



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Faculdade de Direito

Cecilia Perlingeiro Ferreira de Carvalho

**Segurança na Organização dos Estados Americanos (OEA): uma  
análise crítica dos discursos sobre segurança cidadã e direitos  
humanos**

Rio de Janeiro  
2012

Cecilia Perlingeiro Ferreira de Carvalho

**Segurança na Organização dos Estados Americanos (OEA): uma análise crítica dos discursos sobre segurança cidadã e direitos humanos**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha: Direito Penal.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Câmara

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Vera Malaguti Batista

Rio de Janeiro

2012

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/C

C331s Carvalho, Cecilia Perlingeiro de.

Segurança na organização dos Estados Americanos (OEA): uma análise crítica dos discursos sobre segurança cidadã e direitos humanos. / Cecilia Perlingeiro de Carvalho. – 2012.  
120 f.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Câmara.  
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direitos humanos- Teses. 2. Segurança. I. Câmara, Jorge. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese/dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Cecilia Perlingeiro Ferreira de Carvalho

**Segurança na Organização dos Estados Americanos (OEA): uma análise crítica  
dos discursos sobre segurança cidadã e direitos humanos**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha: Direito Penal.

Aprovado em: 20 de agosto de 2012.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Jorge Câmara (Orientador)

Faculdade de Direito da UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Malaguti Batista (Coorientadora)

Faculdade de Direito da UERJ

---

Prof. Dr. José Ricardo Cunha

Faculdade de Direito da UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cecilia Coimbra

Faculdade de Psicologia UFF

Rio de Janeiro

2012

## RESUMO

PERLINGEIRO, Cecilia. *Segurança na Organização dos Estados Americanos (OEA): uma análise crítica dos discursos sobre segurança cidadã e direitos humanos*. 2012. 120f. Dissertação Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

A segurança cidadã é apresentada nos dias de hoje como um novo modelo de segurança, forjado a partir da necessidade de aliar direito à segurança e proteção de direitos humanos. A expressão segurança cidadã habita planos de segurança nacionais e estratégias hemisféricas sobre segurança de forma bastante consensual, representando um avanço na atuação estatal frente às “ameaças” do campo da segurança pública, refletida em uma atuação humanizada. No desdobramento do conteúdo em ações, bem como na legitimação e propagação da terminologia e estratégias associadas a este modelo de segurança, a OEA se destaca como um importante espaço jurídico-político de caráter interamericano. O modelo de segurança cidadã é a conformação mais recente do conceito de segurança, que, entretanto, teve início na OEA - ainda anos 80 - por meio do desenvolvimento de documentos estratégicos de combate às drogas. Neste sentido, este trabalho quer entender, concretamente, em que medida esta novo modelo de segurança realmente oferece novas abordagens e/ou outras condições que representem uma ampliação na garantia de direitos humanos. Para tanto, considera-se relevante à análise dos mais relevantes documentos sobre segurança, nos quais é possível identificar conceitos-chave e estratégias de ação e como estes foram atualizados ao longo do tempo. Esta análise é feita a partir de uma perspectiva da criminologia crítica, que com seus conceitos e categorias equaciona aspectos da realidade político-criminal, bem como fatores socioeconômicos e da realidade carcerária da região, que usualmente não integram os modelos de segurança, embora tenham relação direta com uma mais ampla garantia de direitos humanos.

Palavras-chave: Segurança cidadã. Direito humanos. OEA. Criminologia crítica. Prevenção. Punição. Vitimização.

## ABSTRACT

The citizen security model is nowadays presented as a new security model, forged to combine security and the protection of human rights. The expression citizen security model dwells national security plans and documents of strategies on hemispheric security in a fairly consensual trend, presented as innovations in States behavior in dealing with "threats" in the public security field. By developing the concept and content actions as well as by legitimating and spreading the terminology and strategies associated to this new model, the OAS definitely stands as an important legal and political actor in the interamerican field. The citizen security model is the latest configuration to the security concept that has started to be developed in in the OAS in the 80's through the first documents regarding drugs and trafficking issues in the region. Therefore, this work is focused in understanding, specifically, in which bases this new security model really does offer new approaches and / or other conditions that represent an increase in the guarantee of human rights. For this, we have analyzed in a chronological order, the most relevant documents on security in the OAS, highlighting its major strategies and key-concepts, and pointing out how have they been adapted and improved (or not) over time. This analysis takes place based on concepts and categories of critical criminology, considering aspects of the criminal-political reality as well as socioeconomic issues and the reality of prison system, which are aspects that usually do not integrate the development of public security models, despite the direct relation of such aspects with a broader human rights discussion.

Keywords: Citizen security. Human rights. OAS. Critical criminology. Prevention. Punishment. Victims.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
1.	<b>A CONSTRUÇÃO DOS DISCURSOS SOBRE SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS EM DOCUMENTOS OFICIAIS DA OEA</b> .....	12
1.1	<b>A presença da OEA e suas estruturas executivas para direitos humanos e segurança</b> .....	12
1.1.1	“Defendendo os Direitos Humanos” .....	13
1.1.2	“Garantindo um Enfoque Multidimensional à Segurança”.....	14
1.2	<b>Apresentação dos documentos oficiais da OEA sobre segurança e direitos humanos: formação do campo para uma análise de discurso</b> .....	17
1.2.1	<i>As estratégias sobre drogas e suas consequências na construção do discurso sobre segurança</i> .....	18
1.2.1.1	Doc. 1: Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra a Produção, o Consumo, o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Plano de Ação do Rio de Janeiro) de 1986.....	20
1.2.1.2	Doc. 2: Estratégia Antidrogas no Hemisfério e Plano Antidrogas de 1996: prevenir, analisar, controlar, punir.....	23
1.2.1.3	Doc. 3: Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra a Produção, o Consumo, o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Plano de Ação do Rio de Janeiro) de 1986.....	25
1.3	<b>Segurança pública e direitos humanos: os novos discursos sobre segurança cidadã na OEA</b> .....	29
1.3.1	<i>Doc. 4: Segurança Pública nas Américas: desafios e oportunidades</i> .....	30
1.3.2	<i>Doc. 5: Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA</i> .....	33
1.3.3	<i>Doc. 6: Informe sobre Segurança Cidadã nas Américas 2011 do Observatório Hemisférico de Segurança Pública da OEA</i> .....	37

1.4	<b>Rupturas e permanências na análise da formação do discurso sobre segurança cidadã na OEA.....</b>	39
1.5	<b>O pensamento único sobre segurança e as permanências no discurso.....</b>	45
1.6	<b>Um novo foco para os direitos humanos e a as rupturas nas estratégias de apresentação do discurso.....</b>	53
2.	<b>O MARCO TEÓRICO DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA.....</b>	58
2.1	<b>O pensamento crítico em relação à questão criminal.....</b>	62
2.1.1	<i>A questão criminal nas nossas margens latino-americanas.....</i>	65
2.2	<b>O método dialético.....</b>	68
2.3	<b>Algumas categorias fundamentais do pensamento criminológico crítico.....</b>	71
3.	<b>DA “GUERRA AO CRIME” A “SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS”: LIMITES E CONTRADIÇÕES NA RACIONALIDADE DO DISCURSO DA OEA A PARTIR DE UMA ANÁLISE COM VIÉS CRÍTICO.....</b>	76
3.1	<b>A racionalidade do discurso: coerência interna e “operatividade social”.....</b>	78
3.1.1	<i>A legitimação do poder punitivo com fundamento nos direitos humanos e a ‘canonização do direito à segurança’.....</i>	78
3.1.2	<i>Eles, os criminosos X Nós, os cidadãos-vítimas: O inimigo nos direitos humanos.....</i>	82
3.1.3	<i>As estratégias preventivas e a realidade carcerária na era da segurança cidadã.....</i>	91
4.	<b>CONCLUSÃO.....</b>	101
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	107
	<b>APÊNDICE A - Relação de documentos oficiais da OEA utilizados no trabalho .....</b>	108



## INTRODUÇÃO

A segurança cidadã hoje representa um consenso discursivo e uma política de segurança internalizada por diversos países do hemisfério americano, por ser entendida como um modelo de segurança pública que supera a lógica da segurança de enfrentamento, e representa um novo modelo, integrado com a proteção e a garantia dos direitos humanos.

O crescimento da agenda da segurança em todo o continente e mais recentemente a abordagem da segurança no modelo “cidadã” acompanha o fortalecimento das questões sobre segurança nos últimos trinta anos, em um importante órgão de caráter internacional e foco regional: a OEA. Este espaço político - representação da ONU nas Américas - possui relevância singular na elaboração de diretrizes e estratégias, sendo inegável a influência da orientação e legislação internacional nas legislações dos diferentes países. Construídas por autoridades e especialistas oriundos vários países-membros que se reúnem neste organismo internacional, juntamente com órgãos especializados, tais diretrizes balizam o desenvolvimento das políticas nacionais.

Impulsionado por uma alardeada preocupação hemisférica com o tema da segurança - anunciada como a principal preocupação das populações dos países americanos hoje -, é certo que muitos países da região incorporaram o discurso e as práticas da segurança cidadã em seus planos de segurança nacionais.

A adjetivação da segurança como sendo cidadã marca um novo momento no tratamento do tema da segurança no âmbito da OEA, em que apresenta uma “virada no tratamento da questão da segurança”, na qual se enfatiza a proteção dos direitos humanos das vítimas de forma humanizada.

Diante do anúncio desta festejada novidade em termos de segurança, que se tornou consenso na OEA e nos planos de segurança nas Américas, o presente trabalho se inicia com uma investigação: perceber como evolui o conceito de segurança na OEA desde seu início, nos anos 80 – quando ainda não existia uma pauta autônoma sobre segurança e os temas se restringiam ao combate às drogas – até os dias de hoje com a atual composição do discurso na forma da segurança

cidadã. Para realizar esta análise tem-se como campo de estudo, os principais documentos oficiais da OEA produzidos em matéria de segurança nos últimos 25 anos – período em que a citada organização iniciou sua produção sobre o tema.

Na esteira da metodologia utilizada por Rosa del Olmo em seu livro “A face oculta das drogas”<sup>1</sup>, será realizada uma análise do discurso observando a sequência de três documentos com estratégias sobre drogas, elaborados respectivamente em 1986, 1996 e 2011 na OEA, sendo que os dois mais recentes já produzidos no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Os documentos sobre drogas são relevantes, dentre outros motivos, por inaugurarem a posição do “outro”, a polaridade entre *bem e mal* e os discursos punitivos, que ocultam problemas bem mais profundos e preocupantes; discursos que são reproduzidos até hoje de forma bem mais abrangente, nas apenas nas drogas, mas nas questões da pauta da “segurança”<sup>2</sup>.

Após a análise dos três documentos estratégicos sobre drogas, serão analisados os três documentos produzidos sobre segurança, sendo dois deles já sob a denominação de segurança cidadã. A partir da observação dos conteúdos destes documentos será possível compreender em que medida o conceito de segurança se transformou e/ou se aprimorou para atingir o atual modelo e com base em quais previsões e ações se pode afirmar que este novo modelo é diferente dos anteriores e, neste sentido, mais apto a proteger direitos humanos.

