comunidade (LOCHE, 2012, pp. 67-68).

No mesmo sentido, Márcio Bonesso (2015), desta feita frisando a diferença entre as teses de Loïc Wacquant e David Garland, afirma que mais do que um alinhamento político mundial pela gestão da “tolerância zero” ou uma simples tendência de privatização da segurança, criaram-se mecanismos plurais de controle social do crime em dispositivos de segurança cuja lógica é pretensamente científica e humanizada. Recorrendo à Garland (2008) e seu diálogo com a noção de “governamentalidade” de Michel Foucault, afirma que através da prevenção social à criminalidade se deu um redimensionamento da gestão do Estado, de maneira compartilhada com grupos privados e terceiro setor, pulverizando as responsabilidades das ações governamentais para esses agentes sociais:

Segundo Garland, os primeiros passos para o desenvolvimento dessas novas estratégias foi identificar indivíduos e instituições com potenciais para o exercício de determinados governos, cujo objetivo é a redução social das oportunidades para as atividades criminosas. Os governos britânicos e norte-americanos criaram e estabeleceram vínculos com várias organizações não-governamentais, executoras de projetos de prevenção à criminalidade, segurança comunitária, com estratégias de ações estruturais unindo programas de interações locais. Com isso, o controle do crime ganhou um caráter disperso e pluralista, cuja função do Estado é multiplicar e apoiar as iniciativas privadas mais capilarizadas como ações políticas de professores, moradores, lojistas, funcionários de transporte, artistas, lideranças comunitárias criando uma rede de ações formais e informais, buscando assim, negociar a partilha das ações que compete a cada parte das agências envolvidas na rede constituída. Ao contrário de pensar que essas ações estatais são formas neoliberais de privatização, terceirização do controle social do crime ou redução dos gastos públicos, essa estratégia de governo “é uma nova concepção de exercício

de poder no campo do controle do crime, uma nova forma de ‘governar à distância’ que introduz princípios e técnicas de governo que, a esta altura já estão bem sedimentadas em outras áreas da política econômica e social” (GARLAND, 2008, p. 273) (pp. 109).

Nas teses aqui abordadas, trata-se, então, de analisar caso a caso as configurações específicas das novas modalidades de “governo à distância” e extrair, destas experiências, conclusões acerca dos significados dos diagramas de relações e tensões entre sociedade civil e Estado.

Assim, retornando à experiência de policiamento comunitário analisada por Adriana Loche em São Paulo, ela é entendida sob a lógica de tensão entre a “racionalidade neoliberal” e a do “governo social”. Mais especificamente, entre um modelo “social imperialista (STENSON, 1993) - no qual a polícia coloniza os saberes de outros organismos das demais agências de serviços sociais, coordenando os programas desenvolvidos por estas agências (fechamento de bares, programa educacional de resistência a drogas, criação de espaços de lazer, entre outros) - e a noção de responsabilização, elemento central das parcerias preventivas. Ou ainda: entre o policiamento comunitário - estratégia adaptativa e de aproximação para recuperar a imagem da instituição perante a população e fortalecê-la, ampliando o poder policial - e a possibilidade de controle externo das atividades policiais pelas comunidades. Estas problematizações dizem respeito a como o policiamento comunitário pode favorecer uma ordem social mais desigual ou mais justa.

Em suas conclusões sobre como o policiamento comunitário foi adaptado à realidade social do bairro Jardim Ângela, em São Paulo, Loche constata a manutenção da “racionalidade do governo social” se sobrepondo à “racionalidade neoliberal”, como consequência da preexistência de um tecido associativo autônomo em relação ao aparato de gestão social e policial:

Embora ali esteja presente o paradigma preventivo da gestão de riscos, em especial a redução de danos, a sua abordagem é menos sobre a gestão de uma subclasse de indivíduos “em risco”, e mais sobre como melhorar as condições sociais da comunidade e como abordar as desvantagens econômicas vividas pelos seus membros, especialmente os jovens “em risco” e suas famílias. O que se pode observar é que as estratégias para alterar as causas socioeconômicas do crime (racionalidade do welfarismo) foram ali reformuladas em termos de gestão de risco (racionalidade neoliberal), mas que o discurso do risco e o discurso assistencialista não se apresentam como elementos mutuamente excluídos. No modelo de policiamento comunitário que se moldou no Jardim Ângela, por sua trajetória institucional e/o pelo histórico de lutas das organizações locais, apesar de dividir com a polícia a responsabilidade pela segurança, a comunidade continua sendo o lugar da entrega dos serviços e de intervenção social. Estes serviços ali chegam pela mobilização comunitária, tal qual a concepção predominante do Estado de bem-estar, e não pelo agenciamento da polícia. No Jardim Ângela não é a polícia que encoraja a formação de grupos de autoajuda ou que auxilia a idealização de projetos de prevenção. Ao contrário, ali foram os grupos organizados que ajudaram a polícia a compreender a importância da prevenção, ao definir o modelo de polícia que eles desejavam (pp. 168-169).

Este parâmetro é compartilhado pelos demais estudos aqui coligidos. É o caso de Gleise Passos (2011), sobre o policiamento comunitário em bairro de Aracaju, Sergipe. Para a pesquisadora, apesar das dificuldades e resistên-

cias, a presença policial possibilitou um maior usufruto do espaço público, antes interdito pela violência, e um incremento na mobilização social local. Ela enumera as razões pelas quais o novo paradigma de policiamento não avança em termos de apoio político e institucionalização e indica, ao final, que a “polícia cidadã” teria mais expressão em locais com maior histórico de mobilização social, recuperando argumentos a respeito da “cultura cívica” e do “capital social local” (PUTNAM, 2000): “o desempenho do policiamento comunitário tem sido diretamente proporcional ao grau da participação comunitária” (p.190). As dificuldades da experiência se relacionariam, portanto, não apenas a resistências da própria polícia ou do uso do policiamento comunitário como marketing político, mas a lógicas de gestão que transformam “a população local mais em um informante do que num interlocutor que tem voz e vez nesse diálogo sobre segurança pública” (p. 190).

Letícia Godinho Souza (2011), por sua vez, ao abordar a experiência em Belo Horizonte, Minas Gerais, destaca, além das evidências frágeis de efeitos na redução da criminalidade e da sensação de insegurança, o desafio de não se limitar a ser um programa para melhora na relação entre a polícia e a população, mas sim “uma forma de preparar o terreno para criar um ambiente em que se busca mais” (SOUZA, 2011, p. 224).

O trabalho de Souza também merece atenção pela densa análise crítica do que nomeia “paradigma situacional” no campo da prevenção da criminalidade, através das teorias de policiamento comunitário associadas à “racionalidade comunitarista” e da defesa social. A autora acredita que os modelos implantados, como o policiamento via teoria das “janelas quebradas”, com foco nas intervenções nos ambientes urbanos; o policiamento tolerância zero, no qual os comportamentos desordeiros são tratados como ofensas graves; o policiamento orientado por área de risco (*hotspots*), que utiliza tecnologias de georeferenciamento para mapear tipos de crimes em localidades com altos índices criminais – seriam estratégias pouco republicanas e, portanto, mais próximos dos modelos situacionais aplicados pelas políticas neoliberais:

Além de mobilizar noções morais e valores altamente conservadores, também o faz partir do apelo de que os aspectos situacionais seriam mais “suscetíveis de transformação”, pelo menos no curto prazo. Ao deixar de se dirigir, deliberadamente, às “causas mais profundas” da criminalidade, como tradicionalmente o fez o paradigma do bem estar penal, essa seria uma abordagem supostamente mais eficaz e mais adequada a um contexto de escassez. Embora se possa admitir a utilização e possível eficácia, no curto prazo, de ações calcadas na prevenção situacional, buscando reduzir oportunidades para o crime, é preciso reconhecer suas limitações. E, principalmente, o fato de que dificilmente se sustentam no médio e longo prazo; por isso, devem ser combinadas e estar articuladas subordinadamente a ações mais substantivas, de caráter desenvolvimental. Mas a principal crítica se dirige ao fato de que essa perspectiva, em seu conjunto, não se presta a fornecer um pano de fundo normativo adequado a uma política pública que se pretenda democrática e republicana. Conforme argumentamos, quando elevada de simples estratégia a paradigma normativo e cognitivo, essa perspectiva promove justificações para uma política punitiva, intolerante e excludente [...] Assume-se uma definição de comunidade não como espaço público compartilhado, mas como grupo que se define pela preocupação comum com relação a esses estranhos, assumidos sempre como “potenciais ofensores”. A forma como a questão da criminalidade é abordada nessas teorias relaciona-se claramente a uma racionalidade política de culpabilização das vítimas. Em

última instância, esse argumento abandona os fins ressocializadores e integradores do paradigma de bem estar, ao apontar como “não recuperáveis” e não passíveis de inclusão alguns grupos considerados “culturalmente inadaptados”. Nesse sentido, corre o risco de reinventar, sob novas roupagens e sob uma orientação ainda mais viciosa, o argumento positivista da “comunidade patológica”. Os “excluídos do progresso” da abordagem do bem estar se tornam, nesta, “atores da desordem” – jovens marginalizados, pedintes, “vagabundos”, usuários de drogas e prostitutas – são os arquitetos da degradação social, e não suas vítimas (SOUZA, 2011, pp. 226-227).

Contra este paradigma, ela buscou afirmar a prevenção “comunitária” e participativa como uma proposta republicana de refundação do paradigma democrático e incluyente da segurança pública e justiça criminal. A fundamentação deste paradigma é buscada na teoria de Jane Jacobs do “planejamento urbano orientado para a diversidade” e da criminologia republicana de John Braithwaite e Philip Pettit (1990), teorias que defendem uma ampliação dos espaços de socialização e discussão, priorizando a publicidade e a deliberação como mecanismos de fomento de trocas deliberativas e criação de confiança entre os cidadãos. “Comunidades” orientadas à promoção da liberdade, apoiadas por um sistema político garantidor contra formas de interferência ou poder ilegítimos sobre os cidadãos

Assim como Loche (2012), Souza se baseia em Pat O'Malley (1999) para tematizar que a criação de projetos desse tipo, no entanto, seria marcada pela “volatilidade”, derivada da associação entre distintas racionalidades, frequentemente contraditórias, mas imbricadas nas ações. As políticas de inovação democrática em segurança pública conviveriam com discursos e práticas concorrentes, associadas a uma racionalidade orientada pelo critério de eficiência. Segundo esta racionalidade a criminalidade é vista como mero problema “técnico” que requer uma solução gerencial (SOZZO, 2011) a partir dos atores tradicionais na área ou de “novos experts”, que se afastam de perspectivas inclusivas e de bem-estar, e se valem da “lei e ordem” ou da prevenção situacional com base em aparatos técnicos. O caráter volátil e o imbricamento entre racionalidades exigiria evitar uma adesão acrítica aos projetos, ao mesmo tempo em que analisar os significados que podem adquirir quando de sua implementação em contextos reais (fundamentos teóricos, valores morais e processos sociais).

Em sentido próximo, Márcio Bonesso (2015) analisa as políticas de segurança pública e os programas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais considerando uma ampla gama de determinações históricas, mas, sobretudo as relações constituídas desde os anos 1980 entre os pesquisadores pioneiros das ciências sociais e a administração pública. Em Minas Gerais teria havido um “*fusion* teórico” entre estas duas áreas em decorrência de sete fatores:

- i. influência do pioneiro da sociologia mineira Antônio Luiz Paixão no modo de fazer ciência e intervenções públicas;
- ii. influência das propostas cariocas do ISER de criar uma articulação dialética entre eixo da proteção social e da repressão qualificada, com modelos de policiamento comunitário correlatos, como a influência do GEPAR/MG pelo GPAAE/RJ, e modelos sistêmicos de políticas de prevenção à criminalidade;
- iii. criação de um modelo de diagnóstico, gestão intervencionista e científica nos moldes da ecologia do crime da escola de Chicago, amparado, sobretudo, pelos debates em torno da teoria da desorganização social, classificando espaços vulneráveis de criminalidade como áreas de risco;

- iv. criação de um modelo sistêmico de prevenção à criminalidade, amparado nas noções de epidemiologia do campo da saúde pública;
- v. influência nas investigações de teorias de administração pública e ciências políticas com objetivo de avaliar, criar diagnósticos e estratégias de planejamento/execução/monitoramento nas ações de gestão;
- vi. influência de programas de prevenção à criminalidade internacionais e nacionais cujas estratégias oscilam entre medidas de repressão qualificada e proteção social;
- vii. estratégias metodológicas de enquadrar os aspectos normativos do programa dentro de um modelo de gestão política que oscila entre práticas de governos de welfare state e neoliberais. (p. 217).

A sua tese, nesse sentido, realiza uma crítica do imbricamento entre ciências sociais e da gestão pública da segurança, apontando para vieses e lacunas, tais como o confinamento da investigação sociológica nos “parâmetros normativos e intervencionistas”, sem diálogo com pesquisas na linha do interacionismo simbólico de Howard Becker ou pesquisadores como Hannah Arendt, Michel Foucault, Zygmunt Bauman, Loïc Wacquant e David Garland, muito pouco mencionados mesmo em pesquisas sobre programas preventivos.

Outro ponto de crítica diz respeito ao “entrelace teórico” criado entre crimes violentos, tráfico, uso de drogas e membros das gangues: “A maioria das pesquisas mineiras aponta como nas cidades, sob esse ponto de vista, a criminalidade é reproduzida pelos jovens moradores de áreas de pobres oriundos desses grupos juvenis” (p. 218). Essa conexão criaria uma espécie de “seletividade interpretativa” acerca de fatores existentes na realidade, mas que Bonesso não considera causas principais da violência e da criminalidade urbana.

Apoiando-se em outras concepções (SINHORETTO; PERALVA; GALO, 2012; SILVEIRA, 2011; SOUZA, 2011), o pesquisador indica a necessidade de considerar três aspectos: 1) que as tramas sociais do uso e tráfico de drogas se realizam não apenas em locais pobres e entre moradores jovens e no imbricamento entre mercados lícitos e ilícitos; 2) o envolvimento de funcionários públicos, incluindo policiais, nesta trama social com atividades ilegais e traficantes; e 3) a subordinação do policiamento comunitário a um tipo de “policiamento de resultados”, prevalecendo não a articulação com redes de proteção social, mas o formato ilegal da repressão tradicional autoritária e truculenta.

Estes três fatores considerados em conjunto refutariam a premissa das leituras mineiras da teoria da desorganização social e sua correlação, que Bonesso imputa como exclusiva, entre a gestão do mercado de drogas ilegais e os membros das gangues juvenis e seus territórios pobres sem controle social da população mais velha. Sendo assim, esta conexão de causalidade auxiliaria na fundamentação do intenso controle institucional de combate ao uso e tráfico de drogas entre jovens pobres. A concepção que relaciona crime e território teria cristalizado, “na consciência coletiva da população e de profissionais da área, uma associação direta entre certos bairros considerados mais criminógenos do que outros”, reatualizando, em uma lógica pretensamente científica com uso de mapas, processos de estigmatização “amparados em discursos deterministas geográficos” (p. 366).

Bonesso conclui que esse novo modelo de gestão da segurança pública e de prevenção à criminalidade contribuiu para um crescimento histórico acelerado e massivo no encarceramento da população mineira. Ao mesmo tempo, houve resul-

tados estatísticos positivos na diminuição de algumas das taxas de criminalidade violenta, como os homicídios, razão pela qual os gestores dos programas começaram a realizar a replicação destes “novos empreendimentos morais no campo da segurança pública” através da ampliação de programas de proteção social para as maiores cidades interioranas.

Como forma de compreender esse processo de expansão, as últimas seções da tese se dedicam à análise do contexto da cidade de Uberlândia, utilizando de referências teórico-metodológicas alternativas ao “*fusion* teórico” da criminologia mineira e concluindo que:

Diferente do modelo da implosão espacial da capital mineira, verificou-se junto aos dados estatísticos uma configuração social dispersa da ecologia dos crimes de homicídios, demais crimes violentos e registros de drogas. Os diferentes resultados apresentados sob o amparo das teorias ecológicas do crime, entre a figuração urbana da criminalidade em Uberlândia e Belo Horizonte, não vislumbram refutar suas premissas teóricas tão importantes para a expansão das pesquisas sobre criminologia em várias cidades do mundo, especialmente Belo Horizonte. Nesse aspecto, os limites teóricos da desorganização social demonstram como em Uberlândia, para além das áreas de risco e anéis da criminalidade, outras variáveis substanciais que envolvem o mercado ilícito das drogas, no atacado e no varejo, composto por segmentos populacionais de todas as classes sociais, demonstram uma necessidade de uma compreensão mais ampla da dinâmica criminal que envolve as relações ilegais, de violência, os usos e tráficos de drogas e o controle social do crime na cidade. Por fim, vale ressaltar que, com o passar dos anos, a constituição de um campo do terceiro setor e de empresas culturais, que desenvolvem projetos e oficinas nas periferias classificadas como áreas de risco, com crianças e adolescentes vulneráveis à criminalidade, foi arregimentado ou criado por muitos desses ex-alunos que conviviam no Jambolão. Por ironia do destino, esses profissionais das artes e das ciências humanas hoje trabalham como gestores, técnicos sociais e oficinairos, cujos objetivos consistem na execução de políticas de prevenção à criminalidade, com ênfase no combate aos homicídios e tráfico de drogas (p.220).

A análise aborda dimensões estruturais e multifacetadas a respeito da regulação do desvio, do crime incluindo a dimensão fundiária e de segregação socioespacial, as relações dos mercados ilegais de drogas com as classes médias, e a “ascensão biopolítica” de dispositivos repressivos e disciplinares, estatais ou de “coletivos criminais”, que governam a conduta em territórios de pobreza, tornando ainda mais complexo cenário. Bonesso procura, então, demonstrar como, nesse contexto, no novo campo de atuação de gestores e técnicos sociais de programas preventivos se buscou extrapolar as dimensões normativas convencionais dos programas, incluindo atividades associadas aos elementos republicanos e correccionalistas de welfare state:

Por fim, em meio à ascensão biopolítica desses variados dispositivos repressivos apresentados, a arte e o esporte também se tornaram linguagens diretamente vinculadas aos problemas sociais da violência e da criminalidade. Vimos como um índice-pêndulo movimenta para vários lados formas de governar essas linguagens que as reportam para dimensões que oscilam entre as chamadas práticas salvacionistas, como dispo-

sitivos preventivos e, por outros, como a apologia ao tráfico de drogas e ao mundo do crime. Tentando fugir dessa visão maniqueísta, o foco da tese foi compreender as narrativas públicas de performance criadas por professores/oficineiros com os jovens oriundos desses bairros. Se de maneira geral, houve até o momento pouca infraestrutura oferecida para os profissionais do ramo desenvolverem suas atividades de maneira adequada e muito marketing de responsabilidade social nas administrações públicas, privadas ou do terceiro setor com efeitos de propaganda, de forma mais residual alguns desses “semiprofissionais” conseguiram inserir e até profissionalizar de maneira capilarizada muitos jovens em criativos circuitos públicos de apresentações, campeonatos, curadorias e torneios. Resta aos agentes supralocais uma política de aproximação linguística com as linguagens artísticas e esportivas dos jovens e das populações desses bairros, visando superar o empoderamento passivo que circunscreve suas iniciativas de gestão (pp. 368-369).

A tese de Márcio Bonesso (2015) abre uma problematização polêmica, mas fértil, sobre como domínios de saber científicos se consolidaram na área da segurança pública no sentido da reforma e da inovação mas que, não intencionalmente, favorecem políticas estatais securitárias e punitivas, seja pelo limite dos seus pressupostos epistemológicos, ou pelas ambiguidades da institucionalização das políticas.

Este também é o caso da tese de Adalton Marques, *Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo* (2017), na qual o sociólogo analisa criticamente “uma razão democrática e humanista” elaborada em São Paulo, baseada no “tríptico segurança pública – democracia – direitos humanos” que, em sua visão, “não só possibilitou, mas incitou a expansão do sistema penal (policial, judiciário e penitenciário)”.

O trabalho se organiza em uma perspectiva histórica, mas ancorada na genealogia dos discursos em sua relação com as dinâmicas do poder. O problema transversal à tese, teria sido a criação de formações discursivas que solaparam entendimentos estruturais da violência e do crime, ou seja, estudos e argumentos que defendiam a que “o problema da criminalidade não podia ser encaminhado sem que o problema da marginalidade (pobreza, desemprego, desigualdade socioeconômica) fosse enunciado” [argumento similar é apresentado em Carvalho (1999)]. Em seu lugar, surge paulatinamente a Sociologia da violência, uma “ciência de Estado” que cunhou um “inimigo teórico”, “a famigerada tese da associação entre pobreza e criminalidade” e definiu regras metodológicas para as pesquisas sobre questões “a que damos o péssimo nome de criminalidade violenta” (p.37), tornando central o problema do desenho e funcionamento institucional para as políticas democráticas de segurança pública, e não as políticas sociais.

Assim, desde o seu nascedouro, no “governo democrático e humanista de André Franco Montoro”, a Sociologia da Violência estaria relacionada ao abandono de transformações estruturais para a segurança pública, cedendo a pautas policiais e penais. Posteriormente, essa mesma Sociologia da Violência teria, em primeiro lugar, orientando as políticas paulista e federal de direitos humanos e de segurança pública após o Massacre do Carandiru – com a política de federalização dos direitos humanos no governo FHC acompanhada pela gestão de Mário Covas em São Paulo – que teria resultado na intensificação da expansão carcerária e policial, principalmente a militarizada, intensificada nos governos Lula, que teria criado o “PAC da segurança pública, por meio do qual vivemos o vértice do punitivismo-desenvolvimentista”. Em síntese de suas pretensões, Marques afirma:

Pretendo mostrar como ela estabeleceu uma diferença de nível (defasagem) entre marginalidade e criminalidade no plano das efetuações sociais; como tornou independentes as causas que produzem os fenômenos criminais em relação às causas que produzem a marginalidade e; como concebeu a autonomia das políticas institucionais, em detrimento das políticas sociais, no tocante ao tratamento do problema criminal. Mas, acima de tudo, pretendo mostrar que, desde o seu nascimento, a Sociologia de Violência também fez de si uma espécie de fala decisiva acerca da melhor maneira de governar o problema da criminalidade urbana. Com efeito, ela é, muito exatamente, uma conselheira de governo. Uma ciência de estado. Tomá-la, simplesmente, como uma teoria sociológica, é perder de vista a agenda política que lhe era coextensiva. Por certo, a razão que ela erigiu demorará para assumir a forma de uma política de segurança pública, exigindo, a partir de dentro do Estado, as medidas necessárias e apontando os meios democráticos convenientes para a atuação no combate à criminalidade (p.175)

Sem a pretensão de ser exaustivo, a tese de Marques é perspicaz em sondar as relações que se estabelecem entre saberes científicos e formas de legitimação e governo, assim como perceber sua relação com disputas entre ideias no próprio campo científico. Porém, possivelmente por sua tese não possuir uma abordagem propriamente historiográfica, mas “antropológico-genealógica” preocupada com “saberes que foram sepultados” “por narrativas consolidadas”, tenha construído uma análise linear, com ares de luta de classe entre correntes intelectuais, e que não enfrentou contradições a seu argumento, quais sejam: 1. O diálogo constante da Sociologia da Violência, que não constitui um todo tão coerente, com a sociedade civil e não com o Estado, buscando legitimar formas de controle sobre o poder punitivo estatal, especialmente em razão das situações prisionais, como o Massacre do Carandiru, e casos de violência policial; 2. O caráter contraditório das políticas que acarretam resistências e descompassos que resultam em não adesão ao conhecimento oriundo das ciências sociais – em se tratando do governo Lula, o insucesso em efetivar a PEC-51, de reforma da arquitetura institucional é um exemplo; 3. As relações possíveis, embora não necessárias, entre políticas sociais e criminalização da pobreza, que serão observadas mais adiante no presente texto.

Evidentemente, Marques acerta em observar os limites que ideias sofrem diante da perspectiva de terem adesão dos poderes públicos; ou a deformação que acarreta a essa proximidade, com ideias sociológicas servindo de legitimação a ações que entram em contradição com as intenções iniciais dos promovedores destas ideias. Marques acerta também ao pontuar a crítica a governos de esquerda que, por razões intrínsecas ou contextuais, submetem-se a lógicas que não se coadunam com a mudança dos padrões de segurança e punição. Mas, independentemente de erros ou acertos, a tese de Marques se soma às correntes críticas do “realismo de esquerda” na segurança pública e criminologia e tem alguma influência ou correlação com trabalhos críticos sobre a segurança pública como direito social no estado de São Paulo.

Um exemplo é a pesquisa de Rodolfo de Almeida Valente (2018), *Guerra de Classe e “Segurança Pública”: Sobre as conexões estruturais entre a organização política da violência e a ordenação das relações produtivas no Brasil contemporâneo*, no qual o argumento de Marques é uma das referências em uma abordagem empírica sobre a realidade dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) em três bairros da zona sul de São Paulo. Para Valente, apesar de enunciado o direito à segurança pública na Constituição, passadas três décadas, a realidade do país seria de restrição aos direitos sociais (de trabalho e subsistência), acompanhada de fortalecimento dos aparatos de repressão. Ele então aponta que, ao contrário da “dicção das concepções liberais de Estado e direito”, essa situação teria

origem no aumento da “criminalidade urbana” e, eventualmente, em falhas das próprias instituições, sanáveis em seu interior”. Mas, em contraponto, Valente afirma a necessidade compreender o funcionamento das agências repressivas do Estado em “processos estruturais de dominação”, “dinâmicas socioeconômicas incrustadas nas bases objetivas da sociedade” e não do “suposto aumento da ‘criminalidade’ ou de falhas institucionais” (p.9). Tomando os Consegs como postos de observação, o autor pretendeu identificar as conexões entre ações de “segurança pública” e as “dinâmicas de produção social do espaço e de organização do trabalho na região”, interrogando-se sobre:

[...] “como são organizadas as intervenções de “segurança pública” e que tipo de interesses, individuais ou corporativos, elas atendem? Como é construída a legitimação das ações policiais violentas e quais são as estratégias de persuasão adotadas para as diferentes posições sociais dos sujeitos envolvidos? Enfim: quais são as diferentes dimensões de anuência exigidas para a manutenção das condições de expansão da barbárie penal sem que a ela se oponha um movimento de resistência forte o suficiente para lhe pôr freios? Por trás dessas questões, a proposta de um deslocamento de perspectiva: menos as leis e aparelhos estatais pelos quais se opera o punitivismo, mais as relações sociais do dia-a-dia que lastreiam a sua edificação. Da indicação das respostas a esse conjunto de questões entendo que é possível retomar o tempo da “transição democrática” para, transcendendo a mera identificação das mudanças institucionais que escoraram a expansão carcerária, buscar na dinâmica histórica das relações sociais as pistas que permitam compreender como foi possível a disparada da expansão punitiva logo depois da intensa pulverização de movimentos sociais nos anos 1970 e 1980, da campanha das “Diretas Já”, da Anistia e da Constituinte: que movimentos sociais e que pautas foram debeladas no processo de transição e como tal silenciamento-interdição repercute nos tempos de agora? (p. 62-63).

Como resposta, Valente enuncia um processo histórico de bloqueio do acesso às experiências de resistência autônoma [Do conjunto dos movimentos sociais, dá destaque especial ao Movimento Negro Unificado (MNU) como experiência originária de crítica à exclusão racial e urbana na sociedade brasileira]. Teria havido, na transição democrática, uma anexação das lutas auto-organizadas dos anos 1970 e 1980 “debaixo das asas extensivas da ‘gestão do social’”, que colaboraram para fazer refluir movimentos de revolta e “retraí-los às formas jurídica e cidadã dos interesses privados, concorrentes entre si e submetidos à discricionariedade do poder soberano” (p.237). Assim, nas últimas décadas teria se instaurado uma “dialética entre sociedade e comunidade” que funcionaria como uma “verdadeira dinâmica da guerra de classe preventiva” relacionada aos processos de urbanização inspiradas no modelo de “cidades globais” em competição pelo “capital financeiro-espoliador”. Sendo assim, a construção de localizações infra urbanas, por meio das parcerias público-privadas requereu a construção de “localizações de exceção” a fim de garantir “o expurgo de moradores de favelas, quebradas e afins que ousem resistir aos caminhos da ‘nova cidade’ e a proteção dos eixos e enclaves já consolidados” (p.235).

Esse processo de acumulação se reproduziria de forma ampliada ao ser garantida “pela própria ação organizada dos sujeitos isolados na forma de vida em condomínio, amparada pela mediação de gestores securitários do cotidiano” (p.235). A atuação policial e os Consegs serviriam para

[...] racionalizar as intervenções militares-securitárias contra as chamadas ‘comunidades’ – formadas pela grande massa de espoliados que encontram na formação de favelas

e quebradas a única opção de viver – por meio de estratégias defensivas manejadas sob o afeto do medo (guerra ao crime) conjugadas com a mobilização das demandas “sociais” de implementação ou reforma de equipamentos “públicos” (Parque Lineares, “requalificações”, construções de grandes obras viárias, etc.), ponto de reencontro com as intervenções urbanas via parcerias público-privadas em que se estabelece uma zona de indiferenciação entre as agências militares-securitárias e urbanas (p.235).

Serviriam, em suma, para assegurar “zonas de (des)classificação (social e jurídica)” através da desmobilização social decorrente da “negação ou banalização das ‘injustiças sociais’ em favor da confiança na verdade (soberana) da agência policial” (p.236).

Ainda em se tratando de projetos com pretensão a inovação e suas dificuldades, a dissertação de Ana Letícia Costa Lins, *Entre pactos, projetos e programas: as dinâmicas de governo no campo da segurança pública no Ceará* (2020), é outro trabalho de referência e permite uma ressalva em relação aos argumentos de Marques (2017). Na pesquisa, ela que demonstra como a lógica da política, resistências dos superiores hierárquicos das polícias e da governamentalidade afetam projetos de inovação em segurança cidadã até a sua descaracterização ou diminuição severa de sua potencialidade. De interesse também é o fato de que o projeto em questão, o Pacto por um Ceará Pacífico, é projeto desenvolvido em condições de início favoráveis (consultoria do discurso especializado das Ciências Sociais e dos Direitos Humanos<sup>24</sup>) e em um governo de esquerda.

A principal hipótese do trabalho é que o Ceará Pacífico não resultou em “novas práticas policiais” por ter encontrado obstáculos dentro da própria gestão. Caberia, então, buscar compreender como o desenho de uma política de segurança bem estruturada e planejada não conseguiu efetivamente se tornar uma política pública durante o primeiro mandato da gestão, resultando na permanência das posturas reativa e repressiva, bem como o redirecionamento da segurança pública sob um viés tecnocrático e empresarial-militarizado que reforça as divisões étnico-sociais urbanas, aumentando a exposição à insegurança e à violência entre as populações desfavorecidas.

No Ceará, desde a transição democrática, colocou-se o desafio da incorporação de práticas democráticas às instituições da segurança pública, mais especificamente, o desafio da capacidade de combater a criminalidade e prevenir a violência a partir de princípios democráticos. Três intervenções tiveram maior destaque: o Projeto Distrito Modelo (Governador Tasso Jereissati, 1995-2002), o Programa Ronda do Quarteirão (Governador Cid Gomes, 2007-2015) e o Pacto por um Ceará Pacífico (Governador Camilo Santana, 2015-2022). Porém, essa história é marcada por novas proposições e mudanças na política de segurança pública a cada novo ciclo eleitoral, acarretando sistemática descontinuidade de projetos e programas a depender dos governos eleitos. Ancorada em Saporì (2007), a autora entende as políticas públicas de segurança no Brasil a partir do “gerenciamento de crises”: embora tenham sido implementadas políticas de segurança pública nos últimos 20 anos, essas políticas não estariam adaptadas o suficiente para realizar mudanças reais. Em geral, as políticas de segurança pública acabam adotando a postura meramente reativa às crises que aparecem no cotidiano, e acabam por apenas para manter o status quo.

24 O Ceará Pacífico teve como base a consultoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, cujo produto foi dividido em três livros: 1) Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade; 2) O cenário da violência e da criminalidade no Brasil; e 3) Ceará Pacífico em Ação.

