

Introdução

A convergência entre segurança pública, inovação tecnológica de registro, tratamento e distribuição de bases de dados, tecnologias de convivência e tolerância e instrumentos democráticos de participação, pleiteados nas décadas de 1990 e 2000 – em torno da constituição, no Brasil, do Sistema Único de Segurança Pública, até hoje apresentado como inacabado –, apresenta processos de definição e solução para problemas de segurança, forma um conjunto coerente de saber e de estratégias de poder e um inventário de métodos de gestão, de alianças, de produtos, de investimentos para a produção de controle de taxas, a produção de índices, identificações que visam à redução do crime e que de maneira direta incidem nos desdobramentos do sistema de justiça penal, nas criminalizações, punições e nos contingentes selecionados.

Os recentes planos de segurança – destacam-se os Plano Nacional de Segurança Pública (2000), o Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (2007) – trazem à tona tanto as definições e bases para estruturação de métodos e funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública quanto novidades na concepção e gestão da segurança. Os planos são apresentados como novidades em segurança e como projetos de governos interessados em aprofundar

a democracia. Apresentam funções de combates abertos à criminalidade e à impunidade. Convocam a população à mobilização, à participação, à aliança com a polícia, a participar na criação de projetos e programas preventivos, a avaliar e a denunciar.

Essas novidades em democracia demonstram que toda tecnologia de prevenção da criminalidade sob o enfoque da convivência e tolerância, ao lado de privatizações da segurança, da vigilância eletro-óptica acoplada a tecnologias informacionais, está à disposição do cidadão, tornando-se meio de maximizar a eficácia do poder ao menor custo e reiterando que a crítica social, a visibilidade social, o registro e a denúncia ampliada acionam uma economia da liberdade, da participação inacabada. Podemos analisá-las como parcelas, elementos móveis do âmbito da produção e da prática discursiva do sistema de justiça e segurança pública.

Esta publicação tenciona e alia-se a um diagnóstico que possibilita a análise dessas práticas e penalidade através de problematizações que podem apontar para outros caminhos, para soluções alheias ao castigo e à criminalização, sem rascunhos ou detalhes concretos para uma nova organização de justiça, senão desdobrando o embate das forças, algumas linhas de força, alguns desvios, percursos e pontos móveis fora de uma lógica penal e posicionamentos irreduzíveis quanto ao sequestro dos envolvidos e assassinios operados pelo sistema de justiça. Portanto este estudo requereu ferramentas encontradas nos trabalhos de Foucault, Deleuze, Edson Passetti, Loic Wacquant, Louk Hulsman, Vera Malaguti etc., que ajudaram a problematizar a aparente continuidade da penalidade, renunciar às categorias habituais da teoria do poder e analisar a produtividade dos discursos e tecnologias de governo.

Em nome da segurança dos cidadãos, da segurança da sociedade, sob a democracia e o Estado de direito, as posturas repressiva

e preventiva – contemporâneas e interdependentes – não se reduzem a uma política de Estado, mas perpassam relações de forças móveis, transformáveis, reversíveis, ascendentes, que definem, acionam e agenciam em nossa época as condições do pensável e factível em relação ao neologismo “securizar” e sua relação com os medos, populações e vida. As estatísticas e o controle de números aceitáveis (ou não) e o controle dos custos da violência nunca poderão descrever completamente os acontecimentos, a história dos sofrimentos que perpassam, a relação conectada entre a lei, as ilegalidades e os proibicionismos; o exercício do sistema de justiça; a natureza absurda da suspeita; as torturas; a tragédia das crianças violentadas, as estúpidas chacinas e execuções e a relação real de cada indivíduo com os exercícios dos castigos e extermínios.

Sob o pano de fundo da recente história política da redemocratização no Brasil, a tarefa de execução e gerência de um Projeto Nacional de Segurança desde 2000 exigiu – o que foi indicado em Relatório de Exercício do mesmo ano da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) – adaptação a novas rotinas, procedimentos, responsabilidades e novos serviços para o cidadão.¹ Definia-se em torno do objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança público brasileiro e reformar as polícias sob o ponto de vista da integração e da educação em Direitos Humanos. À noção de aperfeiçoamento da segurança aliou-se a concepção de integração multissetorial e multidisciplinar, no âmbito de políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, como ações favoráveis à repressão, prevenção e redução da impunidade e, por consequência, da criminalidade.

Na “Introdução” ao Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, ressalta-se que a ênfase em torno de alguns compromissos de segurança não reduz a importância de compromissos relativos a políticas sociais e ações comunitárias e conclui-se que em torno

da importância desses três âmbitos é que se alcança um novo patamar, uma nova definição de segurança pública.

No Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003), a prevenção do crime e da violência, a redução da impunidade e a melhoria da segurança pública compõem responsabilidades dos estados e das organizações de segurança, da justiça criminal e da administração penitenciária, do governo federal, dos governos municipais e da sociedade civil. Esse documento submete à apresentação pública o Sistema Único de Segurança e a Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública, que se caracteriza, entre outras coisas, pela coordenação unificada de políticas integradas, sistema educacional único das polícias estaduais e federais, integração da atuação operacional das polícias em interface com guardas municipais, integração de órgãos corredeiros, integração sistêmica de órgãos de perícia, integração de informação e inteligência policial e pela promoção do Observatório de Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade.

O substrato essencial desse sistema que se valida por vários procedimentos e serviços integrados é o fluxo de informações, no sentido em que informação corretamente administrada é entendida como um recurso potencializador de ações que investigam e diagnosticam a impunidade e a corrupção policial, bem como os resultados dos programas e políticas de prevenção do crime e da violência.

Os atuais planos de segurança tratam os problemas de segurança como fatos complexos, móveis, dependentes de fatores sociais, culturais e econômicos. O caráter de complexidade favorece propostas que visem a integrar políticas de segurança, sociais e comunitárias, assim como práticas que ultrapassem a fragmentação e o corporativismo policial, envolvendo setores do governo, entidades da sociedade, movimentos sociais, comunidades, organi-

zações do terceiro setor, universidades e empresas privadas. Essas integrações devem ser entendidas como exercícios democráticos em torno de programas – privados ou públicos – ou aprovações de políticas que pretendem levar à redução de taxas a condições social e economicamente aceitáveis e à construção de territórios de paz e de aliança entre polícia e sociedade.

Nessa perspectiva aberta pelas novidades em segurança e democracia, múltiplas e complexas causas são associadas à violência e à criminalidade. Assim, justifica-se a ampliação do conhecimento sobre características, oportunidades, fatores do crime e da violência na sociedade, seus custos e possíveis soluções para esses problemas, através de estudos, consulta à sociedade, pesquisas aplicadas, monitoramentos e avaliação de políticas e programas de prevenção do crime e da violência desenvolvidos em cada região, estado, cidade ou bairro. Em torno dessa tarefa a Organização das Nações Unidas recomenda, desde a década de 1970, que os Estados desenvolvam métodos, coletas e sistemas de informações padronizáveis e estratégias que pautem o controle da criminalidade.

Em setembro de 1995, por decreto, foi criado no Brasil o Programa de Integração de Informações Criminais, constituído pelos cadastros nacionais e estaduais de informações criminais, de mandados de prisão, população carcerária, armas de fogo, condutores de veículos furtados e roubados, através de rede informatizada em nível nacional. No entanto, o 15º compromisso do Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 introduziria um aprimoramento do Programa de Integração de Informações Criminais, através do que chama de “uma base de dados mais sólida”, o Sistema de Integração Nacional das Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG). Essa base de dados é constituída também pelo Observatório Nacional de Segurança Pública e o Observatório de

EDSON LOPES

Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade, que coletam e avaliam “programas desenvolvidos em todo o país na área de segurança pública, identificação de experiências inovadoras e bem-sucedidas para estímulo à sua reprodução em outros locais, com a sua divulgação e assistência aos órgãos interessados em adotá-las”.² Lançava-se, assim, a base para a construção das inúmeras situações de aliança entre a polícia e a sociedade e entre a legibilidade técnica que informa sobre a criminalidade contrabalançada com a ampliação dos efeitos das práticas preventivas-punitivas, delineando a participação da sociedade como totalização eminente e paradoxo securitário nas grandes metrópoles, sobretudo em suas periferias.

O Relatório de Gestão, Exercício 2000, da Secretaria Nacional de Segurança Pública abordou o Sistema de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública como estímulo à inovação tecnológica – inovação esta que passou a ser reivindicada como coleta padronizada, tratamento de informações, uso de *softwares* adequados, estímulo social ao registro e à denúncia, estímulo ao policiamento comunitário etc., tanto no âmbito nacional como no local.