Desde já se deve ressaltar as pretensões deste trabalho com a análise destes documentos, alinhando-o com a seguinte descrição de Wacquant:

não trata de uma investigação sobre políticas penais em todo o seu alcance e em toda a sua complexidade, mas antes uma escavação seletiva de categorias “problemáticas” que residem nas regiões inferiores do espaço social e urbano (...) Este estudo busca iluminar os arranjos discursivos e institucionais que operam para reunir sanção penal e a supervisão do bem-estar em um único dispositivo para a captura cultural e o controle comportamental das populações marginais. [Por último], a análise aqui oferecida é necessariamente provisória e esquemática, na medida em que lida com desdobramentos de políticas que estão em andamento, não finalizadas e diversificadas (...) que cristalizam-se em diferentes velocidades.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> del OLMO, Rosa. *A face oculta das drogas*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

<sup>2</sup> ANITUA, Gabriel. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, p. 749.

<sup>3</sup> WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*. Ed. Revan: Rio de Janeiro, p. 18 e 19.

A análise mais detida desta formação discursiva que representa o novo modelo de segurança cidadã justifica-se ante o grande entusiasmo que envolve o modelo de segurança cidadã e o discurso de “novidade democrática” que o precede em todos os espaços. Diante de tal consenso e unanimidade discursiva, este trabalho investigará este discurso de modo a compreender se ditos festejos são justificáveis do ponto de vista da proposta concreta de segurança cidadã com que se trabalha, isto é, se realmente existem inovações que tornam este novo modelo especial ou se o discurso se dá dentro das mesmas arquiteturas institucionais e bases discursivas.

A crítica deste trabalho não pretende denunciar discursos maléficos e teorias conspiradoras que visam manter o *status quo*, mas sim discutir a existência de uma ideologia orientadora do discurso que se baseia na legitimação do poder punitivo e nos aparatos jurídico-penais.

Para a realização desta investigação contaremos com o marco teórico da criminologia crítica e alguns conceitos e categorias essenciais para esta análise, como a seletividade e a necessidade de se levar em conta as conotações políticas e da realidade material quando da elaboração de uma política criminal.

A pesquisa se dará em duas partes: em um primeiro momento serão identificadas rupturas e permanências que configuram a construção do conceito de segurança na OEA, com o objetivo de apontar as novidades em suas propostas e/ou modelos de gestão que apresentem maiores condições de proteção de direitos humanos. A partir do conteúdo do discurso sobre segurança - construído em grande medida com a colaboração e o aporte técnico de especialistas em segurança e autoridades dos países-membros-, serão identificadas as permanências e rupturas, que juntas, representam a conformação do discurso sobre segurança.

A partir disto, será trabalhada a segunda parte do trabalho com o objetivo de analisar em que medida as propostas do modelo de segurança cidadã dialogam com a realidade político-criminal e a realidade carcerária da região, e, neste sentido, discutindo os limites e contradições contidos no discurso sobre segurança cidadã do ponto de vista de sua coerência interna e da pretensão de oferecer mais condições para a garantia de direitos humanos.

Para a realização deste trabalho nos apoiaremos em categorias e conceitos desenvolvidos especialmente nas reflexões de Eugênio Raúl Zaffaroni, Rosa del Olmo, Loic Wacquant, Vera Malaguti Batista, Lola Aniyar de Castro, Gabriel Anitua e David Garland.

A referência e utilização do pensamento destes autores se dão pelo traço comum do pertencimento a uma escola que analisa as questões criminais a partir de uma perspectiva crítica, rompendo com características típicas da criminologia que pauta o chamado pensamento único sobre segurança e propondo que as discussões acerca das questões criminais se deem a partir de novas bases e horizontes, que não a legitimação do poder punitivo e o reconhecimento da criminalidade como um fenômeno intrínseco da sociedade.

Fundamentalmente os autores desenvolvem seus pensamentos críticos a partir de um método materialistas dialético, que desenvolve análises baseadas no concreto<sup>4</sup>, que leva em conta na análise criminológica não os fatores criminógenos e uma perspectiva etiológica causal-explicativa a respeito do crime, mas sim o reconhecimento de um processo de criminalização, pautado por interesses políticos e orientações ideológicas que se reproduzem na ausência de relação do discurso com os fatores concretos e na nas estruturais dos sistemas punitivos-penais. Com isso, o objetivo é compreender a concretude que emerge destes discursos e quais os elementos do concreto que não estão inseridos no mesmo, privando-o de um caráter histórico-social do *ser*, mantendo-o na esfera do *dever ser*.

A análise dos discursos se dará com base nos principais elementos e conceitos-chave, que sintetizam ideologias e orientam fenômenos perceptíveis na natureza, afinal, um mesmo termo pode ter significados e níveis de representatividade muito diferentes.<sup>5</sup> O modelo puramente abstrato é confrontado com seus próprios limites na busca pela racionalidade do discurso, composta, segundo Zaffaroni, pela coerência interna e a 'operatividade social' ou a viabilidade daquele discurso ser efetivado na prática.

Assim, no presente trabalho pretendemos analisar questões como: quais são os elementos que conferem originalidade ao modelo de segurança cidadã

---

<sup>4</sup> BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis – drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 61.

<sup>5</sup> LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas 2009, p. 227.

comparativamente aos modelos anteriores? Em que medida este novo discurso possui coerência interna e condições reais de implementação?

A partir de questionamentos desta natureza será possível identificar o grau de maleabilidade do discurso sobre segurança, em especial quando combinado com o ideal de proteção de direitos humanos, levando em conta o grande potencial para adesão da mídia e da população em geral, bem como a presença da vitimização no discurso frente a uma real compatibilização deste modelo político-criminal com a garantia de direitos humanos.

Em síntese, nesta análise se busca compreender a possibilidade de concretização de um modelo de segurança que pretende compatibilizar “segurança” e direitos humanos, dentro dos limites do sistema jurídico-penal estabelecido, apoiado na legitimação do poder punitivo e na reprodução das desigualdades e discriminações estruturais, intrínsecas a este modelo.

\*\*\*

# 1. A CONSTRUÇÃO DOS DISCURSOS SOBRE SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS EM DOCUMENTOS OFICIAIS DA OEA

## 1.1 A presença da OEA nas Américas e suas estruturas executivas para direitos humanos e segurança

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é a mais antiga organização regional das Nações Unidas e está sediada em Washington, nos Estados Unidos. Suas origens remontam à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada na mesma cidade citada, no período de outubro de 1889 a abril de 1890, tendo sido efetivamente constituída em 1948, por meio da Carta da OEA. Após convite do Governo dos Estados Unidos teve início o processo permanente de trabalho da OEA, com o estabelecimento da sede de sua Secretaria Geral em Washington<sup>6</sup>.

Atualmente a OEA conta com 35 Estados das Américas<sup>7</sup> como Estados-Membros e representa um importante fórum de debates de questões de interesse regional nas esferas governamentais, na medida em que conta com a adesão voluntária da maioria dos Estados, o reconhecimento dos mesmos quanto sua legitimidade para orientar políticas que atendam as necessidades regionais, e uma infraestrutura de trabalho que permite intensa produção de documentos e realização de reuniões. Além dos Estados-Membros, a OEA mantém, ainda, na condição de “sócios estratégicos”, outros 67 Estados e grupos que ocupam a posição de observadores permanentes, dentre eles diversos países europeus e a União Europeia<sup>8</sup>.

Para atingir seus objetivos, previstos na Carta da OEA, baseia seu trabalho em quatro pilares estratégicos: (i) democracia, (ii) direitos humanos, (iii) segurança e (iv) desenvolvimento. Em suma, a forma de atuação da OEA e suas estratégias são descritas da seguinte forma<sup>9</sup>:

---

<sup>6</sup> Organização dos Estados Americanos [OEA]. Disponível em:< [http://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)>

<sup>7</sup> Atualmente, Cuba é o único país do continente americano não-membro da OEA.

<sup>8</sup> OEA. Disponível em:< [http://www.oas.org/en/ser/dia/perm\\_observers/countries.asp](http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers/countries.asp)>

<sup>9</sup> OEA. Disponível em:< [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>

A OEA utiliza uma estratégia quádrupla para implementar eficazmente [seus] objetivos essenciais. Os quatro pilares da Organização (democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento) se apoiam mutuamente e estão transversalmente interligados por meio de uma estrutura que inclui diálogo político, inclusividade, cooperação, instrumentos jurídicos e mecanismos de acompanhamento, que fornecem à OEA as ferramentas para realizar eficazmente seu trabalho no hemisfério e maximizar os resultados.<sup>10</sup>

Para cada um destes temas a OEA possui uma secretaria executiva específica que desenvolve documentos e ações que pretendem colaborar com seus Estados-Membros, buscando acordos regionais, identificando boas práticas, orientando a formação das políticas públicas nacionais adaptadas à região e buscando conferir maior efetividade aos compromissos internacionalmente assumidos<sup>11</sup>. Assim, a OEA se vale de toda a sua estrutura interna de secretarias, assembleias, comitês, comissões e conselhos para dar conta da execução de cinco iniciativas de trabalho intituladas, escolhidas a partir dos quatro pilares estratégicos, respectivamente: (i) Promovendo a democracia; (ii) Defendendo direitos humanos; (iii) Garantir uma abordagem multidimensional para a segurança, (iv) Promovendo o desenvolvimento integral e a prosperidade e, (v) Apoiando a cooperação jurídica internacional<sup>12</sup>. Para os fins do presente trabalho, de análise do desenvolvimento dos discursos de segurança e direitos humanos, passaremos a explicar mais detidamente como produzem e operam as secretarias mencionadas nos itens (ii) e (iii).

### 1.1.1 “Defendendo os Direitos Humanos”

A iniciativa de direitos humanos na OEA se constitui no Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA e se apresenta com o objetivo principal de defender direitos humanos. Basicamente composta por dois órgãos principais: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (sediada em Washington) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (sediada em San José da Costa Rica). Estes órgãos têm a prerrogativa de supervisionar e exigir dos

---

<sup>10</sup> OEA. Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/que\\_fazemos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/que_fazemos.asp)>

<sup>11</sup> OEA. *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)>

<sup>12</sup> OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/>>

Estados-Membros o respeito e a garantia aos direitos humanos previstos nos documentos por eles ratificados<sup>13</sup>.

Nos dizeres de Cançado Trindade, a existência de um sistema regional de proteção de direitos humanos possui diversas motivações, todas elas orientadas à busca por uma maior eficácia na proteção dos direitos humanos, ampliação e fortalecimento dos mesmos. Em seguida, o autor resume: “O que importa é o grau de eficácia da proteção, e, por isso, deve ser aplicada a norma que no caso concreto melhor proteja a vítima”<sup>14</sup>.

O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos (SIDH) da OEA é indubitavelmente uma das estruturas de maior notoriedade da organização em virtude das decisões dos órgãos que o compõem e do reconhecimento de violações de direitos humanos pelos Estados-Membros<sup>15</sup>.

Cabe ressaltar que a filiação como membro da OEA não submete automaticamente os países à ratificação da Convenção Americana nem ao reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana. Assim, existem países que embora possuam o *status* de Estado-Membro e integrem a OEA, não podem ser declarados internacionalmente responsáveis pela violação de direitos humanos previstos no instrumento regional de proteção mais importante das Américas por não terem reconhecido oficialmente a competência contenciosa deste Tribunal. Dentre os países que se encontram nesta situação estão Estados Unidos e Canadá, que apesar de não se permitirem o constrangimento internacional de uma condenação pelo não cumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos através de uma sentença que declare responsabilidades internacionais, têm participação central no desenvolvimento dos termos e documentos relacionados à formulação de estratégias e políticas públicas para todos os países da América Latina, especialmente nos temas relacionados às questões de segurança pública.