A história do Ceará Pacífico se inicia a partir do programa de governo do então candidato Camilo Santana (PT) na eleição de 2014, com o intuito declarado de rivalizar com o policiamento de combate, contra o qual se acionavam noções como “Polícia Cidadã”, “policiamento comunitário”, “democracia” e, principalmente, a concepção de segurança como um serviço público ligado à cidadania. Era estabelecido, desse modo, um ponto de contato com o Ronda do Quarteirão, iniciativa de institucionalização de um tipo de policiamento de proximidade, de efetividade e coerência contestado<sup>25</sup>, durante o governo Cid Gomes. No entanto, progressivamente o Ronda do Quarteirão foi abandonado e substituído por outras propostas, como, de início, as Unidades Integrada de Segurança (Unisegs)<sup>26</sup> que, no plano do discurso, manteria a proposta de policiamento comunitário ou de uma polícia de aproximação.

O Ceará Pacífico já enfrentava desafios pela própria forma como foi institucionalizado, sob a liderança da vice governadoria, e não da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), manobra provavelmente feita como maneira de servir como autonomia às visões mais tradicionais da segurança pública, mas que acabou por gerar concorrência e hibridismo:

Destacado sob o comando da vice governadoria, o Pacto encontrou contraponto dentro da própria gestão, mantendo reuniões gerais do Comitê Deliberativo ou os Seminários Territoriais do Pacto em caráter esporádico, o que configura uma problemática de não dispor de espaço para contínua avaliação do que de fato estava sendo feito, por exemplo. Foi a SSPDS que continuou a ser a porta-voz da orientação política da prática policial, pautada na ostensividade tanto nas ações como nas performances públicas. O isolamento foi tamanho dentro da própria gestão que, a partir principalmente do último ano do primeiro mandato do Governo Camilo, ficou nítido o que estava sendo construído durante todo o primeiro mandato: a normalização do Ceará Pacífico como slogan, uma ornamentação para as viaturas e propagandas do Governo e que, de tanto ser defendido de uma forma ampla e vazia como um conceito onde na prática não cabiam duas noções de segurança pública tão divergentes, acabou por perder qualquer sentido na promoção de redução da violência e prevenção social. Pode-se afirmar, conseqüentemente, que a gestão do controle social durante o Governo Camilo, no período analisado, deu-se de uma forma a produzir um hibridismo no campo da segurança pública. Duas concepções divergentes da segurança pública existiram na mesma gestão, sem que uma fosse cooptada pela outra; não é como se a SSPDS tivesse cooptado o Ceará Pacífico para a sua compreensão, por exemplo. Na verdade, o que foi construído corresponde a duas vertentes que trabalham de formas paralelas nas suas concepções e execuções dentro do campo da segurança pública em um mesmo Estado. Ainda que a lógica da SSPDS tenha se sobressaído, o hibridismo na gestão garantiu, em alguma medida, uma coexistência [...] Por motivos operacionais e institucionais, o que vimos é que o discurso de defesa da prevenção social ficou reservado à vice-governadoria, sem conseguir ter efeitos reais nas instâncias policiais, o que coo-

25 “[...] programas de policiamento ditos “comunitários”, mas que, de forma prática, são caracterizados por elaborarem estratégias, duradouras ou não, para aproximar a polícia, principalmente a militar, de moradores/as dos bairros populares. No entanto, tais estratégias não resultaram em uma reforma da instituição policial e, por isso, não podem ser reconhecidas como modelos (RIBEIRO, 2014, p. 275)” (LINS, 2020, p.28).

26 “[...] a Uniseg é uma subdivisão de área territorial e é formada por uma Delegacia de Polícia Civil (PCCE) aberta 24hrs, uma Companhia da Polícia Militar (PMCE) e um Quartel do Corpo de Bombeiros (CBMCE), bem como o aumento de efetivo e de viaturas. Além disso, a proposta é que fossem realizadas atividades pacificadoras nos territórios, com o objetivo de prevenir a violência e contribuir para a construção de uma ‘cultura de paz’” (LINS, 2020, pp.14-15).

perou para a perseverança do modelo conservador pautado na ação policial ostensiva como maneira “correta” de fazer o “dia a dia” da segurança pública (p.36-37).

A orientação política da SSPDS tornou-se um contraponto ao Pacto e sua perspectiva de ações sociais e preventivas para diminuição do crime e violência. Progressivamente, ganhou cada vez mais terreno a aposta em uma política ostensiva, tanto nas práticas policiais quanto nos discursos. Ao mesmo tempo em que governador passou enfatizar a expansão do Comando de Policiamento de Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas (CPRaio) da PMCE, o Ceará Pacífico enfrentava o desgaste diante do seu desempenho em territórios onde pretendeu estabelecer dinâmicas participativas e preventivas. A este respeito, vale recorrer às palavras da autora, que repercute nota pública emitida por organização social do bairro Grande Bom Jardim:

[...] o Pacto foi posto à prova a partir dos seminários territoriais realizados em bairros das periferias de Fortaleza que deveriam receber uma Uniseg. A Rede de Desenvolvimento Sustentável (Rede DLIS), do bairro Grande Bom Jardim, teve a iniciativa de produzir uma nota pública sobre o II Seminário Ceará Pacífico Território Bom Jardim, realizado no dia 13 de maio de 2017. Na ocasião, deveria ser realizada a devolutiva oficial das trinta propostas de políticas públicas elaboradas pela comunidade no I Seminário, realizado em julho de 2016. O compromisso não foi cumprido e, além disso, não estava claro para a comunidade o que significa o “pacto” institucional do Ceará Pacífico, insatisfação que foi manifestada no último parágrafo da Nota Pública:

O que é o Pacto? É uma Política, um Programa, um Projeto ou uma Coordenadoria? Que documento ou instrumento legal de governo na burocracia do Estado resguarda esta política no governo do Estado? E qual o orçamento para isso acontecer? Que tipo de política de segurança pública o Ceará Pacífico pratica? A repressiva militarizada? Ou a da integração, interdisciplinar? O Ceará Pacífico terá de fato alguma interferência na forma de atuar das forças policiais da segurança pública? O Ceará Pacífico é apenas uma estratégia de comunicação para divulgar ações de órgãos que já existem como CRAS, CREAS e Conselho Tutelar, Casa Brasil, etc? (p.31-32).

A partir destas constatações, Lins (2020) analisa como a gestão da segurança pública no governo Camilo Santana cada vez mais assumiu um viés oposto à ideia do Ceará Pacífico. Em grande parte, as mudanças ocorreram em razão de situações complexas de descontrole da violência nas duas gestões da SSPDS, a gestão Delci Teixeira, marcada por chacina e matança nos presídios, e a gestão André Costa, destacada pela ênfase em performances públicas de celebração do policiamento ostensivo em contexto de expansão das facções. Nesse contexto, a expansão do policiamento ostensivo teria feito com que a militarização da vida cotidiana fosse incrementada, resultando no aumento nas mortes por intervenção policial no estado. Além disso, questão fundamental foram as reações às novas formas de atuação das facções como reação a medidas adotadas pela recém-criada Secretaria de Administração Penitenciária:

Os ataques de janeiro-fevereiro de 2019, a mais longa onda de ataques registrada, foram motivados pela fala do secretário de Administração Penitenciária, Mauro Albuquerque, de que não reconhecia as facções e colocaria fim na divisão por facção nas

unidades do Estado. Importante observar que esse momento marca os primeiros dias de existência da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), criada a partir de uma reforma administrativa em 2018, quando a então Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus) foi extinta. Com nova secretaria, assumiu o novo secretário Luís Mauro Albuquerque, que já era conhecido no Ceará em razão de uma operação no sistema prisional em decorrência da crise penitenciária de 2016. Mauro era um velho conhecido do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), por quem foi denunciado por práticas de tortura no sistema prisional quando era secretário de Justiça e Cidadania no Rio Grande do Norte [...] Na linha de “combate às facções”, a chegada do secretário Mauro Albuquerque firmou uma pactuação com o secretário André, aproximando a SSPDS e a recente SAP [...] Era notório que a partir desse momento se iniciou uma nova fase da segurança pública no Ceará, com dois secretários trabalhando sob o objetivo comum que era o “combate às facções”, além de aproximar a dinâmica policial dos agentes penitenciários. A integração, bandeira reivindicada pela gestão, ganhou força nesse cenário favorável (LINS, 2020, pp.49-51).

Em meio a esse contexto, como ápice da exortação ao policiamento de combate, ocorre o que a autora nomeia como Tragédia de Milagres, em dezembro de 2018<sup>27</sup>. As suas implicações não levaram a um forte recuo, mas a uma readequação das linhas de ação no segundo mandato, através de uma “Nova Estratégia de Segurança Pública – NESP”, com forte investimento em tecnologias na segurança pública (videomonitoramento e tecnologia de reconhecimento facial). Essa dimensão mais tecnológica, no entanto, continua guiada pela mesma orientação de militarização e controle de territórios periféricos; um “gerenciamento empresarial-militarizado dos espaços públicos” (CARDOSO, 2018, p. 102) que tiveram como eixo a criação de uma Superintendência de Pesquisa e Estratégia da Segurança Pública (Supesp) e do Sistema Policial Indicativo de Abordagem (Spia), em nível estadual; e a Célula de Proteção Comunitária no âmbito do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), em Fortaleza. Apesar de extensa, cabe mais uma vez retomar as palavras da autora sobre a articulação entre todas estas dimensões:

Se a lógica de mobilidade e “cerco virtual” tem sido a ordem para crimes contra o patrimônio, percebe-se outra racionalidade quando são observados territórios da periferia de Fortaleza e a prevenção aos homicídios. O principal exemplo é a Torre de Vigilância, que faz parte da concepção de Célula de Proteção Comunitária, vinculada ao PMPU, em bairros da periferia que apresentam maior índice de homicídios. As torres formariam um “cinturão de segurança” na cidade após a implementação de todo o projeto [...] Ao analisar a relação entre planejamento urbano e segurança pública a partir da implementação do PMPU em Fortaleza, Brito (2019, p. 12) analisa que o programa não instituiu nada de novo na área da segurança, mas sim que se configura como “mais um programa de ostensividade policial implementado em favelas e em assentamentos precários com o intuito de exercer um poder disciplinador nessas zonas”. A autora também chama a atenção que

27 “[...] uma operação policial catastrófica que resultou na morte de 14 pessoas, inclusive dois adolescentes de 13 e 14 anos. Os elementos que envolvem esse acontecimento deixam nítido o contexto de guerra permanente e sem limites, como pontua Graham (2016), em que a política de segurança pública do Ceará foi inserida em razão do que é denominado de “guerra contra facções” ou “contra o crime organizado”. A lógica do inimigo interno produziu e produz arbitrariedades que são frequentemente suavizadas, seja no discurso público de autoridades ou pelas práticas judiciais, em nome do que é chamado de segurança pública. (LINS, 2020, p. 96).

a disposição desse equipamento nas comunidades está pautada em questões sociais e raciais sobre estes territórios. Isso fica nítido no planejamento urbano de Fortaleza ao levarmos em consideração o esforço de construção de uma imagem moderna e turística, mas que tem a segurança como obstáculo. O enfrentamento produzido em torno disso tem sido de maior controle nos territórios das periferias, em detrimento da garantia de direitos. Costa e Barros (2020) também tiveram o PMPU como objeto de investigação, analisando os efeitos psicossociais da construção da Torre de Vigilância do Jangurussu a partir dos discursos de jovens negros da localidade. Um dos resultados encontrados é que a construção do equipamento tornou as ações policiais mais frequentes e mais violentas em nome de uma suposta prevenção, “uma vez que tais sujeitos representariam ameaça à ordem social” (p. 180). Além disso, a questão do “racismo institucional, estrutural e estruturante dos modos de gestão e das ações de segurança nesse território” (p. 182) é a característica fundamental presente nos discursos dos jovens entrevistados. Como resultado disso, esses jovens passam por sujeição criminal (Misse, 1999), ou seja, são vistos por agentes do Estado como potenciais ameaças pela cor da pele, lugar onde habitam, etc. Nesse contexto de expansão de videomonitoramento em concomitância com a ocupação policial ostensiva em alguns territórios, convém pensar na produção de um elo entre necropolítica e vigilância no espaço urbano de Fortaleza. (p.84 – 87).

A dissertação de Lins nos fornece conclusões mais amplas sobre a discussão que nos interessa no presente ensaio:

1. Contrariamente ao argumento de Adalton Marques (2017) sobre a Sociologia da Violência como ciência de Estado, mesmo considerando o papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e das Ciências Sociais no desenho do Pacto por um Ceará Pacífico, constata-se que essa relação não acontece em um vácuo: as orientações e o desenho da política sofreram concorrência e foram colonizadas por lógicas do policiamento ostensivo militarizado e da governamentalidade, não alcançando o seu potencial como eixo de articulação entre sociedade e Estado através de políticas participativas de prevenção social atenta aos riscos de vitimização da população mais vulnerável. Ao contrário, a gestão de Camilo Santana na segurança pública orientou-se progressivamente para o policiamento orientado pelo direito penal do inimigo e pela prevenção situacional baseada em vigilância e exclusão étnico-socio-territorial de camadas da população consideradas de risco ou perigosas;
2. Em um contexto no qual a “valorização policial” foi utilizada estrategicamente pela gestão como forma de incrementar o policiamento de combate ao crime, houve dificuldades em conquistar e manter redes de apoio políticas internas às polícias, no sentido de conciliar desejos de mudança de suas condições de trabalho com novos perfis de atuação. Por outro lado, tornou-se patente a necessidade de fortalecimento das redes de sociedade civil oriundas de territórios de exclusão como maneira de reinventar a segurança pública como direito social;
3. A centralidade do “combate às facções” rearticulou as relações entre política de segurança pública e política penitenciária: inversamente ao lugar das penitenciárias como final do fluxo do sistema de justiça criminal, em termos de política criminal, elas se tornaram momento inicial na lógica de mediação e

governo sobre as facções (o que pode ser constatado pela continuidade de Mauro Albuquerque como gestor da área no novo governo de Elmano Freitas, também do PT, iniciado em 2023). Questão que se coaduna com o estudo de Ana Cláudia Lucas (2018) sobre a política penitenciária “encarcerada” na contemporânea Política de Segurança Pública Brasileira.

Para além do relativo sucesso ou dificuldade dessa experiência, ela nos permite retomar uma questão, já dimensionada em estudos, de não confinar a participação social à subordinação das populações ao gerenciamento micro da segurança pública. Trata-se de conectar esta dimensão ao protagonismo de movimentos sociais que possam discutir as relações entre exclusões territoriais, econômicas, sociais e raciais no interior das políticas de desenvolvimento urbano de cada cidade; ou seja, favorecer a participação social reivindicatória como meio de controle público e integração entre políticas urbanas e de segurança pública, no sentido de expansão dos direitos sociais, incluindo o direito à cidade e à segurança.

Outra tese que também propõe um olhar crítico às mais recentes reconfigurações da segurança pública é *Segurança, Biopolítica e Educação: o empresariamento da segurança pública como dispositivo pedagógico* (2018), de Anderson Duarte Barboza. A partir das reflexões de Michel Foucault sobre biopolítica, segurança e dispositivos de saber-poder, Duarte buscou compreender o que nomeia como “paradigma da gestão empresarial” e sua legitimação como único modelo de eficiência para as políticas públicas em geral, especialmente a segurança pública no Brasil. As ideias e teorias presentes nos planos de redução de homicídios experimentados em diversos estados brasileiros produziram “efeitos pedagógicos” sobre os operadores da segurança pública e sobre o conjunto da população. A principal questão em pauta seria a “fabricação de subjetividades policiais”, de novos estilos de vida, de novas relações interpessoais e de novos arranjos entre indivíduos, Estado e mercado através de “dispositivos pedagógicos -mecanismos de educação não formal que operam de forma contínua, ininterrupta e a céu aberto” (p.08).

Duarte utiliza o conceito de “empresariamento da segurança pública” para designar o conjunto de ideias e práticas originadas do meio acadêmico-universitário e do mundo corporativo-empresarial voltadas à submissão das políticas de segurança pública aos valores e aos novos modelos empresariais da gestão. O empresariamento da segurança pública faria parte de uma estratégia maior de governo das condutas individuais e de um governo biopolítico de populações partindo de uma compreensão de matriz economicista sobre a ação criminal. O fenômeno se apresentaria sob o signo de conceitos como eficiência, capital humano, gestão, meritocracia, entre outros, afins ao capitalismo neoliberal e suas subjetividades, e que se espriam para os diversos campos das políticas públicas, a exemplo da educação e da saúde.

Na segurança pública, Duarte indica a predominância do paradigma através da análise de documentos oficiais relacionados a planos e programas de segurança mais recentes<sup>28</sup>. A lógica da eficácia e eficiência na gestão se faria presente nos sistemas de metas de desempenho (redução de índices de criminalidade, especialmente mortes violentas), pela atuação concorrencial entre policiais pelo atingimento destas metas (premiadas com gratificação), e no aparato técnico-científico associado às teorias baseadas no homo aeconomicus e no capital humano, e ao georreferenciamento e à prevenção do crime. Um regime de verdade em bases matematizadas que lhe garantiriam “verniz científico” e que atestariam o caráter modernizador e o sucesso das políticas.

28 A exemplo do Pacto Pela Vida (PPV), em Pernambuco, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM), Rio de Janeiro, e o Sistema de Compensação pelo Cumprimento de Metas por Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Ceará, do Programa Em Defesa da Vida (EDV), no Ceará, posteriormente integrado ao Ceará Pacífico.

As origens destas concepções são traçadas considerando a incorporação de teorias e experiências, sobretudo estadunidenses, como o modelo de segurança pública implantado na cidade de Nova York, a partir de 1994, durante o período em que William Bratton foi chefe de polícia do prefeito republicano Rudolph Giuliani. Conhecida como Tolerância Zero, a política implantada por Bratton se apoiava, por um lado, na teoria das “janelas quebradas” e no modelo da teoria econômica do comportamento criminal, e, no outro, no COMPSTAT, programa de geoprocessamento utilizado para localizar crimes no território da cidade, nome que passou a designar um modo de gestão que utiliza incentivos financeiros e responsabilização de chefes de áreas ou distritos policiais. Este modelo teria se espalhado pelo mundo como verdade em segurança pública – inclusive, de maneira bastante antecipada, no Ceará (BARREIRA, 2004), e teria encontrado grande receptividade por intelectuais e gestores públicos no Brasil.

Indo além desta constatação, substrato, aliás, da tese de Loïc Wacquant (2001) sobre a mundialização de ideias securitárias neoliberais, Duarte aborda com acuidade o desenvolvimento das teorias econômicas sobre crime e a sua associação com a lógica prevencionista e atuarial em política criminal através do recurso, principalmente, às categorias de análise de Michel Foucault biopolítica e governamentalidade neoliberal, ponderando sobre a sua adaptação às peculiaridades da sociedade brasileira. A sua interrogação principal diz respeito a como tais programas, que se concebem como políticas públicas de economia de vida por meio de uma gestão empresarial e compreensão econômica dos sujeitos, de maneira intencional ou não, contribuem para a distinção biopolítica entre vidas ditas qualificadas e a exclusão de vidas ditas desqualificadas, produzindo ou a ratificando a ideia de que “bandido bom é bandido morto”. Retomaremos este nexos posteriormente.

Na condição de policial militar e pesquisador, Duarte situou sua estratégia de pesquisa, em primeiro lugar, pela investigação dos processos de subjetivação dos agentes policiais. Qualquer estratégia biopolítica, diria o autor, conta com uma anterior normalização da categoria de agentes que será utilizada como operadora das táticas de governo. O conjunto de ideias e práticas investigado exerceria efeitos não apenas sobre a administração das instituições policiais, mas principalmente sobre os agentes públicos - sua formação profissional, seus modos de ser e existir no mundo – e, a partir destes, sobre a subjetividade dos demais indivíduos da população. Os efeitos pedagógicos sobre os policiais poderiam ser percebidos na motivação para o cumprimento de metas, a lógica de competição entre circunscrições territoriais e a criação de rankings, criando um ambiente semelhante ao das grandes corporações privadas, nas quais os profissionais se veem não mais como simples companheiros de trabalho, mas como concorrentes. O policiamento comunitário ou, ao menos, uma determinada concepção de policiamento comunitário, seria uma das ferramentas mais importantes desse processo de empresariamento. O policial comunitário ideal seria um tipo de micro gestor da segurança pública que adota a cultura do empreendedorismo. As políticas de segurança pública se tornam assunto “para líderes experimentados em gestão empresarial e marketing, ao passo que os policiais são encarregados de se portarem como vendedores, os cidadãos viram clientes e a segurança é reduzida a uma mera sensação, ou pior, a uma mercadoria a ser produzida e vendida em busca do sucesso da gestão” (DUARTE, 2018, p. 162). Entre as consequências para o policial, essa lógica de cobrança de metas traria consequências como assédio moral e adoecimento no trabalho.

Uma outra decorrência seria a ambiguidade entre o discurso de motivação ligado à necessidade de evitar homicídios na área policiada, que se converteria em valor financeiro, mas pouca atenção à preocupação ética com a importância da vida a ser preservada. Ou seja, permaneceriam, entre os policiais, as concepções de desprezo aos “bandidos” a serem combatidos, em contraste com as vidas dos “cidadãos de bem”, a serem preservadas. Haveria

um “efeito de verdade” das políticas de segurança nas comunidades mais pobres: “O que a polícia faz, quem ela aborda e como ela realiza tais abordagens, etc., tudo isso produz, para o bem ou para o mal, ressonâncias nas subjetividades de muitos indivíduos, determinando formas de categorização do ‘bandido’ e do ‘cidadão de bem’” (DUARTE, 2018, p.83). A polícia comunitária, mais especificamente, funcionaria como uma “dobradiça” entre o sujeito policial que se quer produzir - o “policial-educador” da polícia comunitária -, e uma sociedade mais atuante nos assuntos da segurança pública: “Essa sociedade seria educada pela própria polícia comunitária, [...], chegando à indistinção entre o público e a polícia, o que seria o ápice de uma sociedade policial” (DUARTE, 2013, p. 90). Os policiais são concebidos, nesse sentido, não como o “espelho da sociedade”, mas como parte de um dispositivo pedagógico, tendo em vista a “função educativa da polícia” em uma “sociedade de (in)segurança, produzindo “subjetividades policialescas”, um sujeito que vigia, delata e policia a si e aos outros.

Sendo a segurança, em sentido foucaultiano, um conjunto de saberes, cálculos e intervenções, que visa à administração das vidas como fato biológico, e também das condutas, delituosas ou não, dos indivíduos de uma população, com vistas a melhor governá-los, a polícia seria a responsável direta pela gestão da população visando a aceitação e execução voluntária dos comandos dos mecanismos de segurança, em nome da própria liberdade. “Policimento”, “guerra” e “vigilância” seriam as novas marcas de um urbanismo segregador com base na prevenção do crime e gestado por uma série de dispositivos pedagógicos “operando a céu aberto” cada vez mais fluidos e dispersos na sociedade, cujos efeitos de verdade produziriam subjetividades adequadas a uma governamentalidade biopolítica, as quais anseiam por um maior controle policial, colaboram ativamente para a sua realização e avalizam uma lógica de racismo de Estado ao dividirem a população entre colaboradores e desviantes, “bons cidadãos” e “bandidos”.

Duarte indaga, então, sobre as relações entre esse processo e os saberes da segurança pública, incluindo os produzidos por universidades, ONGs e *think tanks* nos últimos anos. As origens dessas relações são encontradas desde as inspirações em Thomas Hobbes, Jeremy Bentham e Cesare Beccaria na teoria política. até a incorporação de uma concepção econômica na segurança pública, na teoria do capital humano e na teoria das “janelas quebradas”, que teriam instituído um novo regime de verdade nas políticas de segurança pública.

De Thomas Hobbes, adviria, por um lado, o princípio de que “o valor de um homem, tal como o de todas as outras coisas, é seu preço”, “germe” do racismo de Estado, sob um viés econômico; por outro, o princípio da modulação da (in)segurança como estratégia de governo, justificando a maior parte das políticas de segurança pública, sempre se tornando visíveis em épocas das chamadas “crises de segurança”: “Poder-se-ia dizer que o Estado hobbesiano é precursor e raiz do próprio Estado policial. Ou seja, o Estado de Direito contém, oculto, o Estado policial, que é propagador do próprio terror que diz combater” (DUARTE, 2018, p.96).

De Jeremy Bentham e Cesare Beccaria, o princípio segundo o qual os indivíduos procuram maximizar o prazer e minimizar o sofrimento é atualizado no artigo de Gary Becker, “Crime e punição” (1968), para o qual a decisão dos indivíduos em torno do crime envolve, em vez de prazer e sofrimento, benefícios e custos. Aquele que comete crime é reinterpretado como sendo *homo oeconomicus*, alguém que por interesses e desejos após realizar um cálculo dos riscos e benefícios implicados em suas ações, realizando uma escolha racional pelo crime. Nessas teorias, o objetivo é não se preocupar com análises etiológicas do criminoso, pelo ponto de vista psicológico, moral ou social, mas limitar a análise aos modelos matemáticos do campo econômico.

Já, através de George L. Kelling e James Q. Wilson (1982), a teoria das “janelas quebradas”, fundamento teórico do programa Tolerância Zero e de muitas doutrinas de policiamento comunitário, a atenção se volta ao controle das pessoas “desordeiras”, responsáveis por “incivilidades”, grupos lidados pela ótica conservadora como pedintes, bêbados, viciados, adolescentes bagunceiros, prostitutas, vagabundos e mentalmente perturbados. Traduzida na forma de política de Tolerância Zero, teria incentivado a repressão à pobreza como via de higienização do espaço público.

Por fim, a teoria do capital humano, para a qual o desenvolvimento das economias dependeria do capital humano que, tal como o lucro de uma empresa, deve tender ao crescimento a partir da alocação de tempo, esforço, dinheiro, entre outros recursos. Através desta teoria é naturalizada análise dos comportamentos não econômicos (a exemplo das relações conjugais, familiares e de amizade) por meio de uma interpretação economicista. A sociedade é abordada como uma grande empresa formada por “indivíduos-microempresas” ou empreendedores (GADELHA, 2009) que buscam investir em seu próprio capital humano, realizando cálculos financeiros e atuariais para relacionar-se socialmente, selecionando como aliados pessoas cujo contato lhes seja lucrativo. Como consequência, haveria um tratamento diferenciado entre aqueles que possuem grande quantidade de capital e aqueles cujo capital humano é baixo ou mesmo inexistente, inúteis ao mercado neoliberal.

Estas quatro referências, e suas continuidades teóricas e políticas, são analisadas como estratégias biopolíticas, operando uma distinção de raças dentro da própria população - considerando que o conceito de raça, em Foucault, não é nem necessária nem originalmente um conceito biológico, mas uma designação histórico-política, maneira de distinguir grupos que merecem viver ou não. Neste ponto, a tese é bastante útil ao recensear alguns dos trabalhos que abordam uma “biopolítica à brasileira”, antecipando a incorporação da necropolítica (MBEMBE, 2013) ao debate, embora não aprofunde a discussão sobre o conceito.

O pensamento de Foucault também é mobilizado na análise do neoliberalismo, concebido não apenas como mais um modelo político-econômico de governo, mas de um estilo de vida, de pensamento, de análise e de imaginação que se pretende universal. No neoliberalismo, a economia passa a ser o ângulo de interpretação de fenômenos que não eram considerados econômicos originalmente. O comportamento humano e sua racionalidade é subsumida à dimensão do cálculo, do desejo e do risco. Uma concepção traduzida em duas dimensões evidentes, a teoria do capital humano e a análise da criminalidade e da delinquência.

O viés tido como progressista desta concepção, razão pela qual ela passou a seduzir tanto democratas como republicanos, direita e esquerda, foi, em primeiro lugar, o seu rompimento com a tradição criminológica que remonta a Cesare Lombroso e que busca uma etiologia do crime e do criminoso, de base psico-biológica, moral e estigmatizante. Para a concepção neoliberal, o criminoso é uma pessoa normal, que pondera cursos dentro de uma estrutura de incentivos ou impedimentos. A característica dessa teoria é falar do crime e do criminoso sem o aspecto moralizante. Ela não tem o objetivo de estabelecer uma teoria geral do crime, mas identificar fatores causais que afetam determinados tipos criminais, desprezando variáveis não quantificáveis, buscando uma maneira de compreensão operacional para políticas públicas.

O cerne, então, estaria na gestão ou modulação da criminalidade através de instrumentos de dissuasão e incapacitação que incidem sobre o mercado do crime ao opor à oferta do crime uma demanda negativa. Estes instrumentos envolvem a velocidade da justiça em julgar, a variação e severidade das penas, a qualidade da investigação dos crimes, as formas e intensidades da punição e as modalidades de policiamento. Todos estes fatores seriam avaliados

em sua efetividade a partir da probabilidade de dissuadir o crime, suscitando críticas ao hiperencarceramento, visto como inefetivo para a mudança comportamental. Como alternativa, a ênfase é dada a mecanismos de controle “a céu aberto” através de modulações guiadas por formas de policiamento comunitário e políticas de prevenção voltadas ao controle do risco, por meio das quais se veicula e produz o autocontrole, o empresariamento de si e o desejo de ser submetido a controles de segurança e de cooperarem com tais políticas.

No entanto, também com base em Foucault, estes instrumentos de controle social e aplicação da lei (*law enforcement*) não seriam nem neutros nem extensíveis indefinidamente. Alguns comportamentos seriam desencorajados até certa medida, mas até certo limite, a partir do qual mesmo com maior *law enforcement*, não há desestímulo. Eles não podem diminuir o “crime à exaustão”, também em razão dos custos. Por esta razão, algumas tendências se apresentam de maneira sub-reptícia, como a maior concentração de recursos humanos e tecnológicos em áreas mais ricas da cidade, em detrimento das periferias, ou ainda a criação de classificações pouco problematizadas, como pessoas “aversas ao risco” e pessoas “amantes do risco”, cada qual a merecer determinado tipo de controle social (EIDE; RUBIN; SHEPERD, 2006). No fim das contas, sob a lógica biopolítica e da gestão dos ilegalismos em tempos de neoliberalismo, a segurança se tornaria uma mercadoria não disponível para todos os cidadãos da mesma forma. São novamente os grupos pobres, moradores de periferia e com baixo capital humano que se tornam o principal público de intervenção das tecnologias de vigilância e exposição ao risco de morte.

Para a análise dessa questão em sua aclimação à realidade brasileira, Duarte se apoia, em grande parte, na tese de Maurício Dieter (2013) sobre a “política criminal atuarial”, fundada na pretensão do domínio sobre o risco a partir da teoria da probabilidade, da ciência estatística e de seus especialistas, os atuários. Essa política criminal teria o objetivo de gerenciar grupos, identificando, classificando e administrando segmentos sociais indesejáveis da maneira mais fluida possível, e atuando através da incapacitação seletiva de seus membros de mais “alto risco” ou perigosos (ou seja, da prisão a longo prazo apenas de pequena parcela de indivíduos, considerados “bandidos” irre recuperáveis ou persistentes).

A crítica à ideia de ressocialização se associa à ideia de identificação antecipada do crime e do criminoso: prognósticos estatísticos georreferenciados que incidem sobre territórios, populações e modos de comportamento. As “intervenções ambientais” produzidas para “aumentar os custos” de oportunidade criminal, sugeridas pela “teoria das janelas quebradas” transformariam atos de desordem em crimes, e pessoas pobres em criminosos. Assim, se por um lado aparentam ser inovadoras, ao não buscarem compreender as causas do crime em um sentido etiológico, as teorias econômicas e atuariais<sup>29</sup> também não buscam as raízes dos processos de criminalização, não fundamentando uma análise crítica que considere as assimetrias de poder, a segregação, os vieses institucionais e, sobretudo, a redução do crime por meio de programas sociais ou da redistribuição de renda.

Apesar de todas essas ressalvas, paradigma do gerencialismo e da lógica atuarial acabou se tornando um novo senso comum entre progressistas e conservadores. No Brasil, Duarte busca convencer o leitor que esse discurso tomou o lugar daquele que propunha a democratização deste campo:

29 [...] vale ainda ressaltar que, para Dieter (2013), a teoria econômica do crime e as demais teorias do movimento “Law and Economics” não correspondem exatamente à política criminal atuarial, analisada por ele, enfatizando este autor que, apesar de ambas serem prevencionistas e vinculadas ao paradigma da eficiência, a lógica atuarial não se preocupa com o comportamento individual do criminoso – visto como um ator econômico racional na teoria econômica do crime –, mas tão somente com a criminalidade, como um conjunto de regularidades do comportamento social, determinado por estatísticas.

As políticas de segurança pública, no período pós-redemocratização, tornaram-se objeto da gestão. Agora, as reivindicações por democratização dos órgãos de segurança pública, por redução das desigualdades sociais e outras apontadas como caminho para a diminuição da violência são, de forma sub-reptícia, substituídas, dando lugar à demanda por novos modelos e concepções, reunidos no tema da gestão eficiente da segurança pública. O discurso da modernização ou de adaptação das políticas de segurança pública ao novo momento democrático tem eleito como caminho a adoção dos saberes do gerencialismo e dos métodos de gestão empresarial, estabelecendo tal alternativa como uma verdade praticamente incontestável (DUARTE, 2018, p. 159).