Desde 2000 passou a preponderar a concepção de que a qualidade de políticas e programas de prevenção do crime e da violência e a melhoria da segurança pública dependeriam, sobremaneira, da existência de uma base de participação para construção de informações sobre os principais crimes e violências que se deseja prevenir, bem como sobre as características do meio ambiente físico e social no qual esses crimes e violências acontecem, dos grupos em situações de risco e/ou vulnerabilidade e das pessoas que efetivamente praticam e/ou são vítimas de crimes e violências. Essa nova necessidade leva à maximização da inovação tecnológica, das parafernalias de vigilância, assim como à inflação de fontes

de dados e dos canais produtores de informações tais como censo penitenciário, características operacionais das forças policiais brasileiras, pesquisa nacional e regular de vitimização, delegacias de polícia, postos comunitários e canais de opinião – maximização de possibilidades e valores gerados pelo contato entre a sociedade e a polícia.

A análise proposta neste trabalho aborda documentos que se destacam pela importância no desenvolvimento de políticas de segurança, organizadores da gestão em policiamento integrado, prevenção ao crime e à violência, sistemas de participação, arquiteturas e inovações para bases de dados e tratamento de informações. Entre eles: a) Plano Nacional de Segurança Pública (2000), Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003); b) Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Exercício de 2000; c) O papel dos Municípios no Sistema Único de Segurança Pública: relatório do Grupo de Trabalho sobre Segurança Pública (Comitê de Articulação Federativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2003); d) Instituto São Paulo Contra a Violência, Fórum Metropolitano de Segurança Pública, 2001-2004. Relatórios de Atividades, Resultados e Propostas do Grupo de Trabalho de Informações Criminais, Grupo de Trabalho das Guardas Municipal, Grupo de Trabalho da Prevenção da Violência, Grupo de Trabalho de Comunicação Social;³ e) Relatório de Atividades da Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública de 2003 ao primeiro semestre de 2006, de 30 de junho de 2006 (www.senasp.gov.br).

Loïc Wacquant⁴ aborda uma redefinição da missão do Estado à amplitude e extensão de sua intervenção penal, analisando a mudança de ênfase da modalidade do bem-estar para o penal. Nessa perspectiva, observa-se que o âmbito do penal, mais enfáti-

co e punitivo, passava a se relacionar diretamente com a questão da segurança, ao passo que o âmbito do bem-estar, mais condicional, associou-se ao delito e à consciência do risco. Embora sejam inegáveis as inclinações contemporâneas para as estratégias punitivas, mais fáceis de serem enunciadas – mediante o avanço anunciado da criminalidade –, a presença acentuada das estratégias de prevenção demonstra a possibilidade da sobreposição de dispositivos complementares. No Brasil, o pano de fundo para esse deslocamento entre estratégias foi caracterizado como uma “novidade em segurança pública” e “novidade em democracia”, pautada por um inventário de métodos de gestão cujos principais conteúdos são os planos de segurança de 2000, 2003 e 2007, com suas diagnoses sobre a participação e a aliança entre a sociedade e a polícia. Loïc Wacquant descreve a existência de “tentáculos informáticos” que aprimoram a produtividade da vigilância e constroem tipologias das populações, e assim permitem identificar zonas de forte concentração de crimes, delitos e outras inúmeras contravenções ou incivilidades urbanas relacionando-as a territórios das cidades e a riscos. Essa tutela informática, segundo o autor, vai parear arquivos policiais e arquivos sociais, e exprime uma operacionalidade em proveito da criação de um espaço de medo e sua equivalência, um espaço de tecnologias, programas, políticas sociais que se sobrepõem ao encarceramento. Portanto, os problemas da criminalidade e da violência urbana figuram como peças fundamentais do desenvolvimento de políticas e programas de prevenção, acionando não só uma “tutela informática” das comunidades pobres, mas sua correlação intrínseca com os processos de acusação e delação generalizadas em que é transformada a participação. O processo mais contemporâneo e considerado a maior novidade em democracia é aquele que hoje em segurança faz funcionar mecanismos jurídico-legais, novas

formas de penalidade, parafernâlias de vigilância associadas à tecnologia, justapostos a políticas e programas sociais e à colaboração da sociedade no planejamento, na avaliação, no registro de ocorrências e na denúncia.