### 1.1.2 “Garantindo um Enfoque Multidimensional à Segurança”

---

<sup>13</sup> PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 255.

<sup>14</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos*. Arquivos do Ministério da Justiça, ano 46, n. 12, jul./dez. 1993. p. 52-53.

<sup>15</sup> O Brasil possui atualmente cinco condenações no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos.



Dentre as cinco iniciativas de trabalho que a OEA possui, aquela que trata do tema “segurança” é chamada: “Garantir uma Abordagem Multidimensional para a Segurança”<sup>16</sup>. A Secretaria de Segurança Multilateral foi inaugurada em 2005, reunindo sob uma pasta específica todas as suas ações na área de segurança, com os seguintes objetivos:

coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos [y] responder a los objetivos y propósitos contenidos en la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, y en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos.

O tema da segurança na referida Secretaria foi subdividido quatro áreas dentre as quais destacamos as seguintes, por focarem em segurança pública: (i) Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) – criada em 1986 - e o (ii) Departamento de Segurança Pública – criado em 2006<sup>17</sup>.

A Comissão Interamericana para o Controle ao Abuso de Drogas (CICAD)<sup>18</sup> foi criada em 1986, portanto muito antes do estabelecimento da Secretaria de segurança, tendo sido a primeira iniciativa da OEA sobre drogas, matéria que representou a porta de entrada de uma orientação discursiva que posteriormente convencionou-se conjugar sob a agenda da segurança.

A CICAD é apresentada pela OEA como o *foro político del hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas, y trabaja para el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y la canalización de los esfuerzos colectivos de sus Estados miembros para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales*<sup>19</sup>.

Trata-se de um dos órgãos mais produtivos da OEA, realizando ao menos duas reuniões anuais em sua sede em Washington, na qual membros do alto-escalão dos governos dos Estados-membro buscando desenvolver programas de

<sup>16</sup> OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>>

<sup>17</sup> As demais subdivisões existentes sob a iniciativa “Garantindo um Enfoque Multidimensional à Segurança são”: Comitê Interamericano contra o Terrorismo e Departamento de Defesa e Segurança Hemisférica. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>>

<sup>18</sup> Doravante Secretaria da Comissão Interamericana para o Controle ao Abuso de Drogas será referenciada por sua sigla: CICAD.

<sup>19</sup> OEA, CICAD. Disponível em:

<[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_SPA.asp)>

ação que suscitem cooperação e coordenação entre os países membros<sup>20</sup>.

A composição da CICAD historicamente chama a atenção por um fato peculiar: todos seus Secretários Executivos, desde o início de suas atividades, em 1987, até a presente data, foram de nacionalidade estadunidense, tendo sido o último, o Sr. Paul Simons, alçado ao cargo em 01/11/2011. Cada Secretário permanece no cargo, em média, por sete anos<sup>21</sup>. Portanto, há 25 anos, nacionais dos Estados Unidos se revezam na ocupação deste posto político estratégico para a condução da questão das drogas nas Américas, em uma dinâmica bastante incomum em organizações internacionais.

O Departamento de Segurança Pública (DPS) é outro órgão que compõe a Secretaria de Segurança Multilateral de Segurança da OEA. Sua criação - em 2006 - se deu por meio da seguinte justificativa e com os seguintes objetivos:

frente a los crecientes desafíos que afectan a los Estados de las Américas y sus poblaciones, el mejoramiento de la seguridad pública se ha convertido en una prioridad en las agendas políticas nacionales e internacionales y existe un creciente consenso sobre la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad en la región.<sup>22</sup>

[Los objetivos del Departamento de Seguridad Pública son] promover, fortalecer y profesionalizar políticas públicas de seguridad ciudadana de largo plazo, integrales y con respeto pleno de los derechos humanos<sup>23</sup>(...) diseñar e implementar estrategias orientadas a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para afrontar las amenazas - tradicionales y nuevas - a la seguridad pública, en el marco del respeto a los Derechos Humanos<sup>24</sup>.

Desta forma, a criação de um departamento específico para segurança pública é apresentada como uma resposta a uma necessidade percebida pelos países-membros no sentido de fazer frente aos perigos, violência e inseguranças da região. Sob sua estrutura ocorrem reuniões regulares de ministros em matéria de segurança pública nas Américas (MISPA)<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> OEA. Disponível em: < [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_SPA.asp)>

<sup>21</sup> Disponível em:

[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/secretariat\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/secretariat_spa.asp)>

<sup>22</sup> OEA. Sobre o Departamento de Segurança Pública. Disponível em:

<[http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_mispa\\_proceso.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa_proceso.asp)>

<sup>23</sup> OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>>

<sup>24</sup> OEA. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_dsp.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_dsp.asp)>

<sup>25</sup> Estas reuniões são intituladas MISPA (Reuniões de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas).

Fazendo coro a esta inquietação generalizada e entendendo a segurança como o principal problema da atualidade, José Miguel Insulza, Secretário-Geral da OEA, entende que:

La situación relativa a la seguridad pública constituye hoy la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización. Se trata de una situación que, en el caso de los jóvenes, y particularmente de los jóvenes de los estratos más vulnerables de nuestras sociedades, alcanza la forma y la dimensión de un exterminio sistemático<sup>26</sup>.

Os dois órgãos brevemente contextualizados acima – de direitos humanos e segurança - são os palcos da produção dos documentos que se passa a analisar em seguida.

## **1.2 Apresentação dos documentos oficiais da OEA sobre segurança e direitos humanos: formação do campo para uma análise de discurso**

Uma das formas de compreender a conformação do discurso sobre segurança na OEA até atingir a atual forma de segurança cidadã, buscando reconhecer como foi pavimentado este caminho, é analisando os principais documentos sobre segurança já adotados. Para tanto, tais documentos foram analisados e seus conteúdos serão expostos a partir da identificação de seus conceitos-chave, buscando traçar um panorama das prioridades e ideologias orientadoras desta formação discursiva. Com isso, será possível compreender como o discurso foi forjado, e em que termos se busca a compatibilização entre segurança e direitos humanos no bojo das políticas de segurança mais recentes, intituladas políticas de segurança cidadã.

---

<sup>26</sup> OEA. La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades.(OEA documentos oficiais, 2008) . ISBN 978-0-8270-5227-7. Disponível em < <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> >, Prólogo de José Miguel Insulza.

### 1.2.1 *As estratégias sobre drogas e suas consequências na construção do discurso sobre segurança*

A análise dos documentos com estratégias sobre drogas no âmbito da OEA se justifica no presente estudo, por representarem as primeiras produções documentais da OEA na formação do que hoje pode ser compreendido como um discurso jurídico-político sobre segurança. Como ensinou Rosa del Olmo, nos anos 80, a questão da droga representa o início de todo o discurso de segurança, pois nesta seara se produziram e consolidaram os principais termos e estereótipos político-criminosos<sup>27</sup> que caracterizam uma ideologia que vigora até hoje na formação dos documentos sobre segurança.

O discurso oficial sobre da droga começa a ser elaborado principalmente a partir de 1950, quando o tema ainda era visto como um “problema” ou uma “ameaça”, mas sim como um item misterioso de uma subcultura. Os anos 60 representaram a primeira virada decisiva para que a questão da droga fosse sendo delineada a partir de um novo modelo. Neste mesmo momento observa-se uma explosão no nível de consumo, especialmente junto aos jovens brancos e de classe média.

Neste período, introduziu-se o que a autora chamou de modelo médico-jurídico, passando-se a tratar a droga como sinônimo de dependência química por um lado, mas também como objeto de repressão por outro. Neste duplo discurso nasce a oposição entre consumidor e traficante/doente e delinquente/ bem e mal. Os comerciantes de drogas eram apontados como os delinquentes que levavam filhos de boas famílias para o mau caminho, de modo que estes eram os corruptores enquanto que os usuários eram suas vítimas. Nesta polarização ficava evidente a influencia da condição social no rótulo que se recebia: *pusher* ou revendedor de rua – jovens negros e latinos vindos do gueto tidos como delinquentes – e filhos da classe média – jovens brancos tidos como dependentes. Nos anos 70 houve uma consolidação deste discurso médico-jurídico e um aprofundamento da oposição consumidor-doente e traficante-delinquente,

---

<sup>27</sup> del OLMO, Rosa. Op. cit. p. 44, nota 1.

marcando o início do “pânico” em torno da droga, fomentado pelos meios de comunicação:

Daí que aos habitantes das favelas fosse aplicado o estereótipo criminoso e fossem condenados a severas penas de prisão por traficância, apesar de só levarem consigo um par de cigarros; em troca os “meninos de bem”, que cultivavam a planta em sua própria casa, como aconteceu em inúmeras ocasiões, eram mandados a alguma clínica particular para em seguida serem enviados aos Estados Unidos porque eram “doentes” e seriam sujeitos a tratamento.<sup>28</sup>

Entre estereótipos de dependência e estereótipos de delinquentes ia se formando o terror social à questão da droga com papéis bem definidos, tendo sido apresentada pelo Presidente Ford dos EUA em 1974, como a principal ‘ameaça à segurança nacional’.

A década seguinte - anos 80 - é a década em que Rosa del Olmo escreve e também quando a OEA produziu o primeiro documento interamericano sobre drogas, em 1986. A este, se seguiram dois documentos, nas duas décadas seguintes: em 1996 foi produzido novo documento com a justificativa da “atualização” das estratégias sobre drogas, e, mais recentemente, em 2011 foi apresentado o mais novo documento com estratégias para lidar com a questão das drogas, com um plano de ações estratégicas até 2015.

O primeiro documento que cria estratégias para a formulação de políticas nacionais de segurança é o “Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (ou “Plano de Ação do Rio de Janeiro”), de 1986. O segundo é o documento intitulado “Estratégias Antidrogas no Hemisfério e Plano Antidrogas” de 1996; e o terceiro – e mais recente – é o documento de “Estratégia Hemisférica sobre Drogas e Plano Hemisférico de Ação sobre Drogas, 2011-2015”, de 2010.

A análise do conteúdo das estratégias e do contexto de sua adoção nos permitirá identificar como tem se dado a abordagem à questão das drogas e as consequências destas construções para a agenda mais ampla, da segurança pública.

---

<sup>28</sup> del OLMO, Rosa. Op. cit., p. 47, nota 1.

1.2.1.1 Doc. 1: Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Plano de Ação do Rio de Janeiro) de 1986

O chamado Plano de Ação do Rio de Janeiro ou Ação do Rio de Janeiro Contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas data de abril de 1986 traz as recomendações da *Conferência Especial Interamericana sobre Narcotráfico*, do mesmo período. Esta conferência realizou-se contemporaneamente a uma série de outros encontros internacionais neste momento histórico, marcado pela inclusão de uma perspectiva jurídico-transnacional no discurso, somando-se à perspectiva médico-jurídica que se mantém presente. Este documento é publicado acompanhando o documento norte-americano intitulado “Estratégia Nacional para a prevenção de uso indevido e tráfico de drogas”, publicado poucos anos antes, e, inaugura o posicionamento da OEA em matéria de abordagens e estratégias acerca da questão da droga. Os objetivos da produção deste documento são apresentados da seguinte forma:

Los principales objetivos del Programa son ampliar y fortalecer la capacidad de los Estados miembros para **reducir la demanda, prevenir el uso** indebido de drogas y **combatir eficazmente su producción y tráfico ilícitos**, así como **promover una respuesta interamericana apropiada**, mediante el aumento de las actividades regionales en materia de investigación, intercambio de información, capacitación de personal especializado y prestación de asistencia mutua<sup>29</sup>.