As condições de possibilidade desta adesão estariam, em grande parte, nas produções acadêmicas feitas por intelectuais, especialmente da segurança pública. Em uma espécie de meta análise crítica do campo de reflexão em suas conexões com a política, Duarte localiza alguns dos principais autores que promoveram ideias gerencialistas como forma de modernizar a segurança pública, agrupados como intelectuais de uma “corrente jurisdicista liberal” (PRADAL, 2013), divididos em grupos afinados à reforma organizacional e/ou ao “choque de gestão” gerencial (MENA, 2015). Embora indique não querer se posicionar entre os grupos que disputam a verdade no campo de discussão sobre segurança pública, o trabalho de Duarte se alinha explicitamente a teses defendidas pela criminologia crítica brasileira (Nilo Batista e Vera Malaguti Batista) a respeito da “derrota” do campo progressista e das explicações de esquerda orientadas pelo princípio das políticas sociais e da redução das desigualdades e injustiças sociais.

Por ora, cabe indicar algumas das principais contribuições pretendidas por Duarte em seu trabalho, quais sejam:

- Alertar para os efeitos indesejados ou implícitos dos paradigmas analisados, como a “invasão da criminologia e da segurança pública por economistas”. Os sociólogos, juristas, educadores, antropólogos e outros pesquisadores que não aderem aos paradigmas de gestão, ao uso de estatísticas e à teoria econômica do crime acabariam sendo substituídos por economistas e seus modelos matematizáveis, mais próximos das valorizadas “ciências duras”. No limite, como apoiam alguns dos autores desta corrente (MOLINARI, 2014), as demais ciências sociais se demonstrariam inúteis ou ineficazes.
- Repensar as políticas públicas de segurança pública considerando, por um lado, a conjugação de múltiplas teorias, posto que não seria possível, por meio de uma única teoria, dar conta do fenômeno do crime em sua variedade e complexidade; por outro, a abertura da segurança pública a explicações relacionadas à questão da desigualdade social e dos direitos sociais.
- Inventar uma educação profissional para as polícias que tenha como primeiro foco a desconstrução de conceitos apreendidos anteriormente à instituição e que sedimentam uma concepção autoritária e violenta de ação policial.

Após esta exposição, algumas ressalvas podem ser feitas ao trabalho de Duarte:

- Se a sua perspectiva ilumina tendências em geral impensadas, há um olhar muitas vezes simplificado ou generalizador sobre as experiências de prevenção e de policiamento comunitário, sem a percepção sobre

como são disputadas por racionalidades distintas e por concepções prevenção social críticas ao modelo situacional baseada no homo aeconomicus.

- A inexistência de uma discussão sobre o policiamento comunitário, suas vertentes críticas ou as diferentes formas de implementação, acaba por resumir um campo de invenção de políticas de maneira a condená-lo como instrumento de dominação. Forma-se, dessa maneira, uma ligação muito direta entre o dispositivo pedagógico policial e domesticação da população como “cidadãos-policiais” delatores, sem uma ponderação das formas, mesmo pontuais que sejam, de subversão da lógica securitária pela via da participação social reivindicatória;
- Há também uma generalização das ciências sociais, seja pela vinculação estrita de pesquisadores a determinada concepção estrita, desconsiderando a pluralidade do seu pensamento, seja pela invisibilidade das vertentes críticas, em grande parte de inspiração foucaultiana, que perpassam as ciências sociais e incidem sobre a crítica estrutural e institucional da punição, do autoritarismo, do racismo e do encarceramento;
- O autor comete também, por vezes, uma ligação muito direta entre o incentivo à ideia do “bandido bom é bandido morto” com as teorias econômicas e, principalmente, com as correntes de pensamento das ciências sociais, que buscam justamente desconstruir este imaginário que subjaz à violência estatal e também à radicalização autoritária na forma de autogoverno e armamento individual. A maior ênfase atual nas preocupações com movimentos sociais, direitos sociais e a crítica ao armamentismo demonstram um cenário se não contraditório, mais plural, do que a versão apresentada no trabalho.
- Boa parte dessas ressalvas advém do próprio caráter da pesquisa (documental e teórica), da sua adesão à determinada perspectiva pela disputa do regime de verdade entre grupos de intelectuais e, embora haja todo um cuidado com a não “aplicação” sem ressalvas das categorias de Foucault, a tendência da tese é pintar com cores fortes a ideia de um “panóptico a céu aberto” que, dada a precariedade das iniciativas inovadoras em segurança pública, ainda se apresenta como uma tendência possível e não uma realidade concreta em toda a sua extensão.

Estas ressalvas, no entanto, não retiram a qualidade e a perspicácia das análises. A tese de Duarte constitui um anteparo crítico a tendências do campo, inventariadas e analisadas por uma geração mais recente de pesquisadores, como os estudos de Marques (2017), Pradal (2013), Valente (2018) e Lins (2020). Em conjunto, eles ressaltam a necessidade de um duplo olhar crítico: às experiências práticas e às ideias que lhes subjazem, reivindicando, em grande medida, uma perspectiva de reflexividade do próprio campo de discussão e pesquisa.

### 2.3.3. O PRONASCI em questão

O ponto em comum de todos estes trabalhos é como situar a realidade brasileira pós-redemocratização no interior dos macroprocessos e tendências mundiais, a exemplo da transição do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Penal, ou da sociedade disciplinar à sociedade do controle e tendências como a “nova cultura do controle” ou a “política criminal atuarial”. A maior parte dos estudos não é peremptório em afirmar uma transição completa, por um duplo motivo: 1) pela particularidade de um país que não erigiu de um Estado de Bem-Estar Social, situado com capitalismo

dependente, e que convive com um legado de desigualdades de classe, raça e gênero que se consolida na continuidade de orientações punitivistas e autoritárias; 2) pelo cenário de disputas recentes entre orientações, tendências e racionalidades que resultam em uma política ambígua, entre inovações e retrocessos.

Estes dois aspectos se revelam especialmente nas análises sobre as políticas criminais e de segurança pública nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016. A tese de Carla Benites Martins (2018) abordou o tema em diálogo com pesquisas e reflexões sobre a “onda de governos pós-neoliberais” na América Latina, conforme expressão do criminólogo argentino Máximo Sozzo (2017). As diferentes configurações políticas na Venezuela, na Bolívia, no Equador, no Paraguai, no Brasil e na Argentina durante o período em tela, problematizando como as apostas de alteração do caminho dependente, desigual, exploratório, opressor que parecia sina para tais países coincidiu com insuficiências em ao menos dois eixos principais: políticas de redistribuição de renda de baixa intensidade, ainda que de grande dimensão, muito concentradas na ampliação do consumo, sem tocar na produção (e, conseqüentemente, na exploração), ou seja, sem tocar nos interesses do grande capital; e a incorporação das tendências criminais de endurecimento penal, expressas no fenômeno de altas taxas e aumento do encarceramento.

Para Martins, nos governos petistas não se alcançou um aprofundamento democrático e popular que possibilitasse uma ruptura das raízes determinantes do capitalismo dependente, muito menos uma política criminal radicalmente diferente. Em contrapartida, houve a “intensificação de um modelo social-liberal que, por elementos conjunturais, teve oportunidades de garantir políticas conciliatórias temporárias”. O PT teria alcançado o executivo por alianças com “partidos da ordem” e não como via de fortalecimento do poder popular, possibilitando novas formas de alargamento da representação e participação democráticas. No campo da segurança pública, utilizando-se das análises de Rodrigo Azevedo e Ana Claudia Cifali (2017), esta característica se expressaria nas pressões de grupos corporativistas policiais na segurança pública como fator de desestabilização de iniciativas inovadoras no interior de outro paradigma de atuação, concebido como segurança cidadã, e articulado a iniciativas como a Renaesp, o SUSP e o PRONASCI.

Nesta perspectiva, a tese busca analisar as principais características do novo paradigma e as razões do seu “definhamento”, a partir de uma série de interrogações a respeito da capacidade de mudanças estruturais da política criminal em âmbito federal:

- Quais foram as intervenções do governo federal nestes 13 anos para alteração do papel do Brasil na geopolítica de drogas?
- Quais foram as iniciativas para alteração da composição e funções das polícias?
- Até onde foi o esforço pela desmilitarização das polícias e da política?
- Como se comportou o governo federal no que tange à criminalização das lutas e dos movimentos sociais, especialmente em momentos delicados socialmente, como as Jornadas de Junho de 2013, a Copa das Confederações e a Copa do Mundo?
- Qual foi a política federal para o crime organizado?

- E para a calamidade penitenciária?
- No que tange à cultura punitiva, qual foi a política pública de conscientização de outro tipo?
- E o combate aos oligopólios midiáticos, sustentadores da política a ser combatida?
- O Estatuto do desarmamento foi um importante acerto político? Quais mais foram as políticas para o controle de armas?
- A política de avanço na coleta e sistematização de dados da rede de segurança pública foi inovadora?
- As promessas eleitorais quanto à segurança pública foram sendo concretizadas? As promessas foram se rebaixando ao longo das gestões?
- O que seria (e existia?) um programa descarcerizante desde a concepção destas quatro gestões petistas?
- O modelo implementado de redução de desigualdades sociais radicalizava cidadania, mudava cultura política e promovia menos violência individual, institucional e estrutural? (MARTINS, 2018, p. 181).

Nem todos estes questionamentos são plenamente respondidos, mas servem como horizonte sob os quais sociedade civil e universidade se debruçaram nos últimos anos. A pretensão da autora é situar estes questionamentos nos limites das quatro gestões em promover mudanças estruturais no campo econômico, na organização da produção, no trabalho e na cultura política e social brasileira capazes de reverter o funcionamento dos mecanismos de controle penal existentes.

A autora se debruça sobre o PRONASCI, como representação maior da tentativa de mudança durante o período. O Programa teria sido uma combinação entre investimento nas polícias (estrutura e formação); melhoria das condições do sistema prisional (principalmente visando ampliação); combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas; e projetos de acesso a direitos e melhorias das condições de vida nos territórios com maior índice de homicídios e condição de vulnerabilidade social.

Utilizando-se novamente das reflexões de Rodrigo Azevedo e Ana Cláudia Cifali (2017), existiriam dois eixos do Programa: um composto de medidas de caráter estrutural, como aquelas relacionadas às condições do sistema penitenciário e das instituições policiais, e outro permeado por medidas territorializadas e de caráter preventivo, orientado para o acesso à justiça, a recuperação de espaços públicos e revitalização urbana. Segundo os autores, apesar de avanços na concepção e disponibilização de recursos, os resultados teriam sido fragmentados e dispersos, marcados com problemas como “o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública” (AZEVEDO; CIFALI, 2017, p. 45).

Para a autora, a articulação entre protagonismo do governo federal e a municipalização/descentralização convivia com distintas realidades de acomodação em cada nível federativo, como no caso do Rio de Janeiro, onde as UPPs teriam surgido com pressupostos aparentemente semelhantes aos dos “Territórios da Paz”, mas com prioridades voltadas, principalmente, ao incremento repressivo. Outro aspecto ressaltado foram as dificuldades para monitoramento, bem como alterações de preferências orçamentárias. Com base no trabalho de Fabrício Almeida (2014), que analisou as leis orçamentárias de 2008 a 2013 com foco no PRONASCI, parte significativa do orçamento, desde 2011, foi destinada à política de segurança nas fronteiras, expressando uma alteração de prioridades. Por outro lado, as políticas sociais e de prevenção da violência doméstica e urbana obtiveram uma parcela orçamentária significativamente inferior.

Em síntese, o PRONASCI teria sido um “Programa que, corajosamente, trouxe pistas das dificuldades políticas e institucionais que existiria caso a tentativa de ruptura paradigmática ocorresse” (MARTINS, 2018, p. 219) Porém, Martins assevera que não houve superação do paradigma punitivo, mas a soma das ações preventivas subordinadas às repressivas “com o fim de garantir a segurança e a proteção do ‘outro’” (MARTINS, 2018, p. 209), somada à lógica de expansão do sistema penitenciário. Essa questão seria mais evidente no segundo mandato de Dilma Rousseff, problematizado por Martins:

Criar vagas em estabelecimentos penais e promover mutirões sem implementar medidas de desencarceramento é ilógico. Fortalecer as polícias sem rever os poderes do policiamento ostensivo e os pressupostos da investigação criminal é um grande tiro no pé. Neste terceiro mandato abandonou-se o eixo de reforma das estruturas policiais e mais ainda o de participação popular na gestão da segurança (MARTINS, 2018, p. 220).

Com base em Eduardo Granzotto Mello (2015) a autora segue sua problematização, indicando a atenção cada vez maior a ações de caráter midiático protagonizadas pela Polícia Federal, respondendo simbolicamente à demanda popular de enfrentamento à corrupção e à impunidade. Na esteira destas mudanças, seguiram-se a padronização internacional de modelos de segurança sob uma lógica gerencial (contenção de grupos de riscos) por organização dos “megaeventos” (Olimpíadas e Copa do Mundo) e o incremento do uso das Forças Armadas em ações de territórios urbanos, em uma militarização da segurança pública. Esse conjunto de mudanças, junto ao protagonismo das Forças Armadas, não seria um fenômeno meramente eleitoreiro, mas um “novo paradigma bélico de segurança” a partir da “relativização dos limites entre defesa nacional e segurança pública, inimigo interno e inimigo externo, normalidade e crise, em plena sintonia com o conceito de emergência que marca historicamente o sistema penal” Mello (2015, p.81).

Assim, teria se constituído um “subsistema penal federal”, afinado a uma “política criminal de emergência” e a um “um novo lugar geopolítico almejado pelo país, de dominação e exploração regional”. Entre os elementos desse subsistema, estaria: a criação de um Sistema Penitenciário Federal, o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), a criação da Força Nacional de Segurança Pública e outros dispositivos legais, como a Lei de 229 Drogas (11.343/2006), a Nova Lei de Medidas Cautelares no Processo Penal (Lei 12.403/2011), a Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013) e a Lei Anti Terrorismo (Lei 13.260/2016). Estes e outros dispositivos legais são analisados na tese como a delinear um “fio condutor criminalizante no período” (2003-2016) - cuja origem não é anterior aos governos petistas, mas que teve ocasião de se fortalecer em suas gestões -, envolvendo a Guerra às Drogas como “veículo impulsionador de uma cadeia de excepcionalidades e ampliações de interferências” (MARTINS, 2018, p. 221).

Marcada por um equilíbrio de tensões ou dubiedade, um “binarismo criminológico de baixa intensidade” situado entre programas mais vinculados à ideia de segurança como segurança de direitos e o aprofundamento de um subsistema penal federal. Com o passar dos anos, a balança teria se desequilibrado para a prevalência de um viés militarizado, de controle bélico e territorial. Em síntese:

Não vivenciamos rupturas [...] A política de segurança pública oficialmente se remilitariza, as excepcionalidades processuais dantes subterrâneas agora se legalizam, o velho dilema processual penal do inquisitivo versus acusatório ganha outros tons com a introdução de institutos de tradição jurídica diversa, que, longe de mudar nossa matriz processual penal, visa incorporar elementos para o aprofundamento de um processo autoritário, baseada na presunção de culpabilidade, desrespeitador de garantias e centrado no poder ilimitado do juiz, o moderno inquisidor. Esta tendência não nasceu em 2003, com a eleição de Lula à presidência do país, mas o estudo científico realizado aponta que ela ganhou marcas muito fortes neste período estudado, ainda que combinada, em um primeiro momento, com uma política voltada a construir outro parâmetro de segurança, porém que não se dispôs ou não teve forças para tocar nos elementos determinantes e que foi, paulatinamente, conforme a crise econômica avançava e a subalternização internacional brasileira se aguçava, sendo abandonada, enquanto avançava por todos os poros. Para nós, uma política dualista que desmoronou (MARTINS, 2018, p. 325).

A autora não interpreta o processo como uma transição homogênea para um outra configuração do campo penal - Estado de Bem-Estar Social versus Estado Neoliberal, sociedade disciplinar versus sociedade do controle, Estado social máximo versus Estado penal máximo. Utilizando como exemplo a correlação entre aumento do desemprego e aumento do encarceramento para afirmar que, se de fato não houve ruptura da tendência neoliberal de política criminal anos de gestão federal petista, não foi por uma inevitabilidade desta, mas pela “trajetória de perpetuação colonial foi mantida também nesta etapa” e por não ter havido um “acerto de conta” sobre as relações raciais no país.

A sua reflexão nos redireciona, nesse sentido, ao conjunto de pesquisas que se fortaleceram, desde os anos 2000 (FLAUZINA, 2006; DUARTE, 2016; 2017; FREITAS, 2016; PEREIRA, 2018; GONÇALVES, 2020; BEZERRA, 2021) sinalizando uma “virada antirracista” nos estudos sobre segurança pública, seja em análises baseadas na relação entre história, crime e economia política - o racismo como uma relação social estruturante e estrutural da ordem capitalista dependente - ou estudos mais pontuais sobre abordagem policial. Essa “virada antirracista” busca superar a simples constatação do ponto de vista preconceituoso, estigmatizante ou racista de ações policiais que tem como público-alvo preferencial as populações negras da repressão, para “compreender os mecanismos racistas de funcionamento dos processos de criminalização”. A este respeito, a autora reflete que:

[...] a nova etapa histórica reatualiza o racismo escorregadio brasileiro, impulsionando ainda mais o discurso do “outro temível” a partir da Guerra às Drogas. O combate ao “criminoso” perpetua a impossibilidade de se ouvir o grito contra o racismo estrutural e institucional das instituições componentes do sistema de justiça criminal. O direito penal de emergência não traz qualquer novidade quanto à essencialização de um grupo particular de pessoas quando se trata da realidade do capitalismo dependente, porque assim

sempre o foi. A diferença está na maior potência de sua danosidade quando a razão e a prática historicamente subterrâneas ganham a cena e se oficializam.

Através da questão do racismo, conecta-se a construção de um projeto de política criminal alternativa através de “medidas de transição necessárias, descarcerizantes e anti-punitivistas” e anti “guerra às drogas”, capazes de preparar estratégias contra a repercussão da “crise estrutural” ou “sistêmica” do capitalismo, que tomaria de assalto os governos, incentivando orientações mais à direita, “que aceleram no tempo e na intensidade medidas e reformas de austeridade e retirada de direitos que mais timidamente já ocorriam com os governos anteriores” (MARTINS, 2018, p.82).

Em convergência com a questão racial como eixo de problematização, Rafael de Deus Garcia (2022) abordou o uso de algoritmos no policiamento e sua interface com o direito à privacidade e o processo penal. De partida, Garcia questiona que no processo penal o direito à privacidade não é apto a regular ou conter o poder da polícia de operar algoritmos. Empiricamente, sua análise se debruça sobre as “práticas policiais na gestão de intimidades”, em específico, relativas à questão da violação de domicílio na política de drogas: “A existência de um direito à privacidade constitucionalmente positivado não impede a violação punitiva sistemática da vida privada, que é realizada hoje especialmente por meio do policiamento no contexto da guerra às drogas” (p. 239). A partir desta questão, o foco da pesquisa se dirige propriamente ao uso de algoritmos por parte das polícias:

O policiamento por algoritmos, fenômeno que se anuncia, é capaz de amplificar problemas estruturais das polícias no Brasil. Nesse contexto, as seguintes questões foram trabalhadas: o negacionismo do racismo na atividade policial, a ser renovado pela aparente neutralidade objetiva dos resultados algorítmicos; a união da opacidade intrínseca dos algoritmos com a ilegibilidade do Estado nas suas margens; a migração da diferenciação espacial geográfica e corporal para a diferenciação do espaço digital/imaterial; a ampliação do poder de definir o ilegítimo/ilegal e perigo/desvio sobre as subjetividades e perfis individuais, o que será feita de cima pra baixo, ou seja, das coletividades possíveis, disruptivas e resistentes, às pessoas que as compõem (p.240).

Sua conclusão principal se refere às novas possibilidades de vigilância através de tecnologias que tenham por base algoritmos, que se prestam à uma atualização histórica do racismo estrutural quando não se combate os vieses raciais que permeiam toda a cadeia dos dados: “Reconhecimento facial, *hacking*, *data mining*, *geofencing* e as mais diversas possibilidades de decisão automatizada por meio de tratamento de dados pessoais poderão ter o efeito de garantir a perpetuação de uma política criminal determinada racialmente, independentemente de pontuais avanços garantistas no nível da judicialização aplicados na particularidade” (p. 243).

O estudo de Rafael Garcia, nesse sentido, se situa na continuidade das pesquisas sobre racismo, abordagem policial e “controle urbano racializado”; “filtragem racial” no judiciário; e “genocídio juventude negra” que interrogam de maneira particularmente crítica as antigas e novas práticas na segurança pública, incluindo os limites da ação através do paradigma da segurança cidadã.

Até o presente momento localizamos teses que analisaram potencialidades e limites de formas de policiamento comunitário e de prevenção situacional, mas pouca ênfase foi dada, em detalhe, às experiências de prevenção social.

A tese de Paula Kapp Amorim (2015) supre esta lacuna ao considerar, também de modo crítico, as interfaces entre políticas de assistência social e criminal, que ocasionariam uma “vigilância permanente, classificatória e punitiva da classe trabalhadora” (AMORIM, 2015, p.06).

O seu ponto de partida são as mudanças legislativas e políticas na interface entre o PRONASCI e o Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS) nos governos federais do PT, considerando a influência de orientações neoliberais (privatização, focalização e precarização) que contribuiriam para a legitimação do controle social sobre a classe trabalhadora. A pauta necessária de articulação de ações de garantia de direitos sociais em territórios de maior vulnerabilidade social, através da intersetorialidade e da participação social, teria se transmutado, em geral, na forma de um controle securitário afinado a abordagens conservadoras no plano da moralidade e da cultura.

O primeiro eixo de influência de orientações neoliberais seria o próprio SUAS. Haveria uma forma dual de política social: uma para o trabalhador pobre, a assistência social, e outra para o trabalhador inserido no mercado de trabalho formal, a previdência social e saúde privada, oferecida por uma rede de serviços lucrativa e em expansão. A mercantilização/privatização da previdência social e saúde se conjugaria com a “assistencialização da seguridade social” (MOTA, 2005). A Política de Assistência Social voltou-se para a política de transferência de renda, a partir de critérios de inclusão e permanência, distanciando-se do conceito de universalidade, cidadania e justiça social e fortalecendo as ações de classificação, critério e controle. Os direitos sociais, expressões de disputas de classes que se consolidou em seguridade social universal como redução da desigualdade social e formas de regularização e organização do trabalho, teria se convertido, cada vez mais, em um processo individualização da “questão social”, de objetificação da pobreza e de vigilância de suas frações desregulamentadas segundo padrões morais, enquanto se prolonga a mercantilização/privatização dos serviços de seguridade e saúde.

Nos documentos analisados pela autora, a universalidade dos direitos sociais se relaciona à rede de serviços, mas não no sentido de uma reversão de sua precariedade, mas de “mudança cultural”, favorável à intersetorialidade e a orientações focalizadas/territorializadas em um público-alvo específico, identificado na interseção entre beneficiários de programas de transferência de renda e grupos em situação de risco e vulnerabilidade social. Nesse contexto, a linguagem da política pública se modifica. A partir de 2004, a proteção social começou a ser organizada de acordo com “garantias de segurança” ao público usuário: “segurança social de sobrevivência” (de rendimento e de autonomia); segurança de “acolhida”; e segurança de “convívio ou vivência familiar”. O foco desta linguagem teria se voltado cada vez mais, de problemas da auto-organização e da participação social, a demandar medidas mais abrangentes, para o “desenvolvimento de capacidades individuais” e “protagonismo” do indivíduo, que se vê responsabilizado pela própria situação de pobreza e vulnerabilidade: “É o sujeito que precisa ser adequado, a partir da garantia de um recurso mínimo, como vimos, e pela participação de ações socioeducativas para que assim, ele consiga, caso queira, desenvolver suas capacidades, protagonismo e autonomia”.

O viés crítico da autora a conduz a interpelar como todo esse funcionamento começou a convergir com políticas de controle territorial, através do policiamento comunitário e da prevenção social via PRONASCI (ou ainda por tendências de patologização e medicalização do comportamento infanto-juvenil, provenientes de outros programas ou iniciativas sociais que são mencionadas, mas não aprofundadas no trabalho). Em relação ao PRONASCI, embora haja diferenças sobre a compreensão do público-alvo em relação à assistência social<sup>30</sup>, a autora sinaliza para uma convergência em

30 “Minorias” sociais em situação de maior vulnerabilidade à violência criminal, ou seja, mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outros. Diferencia-se da compreensão de assistência que inclui as “situações” de pobreza, de privações e de questões relacionadas aos vínculos sociais e afetivos.

torno da noção de zonas de “risco social” e outros referenciais, como “vigilância socioassistencial”, mais atenta ao cotidiano da vida das famílias em suas situações concretas. A segurança pública passa a incorporar a nomenclatura de “vulnerabilidade” e “risco social”, e a assistência social, por sua vez, a nomenclatura da “segurança” e da “vigilância”, uma aproximação que uma inversão e simbiose problemáticas, que expressariam a concepção teórico-ideológica das políticas públicas implementadas pelos governos Lula e Dilma desde 2003:

Destacamos a contraditoriedade dos objetivos da segurança pública, que além do combate ao crime e promoção da segurança, pretendem promover o fortalecimento da cidadania e as condições para a garantia dos direitos sociais. A assistência passa a ter como objetivo, além da viabilização dos mínimos sociais, a função de prevenir situações de risco e garantir a segurança aos seus usuários. As inversões e simbioses dessas políticas expressam uma interface teórico-ideológica entre as ações do governo voltadas para o controle social, indicando uma certa unicidade na sua forma de compreender a realidade e estruturar sua intervenção [...] Ao que nos parece, essa “forma” é expressão da inversão da lógica da garantia dos direitos sociais para a lógica de uma ativa vigilância social (AMORIM, 2015, p. 188 e p. 192).

Assim, estariam conjugados controle territorial policial de contextos de pobreza e uma atenção as condicionalidades de programas sociais como instrumentos moralizantes e culpabilizadores “que tanto atingem as definições que criminalizam comportamentos e hábitos, como definem os aptos/classificados a receberem” (AMORIM, 2015, p.192).

Mesmo que as formas de adaptação de argumentos de matriz foucaultiana à realidade de uma “sociedade indisciplinar” (OLIVEIRA, 2011) mereça alguma discussão, a tese de Amorim se debruça sobre aspectos que parecem exigir maior atenção no campo de estudos sobre segurança pública na perspectiva dos direitos sociais, quais sejam: o funcionamento das políticas de assistência social, sua atuação de territorialização da política, a tarefa de construção de diagnósticos socioterritoriais sobre vulnerabilidades e de indicadores que são centrais ou transversais às políticas de prevenção, como a evasão escolar, a qualificação da mão de obra e as taxas de homicídio. O setor também se insere no eixo do atendimento socioeducativo, que se situa na interseção com o sistema de justiça e secretarias de direitos humanos, ao se voltar para a população em situação de rua, à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto ou regime fechado. Além disso, está alinhado ao “Sistema de Garantia de Direitos”, voltado a situações de trabalho infantil, violência intrafamiliar, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

## 2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como síntese da análise feita até o momento, reiteramos alguns pontos que merecem atenção:

1. No período de 2010 a 2015 percebe-se uma forte concentração em estudos de avaliação crítica, mas também propositiva, de experiências de policiamento comunitário, em diálogo com o conceito de segurança cidadã e com políticas públicas participativas e de prevenção, em âmbito estadual e municipal. Com a passagem dos anos se constituem também estudos que problematizam de maneira severa as iniciativas a partir de uma perspectiva atrelada não à implementação de políticas, mas às percepções das populações governadas pelos dispositivos de segurança.

2. Se estivermos corretos em nossa percepção, este movimento pode corresponder aos limites das experiências por si mesmas, diante das suas concepções basilares e resistências políticas - como é o caso daqueles que questionam as políticas penais (de drogas e de encarceramento) nos governos Lula - ou ao período de dificuldades e de desagregação do planejamento de políticas no período de crise política, cujo ápice se deu no segundo governo Dilma Rousseff, seguido do recuo em relação à prevenção e o retorno da hegemonia das políticas de segurança pública em moldes convencionais de “lei e ordem”.
3. O ponto em comum de todos estes trabalhos é como situar a realidade brasileira pós-redemocratização no interior dos macroprocessos e tendências mundiais, a exemplo da transição do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Penal, ou da sociedade disciplinar à sociedade do controle e tendências como a “nova cultura do controle” ou a “política criminal atuarial”. A maior parte dos estudos não é peremptório em afirmar uma transição completa, por um duplo motivo: 1) pela particularidade de um país que não erigiu de um Estado de Bem-Estar Social, situado com capitalismo dependente, e que convive com um legado de desigualdades de classe, raça e gênero que se consolida na continuidade de orientações punitivistas e autoritárias; 2) pelo cenário de disputas recentes entre orientações, tendências e racionalidades que resultam em uma política ambígua, entre inovações e retrocessos.
4. No âmbito das relações entre políticas sociais e segurança pública há todo um campo de discussão e atuação profissional com necessidade de maior consideração na agenda de discussões sobre segurança pública e justiça: o campo das políticas de assistência sociais, visto que é o setor, talvez, mais capilarizado e intersetorial, junto com o setor de saúde e de ensino.
5. Outra marca é a ênfase na dimensão do protagonismo da sociedade civil local e de movimentos sociais em relação á instrumentalizações advindas de visões restritivas de policiamento comunitário ou do simples assistencialismo, para que possam discutir as relações entre exclusões territoriais, econômicas, sociais e raciais no interior das políticas de desenvolvimento urbano de cada cidade; ou seja, favorecer a participação social reivindicatória como meio de controle público e integração entre políticas urbanas e de segurança pública, no sentido de expansão dos direitos sociais, incluindo o direito à cidade e à segurança.
6. Entre os problemas centrais está a consideração do racismo como eixo de problematização e de conexão com iniciativas de mobilização e formação. Este ponto de vista está amparado em um conjunto de pesquisas que se fortaleceram, desde os anos 2000 (FLAUZINA, 2006; DUARTE, 2016; 2017; FREITAS, 2016), sinalizando uma “virada antirracista”.
7. Percebe-se no período uma mudança de ênfase, que não significa um abandono, de uma abordagem estatal à uma abordagem societal e de pendor crítico. O retorno às considerações sobre políticas públicas no novo momento histórico, pós-governo Bolsonaro, parece sinalizar para a necessidade de um olhar a partir das “bases” da sociedade civil, das percepções e experiências das populações governadas pelos dispositivos de segurança, como forma de não reiterar tendências vinculadas a políticas criminais punitivas ou a racionalidades penais neoliberais.

Nesse sentido, no próximo capítulo abordamos sub-eixos ou núcleos temáticos que se destacaram no levantamento, que recuperam várias das questões aqui sintetizadas, mas as aprofundam em aspectos específicos, que dizem respeito 1) ao debate teórico sobre as transformações no direito penal e à segurança pública e 2) a áreas de políticas públicas em temas sensíveis e estratégicos, como as políticas de prevenção à violência e sua relação com as juventudes, e as políticas de drogas.

## 3. Juventude, drogas, direito penal e política criminal: interfaces com a segurança pública

### 3.1. JUVENTUDE, POLÍTICAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

No interior da preocupação geral com o tema da segurança cidadã, os adolescentes e jovens possuem um lugar especial. Tendo em vista o perfil etário de vitimização e envolvimento com a criminalidade de rua no país – jovens do sexo masculino, negros e pobres -, as medidas e políticas de proteção e prevenção têm os jovens como um dos principais público-alvo. Localizamos seis teses sobre o tema, a exemplo de estudos sobre a relação entre segurança pública, juventudes e significados da violência policial para jovens pobres (RODRIGUES, 2015; CUNHA, 2019), sobre as representações sociais a respeito de facções, juventudes e a questão do racismo institucional (SANTOS, 2019) e sobre o enquadramento jurídico e repressivo do direito juvenil pelas polícias sob influência dos “*mass media*” (SANTOS, 2014).

Selecionamos teses que melhor dialogam com a segurança pública como direito social.