Nesse sentido, a inserção dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública esboçado no Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, e elaborado em 2003 no Projeto Segurança Pública para o Brasil, aparece como decisiva. Para o Comitê de Articulação Federativa do Grupo de Trabalho de Segurança Municipal, há uma vocação essencial dos municípios no campo de desenvolvimento de estratégias específicas sob o paradigma de diagnósticos consistentes, para os quais contribui a cooperação comunitária, potencializada pela proximidade entre as estruturas de governo municipal e as próprias comunidades. O sistema de segurança aparece à mão de todos tanto como possibilidade de criar ou cogerir programas de prevenção ou gerar suas demandas quanto como possibilidade de operar a repressão, ressentindo-se da indignação pelo método de registro de ocorrências, denúncia e delação. A estruturação de instituições que aproximam os governos municipais e a sociedade remete ao processo de municipalização das políticas sociais e constituição das leis orgânicas dos municípios que se operou da década de 1970 ao início dos anos 1990, bem como aos processos acionados por movimentos populares que passaram a reivindicar políticas sociais e direitos no mesmo período, formando estratégias cujo esboço ou cristalização institucional tomou corpo nos aparelhos estatais, em conselhos consultivos ou deliberativos, na formulação de leis, nas secretarias ou comissões especiais e nas hegemonias sociais. Portanto, a sociedade civil pode ser problematizada também como correlativo da tecnologia liberal e democrática de governo. É um engodo opor a sociedade ao Estado, como se isoladamente e tão

somente representasse um princípio de limitação ao Estado, à medida que se constitui também como alvo de uma intervenção governamental permanente que produz, multiplica e garante o exercício reclamado de transferência da atividade governamental, a junção entre liberdades e o engajamento dos indivíduos com os procedimentos do verdadeiro, da forma de governar. Assim, o deslocamento de objetos e acento dos dispositivos de segurança introduz-se como prerrogativa centrípeta do governo, do poder público e do desejo e opinião da sociedade.

A noção de governamentalidade enunciada por Foucault ao lado do conceito de biopolítica contribui para as problematizações deste trabalho. A biopolítica é um conceito preciso e histórico, é a tecnologia que lida com a população, com os fenômenos de população, como novo “corpo”, como problema científico e político ao mesmo tempo; sobretudo, como problema de governo. Governamentalidade é empregada por Foucault, de forma geral, para designar um momento particular na história da arte de governar – processo pelo qual o Estado é governamentalizado, uma análise da política do poder, da prática governamental como campo estratégico de relações de poder móveis e reversíveis. Vivemos a era da governamentalidade. A governamentalização foi o fenômeno que permitiu a sobrevivência do Estado. Os problemas da reflexão na prática de governar e sobre as práticas de governar se converteram na aposta política e no espaço real da luta política.⁵ Segundo Foucault,

[...] o traço distintivo do poder é que alguns homens podem mais ou menos determinar inteiramente a conduta de outros homens – mas nunca de maneira exaustiva e coercitiva. Um homem acorrentado e espancado é submetido à força que se exerce sobre ele. Não ao poder. Mas se se pode levá-lo a falar, quando seu último

recurso poderia ter sido o de segurar a língua, preferindo a morte, é porque o impelimos a comportar-se de uma certa maneira. Sua liberdade foi sujeitada ao poder. Ele foi submetido ao governo.⁶

Sob a ordem do governo, desinstitucionalizam-se as relações de poder para tomá-las em múltiplos agenciamentos e conexões.

Portanto, o modelo de relação própria ao poder não deve ser procurado nem do lado da violência e da luta, nem do lado do contrato e do laço voluntário: mas do lado desse modo de ação singular – não de guerra e nem jurídico – o governo.⁷

Podemos considerar a estruturação das recentes novidades em segurança pública como a ativação de uma produtividade de tecnologias neoliberais de governo que visam a uma economia da criminalidade ressaltando a intensificação da adesão popular ao seu regime de enunciados como um exercício democrático que identifica a qualidade mais própria à moderna garantia da vida ou “pacto de segurança”. Esse regime de enunciados expõe ao presente, na política, um atuante racismo sob um certo número de adesões por atos de verdades em relação à criminalidade e às formas de controle em que, ao se afirmar o que se crê e o fato dessa crença (sob a forma da necessidade e da escolha), a qualidade dessa adesão carrega também suas consequências.

Notas

1. www.senasp.gov.br
2. Plano Nacional de Segurança Pública, ação 119, 15º compromisso. SENASP, 2000.

EDSON LOPES

3. Esses relatórios estavam disponíveis para consulta ou download em PDF no site www.forumsp.org.breddc3, desatualizado desde 2004 e que a partir desse mesmo ano passou a apresentar erros no acesso à área de publicações e relatórios e ao banco de projetos de prevenção.
4. Loïc Wacquant, *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.
5. Michel Foucault. *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. Paris, Gallimard/Seuil, 2004.
6. Barros da Mota (org.), *Ditos e escritos IV. Estratégia, poder-saber*. São Paulo, Forense, 2003, p. 384.
7. Michel Foucault, *Dits et écrits*. Paris, Gallimard, 2001, p. 2006, v. II: 1976-1988.