Reduzir a demanda, prevenir o uso, combater a produção e o tráfico e dar uma resposta apropriada aos produtores e vendedores da droga (punição) são apresentados, portanto, como os objetivos deste documento, que também se orienta pelo direcionamento de que a questão das drogas deve ser trada de forma *compatibles con los derechos humanos, las prerrogativas básicas de las libertades y derechos individuales reconocidos nacional e internacionalmente, el respeto a las tradiciones y costumbres de grupos nacionales o regionales y la preservación del*

<sup>29</sup> OEA. *Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas* (Plano de Ação do Rio de Janeiro). Disponível em: [http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/Estrategia\\_drogas100603.pdf](http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/Estrategia_drogas100603.pdf). Objetivos.

*medio ambiente*<sup>30</sup>.

Portanto, há uma preocupação expressa com a compatibilização das ações contra as drogas e a proteção a direitos humanos, preservação ambiental e desenvolvimento, etc.<sup>31</sup>. A partir destas bases, se dividem as estratégias em objetivos prioritários: (i) redução da demanda, (ii) combate à produção e oferta de drogas, (iii) medidas de caráter geral contra produção, consumo e tráfico e, (iv) cooperação regional para implementação das medidas traçadas. Mais detalhadamente, os elementos indicados como sendo os princípios e objetivos que devem orientar as políticas nacionais de drogas são: (i) inserção das políticas de drogas no marco de políticas de desenvolvimento socioeconômico, (ii) garantia de dignidade, segurança e democracia para que se possam implementar eficazmente políticas neste sentido, (iii) prevenção ao uso, luta contra o tráfico e desenvolvimento socioeconômico são elementos que devem ser vistos como complementares e tem relação recíproca, (iv) políticas compatíveis com direitos humanos, proteção de grupos específicos e proteção ao meio-ambiente, (v) soberania estatal para atender às estratégias julgadas mais apropriadas à sua região, (vi) tráfico como fenômeno global que afeta Estados e a identidade de seus povos, e (vii) centralidade das ações de cooperação internacional.

Especificamente, no que diz respeito à redução da demanda, as estratégias se voltam para a necessidade de prevenção ao uso de substâncias entorpecentes, a necessidade de promover estudos para melhor conhecer o fenômeno da drogadição, reconhecendo que o dependente químico necessita do apoio dos órgãos governamentais para sua integral recuperação, sugerindo que fossem feitas parceria com a Organização Panamericana de Saúde para o tratamento dos dependentes químicos<sup>32</sup>. Assim, os principais focos de redução envolvem: prevenção do uso de drogas e apoio aos dependentes químicos como obrigação estatal. Medidas, portanto, fundamentalmente voltadas para a área da saúde, sem nenhuma menção a um aprimoramento ou sofisticação quanto à resposta penal, que sendo a puramente repressiva.

Em termos de redução da oferta a expressão usada é “combate ao tráfico e à produção de substâncias entorpecentes”. As estratégias nesta seara, incluem,

---

<sup>30</sup> OEA. Ibid.

<sup>31</sup> OEA. Disponível em: <[http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/Estrategia\\_drogas100603.pdf](http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/Estrategia_drogas100603.pdf)>. Objetivos.

<sup>32</sup> Ibid. Capítulo I.

em linhas gerais: (i) desenvolvimento de mecanismos de intercambio de informação sobre tráfico de drogas entre os países; (ii) fortalecimento de órgãos para investigar e processar os responsáveis pelo comércio ilegal; (iii) tipificação de condutas ligadas ao tráfico – como a lavagem de ativos-; (iv) rigorosos controles sobre a fabricação de substâncias químicas essenciais para a produção de entorpecentes ilícitos; e, (vi) cooperação policial e judicial para facilitar suas atuações e identificação de novas substâncias capazes de atuarem como entorpecentes. Diferentemente do que se pôde notar nas propostas de redução da demanda, aqui os recursos se voltam fundamentalmente ao fortalecimento dos recursos fiscalizadores e punitivos do Estado. Como esclarece Rosa del Olmo: “nos primeiros anos da década de 80, tende-se a responsabilizar pelo problema da droga a oferta e não a demanda – isto é, o tráfico e não o consumo – com o que o discurso se torna parcial com relação ao *inimigo externo*, o único culpado.”<sup>33</sup>

No que tange à inclusão da cooperação regional como uma das prioridades estratégicas, é preciso traçar o paralelo com o momento histórico observados nos estados Unidos naquela ocasião. Neste momento os EUA começam a desenvolver novas estratégias, que previam, por exemplo, repressão e controle de matérias-primas e a necessidade de apoiar outras nações com a internacionalização do seu programa de drogas. Nesta ocasião, os EUA passaram a financiar diversos encontros internacionais nos países da América Latina, categorizados como produtores como Bolívia e Peru, com a intenção de promover a “cooperação internacional” e a apresentação de suas estratégias.

O destaque que se dá, à inclusão da questão da cooperação internacional, especialmente importante neste momento histórico, por atender a uma prioridade identificada pelos EUA no estreitamento de laços com os países da região como forma de eliminar a produção da matéria-prima para drogas e eliminação dos traficantes. Neste sentido, a inclusão do item cooperação internacional nos planos estratégicos sobre drogas da OEA também transformam esta aproximação e colaboração entre países em uma necessidade. Neste sentido:

O objetivo internacional da Administração Reagan é manter em todas as áreas geográficas chave o controle sobre o cultivo e a produção de drogas ilícitas que possam ser exportadas para os Estados Unidos. E o segundo objetivo, também internacional, é converter o controle das drogas em uma questão importante da

---

<sup>33</sup> del OLMO, Rosa. Op. cit., p. 64, nota 1.



política externa e em uma prioridade diplomática entre todas as nações do mundo.<sup>34</sup>

Por fim, as medidas gerais propostas dizem respeito à criação de órgãos centrais nacionais que se ocupem integralmente da questão das drogas e o estímulo a que organizações que se ocupem do tema, para uma maior interação. Neste capítulo é feita a recomendação de uma Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD), o que veio a ocorrer em 1987, ano seguinte ao documento.

Em suma, as ideias-chave deste documento podem ser apontados como sendo o início do tratamento da questão da droga na OEA com previsões fundamentadas na perspectiva médico-jurídica e delinquente-usuário, balizando a proteção do doente-dependente na proteção de direitos humanos e o desenvolvimento de medidas de controle face à produção e comércio ilegal.

#### 1.2.1.2 Doc. 2: Estratégia Antidrogas no Hemisfério e Plano Antidrogas de 1996: prevenir, analisar, controlar, punir

Dando seguimento à apresentação dos documentos que compõem as estratégias sobre drogas, em 1996 foi produzido pela (já estabelecida) CICAD o documento intitulado “Estratégias Antidrogas no Hemisfério”<sup>35</sup>, com base nas seguintes justificativas:

Los países del Hemisferio, en las proximidades del siglo XXI, convencidos de la importancia de los esfuerzos desarrollados por nuestras naciones para hacer frente a los problemas ocasionados por el uso indebido, la producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas y sus modalidades conexas; al mismo tiempo admitiendo que es imperativo modernizar y mejorar las estrategias y acciones relacionadas con esta materia, han decidido la formulación de la presente Estrategia Antidroga<sup>36</sup>.

Com os objetivos de ‘fazer frente’ aos problemas ocasionados pelas drogas, modernizar e melhorar as estratégias, este documento passa a apresentar então

<sup>34</sup> del OLMO, Rosa. Op. cit., p. 65, nota 1.

<sup>35</sup>OEA. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. *Estratégia Antidrogas no Hemisfério*. Disponível em:

<[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia_spa.asp)>

<sup>36</sup> Ibid.

suas propostas de renovação das estratégias, sob o pretexto de adequá-las aos novos desafios do século XXI.

Tal qual no documento anterior, as estratégias são divididas em objetivos principais: redução da demanda e redução da oferta. O objetivo anteriormente chamado de “medidas gerais sobre drogas”, agora é chamado, “medidas de controle”.

Em matéria de redução da demanda, são mantidas como prioridades o tratamento de saúde ao dependente químico em detrimento de medidas penais (entendido como dever “ético” da sociedade) e a necessidade de informar a população sobre os riscos das drogas<sup>37</sup>.

Com referência ao capítulo sobre redução da oferta, dá-se um endurecimento das medidas propostas, com a ampliação do rol de drogas ilícitas (com a inclusão de drogas sintéticas e todas aquelas que “não possuem eficácia terapêutica comprovada e sequer deveriam estar sendo produzidas”) e a adoção de uma nova terminologia que dá destaque à palavra “ameaça”<sup>38</sup>, para se referir à produção e comercialização das drogas e o reforço à exigência de sanções contra os comerciantes de drogas como medidas “antidrogas” de prevenção prioritárias<sup>39</sup>.

O capítulo sobre “medidas de controle”, inaugurado neste documento, lista como prioridades questões como: (i) desmantelamento das organizações criminosas, (ii) aplicação da lei como preventivo-dissuasiva à práticas de tráfico de drogas e delitos conexos, (iii) aprimoramento do processo de extradição, (iv) controle da passagem da matéria-prima pelas fronteiras e da movimentação financeira dos traficantes, evitando a lavagem do dinheiro, (v) manutenção de estatísticas relevantes sobre o tema e soma de esforços para intercâmbio de informações e respeito ao devido processo legal<sup>40</sup>.

Todas as medidas fortemente ancoradas em instrumentos jurídico-penais de natureza, que em última instância preveem repressão e punição de fatos ligados à comercialização de drogas ilícitas.

---

<sup>37</sup> OEA. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. *Estratégia Antidrogas no Hemisfério*. Disponível em: [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/estrategia_spa.asp) itens de 11 a 19.

<sup>38</sup> Ibid. Item 2.

<sup>39</sup> Ibid. Item 3.

<sup>40</sup> Ibid. Medidas de controle.

Em síntese, este documento, produzido no âmbito da CICAD - recém-criada à época de sua redação— é marcado pelo recrudescimento nas orientações para o tratamento estatal frente à produção e comercialização de drogas ilícitas, com a ampliação de medidas de controle jurídico-punitivas; supressão de qualquer referência à direitos humanos e, manutenção da associação do usuário com o direito à saúde, em uma perspectiva médico-jurídica.