A primeira, de Charles Luis Moreira, *A casa, a praça e o campinho* (2021) se voltou à dinâmicas sociais geradoras de violência entre adolescentes buscando compreender a real capacidade de políticas públicas de proteção social. O recorte da pesquisa foi um dos distritos da cidade de São Paulo, a Vila Brasilândia, a realidade social, a trajetória e as percepções de adolescentes envolvidos com práticas infracionais. Estes sujeitos, diante dos processos de exclusão, encontram dificuldades para se enxergarem e serem vistos como cidadãos de direitos, o que oportuniza a socialização em grupos que confrontam determinadas regras sociais e legais por meio de atos de violência. As saídas repressivas e penais se mostrariam como soluções inócuas, servindo como camuflagem do problema dentro dos muros de instituições do sistema carcerário ou do socioeducativo, ainda que com um considerável custo. Essas medidas fariam parte, elas mesmas, do processo de reprodução da violência que busca, discursivamente, aplacar. Sendo assim, o pesquisador se interroga sobre a efetividade dos mecanismos de proteção social em relação à juventude, no sentido de incentivar e fomentar a capacidade protetiva em territórios vulneráveis.

A tese acrescenta à discussão sobre prevenção e políticas sociais em reforçar que há uma lacuna a ser preenchida, alternativa às medidas repressivas e punitivas, mas que não conseguem ser efetivadas. Para estes adolescentes e suas famílias, o que mais se evidenciou foi o aspecto antagônico entre os mecanismos de proteção social e as suas necessidades e aspirações: creches sem vaga, exclusão escolar, conselho tutelar pouco efetivo, falta de Centros de Juventude, entre outras formas de supervisão de crianças e adolescentes em situação de risco social ou de acesso à justiça. Um cenário de ausências que potencializa o processo de reprodução do padrão de violência infanto-juvenil e que as óticas policial e penal não solucionam ou agravam.

A tese de Sérgio Moreira da Costa, *Violência urbana, juvenicídio e judicialização de conflitos criminais* (2020) leva estas questões a um outro patamar de abrangência empírica e de problematização teórica. A tese se apoia no conceito de juvenicídio (VALENZUELA, 2015) como “mortes condicionadas por cenários de precarização da vida e por serem portadores de identidades desacreditadas segundo a lógica do poder” (p.126), enfatizando, no caso brasileiro, a situação da juventude negra e periférica a partir de indicadores de vulnerabilidade jovens à violência.

Diante desse panorama, o autor analisa o funcionamento de ações extrajudiciais e judiciais em razão da omissão ou ineficiência do poder público no provimento de direitos sociais de segurança. As ações são variadas, a exemplo de processos e intervenções administrativas, políticas, habilitações em processos criminais como assistente de acusação e promotora de ação civil pública de controle e intervenção em políticas públicas. Um campo de articulação política e social, com necessidade de fortalecimento e capacitação, como alternativa ou resistência aos mecanismos atuais de letalidade, repressão e encarceramento.

Para compreender a construção desse subcampo de atuação, o autor se propõe a analisar, de um lado, ações de controle judicial de políticas públicas de segurança, envolvendo conflitos interpretativos e decisórios entre poderes executivo, legislativo e judiciário; de outro, ações institucionais propostas por atores da sociedade civil.

A originalidade da pesquisa, em grande parte, revela-se no mapeamento e análise de propostas e ações da sociedade civil, compreendendo atores na interface entre campo acadêmico, ativismo social e poder público, como: Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Instituto Sou da Paz, Coordenadoria de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Consegs) e Coordenadoria de Apoio aos Programas de Defesa da Cidadania da Secretaria da Justiça do Estado de São Paulo.

Enquanto a tese de Sérgio da Costa (2020) nos apresenta um cenário de dificuldades, mas aponta para um campo de atuação a ser fortalecido, a tese de Danielle Edite Ferreira Maciel, *A rebelião do público-alvo e a crise da tecnologia social de pacificação: luta no Programa Fábricas de Cultura* (2018), nos reenvia à discussão crítica dos limites de ações estatais ligadas ao policiamento como eixo, no caso, mais uma vez, a experiência das UPPs, desta feita em sua relação com as juventudes. Mais especificamente, a implementação do Programa Fábricas de Cultura, criado em 2004 em parceria entre a Secretaria Estadual de Cultura (SEC) do estado de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e os conflitos entre aprendizes e arte-educadores contra as diretrizes e os gestores da Organização Social, que teria revelado como:

[...] a política pública dirigida para a juventude pobre das periferias pôde, desde sua concepção, operar enquanto uma ‘tecnologia social de pacificação’, com vistas a incrementar mecanismos de controle e antecipar-se a possíveis conflitos e insurgências dessas populações territorializadas [...] uma forma específica de gerenciamento dos conflitos de classe, a que chamamos de “consenso à base da pacificação dos conflitos sociais”, que se consolidara nas últimas décadas. Em torno de uma coalizão que unia organismos multilaterais, Estados e organizações da sociedade civil, esse consenso efetivou-se por meio de um conjunto de técnicas de gestão que acabou por embaralhar as diferenças entre direita e esquerda, difundindo-se por estratégias voltadas para “a redução da pobreza”, “segurança”, “oportunidades” e “inclusão social”. Nesse sentido, o Programa Fábricas de

Cultura se apresenta como resultado desse processo que transfigurou setores de classe em públicos-alvo, esquadrihados pelas políticas sociais focalizadas. A investigação observa, no entanto, que a efetividade de tal consenso pacificador sempre estivera lastreada por tecnologias de guerra, com as quais mantém relação de alternância e complementariedade. A tese então argumenta que a aposta na formação cultural, como maneira de apassivar a juventude e reforçar identidades culturais territorializadas, alimentou, em seu subterrâneo, uma rebelião que se voltou contra esse projeto, demonstrando seus limites e forçando um ponto de inflexão que parece apontar para a crise da tecnologia social de pacificação (p.06).

O estudo demonstra, nesse sentido, como os processos de ação coletiva reivindicatória por direitos de segurança convivem de modo conflituoso com implementação de ações que buscam formatar as juventudes no interior de uma concepção padronizada e com viés estrito de prevenção à violência, e não como direitos sociais a serem garantidos a sujeitos de direito com autonomia política.

No mesmo sentido, em *Juventudes governadas: dispositivos de segurança e participação no Guajuviras (Canoas-RS) e em Grigny Centre (França)* (2011), José Geraldo Soares Damico compara duas formas de governo da juventude através de políticas de segurança pública que tiveram como público-alvo a juventude das periferias urbanas. Seu referencial teórico se aproxima da teorização foucaultiana e com similaridade com argumentos de Dias Neto (2006) e Duarte (2018). Expressão desta perspectiva é o foco nos dispositivos pedagógicos do Estado como forma de governar indivíduos, com vista a “desnaturalizar” processos e identidades que constituem jovens como sujeitos violentos, responsáveis pela sensação de insegurança, e que necessitam ser vigiados, controlados e afastados de possíveis desvios. Sendo assim, a própria autora indica que não teve “a intenção de avaliar a eficácia dessas ações políticas, tampouco negar um possível impacto no que se refere à diminuição da criminalidade ou da sensação de insegurança, ou ainda à ampliação de acesso a alguns equipamentos públicos e de participação social” (DAMICO, 2011, p.105).

Em Guajuviras, Canoas, a análise recaiu na implementação do Território de Paz, do PRONASCI, como uma complexa rede de saberes que fundamentam estudos estatísticos, combinação de teorias (a tolerância zero, a ecologia criminal e os espaços urbanos seguros), a contratação de experts e divulgação midiática. Em dois anos, a cidade de Canoas, e principalmente o bairro Guajuviras, teria se tornado uma cidade monitorada por aparatos de proteção e controle em espaços públicos e privados (sistema de detecção de tiros; equipamentos de videomonitoramento e equipamentos de análise facial). Simultaneamente, mesmo que nesses dispositivos “lideranças comunitárias, educadores sociais, universidades, escolas públicas, igrejas, ONGs, famílias e mulheres-mães são chamados a participar em nome da produção de uma suposta paz social” (DAMICO, 2011, p. 261), o aparato de vigilância seria a principal ênfase, convivendo com uma severa precariedade de atividades culturais e de esporte e lazer.

O estudo, que sem dúvidas avança na fronteira dos estudos comparativos entre diferentes realidades nacionais, conclui pelas similaridades na agenda política dos dois países a partir da “miscigenação política, em que esquerda e direita assumem uma mesma posição em relação a violência urbana”, expressa no foco punitivo ou corretivo de programas orientados para as juventudes. Conclui também pela necessidade de focalizar a capacidade dos/as próprios jovens “elaborarem teorias sobre suas próprias condições e trajetórias” posto que “reconhecem a disjunção entre o que seria importante nas suas vidas e o que as ações de Estado lhes propõem ou oferecem” (DAMICO, 2011, pp. 258-259).

### 3.2. POLÍTICA DE DROGAS: PROIBICIONISMO, DIREITO À SAÚDE, USUÁRIOS DE DROGAS E COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

Outro tema que merece atenção, dada as interseções com criminalidade violenta, juventude e exclusões sociais é o das políticas de drogas e gestão de controles e medidas terapêuticas. Seleccionamos trabalhos com diferentes alcances teóricos e recortes empíricos.

Destas, a tese de Pablo Ornelas Rosa, *Drogas e biopolítica: uma genealogia da redução de danos* (2012), é a que mais se destaca em termos de reconstrução histórica e problematização teórico-crítica. A questão da pesquisa é a interseção entre duas concepções sobre drogas e seus usuários: a da redução de danos, cujo objetivo é retirar os usuários da estigmatização como criminoso ou doente e reconhecê-los como sujeitos de direito através de programas de saúde disponibilizados pelo Estado; e a da normatização médico-disciplinar e de segurança, com suas tecnologias de poder voltadas à governamentalização neoliberal de populações pobres consideradas problemáticas e/ou perigosas. Como deixam transparecer as noções utilizadas, a abordagem do autor é foucaultiana, em torno dos conceitos de genealogia, biopolítica, governamentalidade, através dos quais se problematizam o acesso ao direito social à saúde em interface ou conflito com políticas repressivas e estigmatizantes advindas do proibicionismo e da “tolerância zero”.

A tese de Marcelo da Silveira Campos, *Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo* (2015), também propõe uma análise abrangente sobre a política de drogas no país. O seu propósito foi estudar a formulação, a recepção e os efeitos da Nova Lei de Drogas (lei 11.343 de 2006), que teve o objetivo de pôr um fim à pena de prisão e multa para o usuário de drogas, deslocar o usuário de drogas para o sistema de saúde e aumentar a punição para os traficantes. Em um contexto de expansão das facções criminais no início dos anos 2000, a nova lei pretendeu modificar a representação social do traficante e do usuário dando origem a um “dispositivo médico-criminal de drogas que produziu uma nova maneira de governar os usuários e traficantes de drogas”.

No entanto, um dos principais resultados da pesquisa foi demonstrar que, além do aumento da criminalização por tráfico de drogas, houve a rejeição, no cotidiano do sistema de justiça criminal, do deslocamento do usuário para outro sistema que não o sistema de justiça criminal. Campos propõe que a explicação para o encarceramento por drogas, nesse sentido, não se dá apenas pela “indistinção” entre usuário e traficante nas operações policiais/judiciais, questão já demonstrada em estudos do campo anteriores à emergência do novo dispositivo médico-criminal (LIMA, 1989; ZALUAR, 1994; BARBOSA, 1998; RAUPP, 2005). A explicação residiria na rejeição das inovações por boa parte dos atores da justiça criminal, que reafirmam a centralidade da prisão nas interações com usuários e pequenos comerciantes de drogas, tornando plausível a tese de um “endurecimento punitivo” no período mais recente. Em artigo conjunto com Marcos César Alvares (2017), Campos sintetiza a pesquisa da seguinte maneira:

Parece viável igualmente a consideração de que com frequência no país, mesmo quando uma política estatal na área de segurança pública e justiça criminal sofre alguma alteração e deslocamento em direção ao aumento dos direitos e das garantias fundamentais (por exemplo, o fim da pena de prisão e de multa ao usuário de drogas), acaba-se efetivamente privilegiando, no funcionamento cotidiano do sistema de justiça criminal, a pena de prisão como resposta estatal mais geral a determinadas situações sociais [...] Após a

“Nova” Lei de Drogas, a criminalização por tráfico e uso de drogas repõe a seletividade do desemprego, do subemprego e da abordagem policial, já que as chances de emprego e de alternativas formais à comercialização e ao uso de drogas estão desigualmente distribuídas entre os diferentes grupos sociais no Brasil contemporâneo, sob a lógica do tratar desigualmente os desiguais (Alvarez, 2002, pp. 677-704). Aqueles sujeitos invisibilizados, tomados por sentimentos morais de injustiça e inseridos nas descontinuidades entre o mercado informal e o formal de trabalho, encontram os acusadores que, em contato com eles, agenciam o dispositivo em sua dupla face – esvaziada de saúde pública e cheia de criminalização – em um personagem urbano descontínuo nas dobras entre formal-informal, legal-ilegal, lícito-ilícito, prevenção-repressão, dentro e fora das prisões (Godoi, 2015) (CAMPOS; ALVAREZ, 2017, p. 67).

Os dois outros trabalhos, de Mirna Barros Teixeira (2018) e de Marcelo de Freitas Gimba (2018), abordam de maneira mais contextualizada a gestão e a trajetória de usuários de drogas, ressaltando a intersectorialidade de modo crítico às “comunidades terapêuticas” (TEIXEIRA, 2018) ou de maneira a ressaltar aspectos positivos destas experiências (GIMBA, 2018).

### 3.3. DIREITO PENAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Este eixo reúne, em sua maioria, teses da área do Direito, que discutem a história conceitual, analisam as transformações normativas e decisões judiciais, associando o direito penal, direitos humanos, direitos sociais e segurança pública.

A tese de Marcelo José Grimone (2016), por exemplo, constitui uma base de saber relevante sobre o “sistema administrativo social”, a garantia de direitos humanos e formas participativas de gestão e fiscalização.

Mais afinada às questões da presente pesquisa, a tese de Vander Ferreira Andrade, *Do direito fundamental à segurança pública: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro* (2010), analisa a Constituição propondo um olhar inovador para a compreensão da segurança pública em uma visão sistêmica (Luhman) e como serviço público essencial. O trabalho se destaca pela maneira meticulosa, e ao mesmo tempo abrangente, sintética e didática, de análise normativa e conceitual sobre o “sistema constitucional da segurança pública” no Brasil. O trabalho possui uma dupla originalidade:

1. O cruzamento de referenciais da criminologia crítica e das ciências sociais, fundamentando uma análise garantista do direito penal e da segurança pública. Ao não perder de vista o equilíbrio entre os aspectos normativos/gerenciais e o viés reivindicatório e protetivo dos direitos, o autor se contrapõe ao viés do “eficientismo penal” e do movimento “lei e ordem”.
2. O enfoque no que chama de “mecanismos de promoção do direito à segurança pública”, entre eles: o controle jurisdicional de serviços e políticas públicas; a aplicação do Código de defesa do consumidor; e o emprego de ação civil pública. Com isso, Vander Andrade busca fundamentar eixos de atuação popular ou de outros setores do Estado em torno da reivindicação e controle do autoritarismo e arbítrio da segurança

pública, bem como um caminho para considerar as questões econômicas e sociais presentes como causas da violência, em conjunto a reformas institucionais participativas.

O seu ponto de partida é o art. 6º da Constituição, para o qual “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Realizando o cotejo desse com outros artigos constitucionais, como o art. 144, o autor sintetiza e diferencia conceitos auxiliares - como direitos e garantias, segurança jurídica e segurança externa (nacional) e interna (pública) – até a problematização do conceito de ordem pública. Este último é considerado vago e indeterminado, permeável à intencionalidade de subpartes do sistema de segurança pública - atividade discricionária das polícias; justificativa para prisão preventiva; fundamento para expulsão de refugiado estrangeiro – e à conteúdos culturais de restrição de direitos.

Sendo assim, o autor pleiteia uma estratégia conceitual para uma segurança pública democrática fazendo relacionar a ordem pública e o controle da criminalidade a uma concepção mais alargada de causas da criminalidade e direitos sociais:

[...] convém salientar que a criminalidade surge como um produto de graves problemas sociais, gerados pelo desemprego, pela pobreza, pela ausência de infraestrutura e pelas desigualdades no acesso a recursos sociais, circunstâncias que deveriam ser levadas em conta nas políticas de segurança pública. Essas circunstâncias, no entanto, não vêm sendo consideradas como problemas de ordem pública [...] A segurança pública, conforme se observa, vem se restringindo às atividades policiais, típicas do Poder Executivo. No entanto, a Constituição sinaliza que ela é muito mais ampla. Além de se prestar à defesa da sociedade dos riscos diretos por meio de atividades do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e, principalmente, as políticas públicas que visem à erradicação da pobreza e à inclusão social. (p.44-45).

No bojo dessa discussão, o autor passa em revista o papel das polícias e das guardas municipais, criticando os movimentos de endurecimento repressivo e penal, de cunho militarizado ou via tolerância zero, e concordando com a ideia de “desconstitucionalização” das polícias (a serem organizadas conforme autonomia e realidades dos entes federativos). O autor vê como necessário criticar novamente a forma como, no mandato policial, a concepção de “ação preventiva” (policiamento ostensivo) está mais associada à ideia de “ordem pública” – podendo, quando excessiva, abrir margem para subtrair garantias penais e processuais, sob a influência do “direito penal do inimigo” e da tolerância zero - em lugar de uma concepção de prevenção social. A sua intenção é demonstrar as insuficiências do modelo atual e abrir caminho para inserir a discussão sobre “justiça participativa” e “meios de atuação popular”, através dos quais seria possível agir não apenas nos “efeitos” da criminalidade, mas em suas “causas”.

Nesse sentido, a tese acaba por se destacar menos por uma fundamentação da segurança pública como sistema e mais pela ênfase nas relações com direitos sociais, participação social e controle da atuação estatal. Ênfase que se realizaria através do Ministério Público, do policiamento comunitário, de conselhos de segurança e da atuação municipal. Em relação aos conselhos, em especial, o autor considera como fóruns de debate e controle deliberativo da gestão governamental com alguma efetividade no aprimoramento da segurança pública e aponta as tentativas de ir além do conteúdo da Constituição Federal, através de experiências que buscaram fornecer poder decisório e de cogestão da

segurança pública pelos conselhos. Foi o caso da Constituição do Rio de Janeiro, que previa a nomeação de delegados de polícia por meio da aprovação da população municipal, e sua destituição via Conselho Comunitário de Defesa Social. No entanto, por decisão do STF, o preceito foi considerado inválido, demonstrando, na perspectiva do autor, que a jurisprudência brasileira é pouco receptiva a inovações institucionais, mesmo que amparadas em princípios constitucionais de autonomia e descentralização da administração pública.

Por outro lado, a partir dos “requisitos do serviço público” e dos “direitos do usuário”, existiriam dispositivos para intervir no restabelecimento de prestação regular de determinado serviço. Um exemplo seria a ação cominatória (art. 287 do Código de Processo Civil, utilizado como ação do usuário contra o prestador para exigir a prestação pessoal do serviço ou reparação em caso de negação. No caso da segurança pública, o autor diverge da interpretação da jurisprudência, para a qual a ação cominatória não se adequa à segurança pública, posto que é prestada a toda a comunidade e de forma indistinta. No entanto, argumenta Vander Andrade, em determinadas situações, como atendimento a ocorrências policiais, a segurança pública é prestada de forma individual ao cidadão, razão pela qual ele conclui

[...] não somente ser aplicável instrumentos típicos da tutela do direito do consumidor, assim a ação cominatória e a ação civil pública, como outros de índole constitucional como a ação popular, entre outros mecanismos judiciais de proteção de direitos individuais, difusos ou coletivos (p.161).

O sexto e último capítulo reúne as principais reflexões sobre estes instrumentos, discernindo, de início, situações de atuação judiciária no controle da prestação do serviço na segurança pública, no caso de disciplinamento do uso de veículos, armas e algemas, ou não omissão estatal. Nesse âmbito, a reparação de danos a particulares é o principal eixo, bem como ações ante a omissão estatal. No entanto, argumenta o autor que, em geral, são hipóteses extremas que exigem este tipo de interferência, no caso, de um poder sobre outro, tendo em vista o “princípio da realidade” da gestão administrativa na alocação de recursos limitados [Entre os exemplos citados, determinação do TJ-RS sobre obrigação de manutenção de programas de internação para adolescentes infratores; e conflitos em relação à alocação de contingentes policiais de uma cidade para outra, interferindo na autonomia administrativa do Poder Executivo].

Em seguida, no que diz respeito ao uso de mecanismos do Direito do Consumidor, o autor reflete sobre como equalizar a figura do “usuário” em relação a defesa de “interesse da sociedade” e de diferentes outros indivíduos e grupos, frente a um direito que é difuso e que coloca indivíduos/usuários em conflito. O principal no argumento defendido, é o discernimento de como a segurança pública como direito difuso e coletivo pode ser protegido e garantido através do acesso à justiça e da legitimação de figuras jurídicas, como associações de moradores, entidades federativas e o Ministério Público através de ações coletivas – ação popular, ação cívica pública e mandado de segurança coletiva. Pública. Em termos concretos:

Na cidade do Rio de Janeiro, onde os oficiais de Justiça não podem fazer citação nos morros, porque são confundidos com policiais, correndo risco de morte, e os policiais não podem portar nenhum documento de identificação, ou mesmo andarem fardados em coletivos, fica a nu que a instituição “polícia” e “Justiça” estão comprometidas pela atuação de um poder paralelo, o que justifica a ação civil pública contra o Estado do Rio de Janeiro e contra a União Federal, em litisconsórcio passivo, para que cumpram o seu dever de ga-

rantir a incolumidade do direito (evitando sequestros) e à vida (evitando mortes), mediante segurança pública adequada à proteção desses direitos e interesses (p. 217).

No entanto, afirma o próprio autor, não se teria conhecimento de demanda com esse objetivo que tenha logrado êxito em razão de “doutrina ortodoxa” e jurisprudência se recusarem a responsabilizar o Estado por omissão diante de assaltos ou furtos e sequestros à luz do dia, demonstrando uma visão que não considera a centralidade da do direito à segurança como direito fundamental.

A tese de Vander é representativa de um eixo de discussão teórica e pesquisa, na interseção entre o Direito e Ciências Humanas, que analisa princípios, mecanismos, dinâmicas e inovações jurídicas na segurança pública.

Este é o caso da tese de Enio Duarte Fernandez Junior (2020), que aborda o ativismo judicial pós 1988 através de ferramentas de controle de constitucionalidade, como as Ações Diretas e as Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs) e sua análise pelo STF. Como indicado pelo próprio autor, um estudo “do ativismo judicial com as Políticas de Segurança Pública, permitindo visibilidade a uma relação que tem sido negligenciada nas reflexões sobre o tema”. No mesmo sentido, Ana Alice Ramos Salgado (2015) estudou os “limites jurídicos do controle do espaço privado” e seus impactos na segurança pública.

Uma outra dimensão dessa mesma vertente diz respeito a estudos que abordam o uso do direito penal em relação à segurança pública como direito social e à crimes de “colarinho branco”. Nesse caso, cabe uma consideração comparativa de três diferentes perspectivas, a de Michelle Barbosa de Brito (2018), a de Américo Braga Júnior (2014) e a de Marcelo Luis Roland Zovico (2012).

Brito (2018) analisa a modificação ou expansão da tendência punitiva no Brasil, quando o sistema penal e os processos de criminalização passam a abordar com mais ênfase sujeitos que historicamente, em razão do seu poder político/econômico, ocupavam posição de intocáveis, especialmente pelo dispositivo carcerário. A pesquisa inicia com a interrogação sobre uma suposta mudança na concepção da função “não declarada” do direito penal como instrumento de exclusão sociais e de neutralização dos mais pobres e indesejados. No entanto, em sintonia com a tradição criminológico-crítica, o autor chega à conclusão que o aumento da criminalização pela prática de crimes de colarinho branco não teria representado uma “virada punitiva” capaz de tornar menos desigual a incidência da intervenção penal. Ao contrário, essa criminalização integraria a lógica do exercício do poder punitivo no contexto contemporâneo:

Os discursos enfáticos de combate à corrupção repletos de conteúdo moralizante não correspondem aos números que se extraem dos relatórios do Infopen quanto ao perfil da população carcerária e aos tipos penais de maior incidência, o que reafirma a impossibilidade de uma interpretação apressada no sentido de que agora “a lei vale para todos” [...] os contornos da reação social aos crimes de colarinho branco que se tem observado nos últimos anos demonstram uma estratégia historicamente já experimentada pelo sistema penal em outros contextos; incursões episódicas sobre alvos destacados em determinado contexto espaço temporal, de acordo com os fatores então determinantes dos processos de criminalização, conferem ao sistema penal a visibilidade de mecanismo eficiente de controle social, criando no imaginário coletivo as condições sociais necessárias

para sua legitimação, ainda que, como no caso dos crimes de colarinho branco, a prática criminalizante não acompanhe a intensidade dos discursos de repressão [...] observou-se que a base que sustenta o discurso que fabrica as realidades punitivas e tudo o que dele decorre segue, não por acaso, afirmando a ilusão protetora do sistema penal, sem que sejam feitas considerações sérias e consistentes sobre os dados da realidade social e os direitos e garantias fundamentais, ficando intacta a estrutura desse sistema, marcada pela seletividade, pela imunidade penal nos delitos não convencionais, pelo aprofundamento das desigualdades sociais, pela estigmatização e pela violação de preceitos constitucionais constitutivos do direito penal e processual penal (p.201-204).

A tese de Brito (2018) supre uma lacuna importante, abrindo caminhos para o estudo da reação social e penal à criminalidade de “colarinho branco”, ao mesmo tempo em que dá continuidade aos questionamentos da criminologia crítica.

A tese de Braga Júnior (2014), por sua vez, promove um contraste interessante. Por um lado, ele concorda e dialoga com a criminologia crítica em uma série de questionamentos ao Direito penal e ao sistema punitivo brasileiro (crítica ao encarceramento, à finalidade ressocializadora da prisão e à criminalização da pobreza). Por outro, busca fundamentar uma releitura dos direitos garantias fundamentais individuais, sociais e à segurança pública a partir de uma “modernização” ou “expansão” do Direito Penal, em especial do Direito Penal do Inimigo. Ele se interroga, de partida, sobre quais as razões da resistência a esse tipo de modernização do Direito Penal, considerando que, a seu ver, ela poderia andar à par tanto com a penalização dos crimes contra a ordem econômica e tributária, crimes empresariais, dentre outros crimes de “colarinho branco”, como com a efetivação de direitos fundamentais de classes sociais historicamente oprimidas.

Em razão da complexidade do tema e dos referenciais, convém uma síntese dos principais aspectos do argumento, posto que a tese possui potencial para se tornar uma das referências polêmicas e críticas do campo criminológico e da segurança pública.

Por meio de análise doutrinária e de jurisprudência, Braga Júnior (2014) elege como alvo de crítica o “Estado liberal de direito” ou o “paradigma liberal-individualista” do Direito penal, caracterizado “por uma intervenção mínima do Estado na regulação das atividades sociais, objetivando limitar a atuação do Direito Penal na vida dos cidadãos, criminalizar comportamentos típicos das classes sociais historicamente oprimidas e, em consequência, tutelar os interesses daqueles, de alguma forma, detentores do poder” (p.14).

O Estado liberal de direito se basearia na “teoria do bem jurídico”, hegemônica na teoria do direito na modernidade, relacionada à ideia de finalidade do direito como garantia de direitos fundamentais individuais e de toda uma gama de princípios: legalidade; culpabilidade; irretroatividade da lei penal gravosa do réu; insignificância ou bagatela; ofensividade; intervenção mínima; fragmentariedade; adequação social. Não é o caso de dissertar sobre todos esses princípios, que são bastante conhecidos no campo do Direito, especialmente entre os garantistas.

Porém, contrastando com a visão majoritária em torno do garantismo como instrumento de justiça social no direito penal, Barros Júnior defende que esses princípios, da maneira como se integram no Estado liberal de direito, são favoráveis às “classes detentoras do poder”. Em sua visão, ele seria insuficiente para legitimar a atual função a ser exercida

pelo Direito Penal, assim como para controlar a discricionariedade na criminalização de comportamentos por parte do Estado. Isso destoa sobremaneira quando se retoma a ideia do princípio da intervenção mínima, como forma, expressa na Declaração de Direitos Humanos, de impedir que o Direito penal, ramo jurídico violento, seletivo e estigmatizante, seja usado de forma abusiva, ou seja, antes que outros ramos do Direito menos invasivos demonstrem sua ineficácia na tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nos termos do autor:

A teoria do bem jurídico, na sua origem, teve o inquestionável propósito de limitar a intervenção jurídico-penal. Tal afirmativa é clássica, entretanto, insuficiente. A essência da teoria do bem jurídico adormece a faceta perversa do Direito Penal, no sentido de legitimar a intervenção deste ramo jurídico violento, seletivo e estigmatizante em relação às condutas dos membros das classes sociais mais vulneráveis, abandonadas pelo Estado, como também restringir e obstaculizar que comportamentos praticados pelos integrantes das classes sociais privilegiadas seja objeto de intervenção penal. Em outras palavras, a teoria do bem jurídico liberal, como o patrimônio, a vida, a liberdade, a honra, a dignidade sexual e outros, sempre fragmentou e fragmenta a atuação jurídico-penal em duas dimensões muito bem delineadas: a) comportamentos praticados por classes sociais vulneráveis, gerando necessária e legítima intervenção do Direito Penal; b) comportamentos praticados por classes sociais privilegiadas, Direito Penal mínimo, com observância estrita da estrutura principiológica e garantista que surgiu no Estado Liberal de Direito. A definição de quais bens jurídicos seriam objeto da tutela penal sempre foi pautada por critérios subjetivos, discricionários e, em regra, quase que absoluta, criminalizando as classes sociais socialmente vulneráveis e afastando a intervenção do Direito Penal das classes histórico-culturalmente privilegiadas (p.60).

Como alternativa, o autor propõe a política criminal da modernização e expansão do Direito Penal, que, “levada às últimas consequências”, constituiria o Direito Penal do Inimigo, bastante criticado por estudiosos vinculados ao Direito Penal liberal, mas que, em seu entendimento, seria necessária e legítima, tendo postulados de proporcionalidade e razoabilidade que lhe garantam legitimidade. A essência da discussão entre as duas vertentes seria a colisão entre direitos e garantias fundamentais individuais e direitos e garantias fundamentais sociais, mais especificamente, quais os limites que o direito penal teria legitimidade para restringir ou flexibilizar as garantias individuais para efetivar e otimizar direitos fundamentais coletivos ou sociais. A legitimidade ou a ilegitimidade da modernização do Direito Penal, defende Braga Júnior, deverá ser inferida no caso concreto, tendo como método de aferição o “Procedimento da Ponderação” desenvolvido por Robert Alexy, assim como os postulados normativos aplicativos da proporcionalidade e da razoabilidade.

A modernização e expansão do Direito Penal se faria necessária, em primeiro lugar, pelas novas características da “sociedade do risco” (Ulrich Beck), que teria trazido, com os processos de modernização desde a revolução industrial, a necessidade de tutelar novos direitos fundamentais – direitos transindividuais ou metaindividuais de conteúdo difuso (ao meio ambiente, à economia, ao consumidor, entre outros), diante de riscos ocasionados pelo desenvolvimento tecnológico na biologia, na informática, na energia nuclear, etc. Nesta sociedade, mais do que teorias penais que agem a partir de uma sanção pós delito consumado, seria o caso de fundamentar como o Direito penal possa agir como instrumento antecipado de ação. A este respeito, interroga o autor:

Como proteger bens jurídicos se a intervenção penal se dá, em regra, quando os mesmos já foram lesionados? Como falar que o Direito Penal protege bens jurídicos quando o bem jurídico vida se exaure no momento em que o delito de homicídio se consuma? [...] Como argumentar favoravelmente à teoria do bem jurídico quando a dignidade sexual se dissipa com a prática do delito de estupro? (p.52).

Em outros termos, o Direito penal deveria ser efetivado como ação na segurança pública, na forma de um “Estado de vigilância” ou “Estado da prevenção” (SÁNCHEZ, 2011), a partir de uma teoria da “prevenção geral positiva”, voltada a prevenir não os delitos futuros, mas a erosão normativa da sociedade, porém, ancorados na preeminência da vontade coletiva, geral ou popular que funda o Direito em uma ordem democrática, com respeito aos direitos fundamentais, individuais e sociais.

Antes que proteção de bens jurídicos individuais, mecanismos de proteção social via, e não intervenção mínima, que forneçam uma “redução de complexidade” na percepção dos indivíduos frente ao mundo social e garantam uma estabilização de expectativas normativas através da observância do Direito penal. A essa perspectiva, o autor chama de “teoria da prevenção geral positiva ou teoria da estabilização das expectativas normativas”: de acordo com tal teoria, [...] quando alguém inobserva a norma penal, exterioriza um esboço de mundo no qual a norma não vige, gerando tal comunicação aos demais membros sociais e, conseqüentemente, desestabilizando expectativas normativas” (p.15). Baseando-se em Niklas Luhman (teoria da comunicação entre sistemas) e Gunther Jackobs (direito penal do inimigo), fundamenta que o Direito penal agiria, então, para favorecer a estabilização das expectativas normativas, incidindo na “inconveniência de um comportamento” e em ações que evitem “a diminuição da vigência da norma” e não na proteção de “bens jurídicos”. A modernização do Direito penal serviria como remédio à “institucionalização da insegurança”.

Nesse sentido, de maneira mais concreta, Braga Júnior pleiteia não o uso da pena, mas de “medidas de segurança” (no lugar de privação de liberdade, restrições de direito e coação) a incidir sobre “comportamentos inconvenientes” ou contra “indivíduos perigosos”, concebidos como aqueles que não detém “segurança cognitiva mínima” para se afastar do ordenamento jurídico apenas de modo eventual e esporádico, ou seja, indivíduos que se afastam da norma jurídica de modo “contumaz e permanente”.

Esta poderia ser apenas um simples retorno à uma concepção etiológica, baseada na “periculosidade” dos indivíduos, conforme a criminologia do século XIX e começo do século XX, no sentido de fundamentar um Estado autoritário, em que a vigência e respeito às normas são mais importantes que a tutela de direitos individuais, ou seja, a supremacia do coletivo/Estado sobre o cidadão. No entanto, o autor propõe atualizar essas perspectivas através da ancoragem na legitimidade da democracia, na correção de injustiças sociais, da criminalização da pobreza e em questionamentos sobre o direito de punir e as funções da pena.

Em relação às injustiças sociais e criminalização da pobreza, o autor comenta que o rompimento com o Estado liberal-individualista

[...] proporcionará a maior efetivação dos direitos fundamentais à segurança pública, à paz, assim como gerará condição de possibilidade para que o Estado brasileiro intensifique o combate aos crimes tributário, lavagem de dinheiro, crimes empresariais e delitos

afins, impulsionando a arrecadação estatal, *conditio sine qua non* para a efetivação de direitos fundamentais sociais e coletivos (p.17).

Já em relação às funções da pena, o autor põe em revisão diferentes teorias: a da retribuição, da prevenção geral negativa (intimidação da sociedade em geral para o não cometimento de crimes diante da mensagem simbólica representada pela pena) e da prevenção especial positiva (ressocialização) e negativa (neutralização). Estas teorias são consideradas limitantes e ineficazes, o que o autor pretende demonstrar através da crítica ao funcionamento da prisão, ao fenômeno da reincidência e da impossibilidade de ressocialização através do cárcere. Em sua visão, estaria comprovada a necessidade de reservar o cárcere apenas para aqueles indivíduos que incidam em infrações graves, facilitando assim o desencarceramento através da substituição da pena de privativa de liberdade por restritivas de direito (multas) e medidas de segurança (vigilância, efetividade da coação policial), mais efetivas dadas as condições de vida nas sociedades contemporâneas.

Já em relação à garantia de direitos difusos relacionados aos detentores de poder (crimes ambientais, tributários, empresariais, financeiros, organizados...), seria necessário romper o paradigma liberal-individualista através da flexibilização da individualização da pena e da noção de crime de “perigo abstrato”. Contrariamente à lógica operacional vigente de especificar a responsabilidade de cada um dos envolvidos em um crime realizado coletivamente, para assim auferir a responsabilização e a dosimetria da pena, Braga Júnior defende a flexibilização dessa lógica e procedimento diante de “crimes societários”:

A descrição circunstanciada – e individualizada, em caso de concurso de pessoas – da conduta imputada na inicial acusatória é relevante para que se delimite o *thema discedendum* ou objeto do processo. Há casos, contudo, que essa descrição pormenorizada e individualizada das condutas a serem imputadas, se mostra inviável. É o caso dos crimes societários [...] que, por se passarem no âmbito de diretorias e gerências de empresas (praticados por administradores, sócios, mandatários, etc.) acabam por dificultar a adequada identificação dos autores e partícipes (p.144).

Em acréscimo, os crimes de “perigo abstrato” (de perigo presumido, perigo estatístico ou perigo global), tendência para atuar na fase de preparação e não após a consumação da infração penal, ao incidir sobre tipificação de condutas que, mesmo não consumadas em atos criminais, poderiam ser consideradas ilícitas diante do potencial de lesividade. Em suma, uma espécie de direito penal preventivo, onde o legislador presumiria a periculosidade de determinada conduta, entrando, nesse sentido, em conflito com a perspectiva garantista acerca da lesividade e ofensividade concreta ou à presunção de inocência.

Baseando-se em Gunther Jackobs, o autor busca legitimar e fundamentar uma distinção entre dois “tipos ideais”: o Direito Penal do Cidadão e o Direito Penal do inimigo, a serem utilizados segundo situações e sujeitos concretos. Aos sujeitos avaliados em sua conduta como detentores de uma “fidelidade suficiente ao ordenamento jurídico”, teria o direito a ser tratado juridicamente como pessoa. No caso daqueles que não possuam “uma segurança cognitiva mínima necessária ao convívio social”, haveria então espaço para ser considerado “indivíduo perigoso” e juridicamente inimigo, como já ocorreria, no Brasil, na legislação relativa ao crime organizado, ao tráfico de drogas, aos crimes hediondos e ao regime disciplinar disciplinado.

Nas seções finais do trabalho, Braga Júnior procura diferenciar e defender sua proposta de perspectivas do populismo político penal, entre outras, que pretendem afirmar uma extensão não razoável ou proporcional do poder punitivo. O autor considera que um raciocínio que leve em conta a proporcionalidade e a razoabilidade seria capaz de garantir, caso a caso, o equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais individuais e os direitos fundamentais sociais que, em sua visão, não seriam plenamente abrigados pelo Estado liberal de direito.

O Estado liberal de Direito e o garantismo teriam sido úteis na superação do Estado absolutista, mas seria inadequado à sociedade moderna, sendo ineficiente para evitar a distinção entre o Direito penal destinado à pobreza e o destinado aos privilegiados. Para o autor, não seria uma questão de aperfeiçoamento da execução do garantismo para sanar essa desigualdade, mas de modernizar o Direito Penal através da concepção de inimigo, estendendo sua vigência às classes sociais privilegiadas e em busca da concretização dos direitos fundamentais sociais.

Nesse sentido, a segurança pública como direito social deveria ser atrelada ao combate a perigos e à neutralização de comportamentos futuros, impedindo a comunicação do afrouxamento das normas de convívio à sociedade mais ampla. A expansão ou modernização do Direito Penal, em tese, não violaria direitos e garantias fundamentais individuais. Acompanhada de desencarceramento, com exceção a crimes graves, de extensão de medidas de segurança e de restrição de direitos, e focalização nos crimes de “colarinho branco”, seria capaz de garantir a expansão dos direitos fundamentais sociais (educação, saúde, segurança, etc.).

A tese de Barros Júnior é um entendimento pouco habitual na criminologia crítica e entre cientistas sociais no campo da segurança pública. Apesar de pontos de convergência na problematização das injustiças sociais, da política penitenciária e de segurança pública, está em contradição com os princípios de limitação do direito penal e da preservação dos direitos civis no processo penal. Contraria também, como demonstrado pela tese de Brito (2018), a defesa da extensão do direito penal aos crimes de “colarinho branco” como estratégia de redução da desigualdade na punição entre diferentes classes sociais. No entanto, os argumentos de Barros Júnior tornam nítida uma das possibilidades de interpretação da prevenção como princípio de garantia da segurança pública como direito social.

Essa perspectiva é similar, em parte, à tese de Marcelo Luis Roland (2012) sobre os limites do direito diante da “teoria do risco” e a sua ineficiência como paradigma de políticas de segurança pública. Retomando referenciais similares aos de Barros Júnior (Niklas Luhman; Ulrich Beck) para definir a “sociedade” do risco como oportunidade de novas formas jurídicas, o autor define o Direito penal como “um sistema contra o risco – o risco da propagação de crimes” (p. 75) e a segurança pública como direito administrativo voltado a “estancar as situações de risco que já estão ocorrendo na sociedade, como uma resposta imediatista para tentar impedir determinados comportamentos sociais” (p. 76), daí a necessidade de ações com base na prevenção. A partir da noção de “perigo”, já presente na legislação brasileira, o “risco” começa a tornar-se fundamentação da ação administrativas em casos como a avaliação de probabilidade de ocorrências danosas, por exemplo, em brigas de torcida ou festas públicas, levando em consideração circulação de bebidas e armas.

Com base nestas concepções, o autor analisa a segurança pública. O seu argumento principal argumento é o de que políticas de segurança pública não produzem segurança “como se espera, ao contrário, geram insegurança se observadas que, ao invés de garantir comportamentos, trazem novas combinações antes não possíveis e, portanto, imprevisíveis” (p. 89). Não haveria ligação direta entre políticas de segurança pública e a efetiva diminuição da ocorrência de determinados delitos, e a política de segurança pública não resolveria o risco da população:

Ao colocar vídeo-câmeras em toda cidade, tem-se a sensação de estar criando segurança, mas, por outro lado, isso constrange a população, os entes privados, criando, assim, insegurança às pessoas, ao passo que se dá interpretações, muitas vezes distantes da realidade ou da situação fática, causando outros problemas antes inexistentes” (p.90)

A função do Direito seria impotente diante da Teoria do Risco, no sentido de evitá-lo ou impor limites, criando apenas a expectativa de obter uma solução, sem a garantia dos resultados. As leis seriam inefetivas na redução da criminalidade e a única função do Direito, em conexão à segurança, seria “bloquear a ação” através da coação e vigência da expectativa da coação em caso de uma oportunidade ou intenção de curso de ação criminal por parte de indivíduos ou grupos. Em acréscimo, no mesmo sentido que Braga Júnior (2014), aponta os limites do direito diante de desastres, acidentes e crimes de larga escala diante da lógica da responsabilização individual.

Já em relação à segurança pública propriamente dita, o autor considera os fundamentos da 1ª Conseg e do PRONASCI, cuja ênfase foi a conciliação entre policiamento e ações sociais de prevenção. Embora não se aprofunde, critica a pretensão de atuação municipal como resposta à sensação de insegurança, mas ressalta a validade das atuações intersetoriais e multidisciplinares tendo em vista atividades preventivas através da educação. Em suma, conclui pela necessidade de mudar a prioridade de investimentos em políticas de educação orientadas nesse sentido, do que em segurança pública propriamente dita. A falta de uma análise empírica ou amparada em pesquisas e discussões sobre o PRONASCI, em grande parte fragilizam o argumento. De todo modo, o trabalho demonstra o surgimento de uma linha de pensamento sobre prevenção e segurança pública como direito social, desta feita, ancorada no Direito Penal do Inimigo e na “teoria do risco”.

No entanto, essa vertente, apesar de afeita à ideia de prevenção e da segurança pública como direito social, contrapõe-se, em maior ou menor medida, a outras concepções que também buscam abordar estas duas dimensões, e que se expressam na ideia de segurança cidadã. A tese de Humberto Barrionuevo Fabretti (2013), nesse sentido, demonstra-se relevante por, ao analisar o “regime constitucional da segurança cidadã”, permitir uma visão crítica à vertente acima aludida, bem como possibilita retomar questões abordadas por Vander Andrade (2010), mas sob outros ângulos.

O seu argumento principal diz respeito à necessidade de construir conceitual e institucionalmente uma segurança cidadã como superação do modelo de segurança pública através de um conceito de ordem pública compatível com a defesa da cidadania e da compreensão do direito à segurança pública como um direito coletivo e não como um direito subjetivo de fruição individual (o que levaria a escolhas para preservação dos direitos de uns e exclusão do direito de outros).

Nesta tarefa, Fabretti analisa, em primeiro lugar, as teorias que consideram o *risco* como eixo de expansão de novas inseguranças a serem geridas, relacionando-as a teorias criminológicas que assumem os mesmos pressupostos. O conceito moderno de risco seria uma nova forma de conceber como gerir, através de estratégias preventivas, a sensação de proliferação mudanças, acidentes, perigos e incertezas. Ele anda passo a passo, nesse sentido, com a projeção de um mundo racionalmente controlado através de estimativas probabilísticas sobre acontecimentos positivos ou negativos (análise, avaliação, comunicação e gestão de riscos). Uma sociedade obcecada pelo controle das ansiedades quanto ao futuro, ou seja, pela segurança (segurança econômica, alimentar, nuclear, social, pública...). Em sua tese, Fabretti se concentra na dimensão dos riscos de ser vítima de crimes, concebida como segurança pessoal ou pública, e as novas formas políticas de gestão e de discurso estatal sobre o tema.

As teorias do risco são divididas em duas vertentes amplas: a da ciência cognitiva, pautada pela aferição científica da “insegurança objetiva”, em relação à “insegurança subjetiva”; e a sociocultural, que consideram os contextos sociais e culturais através dos quais o mundo leigo avaliam, compreendem e negociam, dimensões negligenciadas pela primeira vertente.

A vertente sociocultural, por sua vez, seria dividida em três:

- a. a cultural/simbólica (Mary Douglas), que se relacionaria aos estudos sociológicos herdeiros de Durkheim e da Escola de Chicago (ecologia criminal, subculturas, aprendizagem, reação social...), preocupados com a maneira como grupos sociais criam fronteiras simbólicas e sociais entre si e aqueles que consideram perigosos, ou fontes de risco;
- b. a da sociedade do risco (Anthony Giddens; Ulrich Beck), concentrada em riscos macroestruturais dos processos de modernização (especialmente riscos tecnológico-biológico-ambientais) e se relacionam a lógicas de apropriação privada da segurança pública como mecanismo de redistribuição de riscos; outros teóricos são associados a esta vertente, embora não estejam totalmente integrados à ideia de sociedade de risco, como Frank Furedi (2006) e Niklas Luhmann (1996);
- c. e a da “governamentalidade”, conceito cunhado por Michel Foucault, que se debruça sobre como a ordem social é gerida, ao longo da história ocidental pela lei, pela disciplina e por dispositivos de segurança. Em específico, a dimensão do risco é acionada por uma rede de aparatos e saberes para disciplinar e normalizar a população. Os que se afastam da norma seriam grupos “em risco”. Robert Castel, por sua vez, afirma que a noção de risco se torna cada vez mais autônoma em relação ao perigo concreto, criando políticas preventivas e modelos de vigilância mais gerais.

A esta vertente estariam associadas as “criminologias atuariais”, “criminologias da vida cotidiana” ou “criminologia administrativa”, geralmente baseada em enquadramentos teóricos cognitivos (teoria da atividade de rotina; crime como oportunidade; análise de estilo de vida; prevenção do crime situacional e versões da teoria da escolha racional). Com base em David Garland (2008), para estas criminologias o crime seria considerado uma forma generalizada de comportamento, produzida rotineiramente pelas características normais da vida social e econômica contemporânea. Cometer um crime não diz respeito a nenhuma anomalia ou patologia por parte dos indivíduos, mas a um risco rotineiro a ser calculado, um acidente a ser evitado.

Um primeiro efeito destas criminologias teria sido a criação de uma “nova penologia”, não mais voltada ao tratamento ou ressocialização do indivíduo criminoso, mas a identificar, classificar e gerenciar grupos considerados perigosos, mensurando níveis de desvio ou risco e utilizando de medidas de vigilância, incapacitação e intimidação. Não mais disciplinamento e punição em instituições disciplinares delimitadas. Em seu lugar, políticas preventivas, de identificação de oportunidades criminosas e desenvolvimento de controles situacionais no intuito de torná-las mais custosas ou indesejáveis. As orientações dessas criminologias, nesse sentido, representariam a crise das instâncias tradicionais (polícia, tribunais e penitenciárias) e sua abertura para formas de gestão compartilhada com organizações da sociedade civil. A consequência desta lógica, indica o autor, mais uma vez citando Garland (2008) seria a perda de preocupação com explicações que ligam o crime a problemas sociais, e seus liames complexos com a psicologia individual e de grupo e com questões de classe, gênero, raça e idade.

Assim, ao contrário de Braga Júnior (2014), que se vinculou às teorias do risco e à criminologia atuarial para fundamentar o direito penal do inimigo, Fabretti parte da perspectiva crítica da “governamentalidade” para analisar o processo de transição da segurança pública à “segurança cidadã”, entendida como provisão de segurança baseada o mínimo possível no direito penal. Com este intuito, o autor revisa toda a evolução de conceitos de segurança individual à segurança militar até a segurança pública, concentrando especial atenção no conceito de “segurança humana” e na problemática do conceito de “ordem pública” no Brasil.

A “segurança humana” foi conceito criado no plano internacional, consolidado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994. A sua pretensão é uma visão de “segurança estendida”, no plano internacional e nacional, não associada ao militarismo, mas à responsabilidade e à participação da sociedade. Agindo de forma preventiva na proteção de indivíduos e grupos (de situações de conflito armado, fome, contaminação, terrorismo, conflitos étnicos, entre outros), a segurança humana se subdividiria em segurança ambiental, segurança econômica, segurança da saúde, segurança pessoal ou pública, dentre outras dimensões interrelacionadas. Segurança humana significaria, em suma, proteção da integridade física, dos direitos humanos, da liberdade e do bem-estar econômico e social, objetivos a serem alcançados de forma participativa e integrada.

Diante de críticas sobre a larga abrangência e indefinição conceitual da segurança humana, o PNUD, em 2010, utiliza conceito de segurança cidadã de maneira mais “especializada”, definida como “a proteção universal contra o delito violento ou predatório [...] e a proteção de certas opções ou oportunidades de todas as pessoas – sua vida, sua integridade, seu patrimônio – contra um tipo específico de risco (o delito) que altera de forma súbita e dolorosa a vida cotidiana das vítimas” (Informe sobre o Desenvolvimento Humano para a América Central, 2009-2010, p.31). Esta não é a única ou exclusiva conceituação da segurança cidadã, mas demonstra uma delimitação pertinente em relação ao conceito mais amplo de segurança humana, e que será a origem da expansão do seu uso na América Central e Latina a partir dos anos 2000, incentivando reformas institucionais na segurança pública com viés participativo, intersetorial e multidisciplinar.

Nesse processo, a segurança cidadã entra necessariamente em colisão e negociação com outros conceitos operacionalizados na área (segurança pessoal, nacional, pública...). Embora considere o conceito insuficiente, é interessante como o próprio Alessandro Baratta (2006), citado por Fabretti, enxerga seu caráter inovador ao atribuir, pela primeira vez, uma dimensão local, participativa, multidisciplinar, pluriagencial, e que representaria talvez um resultado histórico da “nova prevenção”. Essa “nova prevenção”, por sua vez, teria origem na incapacidade do direito penal em agir nas causas do crime, atuando sobre efeitos, de modo reativo, contra pessoas, e na proteção das normas e não das pessoas. Ela, inversamente, propõe uma ação proativa, nas causas sociais do crime, através da participação comunitária, e sobre situações de oportunidade delitiva e em comportamentos não formalmente delitivos, como as chamadas “incivilidades” (BARATTA, 2006; DIAS NETO, 2005).

No Brasil, a segurança cidadã começou a ser implementada em diálogo com as políticas de direitos humanos e de segurança pública, sobretudo pelo viés da participação municipal, mas tendendo a se estender para uma proposta mais ampla de reorientação do setor da segurança pública como um todo. Mas, para isso, ela enfrenta a concorrência do já tantas vezes nomeado conceito vago de “ordem pública” na história da segurança pública brasileira, sobre a qual Fabretti elabora uma sistemática e pertinente revisão do debate teórico, em diálogo com a produção internacional e nacional, desde a criminologia crítica às ciências sociais (Ferrajoli, Bauman, Andrade, Malaguti Batista, Tavares dos Santos, Mesquita Neto, Adorno, Lemgruber, Pinheiro, Dornelles...).

Especificamente sobre a “ordem pública”, o autor distingue duas visões: uma metajurídica, baseada na pertinência da moral e dos costumes como dimensão da avaliação policial sobre os critérios de “boa convivência” e “paz social”; e a outra, jurídica, que critica a anterior por abrir margem à expansão do poder administrativo e punitivo sobre direitos e liberdades e defende que uma ideia de “boa comunidade” só pode corresponder à ordem jurídica, regulada, tipificada e especificada no direito positivo, como forma de conter arbitrariedades. Nesta concepção, não caberia à polícia julgamentos de ordem moral ou ideológicos, mas o respeito ao direito inscrito em lei. Contudo, a maioria da “doutrina publicista” brasileira se apoiaria na concepção metajurídica, o que entraria em contradição com as novas concepções originadas desde a Constituição de 1988.

Nesse sentido, Fabretti analisa o texto constitucional como maneira de construção de um conceito de ordem pública afinado à segurança pública como direito fundamental, ou seja, à segurança cidadã. Entre inscrições mais genéricas ou circunscritas à segurança na Constituição, a segurança como direito fundamental estaria atrelada à função de defesa e liberdade contra o arbítrio do Estado (Art. 5º); à função de prestação social (Art. 6º), ou seja, o direito do particular a obter algo do Estado (saúde, educação...), que também podem ser adquiridos no mercado privado; e à função de proteção perante terceiros (Art. 144) por parte do Estado.

É na interseção entre estas diferentes dimensões que o autor discute a necessidade de se entender o “direito à segurança” não em sentido individual e subjetivo, mas coletivo. Em sua concepção, em parte discordante de Vander Andrade (2010), a reivindicação do direito individual à segurança pública resultaria inevitavelmente na perda de concepção da segurança pública como bem comum. Quando associada à concepção metajurídica de “ordem pública”, geraria desproteção dos direitos fundamentais de parcelas da população, os “bons cidadãos” contra os “maus cidadãos”, tendencialmente perigosos, alvo de políticas preventivas. Uma concepção de segurança cidadã somente teria coerência ao tratar o direito à segurança como algo a ser usufruído de maneira compartilhada e não particularizada.

Desse modo, o autor conclui pela existência de um conflito entre dois modelos de segurança pública no Brasil: o da manutenção da ordem pública e o da cidadania. O primeiro encontraria sua justificativa científica na “criminologia administrativa”, de lógica atuarial-economicista, sem preocupação com a etiologia do fenômeno criminal do tratamento ao criminoso, e voltada ao cálculo de oportunidades com base em dispositivos de segurança (vigilância, coação, esvaziamento da alteridade no espaço público). O enfrentamento desta concepção se daria pela afirmação de instâncias participativas, em uma prevenção de cunho social, estendendo a tutela e proteção dos direitos aos mais vulneráveis social e economicamente. Sem isto, a segurança cidadã não deixará de ser apenas mais uma palavra sem efetividade concreta, para além de rótulo legitimador dos operadores da segurança pública.

### 3.4. POLÍTICA CRIMINAL, POPULISMO PENAL, ESTADO DE DIREITO E POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL

Este eixo temático analisam os impedimentos à construção da segurança pública como direito social considerando disputas e entraves no âmbito da política criminal (SANTOS, 2015), seu enraizamento nas desigualdades estruturantes da sociedade brasileira, a história de seu desenvolvimento normativo (PAIVA, 2015), a inserção de importações normativas coloniais (SANTOS JR., 2016), as representações sociais sobre o Estado de direito (ODA, 2013) e as interferências do campo político no judiciário nas relações entre elites políticas e elites jurídicas (CARDOSO, 2017).

Na sequência, apresentamos uma síntese de cada uma destas teses e um encadeamento dialógico possível entre eles.

Paulo de Tarso da Silva Santos, em *Política criminal brasileira: a negação da cidadania em marcha* (2015), analisa como a política criminal no Brasil se organizou: a partir da herança colonial e da sociedade escravista e dos diferentes ciclos econômicos e políticos republicanos, destacando, de início, as interferências do capitalismo dependente nos moldes como se institucionalizaram a cidadania, os direitos sociais e as políticas sociais e assistenciais.

Através do percurso da “(não) cidadania” no Brasil, o autor reflete sobre como as políticas de segurança pública e carcerária se realizaram considerando “três modelos teóricos transformadores” que se entremeiam na realidade prática e institucional, como realidade concreta e também desenvolvimento potencial e conflitivo, quais sejam: 1. A “teoria econômica do crime” e a tese das “janelas quebradas”, que agenciam ações de controle social e penal sobre o espaço público e urbano; 2. O conceito de “Estado Penal”, de Loïc Wacquant, relacionada à crítica ao encarceramento como modo de gerenciamento da pobreza; e 3. a “cultura do controle” como “novo aparato de prevenção e segurança”, de David Garland, que mapeia as transformações advindas da crise do princípio da ressocialização e consequências para controles sociais e penais difusos no espaço público.

Estas três perspectivas são utilizadas como aparato de análise das políticas de segurança pública e políticas penitenciárias durante o século XX, até a aprovação da Lei de Execução Penal (LEP), em 1984. No entanto, mesmo com a tentativa de modernização através da LEP, em razão da “dinâmica do capitalismo brasileiro”, não se viabilizou uma política pública penitenciária que represente uma evolução teórica e conceitual, mas praticou-se “a retomada de fundamentos medievais aplicados numa era de pretensão humanismo e liberalismo: a prisão como aparelho de repressão e “terrorismo de Estado”, aprofunda o controle político, social, econômico e expressa uma brutal penalização da pobreza” (p. 10).

Para as questões que nos interessam nesta pesquisa, vale destacar a constatação de que as soluções dos problemas sociais foram deslocadas para um “espectro tecnocrata, pretensamente moderno por ser essencialmente economicista”, que inviabilizaria uma ação estruturante do Estado no campo das Políticas Sociais, fato que teria resultado na explosão da insegurança e da criminalidade nos grandes centros urbanos. Por sua vez, as Políticas de Segurança Pública criadas teriam se destinado a instituir estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade através da racionalização das ferramentas da punição, incluindo Políticas Penitenciárias que definem os modelos carcerários ineficazes na garantia dos direitos e na ressocialização.

Como horizonte de superação desse cenário, o autor retoma a ênfase nos processos de extensão da cidadania como “direito a ter direito”, no sentido de criar uma dinâmica de articulação de interesses de “baixo para cima”, criando pautas, “independentemente da vontade, disponibilidade, concessões e/ou capacidade definida pela estrutura oficial no poder” (p.218). Em outros termos, a constituição dos “não-cidadãos”, dos excluído, como sujeitos sociais ativos (agentes políticos), construindo uma pauta daquilo que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Como veremos, essa perspectiva será constantemente retomada nos estudos que convergem para a segurança pública com direito social.

Luiz Guilherme Mende de Paiva, por sua vez, em *Populismo Penal no Brasil: do modernismo ao antimodernismo penal, de 1984 a 1990* (2014), analisa justamente o período posterior ao da tese de Santos (2015). Na pesquisa, Paiva, na esteira dos argumentos de Karam sobre a “esquerda punitiva” (1996), busca analisar as razões da “virada punitiva” e do super encarceramento no país após a transição democrática:

Em um curto período, partiu-se de uma concepção de pena criminal como *ultima ratio*, instrumento de um sistema mais amplo de ressocialização e inclusão social, para um direito penal essencialmente punitivo. Nesse processo, a pena criminal foi revalorizada tanto por setores conservadores que se aproveitaram da utilidade eleitoral da política criminal para construir a narrativa da pena como instrumento de exclusão dos indesejáveis, em detrimento dos direitos humanos dos condenados quanto por setores progressistas que viram no potencial simbólico da prisão uma forma de assegurar pautas e de buscar direitos sociais. Assim, de maneira paradoxal, a pena de prisão assumiu o papel de síntese das demandas contraditórias que se apresentaram durante as disputas políticas nos anos 1980. Ao final, conclui-se que a prática contemporânea do sistema penal brasileiro está ligada à função atribuída à pena de prisão a partir da abertura política. O recurso a penas cada vez mais altas, o perene apelo a restrições processuais penais e a indiferença quanto à situação dos cárceres (agora concebidos como meros instrumentos de exclusão) refletem a lógica de colonização do sistema de justiça pelo aparato de segurança pública, característica constitutiva do antimodernismo penal no país (p. 09-10).

O último questionamento coaduna com a análise de Ana Cláudia Vinholes Siqueira Lucas (2018) sobre a presença da questão penitenciária nos planos de segurança pública do governo federal a partir dos anos 2000. Em suas conclusões, a autora afirma a existência de uma tensão que impediu ao campo penitenciário de receber uma consideração condizente ao seu lugar para a efetivação do direito à segurança:

Ora, não por outra razão o título do trabalho que produzimos – e que ora apresentamos – traz “a política penitenciária encarcerada na contemporânea Política de Segurança Pública Brasileira”, pois que a nosso sentir a questão penitenciária aparece presa, aprisionada dentro do campo reconhecido da segurança pública, capturada, também, por uma armadilha repressiva que é própria do sistema e que dialoga com o paradigma da segurança-regulação. A expectativa de uma mudança paradigmática no campo da segurança pública para um modelo de segurança-emancipação - e para a presença virtuosa de um campo de segurança pública a reconhecer - está a exigir a inclusão da questão penitenciária como estratégia de prevenção de violência e de criminalidade, e não apenas como um remédio de repressão para a desordem social. [...] Certamente que a inserção da questão penitenciária no campo específico da segurança não significa solução para a enorme complexidade da segurança pública no Brasil. Contudo, e a pesquisa nos permitiu detectar isso, também acabam sendo criados problemas de alta complexidade no campo da segurança quando essa inserção não acontece. Neste diapasão, a questão penitenciária precisa estar incluída no campo da segurança com outro compromisso, liberta das armadilhas que conformam a sua presença nas políticas de segurança apenas como instrumento de repressão de delitos, pois que o novo paradigma que se sugere constituir está a envolver prevenção e repressão e, por isso, trata-se de um campo de segurança pública longe de ser conquistado (p.123-124).

Já Rosivaldo Toscano dos Santos Júnior, em *A guerra ao crime e os crimes da guerra: uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro* (2016), aborda a relação entre segurança pública e justiça

criminal do ponto de vista da importação de dois tipos de políticas: 1. As “Políticas beligerantes” da Guerra ao Crime, da Guerra às Drogas e da Guerra ao Terror, que, “impregnadas do ethos guerreiro”, auxiliaram na criação de “áreas de exceção” nas periferias brasileiras “cuja barbárie ultrapassa até mesmo o Estado de Sítio constitucionalmente previsto”; 2. As Políticas neoliberais que tornaram o Judiciário um mecanismo de reprodução de um discurso “eficientista corporativo”, gerando mais violência por não estar atrelada a um “direito do fato”, mas a um “direito penal do autor”, favorável aos preconceitos sociais sobre a personalidade do agente, a conduta social e os antecedentes<sup>31</sup>.

Em *Uma espiral elitista de afirmação corporativa...* (2017) Luciana Zaffalon Leme Cardoso também toma a direção da crítica às das representações sociais e às práticas do judiciário, desta feita, considerando as interferências das dinâmicas de interesse e cultura entre elites políticas e elites jurídicas. A pesquisa abordou duas gestões do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (de 2012 a 2016), analisando os impactos sociais da administração da justiça nos campos da segurança pública e penitenciário. Entre suas premissas está a de que as disputas pelo controle da administração da justiça têm um componente político partidário estruturante, que se imbrica às pautas remuneratórias e corporativas das carreiras jurídicas. Assim, invertendo o foco da judicialização da política, a autora propôs o estudo da agenda do Poder Executivo dentro das instituições de justiça, dando continuidade aos estudos da reforma do judiciário sob um ângulo novo.

Trafegando entre o funcionamento das instituições do Judiciário e a Assembleia Legislativa, Cardoso propôs quatro eixos de análise para avaliação empírica da politização do Judiciário: 1. Mudanças legislativas sobre a estratégia de reforma judicial preconizada para a América Latina desde a década de 1990; 2. - Padrões remuneratórios dos membros das carreiras jurídicas e relação com seus interesses e poderes de decisão; 3. O papel da Presidência do Tribunal e o “caráter mais político do que jurídico das suspensões dos efeitos de liminares e sentenças a pedido do Poder Público”; 4. A mitigação ou reforço das exclusões reservadas à “sociedade civil incivil”<sup>32</sup>.