### 1.2.1.3 Doc. 3: Estratégia Hemisférica sobre Drogas, 2011-2015

O terceiro e mais recente documento desta sequência de estratégias para formulação de planos nacionais sobre drogas é o “Nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas”<sup>41</sup>, aprovado em maio de 2010, conclamado como uma “atualização de ferramentas de políticas da região para lidar com o problema mundial das drogas”, parafraseando o Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza.<sup>42</sup> Produzido novamente no âmbito da CICAD, contou com a contribuição de “especialistas” de todas as Américas, sendo introduzido da seguinte forma:

*El problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, constituye un fenómeno complejo, dinámico y multicausal que impone un desafío a los Estados y a sus gobiernos. Lejos de constituir una preocupación local o regional, este problema exige ser abordado de forma integral, equilibrada y multidisciplinaria y requiere, al hacerlo, la responsabilidad común y compartida de todos los Estados.*

Este trecho é representativo de uma das principais novidades deste documento: a nova terminologia de referência às drogas, marcada por palavras e expressões que buscam revelar uma abrangência na abordagem da questão sobre drogas, como “complexo”, “multicausal”, “integral”, “multidisciplinar”, etc. Complementando esta nova perspectiva que se quer enfatizar, destacamos a declaração do já mencionado Sr. James Mack, Secretário da CICAD à época:

La anterior Estrategia se llamaba Estrategia **Antidrogas** en el Hemisferio. La nueva denominación, simplemente “Estrategia Hemisférica sobre Drogas,” significa que el

<sup>41</sup> OEA. Nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas. Disponível em: <[http://www.cicad.oas.org/en/basicdocuments/Estrategia\\_drogas2011\\_Pt.pdf](http://www.cicad.oas.org/en/basicdocuments/Estrategia_drogas2011_Pt.pdf)>

<sup>42</sup> Ibid.

Hemisferio ve en este nuevo instrumento un conjunto de políticas y acciones **no en contra, sino a favor de algo: el bienestar del individuo como la idea central**<sup>43</sup>.  
(grifou-se)

Uma perspectiva mais positiva, inclusive com a retirada da palavra “anti” antes de drogas, pretende marcar o foco no bem-estar do cidadão. Assim, marca-se a valorização da questão semântica na formação estratégica do discurso.

À época do lançamento deste documento, o Secretário-Geral da OEA, Miguel Insulza, publicou artigo intitulado “*A Comprehensive Approach to Fight Drugs*”, no jornal *Huffington Post* enaltecendo esta suposta nova abordagem e destacando ser fruto de uma “recente virada em matéria de políticas de drogas” dada pelos Estados Unidos, a qual se pretende reproduzir em todo o hemisfério americano<sup>44</sup>:

Drug trafficking, and all of its related ills, presents one of the most potent threats to democracy and stability in the Western Hemisphere today (...) This month, the member countries of the Organization of American States (OAS) adopted a new hemispheric drug strategy that will help countries develop policies to focus not only on supply and control, but also on drug dependence. The strategy explicitly recognizes that drug dependency is a chronic, relapsing disease that must be dealt with as a core element of public health policy. It is a disease on par with diabetes, hypertension or asthma that requires proper medical care to treat the underlying causes. **This new OAS strategy goes hand in hand with the recent shift in drug policy announced by the United States.** President Barack Obama’s pledge to allocate more resources to drug prevention and treatment parallels the hemispheric view that **drug abuse and dependence are public health issues, and not just criminal acts.** We welcome this evidence-based **policy shift, which is guided by sound principles of public health, safety and the respect for human rights.** Similarly, among its recommendations, the new OAS drug strategy promotes treatment as an alternative to incarceration (...)<sup>45</sup>. – grifou-se

<sup>43</sup> OEA. Informativo CICAD de junho de 2010. Disponível em:

<[http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Estrategia\\_drogas100603.pdf](http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Estrategia_drogas100603.pdf)>.

<sup>44</sup> Neste sentido ver também: INSULZA, José Miguel. *Treat drug abuse as health threat*. Disponível em: <<http://www.chron.com/opinion/article/Let-s-treat-drug-abuse-as-a-public-health-threat-2171066.php>>

<sup>45</sup> INSULZA, José Miguel. *A Comprehensive Approach to Fight Drugs*. Disponível em:

<[http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach\\_b\\_623119.html](http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach_b_623119.html)>. Tradução livre: O tráfico de drogas, e todos os males relacionados a ele, representam uma das ameaças mais potentes à democracia e estabilidade no hemisfério ocidental atualmente (...) Este mês, os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovaram uma nova estratégia hemisférica sobre drogas que vai ajudar os países a desenvolver políticas que focarão não apenas na oferta e controle, mas também na dependência de drogas. A estratégia explicitamente reconhece que a dependência de drogas que é uma dependência, o que deve ser levado em conta como um elemento central da política de saúde pública. É uma doença tal qual hipertensão, diabetes ou asma requerendo assistência médica para tratar adequadamente de suas causas. Esta nova estratégia da OEA “vai de mãos dadas” com a recente virada na política de drogas anunciada pelos Estados Unidos. A promessa do presidente Barack Obama de destinar mais recursos à prevenção do uso de drogas e tratamentos de saúde, e não apenas focar nos atos criminosos. Recebemos com entusiasmo esta mudança de política baseada em evidências, guiada pelos princípios fundamentais de saúde pública, a segurança e respeito aos direitos humanos. Assim, seguindo estas orientações, a nova estratégia de drogas da OEA promove o tratamento como uma alternativa à prisão (...).

O atual Presidente da OEA neste discurso assemelha sua fala à de Reagan nos anos 80, elevando a droga como a principal fonte de ameaças.<sup>46</sup> A reprodução deste tipo de fala ilustra o fenômeno que Vera Malaguti ressalta, o fato de nós das margens latino-americanas estarmos sempre atrasados, repetindo as piores ideias já tentadas em outros países do Norte, neste movimento de importação de novidades velhas e ruins.

Neste mesmo movimento de velhas novidades, chama a atenção o alarde em torno do anúncio quanto ao “novo foco” dado à perspectiva médico-jurídica que prevê tratamento e não encarceramento ao dependente químico. Afinal, como assinalado por Rosa del Olmo e mencionado anteriormente, a perspectiva médico-jurídica se faz presente pelo menos desde os anos 60 e desde então vem sendo repetida como uma permanência nos discursos sobre droga. A mais nova velha novidade é a manutenção da oposição delinquente *versus* usuário-dependente, garantindo ao vendedor de drogas apenas a punição. Mantém-se a velha lógica e não há nenhuma inovação nesta fórmula, que apenas se repete no hemisfério americano, sob a batuta dos ditames estadunidenses.

Em termos de estrutura, também se observa uma permanência. A estrutura do documento atende exatamente ao mesmo modelo utilizado nos documentos anteriores, isto é: (i) redução da demanda; (ii) redução da oferta; (iii) medidas de controle, adicionando apenas um novo capítulo, referente ao (iv) fortalecimento institucional e cooperação internacional. A justificativa apresentada para a inclusão desta nova orientação estratégica de fortalecimento e cooperação é a importância de preparar o aparato estatal para lidar com o “enorme problema mundial das drogas” no sentido de:

(...) **facilitar o processo judicial e a condenação dos líderes e membros das organizações criminosas** e de suas redes de apoio, considerar-se-á a adoção de medidas para a cooperação eficaz em pesquisas criminais, procedimentos de investigação, coleta de provas e intercâmbio de informações entre os países, assegurando-se o devido respeito aos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais<sup>47</sup>. (grifou-se)

<sup>46</sup> “O uso indevido de drogas é um dos nossos maiores problemas.”, em marco de 1981 e “as drogas são o problema número 1 do país”, em 1986. Referência: del OLMO, Rosa. Op. cit., pp. 60 e 67, nota 1.

<sup>47</sup> OEA. Nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas. Disponível em:

<[http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Estrategia\\_drogas100603.pdf](http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Estrategia_drogas100603.pdf)> , item 42.

Em matéria de redução da demanda, o que se observa é a priorização no tratamento do dependente químico como um doente crônico, assegurando-lhe medidas alternativas ao processamento penal, valorizando sua reabilitação e reinserção social<sup>48</sup>. Contudo, em meio ao discurso de tratamento aos dependentes químicos chama a atenção o trecho abaixo:

Reconhecendo que a recuperação do abuso e da dependência de substâncias é essencial para uma transição bem-sucedida entre o encarceramento, a colocação em liberdade e a reinserção social, serão oferecidas, **sempre que possível**, um sistema de tratamento aos detentos nos centros de reclusão.

Neste trecho se revela a intenção no tratamento do dependente químico interno no sistema penal, que é bem diferente daquele tratamento previsto ao dependente químico exclusivamente usuário. Ou seja, os meninos que apenas consomem são tratados fora do sistema penal na sua dependência – priorizando o direito à saúde – e os meninos que vendem e consomem e estão presos, permanecem presos, e o seu tratamento é fruto de liberalidade do Estado, de modo que a garantia do direito à saúde destes é sobreposta pela necessidade de pena. Assim, temos que a priorização do tratamento químico em substituição à pena é privilégio dos dependentes químicos não presos. Em se tratando dos presos, a orientação se inverte: prioriza-se a punição/manutenção na prisão.

Na análise das estratégias para redução da oferta e medidas de controle observamos a mesma orientação no sentido de alcançar o fortalecimento do aparato estatal e a utilização de instrumentos fiscalizadores e punitivos do Estado em prol da punição dos envolvidos em atividades, potencializados pelo intercâmbio entre os Estados que facilitem o processamento e a condenação de envolvidos na rede de atividades de produção e comercialização de drogas ilícitas.

Em síntese, este terceiro documento de estratégias sobre drogas para o hemisfério, apresenta menos inovações do que querem crer seus entusiastas, já que a oposição entre a perspectiva médica e a perspectiva político-criminal existe desde os anos 60, que implica o tratamento de saúde do dependente exclusivamente usuário em oposição à punição do vendedor de drogas ilegais, é uma permanência e em nenhuma medida uma novidade. Mantendo a estrutura de

---

<sup>48</sup> Ibid. Item 22.

apresentação de estratégias, as orientações e, sobretudo a mesma ideologia desde 1986, o alarde com relação às ditas inovações das atuais estratégias sobre drogas não se verificam quando analisamos detidamente os termos propostos, que, em linhas gerais se repetem e recrudescem há três décadas na região interamericana.

Assim, o que se observa é um novo discurso na apresentação das estratégias sobre drogas, mais complexo, mas que atende ao mesmo modelo geopolítico consolidado, que trilhou os primeiros passos para a incorporação das terminologias e postulados sobre drogas em um escopo mais amplo.

### **1.3 Segurança pública e direitos humanos: os novos discursos sobre segurança cidadã na OEA**

A criação do Departamento de Segurança Pública, em 2006, inaugura a existência de uma agenda específica sobre este tema na OEA. Criado para *“diseñar e implementar estrategias orientadas a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para afrontar las amenazas –tradicionales y nuevas- a la seguridad pública, en el marco del respeto a los Derechos Humanos”*<sup>49</sup>, este novo departamento traz já na sua justificativa a orientação que também se observou no documento mais recente sobre drogas, isto é, a ideia de que a garantia da segurança implica em combater ameaças respeitando direitos humanos.

Esta abordagem da segurança que se apresenta fundamentada em direitos humanos é a representação do novo e atual modelo de segurança da OEA: segurança cidadã, marcada por esta construção discursiva que mantém, por um lado as mesmas terminologias bélicas-militarizadas (combate, ameaças, inimigo, etc.) e por outro coloca o respeito aos direitos humanos como o norte e a baliza da atuação do Estado na busca pela efetivação da segurança.

Após a análise da evolução dos documentos produzidos em matéria de estratégias sobre drogas na região até o mais recente, onde foi possível perceber rupturas e permanências na construção deste discurso, passaremos a analisar os documentos mais relevantes em matéria de segurança cidadã. Nestes documentos

---

<sup>49</sup> OEA. Disponível em < [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_sobre.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_sobre.asp)>.

buscaremos perceber a repercussão e as consequências do discurso sobre drogas na agenda mais abrangente sobre segurança e como se pretende que ocorra esta integração entre segurança e direitos humanos.

Para tanto, serão analisados três documentos: (i) “Segurança Pública nas Américas: desafios e oportunidades” e (ii) “Informe sobre Seguridad Ciudadã nas Américas 2011”, produzidos no âmbito do Departamento de Seguridad Pública e, o (iii) Informe sobre Seguridad Ciudadã e Derechos Humanos, em 2010.

O objetivo desta análise é compreender o conceito de seguridad pública, em especial na forma como pretende se coadunar com a proteção dos derechos humanos universais. Quais são as novidades deste modelo apresentado como o modelo humanizado de seguridad pública? O que propõe esta nova abordagem e em que se diferencia das outras?

### 1.3.1 *Doc. 4: Seguridad Pública nas Américas: Desafios e Oportunidades*

Este documento, viabilizado pelo governo do Canadá, foi publicado em dezembro de 2008 com o objetivo de revelar o nível atual de compreensão da

lucha contra las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, basado en las aportaciones de diferentes actores académicos, políticos y sociales que contribuyeron a identificar los orígenes más importantes del problema, sus expresiones más acusadas y los retos más urgentes que representan para la región, así como las oportunidades que se abren a nuestros gobiernos y países para avanzar en su enfrentamiento y solución. La situación relativa a la seguridad pública constituye hoy la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización<sup>50</sup>.

Reconhecendo que o paradigma da resposta governamental frente ao delito mudou a partir dos anos 90, quando tiveram início as políticas de seguridad pública com desenhos que valorizam a prevenção e a relação com a polícia<sup>51</sup>, o documento

<sup>50</sup> OEA. La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades.(OEA documentos oficiais, 2008) . ISBN 978-0-8270-5227-7. Disponível em < <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> >, p. 7

<sup>51</sup> OEA. La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades.(OEA documentos oficiais, 2008) . ISBN 978-0-8270-5227-7. Disponível em < <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> >, p. 33.



visa apresentar o panorama atual das ameaças e violência no hemisfério, buscando compreender as causas do problema e os tratamentos mais comuns dados contra estes problemas, contando com a ajuda de especialistas em segurança (acadêmicos, políticos e sociólogos). Este movimento se justifica pelo reconhecimento da violência e a insegurança como as principais causas de afetação da qualidade de vida dos cidadãos que se sentem constantemente ameaçados pela possibilidade de serem vítimas de um delito.

Evidenciando a relação constante entre a pauta sobre segurança pública e a questão de drogas, o relatório destaca a especial preocupação da OEA com esta questão na medida em que “a maior parte da violência contra pessoas, especialmente o homicídio, são cometidas de forma relacionada ao tráfico e consumo de drogas, em geral com a ação do crime organizado”<sup>52</sup>.

Entre ilustrações de cadeados, barras de prisões e fitas de isolamento de cena de crime, o documento se propõe a identificar causas para o cometimento de crimes, para compreender razões do atual cenário de insegurança, indicar a percepção popular sobre o tema de segurança e, por fim, apontar para possíveis soluções no trato do problema.

Elucubrando sobre os novos fatores que concorrem para o aumento do desafio relacionado à segurança nos países americanos, tem-se que:

La concentración de gran parte de la humanidad en conglomerados urbanos, la libertad de pensamiento, de actuación y de movimiento de la que gozan la mayoría de las personas, el acceso a la información mediante diversos medios de comunicación y la multiplicidad de bienes y servicios a los que la población puede potencialmente aspirar, son rasgos estructurales y en gran medida positivos de la vida moderna. Estas realidades emergentes, sin embargo, también traen consigo nuevos y complejos problemas, como la violencia y la criminalidad. La inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.<sup>53</sup>

O documento, embora reconheça que pode haver diferenças entre os tipos de desafios sobre segurança nos diferentes países-membros da OEA entende que há problemas que são inerentes a todos como, entendido como o melhor exemplo o ‘fenômeno de impacto mundial’ que é a delinquência organizada associada ao tráfico de drogas ilícitas e delitos conexos, ou mesmo o “*ocurrido en 11 de*

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 7

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 12

*septiembre de 2001, que mostraron la necesidad de actualizar las estructuras de seguridad vinculadas con el tránsito de personas y bienes (una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en nuestra región)”.*<sup>54</sup>

Com o intuito de revelar o panorama de delitos na região, apresenta uma série de gráficos com dados contabilizando índices de homicídio, porte de armas de fogo, violência sexual e atentado à propriedade que revelam a alta incidência de todos estes delitos, em especial contra jovens.

Apresentando os resultados de uma pesquisa com vítimas, o documento informa que a insegurança desponta como a principal preocupação da sociedade – tendo passado a pobreza e o desemprego em muitos países -, especialmente motivados pelo aumento da sensação de insegurança frente à ineficácia da resposta estatal.<sup>55</sup> O temor do delito é um tema amplamente explorado neste documento que traz gráficos que indicam que 63% dos cidadãos da América Latina acham que seus países se tornam cada vez mais inseguros contra 9% que acham que se torna mais seguro e em outro gráfico a informação com relação à presença da sensação de insegurança revela que no Paraguai 89% dos entrevistados diz sentir medo o tempo todo, na Argentina 79% e no Brasil 71%.

Diante deste quadro de medo, altos índices de criminalidade e insegurança que apresenta o documento e das consequências negativas que se atribuem a eles, como afetação à qualidade de vida, desenvolvimento econômico e a própria democracia, se apresenta a prevenção como a alternativa mais viável para melhorar o quadro de insegurança que se apresentou, o que envolve ações como policiamento comunitário e estreitamento dos vínculos com as comunidades locais.

Medidas preventivas, que nos níveis primário e secundário se aplicam com base no simples pertencimento de um indivíduo a um “grupo de potenciais criminosos” se somam à já conhecidas apostas nas “*ideologias re*” proporcionadas pela entrada do sujeito no sistema de justiça. Uma nesga de alerta quanto à explosão carcerária causada pela grande aposta no sistema carcerário é ofuscada

---

<sup>54</sup> OEA. La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades.(OEA documentos oficiais, 2008) . ISBN 978-0-8270-5227-7. Disponível em < <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> >, p. 13.

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 27.

pela compreensão de que a punição do um agressor integra a esfera de direitos da vítima de violência, para além das medidas de reparação do dano.<sup>56</sup>

Em suma, este documento sublinha a questão da insegurança como um fato de extremo relevo em nosso continente, motivo de uma série de afetações democráticas e um desafio a todos os países. Como principal orientação surge o plano da prevenção, que passa por diversos níveis, desde a simples existência de uma pessoa em determinado grupo até a aposta no efeito preventivo advindo do sistema penal e o combate à impunidade como direito da vítima e como medida necessária, especialmente em delitos ditos “graves”.

### 1.3.2 *Doc. 5: Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA*

O documento intitulado Informe sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos<sup>57</sup>, publicado em 31.12.2009, que ora passa-se a comentar foi o primeiro documento específico sobre segurança produzido no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, que se apresenta como um agente político importante em uma estratégia regional para responder ao problema da segurança ao incorporar o tema da segurança cidadã em sua agenda, com os objetivos específicos de

analizar la problemática y formular recomendaciones a los Estados Miembros orientadas a fortalecer las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas para la prevención y el control de la criminalidad y la violencia en el marco de la seguridad ciudadana y los derechos humanos.<sup>58</sup>

O conteúdo do documento é inspirado na série de decisões e relatórios previamente emitidos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no âmbito de segurança. Esta é a primeira vez, entretanto, que o assunto não é tratado de forma pontual, mas como o ponto central de investigação e recomendações.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 63.

<sup>57</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>

<sup>58</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>, resumo executivo, item 1.

Neste processo de elaboração do relatório foram realizadas diversas reuniões em Washington, nas quais novamente os especialistas em criminalidade e segurança, vindos de vários países dos Estados-membros<sup>59</sup> foram instados a dividir sua expertise.

A premissa justificadora do desenvolvimento deste informe específico é a mesma apresentada no documento anteriormente analisado: dados que revelam altos índices de criminalidade da região em delitos como homicídio, tráfico de drogas e crimes contra a propriedade como roubos e furtos<sup>60</sup> e sensação de insegurança da população como a de que a “delinquência substituiu o desemprego, como principal preocupação da população das Américas”.

Uma das principais contribuições deste informe é a apresentação de mais elementos para uma compreensão definitiva do que seria exatamente uma política de segurança cidadã:<sup>61</sup>

La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.<sup>62</sup>

A segurança cidadã seria uma das dimensões da segurança humana e do desenvolvimento, dimensão esta que está ameaçada quando o Estado não cumpre com a sua função de proteção contra o crime e a violência social. Neste sentido, as políticas de segurança cidadã devem ter objetivos concretos no sentido de proteger direitos humanos ameaçados por situações de violência ou delinquência.<sup>63</sup> As bases para a compreensão da segurança cidadã estão na obrigação do Estado em garantir a proteção de

derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el

<sup>59</sup> Como representação do Brasil para colaborar no desenvolvimento do documento estiveram Leandro Piquet Carneiro e Paulo de Mesquita Neto, ambos do NEV/USP

<sup>60</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>\_item 29.

<sup>61</sup> Definição de política pública: Instrumento de planificação que permite a racionalização acerca dos recursos públicos disponíveis, no marco de permanente participação dos atores sociais envolvidos. OEA. Ibid. Item 52.

<sup>62</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>\_item 221.

<sup>63</sup> *Ibid.* Item 142.

derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos”<sup>64</sup>.

Assim, a segurança cidadã estaria garantida pelo Estado ao assegurar que a pessoa não seja vítima de nenhum atentado contra este complexo de direitos entendidos como fundamentais. A segurança não seria, portanto, um direito autonomamente previsto, mas sim o requisito prévio essencial para a determinação do alcance das obrigações dos Estados junto às previsões de proteção de direitos humanos previstas em instrumentos internacionais sobre esta matéria.

Desta forma, por exemplo, o respeito integral ao direito à propriedade (“merecendo o mesmo respeito desde uma pequena plantação de milho, ao documento de identidade de um camponês ou até uma moderna fábrica de um proprietário”<sup>65</sup>) exige uma condição prévia que seria a garantia da segurança. A esta segurança ligada aos direitos considerados o núcleo duro de proteção, que tem como foco a proteção primordial das pessoas e grupos sociais<sup>66</sup>, se chama segurança cidadã.

Feito este breve panorama geral introdutório sobre o tema tratado por este informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tentaremos entender de forma mais clara e objetiva quais são as orientações para a implementação de políticas de segurança cidadã.

Seguindo a mesma linha dos outros documentos analisados sobre o tema de segurança, este informe aponta o fortalecimento das atividades preventivas como o principal caminho a ser seguido para uma segurança cidadã. Neste ponto, a aposta é a de que as atividades preventivas seriam mais interessantes do ponto de vista da equação custo-benefício do que as medidas de repressão da violência e do delito<sup>67</sup>. Na prática, isto significaria novos modelos policiais e a criação de um ambiente mais propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas, tendo a proteção do cidadão e o combate à vitimização como principais focos.

---

<sup>64</sup> *Ibid.* Item 18.

<sup>65</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>\_item 215.

<sup>66</sup> *Ibid.* Item 105.

<sup>67</sup> *Ibid.* Item 58.