Foge ao nosso escopo considerar em detalhe a densa e complexa realidade e achados da pesquisa. Mas convém elencar algumas das conclusões, que dizem respeito a seu argumento principal de uma “espiral elitista de afirmação corporativa e institucional”, a exemplo: 1. Da consolidação da falta de limites remuneratórios; 2. Zonas de não separação de poderes e segredos compartilhados em um ambiente “de chefias desconcertantemente brancas e masculinas”; 3. A legitimação do que nomeia de “barbaridades prisionais”, com suspensões, fundamentadas na defesa da “ordem pública” e da “ordem administrativa”, de decisões de 1ª instância que efetivavam garantias do ECA e da LEP, relativos, em geral, a direitos humanos, superlotação, saúde e más condições estruturais na Fundação CASA e penitenciárias; 4. O reforço das exclusões à “sociedade civil incivil” em casos de prisões por drogas; e 5. A cooptação de movimentos de renovação ligadas ao papel da Defensoria Pública e a vigência de controles pelas hierarquizações institucionais.

O estudo de Luciana Cardoso torna-se estratégico para a compreensão interna das lógicas políticas e judiciais para a manutenção de um viés punitivista e encarcerador que se ampara em concepções amplas e juridicamente flexíveis, de “ordem pública”, um dos entraves conceituais mais importantes para a efetivação questão da segurança pública como

31 Concretamente, a prática de fundamentar negativamente decisões penas com base no sentenciado ser, supostamente, um “mau vizinho, gostar de farras, ter relações extraconjugais, não possuir profissão definida ou estar desempregado [...] verdadeiras ‘pérolas’ colhidas em sentenças criminais, todas de conteúdo patentemente de direito penal de autor, e não do fato e, por isso, inconstitucionais” (p.234).

32 “No que se refere aos graus de exclusão e acesso aos direitos, também recorreremos a Santos (2003, p. 25), que argumenta a existência de três tipos de sociedade civil: a sociedade civil íntima (‘indivíduos caracterizados pela hiper-inclusão gozam de um nível elevado de inclusão social e desfrutam do leque completo de direitos’), a sociedade civil estranha (‘a inclusão social tem uma qualidade baixa ou moderada, o acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais é escasso e a exclusão é atenuada por algumas redes de proteção’) e a sociedade civil incivil (‘totalmente excluídos, na prática não possuem quaisquer direitos’)” (p.25).



direito social. No caso em pauta, não apenas um entrave conceitual, mas prático, uma vez que subsidia a manutenção de um quadro de distorções dos direitos de cidadania.

Por fim, convém relacionar a tese de Andre Augusto Inoue Oda, *Império da lei: um estudo de sociologia do direito e da violência* (2013), que complementa o quadro apresentado por Luciana Cardoso ao considerar, de maneira socialmente mais ampla, as concepções restritivas e punitivas sobre Estado de direito, ordem pública, justiça social e combate à criminalidade, por parte de representantes de elites de diferentes campos sociais de São Paulo, com prevalência de sujeitos com formação acadêmica na área do Direito.

### 3.5. JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

A dissertação de Vanessa Rui Fávero (2015) é um dos trabalhos que conecta sistema de justiça e de segurança pública através da mediação comunitária de conflitos como aperfeiçoamento do “sistema gestor” da segurança pública. A abordagem propõe o alargamento da utilização dos meios de ativação de justiça com uma maior participação popular, e também uma mudança cultural, com a valorização de métodos alternativos (Sistema Multiportas e Justiça Coexistencial) através do “empoderamento de atores sociais mediadores”.

A tese de Taís Schilling Ferraz (2020), por sua vez, propõe uma abordagem mais ampla a respeito das causas da violência e dos princípios da justiça restaurativa. De um lado, ela reflete sobre os limites das políticas de contenção e prevenção de violências implementadas no país, propondo um olhar mais abrangente para as causas da violência, dirigido não somente a suas “exterioridades”, mas à compreensão das interrelações complexas entre “fatos, propósitos e círculos de causalidade”. De outro, seu argumento incide na necessidade de revisão das formas tradicionais de atuação do sistema de justiça frente à violência, no sentido de abrir oportunidades de escuta e fala, de promoção de maior autonomia e protagonismo na solução dos conflitos pelos próprios interessados, diminuindo o acionamento do sistema de justiça como mecanismo de imposição de comportamentos éticos através da coerção.

Em seus dois primeiros capítulos, a autora disserta sobre as raízes históricas da violência e suas formas de contenção no Brasil até chegar à reflexão sobre a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública<sup>33</sup>. De utilidade são os limites das “exterioridades”, fatores de explicação da violência, que guariam a ação do Estado brasileiro. quais sejam: a percepção de que a reincidência em crimes violentos atinge níveis alarmantes; a ideia de que há poucas prisões por homicídio; a visão do narcotráfico como principal causa dos homicídios; e o questionamento sobre as funções da pena (da certeza da punição, de sua instrumentalização como vingança, castigo e expiação ou como prevenção e dissuasão). Estejam totalmente certas ou não, as problematizações destas quatro percepções conduzem a autora a aprofundar a reflexão sobre as causalidades da violência no Brasil.

Desse modo, são buscadas referências no “pensamento sistêmico”<sup>34</sup>, que possibilitaria superar a superficialidade das soluções, que não atingiriam as verdadeiras causas do fenômeno por se fixarem nas “exterioridades” dos fenôme-

33 A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP foi criada, em 22 de fevereiro de 2010, por ato conjunto do Ministro de Estado da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça com o intuito de unir esforços e elaborar ações convergentes para melhoria dos sistemas de justiça e segurança pública.

34 Autores diversos que refletiram sobre os fenômenos sociais a partir de perspectivas neofuncionalistas abertas à complexidade (Edgar Morin, Donella Meadows, Fritjof Capra, Ludwig Bertalanffy, Peter Senge...).

nos, procedimento típico do “pensamento analítico, mecanicista, reducionista e baseado no paradigma cartesiano”, concentrado na decomposição do todo em partes menores. A análise da violência, ao contrário, exigiria evitar uma abordagem fragmentada e tratar os fenômenos com “características que se interconectam, que tem causalidades circulares (em alguns casos tautológicas), que é altamente contextual, como um organismo vivo (p.170). A violência que se materializa em uma morte ou lesão pode ser sintoma de um problema complexo, cuja solução exigiria examinar mais do que a causa próxima de uma determinada ação, mas a relação entre “a) os elementos; b) as interconexões entre os elementos; e c) uma função ou propósito para o funcionamento do sistema” (p.259).

Concretamente, a autora compara o procedimento “cartesiano” à persecução penal, cujo esforço é direcionado à identificação de um culpado e à sua responsabilização através de determinantes mais próximos (uma briga de bar, um acerto de contas, um conflito doméstico, uma ordem de execução...), sem abrir espaços para indagar os motivos mais profundos da violência que resultou na morte e para considerar de maneira global as condições e manifestações dos círculos sociais da vítima e do agressor:

Familiares, amigos e conhecidos da vítima ou do agressor dificilmente serão alvo de atenção dos agentes do Estado durante a fase investigativa, a menos que possam servir à elucidação da autoria ou de determinados aspectos circunstanciais do crime, contribuindo com seus testemunhos ou informações. Não raro, comparecem, por iniciativa própria, às delegacias ou perante promotores e juízes, pedindo agilidade nas apurações ou se insurgindo contra a acusação ou mesmo a prisão de um parente ou amigo, que reputam injusta. Na fase judicial, após o oferecimento da denúncia, também não haverá, no procedimento regular, qualquer olhar do Estado sobre o entorno da vítima ou do acusado. Quando muito, serão chamados a dar testemunho do que sabem sobre o homicídio. O foco será o crime e a possível punição do responsável, não haverá reserva de espaço aos aspectos vitimológicos [...] Nem eles parecem ter a pretensão de terem ouvidos seus lamentos ou manifestações de desespero frente ao ocorrido. Sabem que só podem esperar que haja justiça, seja para condenar, seja para absolver. Suas energias estarão concentradas em querer justiça. Suas vidas, não raro, estarão suspensas à espera dessa resposta do Estado [...] A pena de privação de liberdade imposta, porém, não produzirá necessariamente, a contrição do condenado, ou os efeitos da prevenção especial, porque não se ocupará de fazê-lo elaborar o ocorrido ou repará-lo [...] não há espaço para reconhecer e trabalhar sobre a dor do grupo, da vítima ou do agressor (pp. 165-166).

Para Ferraz, é do impacto da violência e do sofrimento que poderiam ser localizadas causas determinantes de potenciais novas agressões originadas do ressentimento e do desejo de vingança diante da espera por justiça, dos resultados do judiciário, dos conflitos não mediados e dos laços sociais não restaurados. Como o sistema não está preparado para ouvir e acolher dores de familiares e amigos da vítima de um homicídio, que também são vítimas da violência, a tendência seria continuar a agir apenas sobre exterioridades, enquanto esses sentimentos se tornam cada vez mais intensos, ocasionando um processo de “causalidade recursiva”, em que se torna difícil isolar eventos e avaliar o que produziu o quê. Seria necessário construir espaços para que a vítima de um ato violento tenha “a oportunidade de resgatar a si própria do quadro em que se encontra. O sistema de justiça criminal, atualmente, porém, está concebido para que a violência permaneça em um nível de isolamento que obriga vítimas, familiares e amigos ao silêncio”

(p.232). Assim, o foco sobre as vítimas da violência, sobre aqueles que a perpetraram e sobre suas dores, poderia contribuir para revelar fatores que estão na origem de boa parte dos conflitos com desfechos fatais.

A mesma lógica “cartesiana” estaria presente no campo de ação mais apropriado à uma abordagem sistêmica, segundo a autora, o campo das políticas de prevenção.

[...] a maior parte dos programas até hoje considerados de natureza preventiva seja, em verdade, conjuntos de ações de mera contenção ou mesmo medidas de natureza repressiva, que se pretendem dissuasórias da criminalidade violenta. O próprio Relatório Mundial da OMS sobre a prevenção da violência equipara contenção e prevenção ao registrar, dentre as estratégias com potencial para reduzi-la, medidas como restrição do acesso a armas de fogo e facas e ao uso nocivo do álcool. Essas são, sem dúvida, iniciativas voltadas a diminuir os índices de agressões interpessoais, e, nessa medida, talvez possam ser classificadas de forma genérica, como preventivas de violência. Não são, porém, ações voltadas a alcançar as verdadeiras e mais frequentes causas do fenômeno, limitando-se a identificar algumas de suas exterioridades e a atuar sobre elas, como um remédio destinado a reduzir sintomas, mantendo ativa a doença. Por outro lado, estratégias como o desenvolvimento de relacionamentos seguros, estáveis e protetores entre crianças e genitores, o desenvolvimento em crianças e adolescentes de habilidades relacionais, a promoção da igualdade de gênero, a criação de programas de atendimento às vítimas, são de viés nitidamente preventivo (pp. 163-164).

Em cada uma das políticas públicas de prevenção pode-se alcançar algum efeito ao se dar atenção fatores determinantes de violência. Nesse sentido, a autora ressalta iniciativas como a do Pacto pela Vida, em Pernambuco, do Projeto Fica Vivo!, em Minas Gerais, de alguns programas municipais como o de Diadema – SP, de projetos vinculados ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP, entre outras. Estas ações teriam adotado dos Estados, adotaram alguma perspectiva sistêmica na sua concepção e implementação, procurando aprimorar a interrelação entre os atores da segurança pública, da justiça, e entre esses e os atores sociais. Porém, mesmo estas iniciativas teriam limites: a correlação com outros elementos determinantes dos fenômenos em questão impediria a sustentabilidade das medidas ou um melhor resultado. Elas tenderiam a iniciar e ter impulso, obtendo-se resultados mensuráveis e promissores, mas eles encontrariam limites na sua própria amplificação. A este respeito, a autora utiliza o exemplo das políticas de prevenção e repressão à violência contra a mulher:

Com a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), diversas iniciativas foram adotadas para construir uma rede de proteção à mulher vítima de violência. Delegacias especializadas foram instaladas por todo o país, facilitando e acolhendo as denúncias dos casos de abuso; criaram-se diversas medidas de proteção [...] A curva dos homicídios, em um primeiro momento, sofreu o influxo da política de conter e coibir a vitimização de mulheres. Com o tempo, porém, diversos fatores passaram a limitar a efetividade da política pública. Muitas mulheres, por exemplo, embora não pudessem retratar-se de algumas de suas representações, não auxiliavam ou mesmo dificultavam a produção de provas; muitas acabavam voltando para o convívio do agressor, permanecendo na situação de abuso,

para manterem-se com seus filhos ou para terem como subsistir; grande parte das localidades não deu sequência às ações para a construção de redes de apoio; enfim, diversas foram as limitações físicas e as crenças limitantes que provocaram a estabilização do movimento de controle da violência doméstica e a subsequente (e rápida) retomada no crescimento dos casos [...]. O problema não parece ter sido a adoção das medidas introduzidas com a Lei Maria da Penha, mas a circunstância de que não se anteviu ou não se deu a necessária atenção ao fato de que tais medidas encontrariam severos limites à respectiva efetividade. Era sobre esses limites que a política teria que atuar, de forma a não interromper o círculo virtuoso inicial de redução dos índices de violência. As medidas adotadas na sequência, porém, na tentativa de reduzir a violência, reeditaram e reforçaram a política inicial de proteção e repressão. (pp.200-201).

A história dos avanços e percalços das políticas de redução da violência contra a mulher expressaria à uma lógica que acaba por se desviar das causas fundamentais do problema para os seus diversos “sintomas”. Uma lógica também presente nas abordagens sobre o problema da insegurança, em relação ao qual se deposita no potencial bélico as expectativas de solução. Porém, ao se perceber que a médio e longo prazo os esforços não estão mais surtindo resultados, em geral, não há uma tendência a rever os procedimentos, mas, ao contrário, adota-se uma intervenção cada vez mais agressiva. Se os esforços iniciais tiveram efeitos positivos, propõe-se a retomada dos mesmos princípios de repressão, muitas vezes de maneira ainda mais intensificada: “ao invés de se pensar em estratégias mais eficazes, foca-se na solução paliativa adotada; a tendência será culpar os governantes porque não colocam mais policiais nas ruas, sendo que ao adotar tal medida, outras ações deixaram de ser implementadas” (p. 206). De maneira similar, no caso de políticas de encarceramento, a solução sempre alardeada é a construção de mais presídios, ao invés de se buscar os possíveis fatores determinantes do fenômeno da superlotação

Enquanto não houver a visualização da violência como problema sistêmico, continua a autora, e apenas se buscarem culpados ou determinantes superficiais, enquanto não se buscar conhecer as estruturas e as relações existentes entre os elementos de cada fenômeno violento em questão, para introduzir modificações, a violência persistirá, pois “uma das principais características de um sistema é a sua capacidade de sobreviver” (p.185). Essa situação teria conduzido a retrocessos ou ao fracasso de políticas como a de desarmamento, da defesa das fronteiras, iniciativas de desencarceramento em massa e as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs. Em suma:

[...] as ações de contenção, repressão ou mesmo as poucas iniciativas de prevenção são concebidas e implementadas de maneira fragmentada e essencialmente cartesiana. Dirigem-se, como regra, apenas às exterioridades do fenômeno - seus sintomas. São frequentemente descontinuadas, após temporárias tentativas de intensificar medidas que se revelaram, quando muito, paliativas; não têm consequências adequadamente projetadas, produzindo, não raro, o recrudescimento das causas do problema, a médio e longo prazos, além de efeitos colaterais. E, por fim, seus idealizadores e executores despem-se de responsabilidades e as transferem, com muita facilidade, a terceiros ou a entidades, desenvolvendo dinâmicas absolutamente disfuncionais aos se comunicarem e ao interagirem. Visões dicotômicas, a opor conceitos como bem e mal, certo e errado, culpado e inocente, vítima e ofensor são comumente adotadas nas avaliações (p. 228).

Para contornar estes problemas, a solução sustentável para a autora, seria desenvolver, se necessário com ajuda externa, as capacidades do “sistema hospedeiro” – ou seja, as comunidades e grupos diretamente afetados - para que seus integrantes estejam aptos a identificar e atuar sobre os problemas que existem. Neste âmbito, os sistemas de justiça e de segurança pública seriam estratégicos, não no sentido de absorver ou centralizar a execução de políticas de redução de violência, mas para funcionar como uma espécie de mapa de orientação para focos de atuação em políticas públicas. Para isso, seria preciso uma perspectiva sistêmica também sobre as relações entre sistema de justiça, direito penal, processo penal e segurança pública, no sentido de alinhamentos e interconexões que possibilitem alcançar objetivos coerentes com a redução da violência.

Exemplo das desconexões seria a coexistência de dois movimentos opostos que disputam a política criminal no Brasil: a crença no encarceramento como caminho para a redução da criminalidade ou o foco em alternativas penais, assumindo o pressuposto de que a prisão pouco ou nada resolve. Alinhando-se preferencialmente à segunda perspectiva, a autora problematiza as formas rotineiras de decisão judicial que alienam das decisões e acordos os próprios envolvidos nos conflitos, que não se apagam com a força de uma decisão judicial. O ressentimento, decorrente do julgamento, geralmente fomenta novas lides, em um círculo vicioso, de forma que seria preciso estratégias para que “os próprios envolvidos assumam algum protagonismo ou alguma responsabilidade, por vontade própria, na construção de cenários futuros” (p. 257), realizando, assim, uma atuação efetivamente prospectiva e preventiva, ao mesmo tempo, não dependente de mecanismos de punição e exclusão.

Ferraz apresenta e analisa, então, as experiências da Justiça Restaurativa e modos de resolução de conflitos através da mediação, da conciliação e recursos terapêuticos. Os projetos de Justiça Restaurativa teriam se revelado especialmente presentes em alguns ramos do direito, na infância e juventude (relativamente a atos infracionais ou a conflitos escolares); na execução penal; na violência doméstica e familiar; em infrações penais de menor potencial ofensivo; em conflitos de família; e no ambiente escolar. A Justiça Restaurativa teria o potencial, na prevenção de novos crimes, de reduzir a repetição de crimes em determinados grupos de ofensores e os sintomas de estresse pós-traumático das vítimas de crime e custos relacionados; de proporcionar mais satisfação com justiça, reduzindo o desejo de vingança violenta das vítimas de crime contra seus ofensores; e de reduzir os custos da Justiça Criminal.

Como exemplos, a autora cita os Centros Judiciais de Solução de Conflitos – CEJUSCs, os Núcleos de Mediação de Conflitos na Polícia Civil, o Movimento Nacional pela Conciliação, a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos e a Política Nacional de Justiça Restaurativa. Estas iniciativas, em sua perspectiva, promoveriam um acesso à justiça requalificado e mesmo descentralizado em relação ao próprio sistema de justiça:

[...] a Justiça Restaurativa não pertence ao Judiciário ou ao sistema de justiça. A abordagem que promove tem potencial para alcançar a comunidade como um todo, aí incluídas organizações privadas e públicas, como escolas, programas sociais, assistenciais, de saúde, de segurança, e todo um contingente de atores que compõem a dinâmica social [...] A Justiça Restaurativa não se confunde com abolicionismo penal e convive com a responsabilização penal e civil. Em alguns casos pode funcionar em paralelo ou mesmo em um modelo de convergência. De toda a sorte, será construída a muitas mãos e transversalmente, ainda que com uso espaços próprios (pp. 282-283).

O último capítulo aborda diversos pressupostos teóricos e práticos de modelos não punitivos de resolução de conflitos que, junto à discussão sobre os princípios sistêmicos na operacionalização de políticas preventivas, constituem em importantes referências teórico-práticas para o campo. Uma ressalva, no entanto, necessitaria ser feita: a apresentação sem nenhum aporte crítico, mesmo que pontual, das experiências com “constelações familiares”, que vêm suscitando questionamentos relativos à falta de comprovação científica e aos valores morais subjacentes a tais técnicas. De todo modo, a tese de Taís Ferraz exemplifica o estado de discussão do campo na interface entre política criminal, sistema de justiça e segurança pública. Três pontos merecem destaque: a consideração dos sistemas de justiça e de segurança pública como conexos, mas não centralizadores das decisões e formulações de políticas de redução de violência; a perspectiva preventiva de atuação; e a atenção aos envolvidos em conflitos e violências (vítimas, agressores e familiares). Estes três pontos se coadunam às pretensões de um alargamento conceitual e operacional da segurança pública em sua relação com a sociedade civil e a efetivação de direitos sociais.

Como demonstra recente balanço bibliográfico (TONCHE; MELLO, 2022), a justiça restaurativa e a mediação de conflitos são temas que vêm ganhando importância nos últimos vinte anos. Na medida em que passam a ser implementadas nas mais diversas regiões do país, especialmente junto a adolescentes em conflito com a lei e na interface entre o sistema de ensino e o sistema de justiça para crianças e adolescentes setores, os temas são objeto de estudo seja na área do Direito, seja nas Ciências Sociais.

A história de sua “importação” como expertise no Direito é permeada por ambiguidades, como sinaliza Juliana Tonche (2010), para a qual a justiça restaurativa chega verticalizada e, por vias altamente institucionalizadas, disseminando-se do centro para as pontas e não o contrário, como em princípio se poderia supor ao se considerar os valores democráticos nos quais se baseia.

### **3.6. DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL, O CRIME ORGANIZADO E O “CRIME DE COLARINHO BRANCO” (CRIMES EMPRESARIAIS E AMBIENTAIS)**

Uma interface que se coloca como fronteira de pesquisa são os estudos que abordam a persecução penal a crimes de lavagem de dinheiro (LIMA, 2021) e a administração e os processos judiciais na área de meio ambiente ou de conflito socioambiental, ressaltando o problema da responsabilização penal de grandes projetos de intervenção, desastres, crimes ambientais e suas consequências sociais (BARROS, 2016; HAONAT, 2021). Essa interface possibilita cruzamento de perspectivas e comparações em torno de práticas organizadas de criminalidade, crimes de “colarinho branco” e crimes empresariais – temas, em geral, pouco investigados no campo da criminologia crítica e da sociologia da violência -, e análise dos diversos impactos em termos dos direitos humanos e sociais à reparação, acesso à justiça e à segurança.

A tese de Carolina Paladino (2015), por sua vez, também aborda as adaptações no campo do Direito diante das mudanças nas sociedades no século XXI (Globalização, Neoliberalismo e Pós-Modernidade). Diante da “sociedade de risco”, teria havido uma mutação de parte do Direito Penal para uma preocupação com a coletividade, para um “direito transindividual”, visando à proteção de bens jurídicos que transcendem o cidadão como indivíduo. O foco da pesquisa recaiu nas adaptações advindas da Lei de Organizações Criminosas, Lei 12.850/2013, com seus novos institutos (a figura da delação premiada, do agente infiltrado e da ação controlada) e na problemática da (in)adequação da culpabili-

dade individual para organizações criminosas complexas. Como adequar o juízo de culpabilidade a uma criminalidade complexa, que dificulta a atuação nas investigações e no próprio processo penal diante do conhecimento técnico, do seu porte econômico, de sua abrangência, que ultrapassa fronteiras, e de sua composição - inúmeros membros que, muitas vezes, nem se conhecem, mas que fazem parte de uma cadeia de ações para o cometimento de delitos? Esta interrogação perpassa todo o estudo.

A luta entre diferentes “escolas” sobre o tema teria provocado uma sensação de crise quanto ao juízo de culpabilidade, razão pela qual a autora considera a necessidade de revisão do juízo de culpabilidade e a proposição de outra categoria, a de transresponsabilização, no caso de responsabilização penal de organizações criminosas ou de pessoas jurídicas:

[...] enquanto forem alvos de investigações somente alguns dos indivíduos que dela participaram, não se encontra uma resposta efetiva a esses problemas sociais, o que só provoca o aumento de demandas judiciais sem uma efetiva e adequada resposta penal. [...] o instituto que substituiria a culpabilidade, qual seja, o da transresponsabilização, abrange um conteúdo mais amplo que o de culpabilidade e a responsabilização da própria organização. Não se pode mais admitir que essas organizações apenas sejam reflexos de atitudes individuais, pois elas realmente ganham delineamentos próprios, podendo manter-se, inclusive com a substituição gradativa de seus membros (pp. 207).

A proteção de bens supraindividuais no direito pós-moderno, baseado na noção de risco, conseguiria, assim, realizar uma responsabilização penal de organizações criminosas ou de pessoas jurídicas, contemplando não somente a individualização da pena de cada um dos membros, mas a responsabilização da organização ou empresa como um todo. A adaptação desse princípio na fixação da pena e na garantia de direitos individuais é motivo de questionamento, contudo, a autora propõe que a transresponsabilização se harmoniza com o modelo democrático de direito, não devendo ser confundido com o “direito penal do inimigo” ou de um “direito penal de 3ª velocidade”: “os princípios do *in dubio pro societate*, quando do recebimento da denúncia, e do *in dubio pro reo*, partindo da presunção de inocência, permanecem” (pp. 208).

No Anexo I, o leitor tem acesso à listagem de trabalhos em suas divisões temáticas, bem como um painel com a sistematização das teses considerando área de conhecimento; estado/região; orientadores e conceitos-chave.

Na seção seguinte, à guisa de conclusão, ensaiamos uma síntese dos principais pontos abordados no presente trabalho.



## 4. CONCLUSÕES

No presente trabalho realizamos uma revisão teórica e bibliográfica a partir do campo dos estudos sobre violência, crime, segurança pública e justiça. No desenvolvimento das pesquisas e fóruns de discussão mais amplos, incluindo de formulação de reformas e políticas, a modernização gerencial sob critérios de democratização do serviço público andou *pari passu* à discussão sobre participação social e, em plano federal, a propostas de reforma da arquitetura institucional da segurança pública. Os entraves no alcance de objetivos mais amplos, repercutiu no enfraquecimento de várias das experiências de inovação, posto que, isolados em relação a uma coordenação federal, se viram ao sabor das injunções e valores das coalizões de governos estaduais e locais. Toda essa conjuntura - junto ao período mais recente de reforço a pautas de endurecimento penal, de policiamento de combate ao crime, de descontrole de milícias, de disseminação de armas de fogo – instigou pesquisadores a se voltarem aos limites do enquadramento conceitual sobre segurança pública no debate.

Nesse sentido, abordamos as origens dos estudos sobre a segurança pública como direito social e o mapeamento dos estudos mais atuais. O direito à segurança como pauta de sujeitos políticos a exigir direitos de participação, proteção social e acesso à justiça teria sido um tema relativamente reduzido em sua abrangência, nos estudos e no campo político. Embora a participação e o controle público sobre o Estado tenham sido mecanismos incentivados na concertação entre atores em nível federal (Planos Nacionais, 1ª Conseg) e também na implementação de políticas de segurança cidadã, o enfoque majoritário se concentrou na reforma, formação e atuação dos profissionais da segurança pública e da justiça criminal, em especial as polícias.

Até então, a discussão do campo de estudos se concentrara na falta de integração do sistema da segurança pública com o sistema de justiça criminal, ou seja, das possibilidades de maior integração dos sistemas a partir de uma política criminal coerente e unívoca, ou ainda maior autonomização entre os subsistemas, em processos de insulamento ou de abertura à sociedade. Em qualquer um dos casos, restaria espaço para, no curso da crítica à concepção de segurança pública como garantia autoritária da ordem pública e incremento dos processos de criminalização, investir na associação entre segurança pública e direitos sociais.

Para isso, seria preciso compreender as origens do debate e superar antigas barreiras decorrentes das disputas na transição democrática e concepções de sociedade, quais sejam: um novo equilíbrio entre o controle da criminalidade violenta e a redução da violência estrutural que toma como de partida a superação de uma suposta “decepção com o popular” diante do refluxo dos movimentos sociais de base na área de segurança pública; uma abordagem cruzada entre referenciais da criminologia crítica e das ciências sociais, ultrapassando antigas barreiras, sem, contudo, ilusões em relação à convergência total de horizontes epistemológicos diversos. Recentemente Campos e Alvarez (2017), embora não façam um diálogo explícito com teses da criminologia crítica, propuseram uma possibilidade de interseção pela via de uma sociologia da punição.



Os autores buscaram legitimá-la como pertinente ao avanço da discussão teórico-metodológica no interior do campo mais amplo de pesquisa e reflexão, o qual dividem em três subcampos concorrentes: segurança pública, violências e sociabilidades e sociologia da punição, cada qual com determinadas características. O subcampo da segurança pública seria marcado pelo déficit teórico e por uma baixa articulação com a perspectiva do crime e da violência em um “plano societário”, tendo em vista sua proximidade com o ponto de vista estatal. Já o subcampo das violências e sociabilidades, dedicado à compreensão das sociabilidades “desviantes” e a organização social do crime, estaria livre da influência estatal, garantindo seu pendor crítico, porém teria abandonado, em parte, a teoria social. A sociologia da punição, por fim, teria qualidades desejáveis para a pesquisa sociológica, como o compromisso teórico e distância crítica em relação ao Estado, mas teria ainda o desafio de superar a perspectiva da punição como fenômeno relativamente autônomo de determinações estruturais nos planos econômico e político.

Eles retomam a divisão proposta por Machado da Silva sobre a convivência concorrencial/dialética entre perspectivas societárias e estatizantes no campo de estudos (SILVA, 1995; SILVA et al, 2005), mas acirrando o desnível avaliativo entre as correntes em concorrência, e propondo a sociologia da punição como eixo teórico-metodológico e crítico-político do campo. De maneira implícita está a proposta a sociologia da punição como a ponta de lança do alinhamento dialógico do campo das ciências sociais com a discussão teórica em grande parte proveniente da criminologia crítica: isso permitiria, por um lado, evitar uma suposta captura das ciências sociais pela lógica securitária e punitivista e, por outro, reconduzir o campo às discussões críticas e estruturais herdeiras do questionamento do campo penal.

No entanto, esta “ponte” entre ciências sociais e criminologia crítica ainda carece de maior explicitação e não é ainda suficiente para promover um alinhamento dialógico entre os dois campos. Além disso, há certa redução da densidade e da complexidade teórico-metodológica das outras correntes ou subcampos delimitados (“segurança pública” e “violências e sociabilidades”) em nome de um pretendido quase-monopólio da crítica e da teorização por parte da sociologia da punição.

Mas, ao abordarmos a produção acadêmica sobre segurança pública como direito social pudemos constatar que alguns passos foram dados nessa direção, em especial em relação ao tema da prevenção, principal ponto de interseção e também tensionamentos entre criminologia crítica e ciências sociais. Em termos de diálogo, percebe-se, por exemplo, uma aproximação entre a criminologia crítica, a sociologia da punição e a sociologia da conflitualidade e da violência em torno dos referenciais teóricos e conceitos de biopolítica e governamentalidade (Foucault), Estado Penal (Wacquant), cultura do controle (Garland), necropolítica (Mbembe), além da ênfase nas exclusões sociais sob o viés racial.

Há convergência também quando se tomam como alvo de críticas os modelos política criminal influenciadas pelo direito penal do inimigo e direito penal do autor ou os modelos de políticas de prevenção associadas à segurança pública que tomam como referência a “tolerância zero”, a prevenção situacional via repressão e controles urbanos e tecnológicos, e a prevenção social quando assume contornos de disciplinamento e governamentalidade da população mais pobre através da transferência de responsabilidade do Estado à sociedade civil. Nesse ponto, são alvos de questionamento o policiamento comunitário com participação social subordinada/auxiliar à atividade policial e as formas de controle social sobre a juventude a partir desta ótica prevencionista, com uso de ações de cultura e lazer moralizantes e da empregabilidade precarizada.

No entanto, há uma tendência a reificar, cristalizar ou simplificar a Sociologia da violência como ciência de Estado, pois ela sempre constituiu, também, em via de consolidação de movimentos da sociedade no controle público e democrá-

tico da segurança pública e da justiça criminal. A prevenção ou a segurança cidadã como princípios de reformulação da atuação policial e das políticas sociais estiveram associadas aos processos participativos que abriram espaço para agendas de movimentos sociais para o controle da violência do Estado, do encarceramento, e da proteção de mulheres, crianças, adolescentes, população LGBTQIA+ e a juventude negra. A prevenção social, nesse sentido, pode se tornar um caminho de garantia de direitos (diminuição de riscos à vitimização e fortalecimento dos fatores de proteção da população pobre, negra e posta às margens urbanas e do Estado).

Para uma crítica mais equilibrada, o caminho talvez seja, em primeiro lugar, na retomada dos direitos sociais em seu sentido forte, ou seja, capacidade de articulação de sujeitos de direitos, de modo a encontrar caminhos de tornar o sistema de proteção social garantidor de direitos um mecanismo de subordinação e controle das iniciativas de policiamento e prevenção, combatendo a militarização da gestão pública (SOUZA, 2015). Em outras palavras, articular o direito à segurança e direito à cidade através fóruns de participação, cogestão e fiscalização intersetorial em nível de subprefeituras; atores coletivos, ONGs, defensorias públicas, centros de pesquisa e setores de assistência social como mecanismos de governança, fiscalização e cogestão do direito à segurança pública. Um reequilíbrio dos espaços entre as agendas policiais, da política social e dos movimentos sociais.

Para isso, torna-se inevitável o reencontro com a sociologia do direito e o tema do acesso à justiça através do fortalecimento de defensorias públicas e instrumentos de ação extrajudicial e judicial de reivindicação, não deixando de lado as formas de administração de pequenos conflitos através de uma perspectiva não repressiva/penal/inquisitorial. Ou seja, sem recuar aos eixos de integração por dentro das políticas criminal, penitenciária e de segurança pública, caberia diminuir os riscos de insulamento institucional ao organizar essa integração a partir de “baixo”: da abertura e do controle público da segurança pública por parte de atores coletivos e movimentos sociais das periferias. Nesse sentido, haveria possibilidades de estancar a lógica de criminalização da pobreza ao afirmar a preeminência de uma governança que garanta cada vez mais espaço ao equilíbrio da distribuição do direito social à segurança entre áreas ricas e pobres, a partir de políticas sociais, urbanas, de saúde, de emprego, de cultura e lazer afinadas à proteção dos vulneráveis e não somente à diminuição do risco às classes médias e altas.

Trata-se, em linhas gerais, de situar novamente o campo de discussão a partir da perspectiva de Luiz Antônio Machado da Silva (2009) que, ao refletir sobre a situação do Rio de Janeiro, sugere a necessidade, antes de tudo, de uma “refundação” da sociedade, mais do que das polícias. Por mais importantes que sejam as reformas policiais, o cenário de então, e mais ainda o atual, induz à inviabilidade, no curto prazo, de programas de reforma institucional na ausência de um maciço engajamento social. A esta sugestão, Machado da Silva associa uma crítica ao enquadramento conceitual da segurança pública e da violência urbana, influenciado por uma lógica técnico-administrativa e jurídica despolitizada, tanto em relação a ação policial, como aos projetos sociais.

A questão da segurança, ao ser enquadrada como preservação da continuidade das rotinas pessoais através do afastamento do Outro conduziria a um processo de dessolidarização pela repressão, pelo confinamento de territórios que não regulam, mas instituem o bloqueio de relações sociais entre diferentes pessoas, grupos e categorias sociais. Uma reforma policial efetiva somente poderia ocorrer em um processo de “cassação” das influências de classes e camadas dominantes sobre as polícias e sua substituição pela influência e controle de outras classes e camadas em um processo político de participação e engajamento.

Por esta razão, em um momento como o atual, de recomposição das forças coletivas das periferias e de movimentos sociais, a ênfase no fortalecimento da retaguarda jurídica e de mecanismos de proteção social subordinadores da lógica securitária parecem essenciais, tendo em vista as dificuldades e distância em relação a retomada de uma agenda macroestrutural, seja de reforma da arquitetura institucional da segurança pública, seja do proibicionismo em relação às drogas ou mecanismos efetivos de controle mercados ilícitos para além da repressão e do encarceramento.

Nesse sentido, caberia sublinhar a ênfase dos estudos críticos no déficit de problematização do racismo no pensamento sobre segurança pública no Brasil, apenas recentemente enfatizado de maneira sistemática, como eixo de articulação entre movimentos sociais, universidades e polícias. As mobilizações em torno do lugar da vítima no discurso político reivindicatório, se pode fortalecer certo viés punitivista, é também uma possibilidade de analisar as diferentes políticas criminais e projetos de segurança pública pelo ângulo daqueles que sofrem com ações e omissões estatais, bem como com o déficit de participação social.

Contudo, é preciso não deixar de constatar o grande acúmulo de saberes a respeito do gerenciamento de políticas públicas, como pudemos observar em alguns dos maiores centros de experimentação regional de inovações em segurança pública (Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Rio Grande do Sul). Saberes fundamentais para atuação e análise da implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Uma das principais questões é como incorporar o legado destas experiências e de novas teorias criminológicas que lhes subjazem sem contribuir para um viés tecnocrático de reformas gerenciais, que acarretam o risco de afastamento em relação à perspectiva da segurança pública como direito ligado à participação social autônoma, emancipada do simples caráter auxiliar ao trabalho policial.

Desafio semelhante está posto na área do ensino e da produção acadêmica policial, com a expansão de iniciativas que, de início dialógicas com universidades e movimentos sociais, podem derivar para uma tendência de insulamento tecnocrático. A interlocução entre polícias e ciências sociais foi fundamental para a inclusão de novos conteúdos na formação policial e para a canalização de projetos de reforma de maior ou menor amplitude, associados a políticas de incremento na eficiência e eficácia das organizações. Os cursos de especialização, de mestrado e bacharelados em criminologia e segurança pública têm o potencial de diversificar as estratégias de formação, pressionando, pela concorrência, as Academias de segurança pública a readequarem suas concepções acerca do tempo de formação e currículo necessários. No entanto, mesmo que haja fricções e embates no campo do ensino e produção intelectual, em alguma medida há que se criar espaço para a abertura de diálogos com a pretensão das ditas Ciências Policiais, tendo em vista a pluralidade interna dos projetos associados a essa vertente, que podem tornar-se complementares aos propósitos de mudança.

Afinal, a interlocução entre universidades, polícias, movimentos sociais, atores políticos, gestores públicos, profissionais da assistência social, entre outros, foi o cerne do desenvolvimento de um campo político democrático na segurança pública. É considerando este percurso que se torna pertinente uma reorientação democrática das tendências ao insulamento que se inicie pela perspectiva dos direitos sociais - das demandas de movimentos sociais, da sociedade civil, de vítimas de violências. Uma possibilidade de resistir aos retrocessos da política e convergir para uma nova repactuação em torno das condições futuras de ampliação dos processos democráticos, consultivos, e deliberativos na segurança pública.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, jun. 2005, p. 41-67

ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB. Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, p. 3-24, 1993.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Administração da Justiça Criminal. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 304-327.

\_\_\_\_\_. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 129-153

\_\_\_\_\_. Crise no sistema de justiça criminal. **Ciência e cultura**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 103-140.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. In: Segurança Pública. São Paulo: **Cadernos Adenauer**, Ano IX, n. 4, 2008, p. 9-27.

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo da justiça. **Tempo social**. Revista de Sociologia da USP São Paulo, v. 19, n. 2, p. 131-155, nov. 2007.

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social v. 3, n. 7, p. 51-84, jan-fev-mar. 2010.

ADORNO, Sérgio; BARREIRA, César. A Violência na Sociedade Brasileira. In: Carlos Benedito Martins; Heloisa Helena T. de Souza Martins. (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. 1ed. São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374.

ALBUQUERQUE, Carlos Linhares de & MACHADO, Eduardo Paes. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. In: **Sociologias**, ano 3, nº 5. Porto Alegre: UFRGS, jan/jun 2001, p. 214-237.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da Criminologia**: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan: 2012



ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Sequência** (Florianópolis), p. 335-356, 2013.

AZEVEDO, Rodrigo G.; SINHORETTO, Jacqueline. O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia. **REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - BIB**, v. 1, p. 188-215, 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de.; CIFALI, Ana Cláudia. Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades. In: SOZZO, Máximo (Org.). **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

BAILEY, D. Entrevista concedida a Elizabeth Leeds. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p.120-129, 2007

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal** – Introdução à Sociologia do Direito Penal. Instituto Carioca de Criminologia. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2014.

BARBOSA, Antônio Rafael. **Um abraço para todos os amigos**: algumas considerações sobre o tráfico de drogas. Niterói, EDUFF, 1998.

BARREIRA, César (Org.). **Questão de segurança**: políticas governamentais e práticas policiais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BARREIRA, César; SANTOS, José Vicente Tavares dos. Introdução - A construção de um campo intelectual: violência e segurança cidadã na América Latina. In: José Vicente Tavares dos Santos. (Org.). **Paradoxos da Segurança Cidadã**. 1ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, v. 1, p. 9-40.

BATISTA, Vera Malaguti. Prefácio do livro “Política e Segurança Pública: uma vontade de sujeição”, de Edson Lopes. Contraponto. Rio de Janeiro, 2009.

BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio C.. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva** [online]. 1999, v. 13, n. 4 [Acessado 27 Dezembro 2022], pp. 13-27.

BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: An economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar. 1968.

BECKER, Gary Stanley; EWALD, François; HARCOURT, Bernard E. Becker on Ewald on Foucault on Becker: American Neoliberalism & Michel Foucault's 1979 Birth of Biopolitics Lectures. **The Carceral Notebooks**, v. 7, p. 1-35, dez. 2011.

BRAITHWAITE, John; PETTIT, Philip. **Not just deserts**: a republican theory of criminal justice. New York: Oxford U. P., 1990.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; ALVAREZ, Marcos César. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. **Tempo Social**, v. 29, p. 45-74, 2017.

CAMPOS, M. S. ; ALVAREZ, M. C. . Políticas Públicas de Segurança, Violência e Punição no Brasil (2000 - 2016). In: Sergio Miceli; Benedito Martins. (Org.). **Sociologia brasileira hoje**. 1ed.Cotia - SP: Ateliê Editorial, 2017, v. , p. 143-213.

CARA, Daniel et al. **O extremismo de direita entre adolescentes e jovens no Brasil: ataques às escolas e alternativas para a ação governamental**. Relatório de Grupo de transição governamental. Brasília, 2022.

CARVALHO, Glauber Silva de. Abordagens teóricas da violência criminal: respostas das ciências sociais a um momento político. **Dissertação em Sociologia** - Universidade de São Paulo. 1999.

CARVALHO, Gabriela Costa. Perfis, permanências e transformações: como os estudos de violência discutem a categoria raça no Brasil. **Dissertação de mestrado** (Sociologia), Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2021.

CARVALHO, Salo de. Em defesa da lei de responsabilidade político-criminal. **Boletim do IBCCrim**. São Paulo, 2008, n. 193, p. 1-3.

CARVALHO, Salo de. O ‘Gerencialismo Gauche’ e a Crítica Criminológica que não Teme Dizer seu Nome. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 15, p. 125-155, 2014.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; LOBÃO, Waldir Jesus Araújo; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (IPEA), 2005.

COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.

COELHO, Edmundo Campos. “A criminalidade urbana violenta”. **Dados**. Rio de Janeiro, v.31, n.2, 1988, p.145-183.

COSTA, Arthur T. Estado, governança e segurança pública no Brasil. uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 35, 2011, Caxambu. GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil.

COSTA, Arthur T.; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007, p. 6-20.

DIETER, Maurício Stegemann. **A Política Criminal Atuarial: a Criminologia do “fim da história”**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

DUARTE, Anderson. Policiamento comunitário e educação: discursos de produção de uma “nova polícia”. 2013. 103 f. **Dissertação** (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013

DUARTE, Evandro Piza. Editorial: direito penal, criminologia e racismo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 135. ano 25. p. 17-48. São Paulo: Ed. RT, set. 2017.

\_\_\_\_\_. Paradigmas em Criminologia e Relações Raciais. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, Salvador, n. 238, p. 500-526, 2016.

DUARTE, T. L. (2021). Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (90), 1–16. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/481>

DIVAN, Gabriel Antinolfi. Revisitando a esquerda punitiva: relações sociais, poder e agenda atual da criminologia crítica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.1, 1º quadrimestre de 2019. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

DORNELLES, João Ricardo W. **Segurança Pública e Direitos Humanos: Entre Pombos e Falcões**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

EIDE, E; RUBIN, P. H.; SHEPHERD, J. M. **Economics of crime**. Hanover: Now Publishers Inc., 2006. (Foundations and Trends in Microeconomics, v. 2, n. 3)

FERRAJOLI, Luigi. Direito e Razão: teoria do garantismo penal. Trad. Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002

FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana**. Vozes, 1985.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro. 2006. 145 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FREITAS, Felipe da Silva. Novas perguntas para criminologia brasileira: Poder, racismo e direito no centro da roda. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**. Salvador, v. 1, n. 238, p. 488-499, 2016.

FREY, K.; CZAJKOWSKI JR., S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 297-325, mar./abr. 2005.

GADELHA, Sylvio. **Biopolítica, governamentalidade e educação: introdução e conexões a partir de Michel Foucault**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GINDRI, Eduarda Toscani. As disputas dóxicas no campo da Revista Discursos Sediciosos (1996-2016): metacriminologia, engajamento político, e os debates sobre raça e gênero. 2018. 159 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

GOMES, Luiz Flávio. Pesquisa aponta para a desmilitarização da PM. **Instituto Avante Brasil**, 1º ago. 2014. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/pesquisa-aponta-para-a-desmilitarizacao-da-pm/>>. Acesso em: 16 fev. 2015

GOMES, Romeu et al. **Êxitos na Prevenção da Violência**. Brasília-São Paulo: Ministério da Saúde. FIOCRUZ-HUCITEC, 2010, p. 17.

HAGAN, John; HEWITT, John D.; ALWIN, Duane F. 1979. Ceremonial justice: crime and punishment in a loosely coupled system. **Social Forces** 58 (2): 506-527. <https://doi.org/10.2307/2577603>

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2009.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JOBARD, Fabien. **Police: Usage de la force.**, 2011. Disponível (on-line) em: <[http://hal.inria.fr/docs/00/54/17/43/PDF/Jobard\\_Police\\_-\\_Force.pdf](http://hal.inria.fr/docs/00/54/17/43/PDF/Jobard_Police_-_Force.pdf)>

\_\_\_\_\_. Propositions sur la théorie de la Police. **Champ Pénal, Nouvelle revue internationale de criminologie**. Vol. 9, 2012. Disponível (on-line) em: <<http://champpenal.revues.org/8298>>

KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ICC. Ano 1, volume 1, p. 79-92, 1º semestre/1996

KELLING, George L.; WILSON, James Q. **Broken windows: The Police and neighborhood safety**. The Atlantic Monthly, Boston, mar. 1982.

LAHIRE, Bernard. **Homem plural: determinantes da ação**. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2002.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis; MUNTEAL FILHO, Oswaldo. **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LIMA, Flora Moara; SAPORI, Luis Flavio; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Cooperação e escassez: o papel do flagrante delito no sistema de justiça criminal. **Civitas - Revista de Ciências Sociais** [online]. 2021, v. 21, n. 3

LIMA, Renato Sérgio. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, R. S.; RATTON JUNIOR, J. L. A. (Org.) . **As Ciências Sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. 1. ed. São Paulo: FBSP/ANPOCS/Urbania, 2011. 304p .



LIMA, R. S.; RATTON JUNIOR, J. L. A. (Org.); AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. v. 1. 636p.

LIMA, Renato Sérgio de. Redistribuir cargos não resolve gestão da segurança pública. **Revista Piauí**. 15 de dez. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/redistribuir-cargos-nao-resolve-gestao-da-seguranca-publica/>

LIMA, Renato Sérgio de., VASCONCELOS, F. T. R., VIANNA, F. R. P. M., & ALCADIPANI, R. Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das ciências policiais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 37, 2022.

LIMA, Roberto Kant de; PIRES, Lenin; EILBAUM, Lucía. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e a administração de conflitos. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. 1ªed. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Ed.; ANPOCS, 2008, p. 152-190.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 1. ed. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994. v. 1. 164p.

\_\_\_\_\_. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, p. 549-580, 2013.

LINS, Ana Letícia Costa. Entre pactos, projetos e programas: as dinâmicas de governo no campo da segurança pública no Ceará. **Dissertação de Mestrado** (Sociologia), Universidade Federal do Ceará, 2020.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Contraponto, 2009.

LOURENÇO, L. C., & ALVAREZ, M. C. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, (84), 2017, 216–236. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/441>

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio Machado da. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 02, p. 493-511, 1995.

SILVA, Luiz Antônio Machado da; LEITE, Márcia Pereira; FRIDMAN, Luis Carlos. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. **MAPAS: Monitoramento ativo da participação da sociedade**, p. 2-34, 2005.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008;

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Refundar a polícia ou a sociedade? **Observatório da Cidadania**, p. 18-21, 2009.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.



MARQUES, Adalton José. Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo. **Tese de Doutorado** (Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2017.

MATTHEWS, Roger. **Realist Criminology**. London: Palgrave Macmillan, 2014, p. 28-29

MBEMBE, Achille. Necropolitics. In: CAMPBELL, Timothy; SITZE, Adam. (Orgs.). **Biopolitics: a reader**. Durham; London: Duke University Press, 2013.

MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: KUCINSKI, Bernardo et al. (Orgs.). **Bala Perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 19-26.

MENDONÇA, Mário Jorge; CERQUEIRA, Daniel. Economia e crime. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 580-590

MESQUITA NETO, P. et. al. **Relatório sobre a prevenção do crime e da violência e a promoção da segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: SENASP-PNUD-FIRJAN; Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

MESQUITA NETO, Paulo de. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: FLACSO. **Ensaio sobre seguridad ciudadana**. Santiago, 2008, p. 285-301.

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre segurança cidadã. In: **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. pp. 471-471.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil**. Scritta Editorial, 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório de atividades. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003-2005). Brasília, DF: **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Gabinetes de gestão integrada em segurança pública. Coletânea 2003-2009. Brasília, DF: **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**, 2009.

MIRAGLIA, Paula. Segurança Pública como um direito? A promessa não cumprida das políticas públicas. In: **Segurança Pública e Democracia**. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2011.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. **Série Estudos**, v. 91, p. 23-39, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O inquérito policial no Brasil Rio de Janeiro**. NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. In: XIII **Congresso Brasileiro de Sociologia**. Recife, 2007.

MOLINARI, Gustave de. **Da produção de segurança**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014. Original publicado em 1849

MONJARDET, D. **Ce que fait la Police**. Paris: La Découverte, 1996.

\_\_\_\_\_. **O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 1 ed reimpressa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura de crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Administração estratégica da ordem pública. Lei e liberdade. **Comunicações do ISER**. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, F. Os estudos policiais nas Ciências Sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 2018.

MUNIZ, Jacqueline; PATRÍCIO, Luciane. A segurança Pública da Constituição: direitos sob tutela de espadas em desgoverno. In: SANTOS JR, B.; VALIM, R., organizadores. 1988/2018. **30 Anos da Constituição Federal do Brasil**. Imprensa Oficial, 2019.

OLIVEIRA, Luciano. Relendo ‘Vigiar e punir’. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 309-338, fev. 2011

OLIVEIRA, Noelle. O papel da polícia: entenda o que é a desmilitarização da polícia. **Portal eBC**, 23 jul. 2013.

O’MALLEY, Pat. “Risk, power and crime prevention”. **Economy and Society**, 1992, 21(3): 252-275.

O’MALLEY, Pat & PALMER, Darren. “Post-Keynesian policing”. **Economy and Society**, 1996, 25(2):137-155.

O’MALLEY, Pat. & HUTCHINSON, Steven. “Reinventing prevention: why did ‘crime prevention’ develop so late?” **British Journal of Criminology**, 2007, 47:373-389.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa area metropolitana.(L’organisation de la police dans une grande ville métropolitaine). **Dados** Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A política da polícia. **Estudos Implementares FJP**, 1993, mimeo.

PAOLI, M.C. “Violência e espaço civil”. In: **A violência brasileira**. São Paulo, Brasiliense, 1982.

PAVEZ, Thais R.; TOLEDO, Demétrio G. C. de e GONÇALVES, Renata R. “Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da Rede de Atores da Segurança Pública no Processo Preparatório da 1a Conferência Nacional de Segurança Pública”. Brasília, **Ministério da Justiça**, 2009.



PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007

PONCIONI, Paula. O modelo profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. In **Revista Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3. Brasília: UnB, 2005, p. 585-610.

PRADAL, Fernanda Ferreira. Política e segurança pública no Brasil: uma problematização da perspectiva especialista liberal. 2013. 180 f. **Dissertação**. (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

RAMOS, Paulo César. Relações raciais e violência: um balanço da produção teórica nacional e internacional dos últimos dez anos. In: **XVII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2015, Porto Alegre.

RAMOS, Paulo César. Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. **Mestrado em Sociologia**. Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil. Ano de Obtenção: 2014.

RAMOS, Sílvia. Respostas Brasileiras à Violência Urbana no Campo da Segurança Pública—os movimentos sociais e as organizações não governamentais. 2007. Tese de Doutorado. **Tese de Doutorado** em Ciências da Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. **Sociedade e Estado** [online]. 2011, v. 26, n. 1 [Acessado 27 Dezembro 2022], pp. 29-58. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003>>. Epub 11 Jul 2011. ISSN 1980-5462. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000100003>.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Rio de Janeiro: **Instituto Igarapé**, ago. 2014.

RATTON, José Luiz. Pacto pela Vida: o que funcionou, o que não funcionou, o que é promissor. **Mimeo**, 2015.

RATTON, José Luiz. Crime, polícia e sistema de justiça no Brasil contemporâneo: uma cartografia (incompleta) dos consensos e dissensos da produção recente das ciências sociais. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 84, p. 5-12, 2017.

RAUPP, Mariana M. (2005), O seletto mundo da justiça: análise de processos penais de tráfico de drogas. São Paulo, **dissertação de mestrado em sociologia**, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Zahar, Rio de Janeiro, 2006.

ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 32-47, 2007.

ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In: BRO-DEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 27 – 56.

SANSONE, Livio. Fugindo para a força: cultura corporativista e “cor” na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. In: **Estudos Afro-Asiáticos**, ano 24, nº 3. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, 2002, p. 513-532.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. **Law & Society Rev.**, v. 12, p. 5, 1977.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos Adenauer IX**, n.4, pp.83-95, 2008.

SAPORI, Luis Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança** Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006, p. 763-782.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. Etnografia dissonante dos tribunais do júri. **Tempo social**, v. 19, p. 111-129, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. In: **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SENTO-SÉ, J. T., RODRIGUES, A., & LÁZARO, M. Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado. **Revista Brasileira De Segurança Pública**, 8(2), 2021

SENTO-SÉ, João Trajano. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 9-40, 2011.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SENTO-SÉ, João Trajano Sento. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Editora Record, 2005.

SILVEIRA, A.M. Prevenindo homicídios: avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte. **Tese (Doutorado em Sociologia e Política)** UFMG, Belo Horizonte, 2012

SINHORETTO, Jacqueline. **A justiça perto do povo**. Reforma e gestão de conflitos. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2011.

SINHORETTO, Jacqueline; PERALVA, A.; GALLO, F.A. Economia da Droga, instituições e política no Brasil: a CPI do Narcotráfico. in AZAIS, C. KESSLER, G. & TELLES V.S. (Org.). **Illegalismos, Cidade e Política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.



SINHORETTO, Jacqueline. **Policiamento ostensivo e relações raciais**: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. 1. ed. Rio de Janeiro: Autografia/INCT-InEAC, 2021. v. 1. 420p.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados – Dossiê crime organizado**, v. 21, n. 61, set-dez. 2007, p. 77-97.

SOUZA, A.M.N. Entrelaçamento de Saberes: as alternativas construídas pelos jovens participantes do Programa Fica Vivo! **Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência)** Faculdade de Medicina da UFMG. Belo Horizonte, 2013.

SOUZA, E. **Como tornar o policiamento comunitário viável na prática**. Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. Novembro de 2005. Disponível em <[http://www.crisp.ufmg.br/desafios\\_policiamento\\_comunitario.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf)>

SOUZA, Robson S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil**: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. 1. ed. Editora Letramento. Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, p. 207-223, 2015.

SOZZO, Máximo (Org.). **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**. Afinal do que se trata? Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2006.

TELLES, Vera da Silva (2009), “Illegalismos urbanos e a cidade”. **Novos Estudos Cebrap**, 2009, 84: 153-173.

TONCHE, Juliana. Justiça restaurativa e racionalidade penal moderna: uma real inovação em matéria penal? **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, 2016.

TONCHE, Juliana; MELLO, Kátia Sento Sé. Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa no Brasil: balanço de vinte anos de produção acadêmica. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 12, n. 1, 2022.

VALENTE, Rodolfo de Almeida. Guerra de Classe e “Segurança Pública”: sobre as conexões estruturais entre a organização política da violência e a ordenação das relações produtivas no Brasil contemporâneo. 2018. **Dissertação de mestrado em Sociologia**. Campinas: IFCH, Unicamp.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal para crimes sexuais: A organização policial. 1997. **Dissertação (Mestrado em Antropologia)** – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 1997.

VARGAS, Joana Domingues. Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro. 2004. **Tese (Doutorado em Sociologia)** - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2004.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. **Tese de Doutorado (Sociologia)**. Universidade de São Paulo (USP), 2014.

\_\_\_\_\_. Transições na História da Criminologia no Brasil: redes acadêmicas, circulação de ideias e problemas públicos entre 1947-1980. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 152, p. 349-381, 2019.

\_\_\_\_\_. Democracia, transparência e inovação estatística como ferramentas de governança e accountability: O papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de. (Org.). **Estatísticas de Segurança Pública: produção e uso de dados criminais no Brasil**. 1ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022, v. 1, p. 316-350.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estudos CEBRAP**, p. 9-19, 2008.

YOUNG, Jock. El fracasso de la criminología: la necesidad de un realismo radical. In HULSMAN, Louk; RECASENS I BRUNET, Amadeu; VAN SWAANINGEN, Rene; BERGALLI, Roberto; ZAFFARONI, Eugenio R.; CHRISTIE, Nils, YOUNG, Jock. **Criminología crítica y control social: El poder punitivo del Estado**. Tradução de Ramiro Sagarduy. Rosário: Editorial Juris, 1993, p. 30

ZACKESKI, Cristina. Desafios da Política Criminal Brasileira para o 3º Governo Lula. **Fonte Segura**, n. 165. 2022. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/desafios-da-politica-criminal-brasileira-para-o-3o-governo-lula/>

ZALUAR, Alba. **Drogas e cidadania**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Violência: Questão social ou Institucional? **Revista Urbana**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 30-35, 2002.

\_\_\_\_\_. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. v. 1. 440p

ZANETIC, André et al. Legitimidade da polícia: Segurança pública para além da dissuasão. **Civitas - Revista de Ciências Sociais** [online]. 2016, v. 16, n. 4

ZAVERUCHA, Jorge. Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira. In **Segurança Pública e Democracia**. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, p. 93-116, 2011.

## 6. ANEXO I

### LISTAGEM DE ARTIGOS DA REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA

ALBUQUERQUE, Ana Clara Martins; KARRUZ, Ana Paula. Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 108–132, 2018. DOI: 10.31060/rbsp. 2018. v12. N 1.900. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/900>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ALLGAYER, Manuela Filter; ELY, Karine Zenatti; PRADO, Thiago Nascimento; CRODA, Júlio; KRUG, Suzane Beatriz Frantz; SCHWARZBOLD, Pauline; DOTTA, Renata Maria; SOBRINHO, Reinaldo Antônio Silva; POSSUELO, Lia Gonçalves. Conselhos da Comunidade: Controle Social e interlocução para a saúde prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo. V. 16, n. 2, p. 122 – 137, fev/mar 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/1340/541/6485>. Acesso em: 18 de fev. 2023.

ALMEIDA, Eduarda Costa. Os grandes irmãos: o uso de tecnologias de reconhecimento facial para persecução penal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 264–283, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 2.1377. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1377>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ALMEIDA, Guilherme Assis de Mediação, proteção local dos direitos humanos e prevenção da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/21>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ALMEIDA, Paulo F.; PROCOPIUCK, Mario. Segurança e gestão urbana:: uma análise crítica da produção científica nacional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 40–57, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1159. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1159>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ALMENDRA, Dinaldo; MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. O medo, a mídia e a violência urbana – A pedagogia política da segurança pública no Paraná. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/120>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ALVES, Janael da S. Violência doméstica contra mulheres e a relação possível com indicadores econômicos e sociais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 112–121, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1182. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1182>. Acesso em: 22 fev. 2023.



ANJOS JUNIOR, Otoniel. R. dos; PORCINO, Marily M. Violência contra mulheres na Paraíba: enfoque para os casos de homicídios no período entre 2011 e 2017. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 74–91, 2021. DOI: 10.31060/rbsp. 2021. v15. N 1.1110. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1110>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ANTUNES, Gilson M. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 215–233, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1034. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1034>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ARAÚJO, Aline Costa; SANTOS, Andersson Pereira dos. Gestão de organizações de segurança pública: uma análise da cultura de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 182–201, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1359. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1359>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ARAÚJO, Letícia de S. Entre holofotes e fracassos: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 76–94, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1059. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1059>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SILVA DE ARAUJO, Stephane.; LOREA LEITE, Maria. C. Qualificação e política penitenciária: o currículo a serviço da ordem e da disciplina no cárcere. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 174–191, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1514. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1514>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BACK, Caroline Moreira. Acompanhamento psicológico preventivo para agentes de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 208–225, 2021. DOI: 10.31060/rbsp. 2021. v15. N 1.1147. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1147>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BALLESTEROS, Paula. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 8, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BARBOZA, Anderson Duarte. Avaliação de cursos de formação inicial de policiais militares: um velho desafio para as novas academias integradas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 216–231, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 1.1449. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1449>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BITAR, Maria Adélia Fadul.; LIMA, Vera Lúcia de Azevedo; FARIAS, Geisiany Miranda. Retratos da violência doméstica contra as mulheres no estado do Pará. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 174–191, 2021. DOI: 10.31060/rbsp. 2021. v15. N 1.1177. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1177>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BONESSO, Márcio. Economia das drogas e políticas de segurança no Triângulo Mineiro: o controle do crime entre mercados do atacado e do varejo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 82–99, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1044. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1044>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory.; VIAPIANA, Luiz T.; BERTÊ, Ana M. de A.; BORGES, Clayton B. Fatores preditivos da violência na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/27>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: necessidade um novo giro paradigmático. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/778>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CARBONARI, Flávia; WOLF, Gregor; HOFFMAN, Joan S.; CAPRIROLO, Dino. Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/694>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CASTRO, Gustavo. A. P. de Política de segurança pública: o direito à intimidade na Era da videovigilância. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/18>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CHIES, Luiz A. B.; RIVERO, Samuel M. Análise do protagonismo municipal em políticas de segurança pública na zona sul do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 40–55, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1068. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1068>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CORRALO, Giovani da Silva; KEMMERICH, Jonatha. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, V. 10, n. 1, p. 126 – 140, fev/mar 2016. Disponível em: [Vista do A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo \(forumseguranca.org.br\)](https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1068). Acesso em: 18 fev. 2023.

CRUZ, Fernanda N.; MIRANDA, Dayse; NEVES RASTRELLI, Amanda. Luto por suicídio e posvenção na Polícia Militar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1413. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1413>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CUBAS, Viviane de O.; FUNARI, Gabriel. Melhorando a qualidade do contato entre policiais e cidadãos: os treinamentos em “procedural justice”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 48–69, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1313. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1313>. Acesso em: 22 fev. 2023.

DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 2, p. 10-31, 2022.



DUTRA, Walkiria Z.; SOUZA, Talles A. D. A (des)articulação federativa na pauta penal: uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais . **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 154–181, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1348. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1348>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ESPANHOL, Joanita A.; DE ÂNGELO, Michelly R. Segurança Pública: a população no planejamento urbano. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 74–95, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1250. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1250>. Acesso em: 22 fev. 2023.

FERNANDES, Alan. Potencialidades do policiamento comunitário na redução do uso da força pelas polícias militares. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 160–177, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.N.2.1269. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1269>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FERREIRA, Daniel V. S.; OLIVEIRA, Lucila B.; CARVALHO, Luciana; OLIVEIRA, Cintia R. de. E-Gov e o policiamento comunitário: as redes sociais online como mecanismo de interação com o público em tempos de pandemia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N.3.1661. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1661>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FRANÇA, Fábio G. de. A pedagogia do sofrimento em um acampamento bombeiro militar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 92–107, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1438. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1438>. Acesso em: 22 fev. 2023.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/54>. Acesso em 26/04/2023.

FRIEDE, Reis. A segurança humana no contexto de uma cidade educadora. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 28–43, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1202. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1202>. Acesso em: 22 fev. 2023.

GOMES, Deborah F.C.; SILVA, Soraia P. Governança Democrática na Administração Prisional: os desafios da formação dos Policiais Penais no Sistema Prisional goiano. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 192–215, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N.1.1497. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1497>. Acesso em: 18 fev. 2023.

HÖELZ, Yanahê F. O que nos “resta” de polícia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 244–261, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1294. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1294>. Acesso em: 18 fev. 2023.

KANT DE LIMA, Roberto; HEITOR BARROS GERALDO, P. . Conflitos em formação: a experiência da convivência civil-militar no Curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social a distância da Universidade Federal Fluminense. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 30–49, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1505. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1505>. Acesso em: 22 fev. 2023.