Se por um lado se alega que as políticas públicas de segurança cidadã devem ter caráter (i) integral (por abarcar sistematicamente os direitos humanos em seu conjunto); (ii) intersetorial (por comprometer ações, planos e orçamentos de diferentes atores estatais); (iii) participativo (pela intervenção permanente da população envolvida e pelo fortalecimento democrático da sociedade); (iv) universal (pela cobertura sem exclusões ou exceções, nem discriminações de nenhum tipo nos benefícios das políticas previstas); além de (v) intergovernamentais (por comprometer entidades dos governos centrais e locais).<sup>68</sup>. Por outro lado, as exceções a esta integralidade na proteção estão previstas expressamente no próprio documento de formas bastante elásticas e pouco objetivas.

Assim, por exemplo, ao tratar da atuação policial na averiguação de delitos contra direitos pertencentes ao núcleo duro da segurança cidadã, entende-se que ficam autorizadas atuações discriminatórias, desde que esta distinção seja *“admisible y se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...)”*<sup>69</sup>. (grifou-se)

As exceções autorizadas de comportamentos diferenciados estão previstos em várias outras passagens do informe, para as situações em que haja necessidade de “proteger a segurança cidadã das pessoas que habitam seu território”, e sempre quando a relativização do direito for “estritamente necessário e proporcional”, de modo a autorizar o Estado a se valer de sua força, inclusive sua força letal<sup>70</sup>. No mesmo sentido, há exceções para “o melhor interesse da segurança cidadã”, tais como a manutenção do preso incomunicável sempre que tal ato for entendido como “importante” pelas forças policiais<sup>71</sup>; a possibilidade de intervir em comunicações como ferramenta para investigações<sup>72</sup>; a permissão do uso da força em manifestações públicas “em circunstâncias estritamente necessárias através de planejamentos especiais que impeçam seu uso abusivo<sup>73</sup>”,

---

<sup>68</sup> *Ibid.* Item 52.

<sup>69</sup> OEA. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>, resumo executivo, item 83.

<sup>70</sup> *Ibid.* Item 113.

<sup>71</sup> *Ibid.* Item 149.

<sup>72</sup> *Ibid.* Item 174.

<sup>73</sup> *Ibid.* Item 201.

etc. Em síntese, a relativização dos direitos e as exceções expressas no informe devem ser justificadas na (i) a relevância dos direitos a proteger; (ii) o objetivo legítimo que se persiga; e (iii) o risco ao qual devem se submeter os policiais<sup>74</sup> e devem ser sempre os “últimos recursos”<sup>75</sup>.

As relativizações e excepcionalidades aos direitos de uns em benefício da suposta proteção e garantia aos direitos de outros lança luz sobre o personagem principal das políticas de segurança cidadã: a vítima.

Todas as ações da segurança cidadã, desde a prevenção, passando pela necessidade de investigação de condutas e punição de agressores passa por atender aos direitos e conferir a devida atenção às vítimas. Evitar que cidadãos sejam vítimas e punir agressores de vítimas são, de acordo com a leitura do informe, a principal representação de uma política de segurança cidadã bem aplicada.

Concluindo sobre o documento em análise, observamos que, em que pese o esforço da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em associar a segurança aos direitos humanos, entendendo a segurança como o respeito a direitos humanos fundamentais, e, portanto, pressuposto para uma proteção ampla de direitos humanos, os conceitos e categorias que orientam a formação do discurso seguem a mesma linha proposta e sedimentada nos demais documentos analisados, isto é, fortalecimento da prevenção de atos delitivos; centralidade na proteção dos direitos humanos das “vítimas-cidadãos” (autorizando inclusive a relativização de direitos humanos dos “delinquentes não-cidadãos”); fomento aos discursos perigosistas e de sensação de insegurança; além de grande amparo no aparato penal estatal.

### *1.3.3 Doc. 6: Informe sobre Segurança Cidadã nas Américas 2011 do Observatório Hemisférico de Segurança Pública da OEA*

O Departamento de Segurança Pública mantém um centro de estatísticas e análises chamado “Observatório Hemisférico de Segurança Cidadã da OEA” que produz e reúne dados estatísticos e informações sobre questões de segurança,

---

<sup>74</sup> *Ibid.* Item 116.

<sup>75</sup> *Ibid.* Item 114.

desde documentos produzidos pela própria OEA a planos nacionais de segurança pública de cada país das Américas. Dentre as informações que oferecem está um (mórbido) cronômetro digital online localizado na página inicial do referido departamento, que atualiza em tempo real a quantidade de homicídios estimados nas Américas naquele ano<sup>76</sup>.

Em termos de produção documental, recentemente o Observatório Hemisférico de Segurança Cidadã publicou documento intitulado *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*<sup>77</sup>, que reúne dados e estatísticas de sistemas de segurança nacional dos países-membros, com o objetivo de medir como têm impactado as políticas de segurança cidadã, medidos através de índices:

*(...) este Informe de datos veraces y objetivos, validados por los Estados de las Américas, busca no sólo informar al público en general sobre esta materia que se ha convertido en la principal preocupación de los más de 900 millones de personas que habitan entre Alaska y Tierra del Fuego, sino que además servir de base para la reflexión y el debate sobre el tema, así como sobre las políticas de corto, mediano y largo plazo destinadas a mejorar la seguridad de nuestros ciudadanos en aras de una convivencia pacífica, democrática y segura. (grifo)*

O documento apresenta uma série de tabelas e gráficos apresentando o desempenho de 31 países membros da OEA no que tange aos temas: (i) criminalidade e violência, representado por dados que indicam a quantidade de homicídios, estupros, roubos, furtos, etc. registrados pela polícia entre os anos de 2000 e 2010; (ii) drogas, representado pela quantidade de substâncias ilícitas comercializadas em cada país entre 2000 e 2010; (iii) atores de segurança, representada pela quantidade de juízes, policiais e promotores por cada 10.000 habitantes; (vi) vitimização, representado pela quantidade de pessoas que alegam ter sido vítimas de uma ação delituosa e, (vii) sistemas carcerários, representado pela quantidade de pessoas (adultos e adolescentes) presos com trânsito em julgado e presos provisoriamente.

<sup>76</sup> OEA. Alerta America.org, El Observatorio de Seguridad de las Americas. Disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp). Esta página mantém um relógio contabilizando homicídios estimados nas Américas. Em 13/11/2011 estimavam-se 130.340 homicídios. Em 06/07/2012 estimavam-se 81.390 homicídios desde 01/01/2012.

<sup>77</sup> OEA. *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011 - Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Primera Edición*. Disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp)



A partir da leitura dos gráficos, o que se pode observar é que na maioria dos cenários observou-se um aumento da incidência do delito ou situação socialmente indesejada. Então, por exemplo, no período de 2000 a 2010, verificou-se: aumento do número de homicídios dolosos na maioria dos países americanos<sup>78</sup>; aumento do uso de maconha, cocaína e outras drogas entre a população; aumento do número de suicídios; significativos aumentos em roubos e furtos em diversos países, etc. Mas, sobretudo, o dado mais impactante que o documento revela é o aumento da população carcerária e o *déficit* do número de vagas. No caso do Brasil, por exemplo, a população carcerária era de 232.755 em 2000 e de 496.251 em 2010<sup>79</sup> e o déficit de vagas de 135%.

Assim, embora diga tratar de segurança cidadã, trata-se basicamente de um documento com dados e estatísticos, das mais diversas ações categorizadas no campo da segurança, que revela basicamente o inchaço dos sistemas carcerários e o aumento do número de delitos, sem maiores explicações sobre o que se entende por segurança cidadã neste caso, já que a análise se dá de forma ampla, junto a condutas tradicionalmente categorizadas como sendo da ordem da segurança pública.

#### **1.4 Rupturas e permanências na análise da formação do discurso sobre segurança cidadã na OEA**

Como ensina Vera Malaguti Batista, a compreensão das rupturas e permanências na conformação de um discurso jurídico-político é uma importante ferramenta na identificação da ideologia orientadora de um discurso, suas prioridades e reais orientações, assim como é a análise da situação histórica de adequação (burocrática-administrativa-jurídica) e viabilidade da implementação das previsões discursivas<sup>80</sup>.

Neste sentido, o resgate dos documentos oficiais da OEA em uma reconstrução do caminho de formação do conceito de segurança dentro do órgão

---

<sup>78</sup> *Ibid*, p.17.

<sup>79</sup> OEA. *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011 - Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Primera Edición*. Disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp), p.123

<sup>80</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 59, nota 4.

executivo sobre segurança, nos permitiu conhecer como foi forjado o discurso: desde seu início, com a questão da droga; até hoje, em que a questão da segurança representa uma das principais agendas da OEA, destacada como o tema de maior preocupação da população americana.

A análise deste percurso até os dias atuais, caracterizados pela “segurança humanizada” nos permitiu, portanto, analisar estas rupturas e permanências na construção do tema, bem como limites e contradições na racionalidade do discurso e em sua viabilidade de aplicação na prática.

A relevância da análise de discurso é ratificada por Garland, que, contudo, ressalva a necessidade de se que tal estudo se oriente a partir de elementos e regras metodológicas, fundamentais para este tipo de análise. Em primeiro lugar, o autor destaca que não se deve confundir ação com discurso: as mudanças rápidas e, às vezes, radicais que ocorrem nos discursos da política oficial não devem ser confundidas com alterações nas efetivas práticas e ideologias profissionais. Assim, por mais que o discurso oficial preveja o descrédito de uma determinada linguagem (tal como “reabilitação” ou “bem-estar”) não se deve assumir que a prática correspondente seja abandonada.

A partir deste ensinamento, compreendemos o fosso que pode existir entre o discurso e a prática, e a importância de sempre se ter isto em mente de forma clara. Por outro lado, Garland esclarece que com isso não se deve considerar que o discurso seja ineficaz, pois a retórica política e as representações oficiais acerca de um conceito como, por exemplo, um delito ou a compreensão de “criminoso”, têm um significado simbólico e uma eficácia prática que efetivamente geram consequências sociais”<sup>81</sup>.

Dito isso, em uma sucinta recapitulação acerca dos documentos analisados, observa-se que a primeira inserção de uma questão que hoje se categoriza como sendo uma questão de segurança se deu nos anos 80, no âmbito das drogas - quando sequer havia constituído a CICAD, órgão responsável pelo desenvolvimento das políticas sobre drogas na OEA, criado poucos anos após a adoção do documento em comento.

---

<sup>81</sup> GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 70.

O documento sobre drogas dos anos 80, Plano de Ação do Rio de Janeiro, possuía uma estrutura simples e bastante objetiva. Baseando-se nos dois pilares que seguiram sendo adotados pela OEA até hoje em matéria de drogas (medidas controle da oferta e medidas de controle da demanda), suas orientações estratégicas para políticas sobre drogas frequentemente referenciavam-se ao marco de proteção de direitos humanos (e mesmo à proteção ambiental, para citar uma questão de grande importância e interesse nos dias de hoje que não costuma possuir centralidade nas políticas de drogas). Seguindo esta diretriz da proteção dos direitos humanos, o usuário de drogas foi caracterizado à época como um dependente químico, cujo direito a ser garantido nesta ocasião seria o direito à saúde, não sendo aconselhada sua inserção no sistema penal. E neste sentido, havia inclusive a orientação expressa a que fossem estabelecidas parcerias com a organização internacional de saúde para o desenvolvimento de políticas de saúde votadas para esta população vulnerável. Para o produtor da matéria-prima utilizada na fabricação das drogas ilegais e para o comerciante das mesmas, por outro lado, já havia uma série de medidas de controle e punição – facilitadas por cooperação internacional -, embora se possa afirmar que em que pese sua importância no todo do documento, tais previsões preventivas e punitivas não se destacavam como o centro das políticas sobre drogas para a região.