KOBIELSKI, Marina B. Discurso da punição: a absorção da manifestação popular punitivista pelo Poder Judiciário. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 30–39, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.969. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/969>. Acesso em: 22 fev. 2023.

KOPITKE, Alberto. L.; ANJOS, Fernanda A. dos; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 4, n. 1, 2010. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/68>. Acesso em: 18 fev. 2023.

KVIETINSKI, Egon M.; MASTELLA, Mauro. Impacto da gestão nos indicadores de criminalidade: aplicação do método ‘SIGA’ de tecnologia embarcada em áreas de maior ocorrência de delitos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 92–111, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1009. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1009>. Acesso em: 18 fev. 2023.

LACAVAL, Luiza V. A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N.3.1416. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1416>. Acesso em: 18 fev. 2023.

LEAL, Jackson. S. Uma razoável quantidade de violência: a aceitação das prisões como síntese da atual sensibilidade acerca da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 58–73, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1171. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1171>. Acesso em: 18 fev. 2023.

LEEDS, Elizabeth. A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/378>. Acesso em: 18 fev. 2023.

LIMA, Renato Sérgio de. DE MATTOS RICARDO, Carolina; DE SIQUEIRA, Paloma Padilha; MARQUES, Cristina Redivo. Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros. *Revista brasileira de segurança pública*, v. 7, n. 1, 2013.

MARSON, Carla. N.; LIRA, Pablo. S. Superando o estigma da prisão e efetivação de direitos e cidadania: Contribuições da Psicologia na inserção de egressos da justiça no mercado de trabalho **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 138–155, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1143. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1143>. Acesso em: 18 fev. 2023.

MARTINS, Herbert T.; ROCHA, Rosilene. O. Cem anos de proibicionismo no Brasil: uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 112–129, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1262. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1262>. Acesso em: 22 fev. 2023.



MISSE, Daniel. G.; VARGAS, J. D.; COUTO FILHO, P. UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 64–81, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1049. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1049>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MONTEIRO, Lorena; RODRIGUES, Diego; SANTOS JÚNIOR, José E. dos O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon e as políticas de Segurança Pública: o caso do programa “Pacto pela Vida” de Pernambuco (2007-2013). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 91–111, 2018. DOI: 10.31060/rbsp. 2018. v12. N 2.847. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/847>. Acesso em: 18 fev. 2023.

MORAIS, Igor A. B. de; VIEIRA, Thiago A. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/451>. Acesso em: 18 fev. 2023.

MOTA, Juliana Rosa Gonçalves. A formação em Direitos Humanos a partir de um olhar sobre o corpo docente da academia da polícia civil de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 108–127, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 1.1523. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1523>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NASCIMENTO, André Ana do. A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/97>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NERY, Marcelo. B.; SOUZA, Altay A. L. de; PERES, M. F. T.; CARDIA, N.; ADORNO, S. Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/386>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NÓBREGA JÚNIOR, José. M. P. da. O que se escreve no Brasil sobre Segurança Pública? Uma revisão da literatura recente. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 14–47, 2018. DOI: 10.31060/rbsp. 2018, v12, n 2.945. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/945>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NOGUEIRA, Lauro C. B.; VIEIRA, C. R. P.; VIERIA, Bianca A.; MONTEIRO, A. D. Gastos públicos versus criminalidade: o caso da região Nordeste do Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 12–29, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.907. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/907>. Acesso em: 22 fev. 2023.

OLIVEIRA, Carlos. A. F. de; TEIXEIRA, Lana M. S.; MEDINA, G. da S. Política de segurança pública para propriedades rurais: Patrulha Rural de Catalão/GO. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 3.1390. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1390>. Acesso em: 18 fev. 2023.

OLIVEIRA, Isaías G. de. Guardas Municipais: modelos de polícia cidadã. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 171–188, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1054. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1054>. Acesso em: 22 fev. 2023.

OLIVEIRA, Pedro R.; JARDIM, Steffany C.; TEIXEIRA, E. C. Criminalidade e efeito deterrence no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 130–159, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1263. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1263>. Acesso em: 22 fev. 2023.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; TONELLI, Dany Flávio; PEREIRA, José Roberto. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/202>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PAVEZ, Thais Regina; GONÇALVES, Renata R.; TOLEDO, D. G. C. de; CARDOSO, Sara A. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/105>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PERES, Maria F. T., RUOTTI, Caren, CARVALHO, Denise, & REGINA, Fernanda L. Vitimização fatal de crianças no espaço público em decorrência da violência interpessoal comunitária: um diagnóstico da magnitude e contextos de vulnerabilidade na América Latina. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 9(2), 2015.

PERES, Ursula. D.; BUENO, Samira.; TONELLI, Gabriel. M. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/693>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; PINHEIRO, M. A. A prevenção de homicídios de crianças na América Latina: um imperativo de direitos humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 9, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/498>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PIRES, Lênin dos S.; ALBERNAZ, Elizabete R. “Na teoria, a prática é outra coisa!”: socialização “escolar”, estrutura bipartida e conflitos na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 232–251, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N.11397. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1397>. Acesso em: 18 fev. 2023.

POLYCARPO, Clara. G. “Segurança é um dever de todos”: representações coletivas e as políticas de segurança pós-pacificação no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 114–139, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1057. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1057>. Acesso em: 22 fev. 2023.

PONCIONI, Paula. A questão da legitimidade policial na democracia: a educação policial em foco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 14–29, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1512. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1512>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PROSENEWICZ, Ivania; MADEIRA, Ligia M. Violência doméstica e familiar:: análise das Representações Sociais em Rondônia. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 22–39, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1139. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1139>. Acesso em: 22 fev. 2023.

REIS, Gilberto P. dos; MELO, Anderson A. S.; ALVES, Heliane G.; SANTOS, Edson. dos. Gestão da defesa social em Minas Gerais: contar crimes é suficiente? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/333>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RIBEIRO, Ludmila.; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/24>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RIBEIRO, Márcio F. J.; ARNAUD ALMEIDA, Emmanuelle. O processo de ensino formativo em uma instituição policial estruturada em cargo único: o caso da Polícia Rodoviária Federal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 152–173, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1444. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1444>. Acesso em: 22 fev. 2023.

RISSE, Melina. I. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/691>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ROLIM, Marcos; BRAGA, Cristiane; WINKELMANN, Fernanda. POD RS Socioeducativo e a potência da prevenção terciária. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, V. 11, n. 1, p. 148 - 162, fev/mar 2017. Disponível em: [POD RS Socioeducativo e a potência da prevenção terciária - Fórum Brasileiro de Segurança Pública \(forumseguranca.org.br\)](https://forumseguranca.org.br). Acesso em: 18 fev. 2023.

ROLIM, Marcos; PEREIRA, V. de Q. A eficiência policial e seus indicadores. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N3.1445. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RODRIGUES, Carlos Roberto G.; TAVARES DOS SANTOS, J. V. Ensino policial e segurança cidadã: as experiências brasileiras e o caso da PM do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 51–67, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1483. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1483>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RODRIGUES, Tiago. N. H. C. Entre faltas e oportunidades: ONGs e prevenção da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/784>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SALVARO, Giovana I. J.; ALVES, Ismael G.; CORTINA, Mônica. O. de C.; OLIVEIRA, Taiana de; MARTINS, Patrícia M.; SCHNEIDER, Marina da S. Violência de gênero e a lei 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 96–111, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.N.2.1251. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1251>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SANTANA, Alexandro N.; GUIMARÃES, Jarsen L. C. A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 95–113, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.934. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/934>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SANTOS, Andersson P. dos; COUTO, Fernando J. B.; COELHO JUNIOR, Francisco. A. Construção e validação de instrumento para avaliação de impacto de treinamento em profundidade do Curso de Formação Profissional da Polícia Federal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 128–151, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1448. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1448>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SAPORI, Luís F. Torre de Babel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 4, n. 1, 2010. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/69>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SERRANO-BERTHET, Rodrigo.; CHIODA, Laura. Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/116>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SILVA, Anderson S. da; COSTA, Ivone F.; SANTOS, Taiala N. dos. Competências e impactos do mestrado profissional: o caso do Programa de Pós-Graduação Profissional em Segurança Pública da Universidade Federal da Bahia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 272–291, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.N.1.1503. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1503>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SILVA, Fillipi. L. N. da. Padrões de mobilidade e modus operandi dos crimes de estupro em Maceió (AL). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 196–225, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1280. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1280>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SILVA, Gabriela G. e; GURGEL, Yara M. P. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/597>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SILVA, José de Siqueira.; MIRANDA, R. R.; DE SIQUEIRA VALVERDE, Danielle N.; DE CARVALHO FILHO, F. V. Os reflexos da nova lei de drogas na atuação das polícias estaduais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/20>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SILVA, Kayan A. da. Tentativas de municipalização da segurança pública no Brasil: uma análise da PEC 95/1995 à Lei 13.022/2014. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 86–101, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1112. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1112>. Acesso em: 22 fev. 2023.



SILVA, Patrícia Silveira da; ARGUELLO, Katie S. C. A internação provisória de adolescentes e o Tribunal de Justiça de São Paulo: uma abordagem criminológica das decisões publicadas durante a pandemia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 3.1653. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1653>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SINHORETTO, Jacqueline. A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos. São Paulo, Alameda, 2011.

SOARES, Grazielle Neves.; FERNANDES, M. M.; KO DA CUNHA, Aline M. F.; SOUZA E SOUZA, L. P. Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 44–73, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1212. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1212>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SOUZA, Letícia Godinho de. Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/77>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Prevenção e controle de homicídios: analisando experiências brasileiras. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/107>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SPANIOL, Marlene I.; AZEVEDO, Rodrigo G. de. Formação profissional na segurança pública do RS: análise a partir dos seus cursos, suas escolas e academias de polícia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 68–91, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. N 1.1521. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1521>. Acesso em: 18 fev. 2023.

SPANIOL, Marlene I.; MORAES JR, M. C.; GUIMARÃES RODRIGUES, C. R. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 100–127, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1035. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 22 fev. 2023.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MACHADO, Elisabeth M. A violência na escola e os dilemas do controle social: uma proposta dialógica. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 106–125, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.1113. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1113>. Acesso em: 18 fev. 2023.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; FACHINETTO, Rochele F.; TEIXEIRA, A. N.; RUDNICKI, D. Configurações e obstáculos: as mulheres na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/123>. Acesso em: 18 fev. 2023.

TOBAR, Felipe S. Tendências criminais sul-americanas em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 9, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/499>. Acesso em: 18 fev. 2023.

TOLOSA, Tatiane. R.; CHAGAS, C. A. N.; LIMA, Cristiane do S. L. Caracterização do Femicídio na cidade de Belém - Pará. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 162–177, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.804. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/804>. Acesso em: 18 fev. 2023.

VIANA, Carlos P. E. Reafirmando identidades: Demanda por reconhecimento e “respeito” no Curso de Formação Profissional dos agentes da Guarda Civil Municipal de Niterói. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 252–271, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n1.1480. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1480>. Acesso em: 22 fev. 2023.

YAURI-MIRANDA, Jassef. R. Militarización y legalismo como encauces de la gestión policial de la criminalidad en Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 56–67, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.923. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/923>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, V. 10, n. 1, p. 108 – 125, fev/mar 2016. Disponível em: [O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? - Fórum Brasileiro de Segurança Pública \(forumseguranca.org.br\)](https://forumseguranca.org.br). Acesso em: 18 fev. 2023.

ZAMBOM, Mariana Morais. Aplicação do in dubio pro societate na execução penal: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre progressão de regime. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1385. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1385>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ZANETIC, André. Transformações urbanas, dinâmicas criminais e ações preventivas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/314>. Acesso em: 18 fev. 2023.

## 7. ANEXO II

### LISTAGEM DE TESES E DISSERTAÇÕES

#### *Dissertações de mestrado*

ALMEIDA, Ana Paula de. O Policiamento Comunitário como Política Inovadora de Segurança Pública: Uma análise a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, sob a perspectiva local de enfrentamento ao crime e à violência. Mestrado em Direito. Univ. de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

ALMEIDA, CASSIANO PAIVA DE. FARDA, POLÍCIA E SOCIEDADE: A (DES)MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DOS ESTUDOS POLICIAIS' 27/09/2022 136 f. Mestrado em SOCIOLOGIA POLÍTICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: Biblioteca Central Universidade Candido Mendes

ALMEIDA, Fabrício Bonecini de. Orçamento e segurança pública: Um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política. UnB, Brasília, 2014

ANDRADE, Mariana Dionísio de. A Concretização do Princípio da Dignidade Humana pela Consolidação da Cidadania - Um estudo de caso - O projeto mulheres da paz. Mestrado em Direito. UNIFOR, Ceará, 2011.

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Descentralização e gestão de políticas públicas de segurança pública em nível local no Brasil: análise da agenda de desafios e potencialidades da implementação de políticas de segurança cidadã em municípios mineiros à luz do neoinstitucionalismo. 2019. 179 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

BEZERRA, CARINA FELIX. MODERNIDADE, COLONIALIDADE E OS CORPOS INDESEJÁVEIS: O GENOCÍDIO NEGRO NO BRASIL' 30/09/2021 123 f. Mestrado em SERVIÇO SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA ( JOÃO PESSOA ), João Pessoa

BINDILATTI, SERGIO FABRÍCIO DE LIMA. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE A IMPLANTAÇÕES DAS UPPs' 20/05/2016 73 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE MARÍLIA.

CAMARA. Gabriel Guerra. Conflitualidades, violência e participação social no contexto de constituição da segurança cidadã no Brasil : Estudo de caso do CONJUS de Porto Alegre. Mestrado em Sociologia. Univ. Federal do Rio Grande do Sul, 2015.



CAPARROZ, LUIS HUMBERTO. Paradigmas da prevenção e da repressão imediata na Polícia Militar do Estado de São Paulo: influências dos elogios individuais e da discricionariedade do policiamento na percepção da atividade policial” 03/06/2020 227 f. Mestrado em Gestão de Políticas Públicas Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo

CARVALHO, CECILIA PERLINGEIRO FERREIRA DE. Segurança na Organização dos Estados Americanos (OEA): uma análise crítica dos discursos sobre segurança cidadã e direitos humanos’ 01/08/2012 120 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO

FÁVERO, Vanessa Rui. Mediação de Conflitos e Participação Popular: Por uma Melhor Operacionalização do Sistema Gestor da Segurança Pública Brasileira. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná – campus Jacarezinho, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. 2015

FERREIRA, Inês Simon. Estudo de avaliações de políticas de segurança pública integradas e transeitoriais na região de São Pedro, Vitória, ES (2005 a 2012): verificação de indicadores qualitativos de efetividade social. 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Vitória, 2015.

FRANCO, Marielle. “UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro”. Dissertação de Mestrado em Administração. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2014

GARCIA, Consuelo da Rosa e. Os caminhos para uma escolha: As ambivalências de um projeto de prevenção à violência contra jovens no município de Porto Alegre. Mestrado em Política Social. Univ. Católica de Pelotas, RS, 2012.

GARCIA, Renato. Controle da criminalidade juvenil, segurança pública e e responsabilidade do Estado na efetivação das políticas públicas. Mestrado em Ciências Jurídicas. Univ. Estadual do Norte do Paraná, Paraná, 2015.

GOMES, Andreza Rafaela Abreu. O olhar comunitário sobre as ações da política de prevenção social à criminalidade aos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto. 2018. 140 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, 2018.

GONÇALVES, Fábio dos Santos. **Segurança pública e questão racial no Brasil: uma análise a partir da necropolítica.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Pelotas. 2020.

LOPES, Carlos Augusto. O processo de implementação das políticas públicas : o caso do PRONASCI na Região Metropolitana da Grande Vitória. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo, 2012

LOPES, Jorge Antonio Paes. Direito Fundamental à Segurança Pública e Implementação do “policiamento comunitário” no estado do Rio de Janeiro: o caso do morro do cavalo (Niterói). Mestrado em Direito. Univ. Federal do Rio de Janeiro, 2012.

MARCHIORI, Thaise. O papel dos municípios na segurança pública: relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008). 2011. 126 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/88745>

MATOS, Eduardo Anicésio de. Segurança cidadã e os limites da estratégia de radicalização da emancipação política. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Federal de Mato Grosso. 2015.

MELLO, Eduardo Granzotto. A formação do subsistema penal federal no período dos governos Lula e Dilma (2003-2014). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante. Segurança Pública, Formação Policial e Mediação de Conflitos: Novas Orientações para a Atuação de Uma Polícia Cidadã? 2011. Universidade Estadual do Ceará, 2011.

MIRANDA, Débora Silva de. O papel da política de prevenção à criminalidade para o alcance da segurança cidadã: estudo de caso dos programas de base local do governo do estado de Minas Gerais. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

MORAES, Orlinda Claudia Rosa de. “Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro: Origens, estruturas e dinâmicas de funcionamento”. Mestrado em Ciências Sociais. Univ. do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

NOGUEIRA, Marcus Otavio Mariani Nogueira. A mente é a arma, a voz é a bala: problematizando o Programa Fica Vivo! como produtor de controle, normalizações e possíveis invenções de modos de vida. Dissertação de Mestrado. Psicologia. UFMG, 2011.

NUNES, Andrine Oliveira. Segurança pública e mediação de conflitos: a possibilidade de implementação de núcleos de mediação na secretaria de segurança pública e defesa social do Estado do Ceará. Mestrado em Direito Constitucional. Unifor. Fortaleza/CE, 2010.

PATUSSI, Marcio Assis. A democratização das políticas de segurança pública na perspectiva do poder local: uma análise do modelo de segurança cidadã. Mestrado em Direito. Univ. de Santa Cruz do Sul, 2017.

ROESSING, Telma de Verçosa. A execução penal alternativa no Brasil: paradigma da prevenção criminal e da proteção de direitos. Mestrado em Ciências Jurídicas. Univ. Federal da Paraíba/João Pessoa, 2011.

SANTOS, ADILSON BISPO DOS. Segurança pública e policiamento comunitário: o caso do conselho estadual de segurança de Alagoas. Mestrado em Sociologia, Univ. Federal de Alagoas, 2014.

SANTOS, Luana Carola dos. Pobreza e favela: um estudo sobre a Política Pública de Segurança na cidade de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Psicologia. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

SANTOS, RAFAEL PINTO DOS. A POLÍTICA CRIMINAL DE SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA TUTELA DA DIGNIDADE HUMANA E DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: análise do estado do Rio de Janeiro a partir de 2016' 19/08/2021 125 f. Mestrado em Direito Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO SALESIANO DE SÃO PAULO, São Paulo

SANTOS, Valber Ricardo dos. Política de Segurança Pública no Brasil Contemporâneo: entre a Segurança Cidadã e a Continuidade Autoritária.' 01/08/2012 200 f. Mestrado em POLÍTICA SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, VITÓRIA Biblioteca Depositária: Ufes

SILVA, Danyelle Gauterio da. Criminologia cultural e subcultural juvenis desviantes: contribuições para políticas públicas no Brasil. Mestrado em Direito e Justiça Social. Univ. Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

SILVA, Jose Antonio da. Exclusão Social e Criminalidade: A responsabilidade do Estado na prestação de direitos sociais segundo a teoria da cocolpabilidade social. Mestrado em Ciências Jurídicas, Univ. Estadual do Norte do Paraná, 2020.

SIMOES, FABRICIO CARLOS PICHITE DOS SANTOS. Atuação investigativa da polícia judiciária militar estadual em ocorrência de intervenção policial com resultado de óbito de civil em Salvador' 07/07/2017 137 f. Mestrado em POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA. UFBA,

SIQUEIRA, Thales Nizolli. O protagonismo das facções criminais na aglomeração urbana do sul: Um estudo sobre a cocolpabilidade ante o direito social à segurança pública. Mestrado em Direito. Univ. Federal de Pelotas, 2021.

SOUZA, Raul Tavares de. Concretização dos Direitos Humanos Fundamentais: Programas de Prevenção Criminal Primária da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mestrado em Direito Constitucional. Centro Univ. FIEO, 2020.

SOUZA, Talles Andrade de. A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: paradigmas, coalizões e incrementalismo. 2016. 348 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TONCHE, Juliana. Internacionalização do saber jurídico e redes profissionais locais: um estudo sobre justiça restaurativa em São Carlos-SP e São Caetano do Sul-SP. Dissertação de mestrado, Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

TRINDADE, Kalito Hilario. O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a difusão de políticas públicas de segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES). Mestrado em Políticas Públicas. Univ. Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

VERISSIMO, RAFAEL DA SILVA. Espaço Público e Segurança: Duas abordagens teóricas de prevenção do crime e da violência' 01/12/2012 233 f. Mestrado em URBANISMO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO

ZALAN, Priscila Possidente. Sistema Integrado de Metas: Uma ferramenta do benchmarking na segurança pública do Rio de Janeiro. Mestrado em Sociologia e Política, Univ. Candido Mendes, 2022.

**Teses de doutorado**

ALCÂNTARA, Daniele de Sousa. **“Muito mais que segurança”**: identidade profissional de policiais militares do Distrito Federal a partir de suas representações sociais. 2017. xvii, 247 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **Do direito fundamental à segurança pública**: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro. 2010. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANTUNES, Fernando Luís Coelho. **Criminologia e movimentos sociais**: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos Conselhos nacionais – Tese de Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2017.

AVELAR, Rezende Bruno de. **Políticas públicas de segurança no Brasil**: para pensar os direitos humanos de LGBT. 2014. 201 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

BARROS, Marilene Maria Aquino Castro de. **A Participação da Escola no enfrentamento da exploração sexual contra crianças e adolescentes em municípios impactados por grandes projetos mineiro-metalúrgicos**: um estudo de caso em Juruti (PA). Tese. Doutorado em Educação, Universidade Federal do Pará (UFPA), 2016.

BRAGA JÚNIOR, Américo. **A (i)legítima expansão do direito penal a partir do procedimento da ponderação de Robert Alexy**: a proporcionalidade como vetor para uma adequada releitura dos direitos fundamentais no século XXI. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, RS, 2014.

BRITO, Michelle Barbosa de. **Reinvenções e permanências do sistema penal brasileiro**: a criminalização dos grupos de poder como novo marco de renovação e fortalecimento do controle punitivo. Orientador: Marcus Alan de Melo Gomes. 2018. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11063>.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Pela metade**: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. Doutorado em Sociologia, USP, 2015.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa**: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

CARNEIRO, Cristianne Teixeira. **Análise da rede de atendimento à mulher em situação de violência**. 2020. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020

CARRASCO, Jorge Carlos. **Direitos humanos e segurança pública**: prioridades conflitantes. 2015. 123 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.



CONTI, Paulo Henrique Burg. **Eugenismo e seleção genética:** a diversidade genética humana como bem jurídico-penal supraindividual. Doutorado em Ciências Criminais. PUC/RS, 2017.

COSTA, Marcos Ferreira Guedes da. **Evolução dos direitos humanos nas ações das forças de segurança latino-americanas:** uma análise comparada das polícias das repúblicas da Argentina e do Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.84.2011.tde-05112012-102614. Acesso em: 2023-01-12.

COSTA, Sergio Moreira da. **Violência urbana, juvenicídio e judicialização de conflitos criminais.** 2020. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

CUNHA, Vagner Silva da. **Segurança pública e juventudes na linha da fronteira:** dilemas em Jaguarão, RS. 184p. 2019. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos). Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS, 2019.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos:** a experiência da Paraíba no pós 1988. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2010.

DUARTE, Anderson. **Segurança, Biopolítica e Educação:** o empresariamento da segurança pública como dispositivo pedagógico. 2018. Tese de Doutorado—Doutorado em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **O regime constitucional da segurança cidadã.** 2013. 212 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

FERNANDES, Eduardo Georjão. **Entre ruas, câmeras e redes:** as transformações das táticas policiais de controle à ação coletiva contestatória em Porto Alegre (2013-2014). Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020.

FERNANDEZ JUNIOR, Ênio Duarte. **Estado democrático de direito e ativismo judicial:** a legitimação da proatividade jurisdicional não deletéria a contar do *leading case* das políticas de segurança pública pelo julgamento da ADPF 347. 127 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS, 2020.

FERRO, Pedro Luiz. **Polícia Militar do Espírito Santo:** uma abordagem histórica, social e psicológica, sobre a formação e a violência. 2018. 130 f. Tese (Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo

GARCIA, Rafael de Deus. **Processo penal e algoritmos:** o Direito à privacidade aplicável ao uso de algoritmos no policiamento. 2022. 270 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

GIMBA, Marcelo de Freitas. **Trajetórias de pessoas usuárias de drogas:** narrativas, contextos relacionais e (re) significações em Comunidades Terapêuticas (301) f. Tese (Doutorado em Família na Sociedade Contemporânea) Universidade Católica do Salvador (UCSAL), 2018.

GODOI, Rafael. Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo, tese de doutorado em sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2015.

GRIMONE, Marcelo José. **Os Direitos Humanos e o Sistema Administrativo Social.** Tese de Doutorado (Direito), Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP), 2016.

HAONAT, Ângela Issa. **O devido processo legal e o processo administrativo ambiental:** a (in)visibilidade do hipossuficiente ambiental. Tese. Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2011.

JACONDINO, Eduardo Nunes. **Poder/saber e corpo: os regimes e a construção microfísica da profissionalização da segurança pública.** Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2011.

KOHARA, Paulo Keishi Ichimura. **Determinantes inconscientes da letalidade policial.** 2019. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.47.2019.tde-21112019-184038. Acesso em: 2023-01-10.

LIMA, Adalberto de Salles. **Violência, segurança pública e famílias vitimadas:** homicídios policiais no Brasil e desaparecimento forçado no México. 2021. 176 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LIMA, Rafael Sousa. **Análise de redes sociais no combate aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.** 126 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) —Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LUCAS, Ana Cláudia Vinholes Siqueira. **A política penitenciária encarcerada na contemporânea política de segurança pública brasileira.** 2018.132 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS, 2018.

MACIEL, Danielle Edite Ferreira. **A rebelião do público-alvo e a crise da tecnologia social de pacificação:** luta no Programa Fábricas de Cultura. 2018. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.27.2018.tde-03102018-153222. Acesso em: 2023-01-10.

MATOS JUNIOR, Clodomir Cordeiro de. **Vítimas da violência:** ressonâncias sociais da criminalidade no Brasil. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.8.2014.tde-05032015-110548. Acesso em: 2023-02-15.

MATTOS, Márcio Júlio da Silva. **Eficácia coletiva e vitimização:** singularidades de controle social no Distrito Federal. 2019. 348 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) —Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2019.



MAZO, Liliana María Sánchez. **Medellín:** uma cidade construída a “várias mãos”? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo (USP), 2017.

MELLO, Daniela Canazaro de. **A prisão feminina:** gravidez e maternidade: um estudo da realidade em Porto Alegre—RS/Brasil e Lisboa/Portugal. Doutorado em Ciências Criminais. PUC/RS, 2014.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração:** a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Doutorado em Ciências Criminais. PUC/RS, 2015.

MOREIRA, Luis Charles. **A casa, a praça e o campinho.** 274 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

MURARO, Mariel. **UPP e UPS:** um projeto de governamentalidade neoliberal. 2018. 348 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2018.

ODA, Andre Augusto Inoue. **Império da lei:** um estudo de sociologia do direito e da violência. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.8.2013.tde-12112013-101401. Acesso em: 2023-01-10.

OLIVEIRA, Maria Luiza. **DEAM-OESTE-RJ (2006-2016):** Feminismos, Violências contra as mulheres e Lei Maria da Penha. 2018. 316 f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica - RJ, 2018.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. **Populismo Penal no Brasil:** do modernismo ao antimodernismo penal, de 1984 a 1990. 2014. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2017.tde-31012017-162325. Acesso em: 2023-01-10.

PALADINO, Carolina de Freitas. **Da transresponsabilização criminal:** exaurimento e superação do modelo de culpabilidade em face da criminalidade organizada contemporânea. Doutorado em Ciências Criminais. PUC/RS, 2015.

PAZINATO, Eduardo. **Entre Hermes e Narciso:** vidas e mortes das políticas públicas de segurança em Canoas, no Brasil, e em Medellín, na Colômbia. Tese. Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021.

PEREIRA, Eduardo Santiago. **O racismo estrutural como limite:** às políticas públicas de combate à discriminação. 2018. 165 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

PLACHA SÁ, Priscilla. **Mal-estar de Arquivo: As polícias como Arquivistas do Soberano.** 2013. 365 f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito)—Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

POMPEU, Victor Marcilio Pompeu. **Justiça restaurativa:** alternativa de reintegração e de ressocialização. Tese de Doutorado em Direito Constitucional. Universidade de Fortaleza – Unifor, 2018.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. O saber dos juristas e o controle penal: o debate doutrinário na Revista de Direito Penal (1933-1940) e a construção da legitimidade pela defesa social. Doutorado em Ciências Criminais. UFSC, 2012.

REZENDE, Maria Idalina Monteiro. **Uma justiça instantânea:** espaço, tempo e decisão na operação de justiça rápida itinerante do baixo Madeira. Doutorado em Direito e Sociologia. UFRJ, 2021.

RIVERO, Samuel Malafaia. **Entre paradigmas e o branding:** o case da municipalização da segurança pública em Pelotas-RS. 2021.141 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas – Pelotas/RS.

RODRIGUES, Divino de Jesus da Silva. **Os sentidos e significados da violência policial para jovens pobres da cidade de Goiânia - Goiás.** 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2015.

ROSA, Pablo Ornelas. **Drogas e biopolítica:** uma genealogia da redução de danos. 2012. 373 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2012.

SAID, Amanda Pinheiro. **Polivitimização de Meninos Abusados Sexualmente:** Vítimas, Familiares e Profissionais. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura. Universidade de Brasília, UnB, 2021.

SALGADO, Ana Alice Ramos Tejo. **Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado:** limites jurídicos do controle do espaço privado. 2015. 176 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. **A guerra ao crime e os crimes da guerra:** uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro. 2016. 423 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2016.

SANTOS, Adilson Bispo dos. **Segurança Cidadã e policiamento comunitário:** o caso do Conselho Estadual de Segurança de Alagoas. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SANTOS, Cleide Magali dos. **Da ordem e das desordens:** sobre manutenção da ordem pela PM nas ações coletivas de protestos em Salvador na primeira década do século XXI. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Federal da Bahia, 2014.

SANTOS, Luís Cláudio Almeida. **A Polícia Civil e a Polícia Militar como organizações autopoieticas em face do Direito juvenil e dos “mass media”:** observações sobre o caso “Pipita”. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

SANTOS, Paulo de Tarso da Silva. **Política criminal brasileira: a negação da cidadania em marcha.** Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade de Campinas, Unicamp, São Paulo, 2015.

SANTOS, Sérgio da Silva. **As narrativas sobre as facções criminosas em Alagoas: polícias, juventudes, territorialidades, criminalidades e racismo institucional.** Tese de Doutorado (Sociologia), Universidade de Brasília, UnB, 2019.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes. D. **O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Tese (Doutorado em Sociologia). UNESP, Araraquara. 2014

SILVA, Fabio Lobosco. **Sobre um novo conceito de prisionização: o fenômeno da assimilação prisional de acordo com a realidade prisional brasileira.** 2017. 269 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

SILVA, Gilvan Gomes da. **Políticas de segurança pública: um olhar sobre a formação da agenda, das mudanças do padrão de policiamento e da manutenção do policiamento comunitário no Distrito Federal.** 2015. 198 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015

SILVA, Janmille Valdivino da. **Perspectivas socioeconômicas da violência sexual no Brasil: dinâmica e níveis de associações causais.** 2019. 198f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

TEIXEIRA, Mirna Barros. **Políticas públicas sobre drogas: abordagem às pessoas em uso prejudicial de crack em uma perspectiva intersetorial.** 196 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de risco” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem.** Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, RS, 2014.

VARGAS, Fernanda de. **Um olhar sobre as medidas socioeducativas e aspectos neurocognitivos dos adolescentes da FASE.** Doutorado em Ciências Criminais. PUC/RS, 2021.

ZANOTTI, Bruno Taufner. **Integridade para além da jurisdição: uma análise crítica da interpretação jurídica no âmbito da atividade policial.** 2018. 275 f. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2018.

ZOVICO, Marcelo Luis Roland. **Os limites do direito diante da teoria do risco: uma abordagem sobre a (in)eficácia das políticas de segurança pública.** Doutorado em Direito. PUC/SP, 2012.

INFORME DE  
**ANÁLISE**  
01

**Segurança  
pública como  
direito social**  
Uma revisão  
bibliográfica e  
conceitual  
(2010-2022)



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)