Nos anos 90, já sob a batuta da CICAD, é proposto um novo documento sobre drogas, o Plano de Estratégias e Planos Antidrogas, anunciado como sendo a atualização do posicionamento dos países interamericanos sobre esta matéria, que havia crescido e apresentado muitos novos desafios. A nova abordagem já é observada no título do documento “antidrogas”, revelando o recrudescimento no tratamento da questão, a partir de uma proposta de enfrentamento e “guerra às drogas”. Este documento é marcado por um recrudescimento em todos os sentidos. Inaugurando uma nova linha de terminologias para se referir aos fatos que envolvem a questão das drogas, palavras e expressões como: ameaça, combate, eliminação, enfrentamento, etc., são incorporadas ao vocabulário e aplicadas sempre que se faz referência às ações estatais diante da produção e comércio de drogas ilícitas. Além disso, o que antes era chamado de “medidas gerais sobre drogas” agora passa a ser intituladas “medidas de controle”, inaugurando, assim o rol de medidas de prevenção sobre drogas. Destaca-se,

neste ponto, o fato de o documento mais recrudescido “antidrogas” ser o mesmo que passa a colocar a questão da “prevenção e controle” no centro das ações. Nas referidas medidas de controle, as estratégias todas são orientadas ao “combate preventivo ao crime” com medidas como desmantelamento de organizações criminosas, que evitariam a comercialização das drogas ilícitas e outros crimes conexos, cometidos na cadeia produtiva e comercial das drogas. Por fim, este documento mantém a orientação prevista no documento da década anterior no sentido de reservar ao usuário a garantia do direito à saúde – ainda que não retirasse a possibilidade de inserção no sistema penal. Neste documento é retirada toda e qualquer referência à direitos humanos, mantendo-se os mesmo pilares de atuação estratégia de medidas de redução da oferta e da demanda, inserindo-se as medidas de controle.

O terceiro e último documento da sequência de elaboração de estratégias para drogas na região, intitulado Estratégia Hemisférica sobre Drogas 2011-2015, é anunciado com grande alarde dos executivos de alto escalão da OEA, como mais uma atualização nas estratégias sobre drogas, com a característica de ser uma verdadeira virada no tratamento do tema a partir da qual o foco não mais seria lutar “contra algo”, mas sim “a favor de algo”. Sua elaboração é marcada pela presença de especialistas e pela alegação da centralidade da questão das drogas dentro da agenda de segurança, sendo caracterizada como uma das principais preocupações das Américas. Neste documento, observa-se outro passo em matéria de sofisticação das terminologias de referência ao tratamento das drogas: para além da linguagem bélica de enfrentamento e combate soma-se o anúncio da necessidade de compreender a complexidade do fenômeno como sendo complexo, multicausal, multidimensional, etc. Estes fatores buscam conferir um novo grau de complexidade às políticas sobre drogas - como algo que só cresce e se complexifica, exigindo operações de inteligência e um grande desafio para o Estado – e, que, por sua vez, exigiriam novas respostas. Nesta construção retoma-se o marco da proteção de direitos humanos, que agora é apresentado como o principal pano de fundo das políticas sobre drogas, justificando toda e qualquer ação do Estado nesta matéria. A segurança dos cidadãos frente às ameaças derivadas da produção e comercialização de drogas ilícitas (e seus crimes conexos), bem como a saúde pública – com foco no usuário dependente químico –

também são colocados como as grandes novidades que caracterizam esta “nova abordagem ao tema”. Para além das medidas de redução da oferta e da demanda e das medidas de controle, agora se somam as medidas de fortalecimento institucional e cooperação internacional, que facilitam ações como a identificação dos membros de organizações criminosas e seu processamento penal.

Fundamentalmente, este documento marca a continuidade de uma linha de estratégias que se apoia em prevenção ao uso da droga e punição à produção e comercialização, com grande amparo nas ferramentas jurídico-penais e, mesmo, um retrocesso na proteção de direitos humanos, como por exemplo, no tratamento dispensando ao dependente químico. Se na década de 80 se previa seu tratamento exclusivamente no âmbito da esfera da saúde, hoje existe a previsão de inserção do dependente *exclusivamente* usuário no sistema penal em casos excepcionais e a entrada e permanência do dependente-comerciante de drogas, sobrepondo a necessidade de pena ao direito à saúde (materializado no tratamento contra a dependência química).

O que se observa como principal novidade é o esforço em trazer a proteção de direitos humanos do dependente *exclusivamente* usuário como foco principal das políticas de drogas, incidindo, com isso em contradições insuperáveis, como a ora apontada. A superação do discurso áspero de combate às drogas é marcada por uma nova estratégia discursiva que busca anunciar a proteção de direitos humanos como o foco da atuação do Estado na questão de drogas, sem que, contudo, tenha havido inovações reais nas recomendações estratégicas sobre a matéria e nenhum avanço na proteção de direitos humanos dos selecionados pelo sistema penal, contra quem continua incidindo o braço repressivo e punitivo do Estado.

\*\*\*

A inauguração de uma iniciativa autônoma para as questões de segurança na OEA, no ano de 2005 marcou o início da produção de documentos autônomos sobre a matéria, tratando, não apenas de recomendações aos Estados no campo de drogas, mas no campo da segurança pública. Mais recentemente, o

Departamento de Segurança Pública e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passaram a produzir documentos especificamente sobre segurança cidadã (e não mais segurança pública), unindo segurança pública e direitos humanos em um único discurso.

Nesta trilha até a compreensão do conceito de segurança dos dias de hoje, buscamos compreender os termos e recomendações propostas a fim de identificar rupturas e permanências – entendendo a construção autônoma sobre segurança como uma continuidade da linha discursiva já inaugurada na OEA, desde os anos 80 nos documentos analisados anteriormente sobre drogas.

Analogamente, é possível equiparar a figura do dependente *exclusivamente* usuário com a figura da vítima por um lado (na oposição da perspectiva médico-jurídica de Rosa del Olmo); e no extremo oposto, o produtor/comerciante de drogas ilícitas com a figura do delinquente, pois a cada um destes extremos são reservados tratamentos semelhantes.

Ademais, nos três documentos analisados da agenda de direitos humanos e segurança é possível perceber os mesmos “tons emocionais” do discurso, para usar a expressão de Garland quando alega que as políticas de regulação do crime e da pena invocam variados sentimentos coletivos.

A conformação dos discursos sobre segurança se valem amplamente dos “tons emocionais”, sempre fomentando o combate ao crime por meio da racionalização do poder punitivo e da justiça criminal com base na “decência” e na “humanidade”<sup>82</sup>.

Além do “tom emocional do discurso”, existem inúmeras permanências quanto à forma e as recomendações feitas no âmbito da segurança cidadã, dentre as quais destacamos: o recurso à “sensação de insegurança” como o motor justificador do aumento dos esforços estatais na superação dos problemas ligados à criminalidade; a construção de um cenário de insegurança, com dados de criminalidade e vitimação; estatísticas e percentuais sobre delitos e medo de delitos (em substituição a outras preocupações de cunho social como o desemprego ou o analfabetismo); profunda aposta na prevenção e em novas atuações por parte da

---

<sup>82</sup> GARLAND, David. Op.cit.,p. 53, nota 82.

polícia comunitária; presença e valorização cada vez maior de *experts* em questões criminais e criminalidade; utilização de terminologias de enfrentamento (ameaça, combate, etc.) contrapostas à alegação de complexificação da compreensão do fenômeno (multicausal, intersetorial, universal, complexo); valorização do discurso de proteção à vítima; crescente recrudescimento na resposta penal aos “delinquentes”; abordagem etiológica, que busca conhecer as causas do delito; além de amparo nos instrumentos penais-repressivos garantindo a punição dos delinquentes.

Por outro lado, a principal ruptura identificada ao longo na construção do discurso sobre segurança é a mudança de estratégia discursiva de apresentação das políticas sobre segurança, caracterizada pelo uso de novas terminologias e outras ênfases. Este novo modelo discursivo sobre segurança alcança maior adesão e legitimidade ao ser apresentado como fundamentado na defesa dos direitos humanos das vítimas, muito embora, como demonstrado, por trás do novo discurso não haja estruturas e possibilidades efetivamente novas. Com base nesta constatação de que há uma permanência de modelo e ruptura na forma de apresentá-lo passamos a explorar mais detidamente o argumento.

### **1.5 O “pensamento único” sobre segurança e as permanências no discurso**

Como dito, as permanências no modelo de segurança proposto pela OEA são muitas. Em grande medida, tais permanências se dão por estarem todas orientadas pelo que Wacquant chamou de um “pensamento único” sobre segurança, baseado em um conceito de gestão pública da questão criminal que remonta ao final do século XX na Europa e em seguida os Estados Unidos.<sup>83</sup>

Este pensamento único sobre segurança basicamente permite que se desenvolvam “novidades”, desde que respeitem aos limites e estruturas do modelo criminal refletido por este pensamento único. Sob estas orientações atuam as autoridades dos mais diversos países - e das mais antagônicas orientações político-

---

<sup>83</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 9, nota 3.

ideológicas, repetindo e repaginando as mesmas propostas uniformes e previsíveis. Neste sentido:

“(...) todas as autoridades combinam com o mesmo ritmo entrecortado e com poucas variações menores, as mesmas figuras obrigatórias com os mesmos parceiros: fazer patrulha numa estação de metrô no subúrbio (...), posar em uma foto após uma batida de drogas anormalmente grande; lançar faróis sobre reincidentes [etc.]. Por toda parte ecoam as mesmas loas à devoção e à competência das forças da ordem, o mesmo lamento em relação à escandalosa complacência dos juízes, a mesma afirmação apressada em prol dos invioláveis “direitos das vítimas do crime”, os mesmos anúncios prometendo ora `fazer baixar a delinquência em 10% ao ano (promessa que nenhum político arrisca lançar em relação ao número de desempregados), ora restaurar o controle do Estado sobre as `zonas de não-direito` (...)”<sup>84</sup>.

Estas limitações impostas pelo pensamento único sobre segurança representam muitas permanências no âmbito da gestão das questões criminais. Dentro dos limites e estruturas que sempre esbarram na legitimação penal como recurso permanente, são produzidas as políticas penais.

Não impede, contudo, que dentro destes limites alterações e sofisticções do discurso ocorram. Capitaneada sobretudo pelos Estados Unidos, observa-se uma manipulação constante das categorias, práticas e políticas de natureza penal. As orientações estadunidenses na conformação das estratégias de segurança são uma realidade desde a criação da OEA, cuja sede, inclusive, se situa em Washington e conta com muitos funcionários daquele país.<sup>85</sup>

Os modelos de gestão criminal, moldados e testados nos Estados Unidos nas últimas décadas ecoam como modelos uníssonos na produção de consensos e recomendações para as políticas de segurança pública em toda a América Latina.<sup>86</sup> A institucionalização e imitação dos modelos norte-americanos de segurança pelos demais países da região não é uma novidade. Sobre este tema Lola Aniyar de Castro diz:

Na América Latina importamos tudo dos Estados Unidos. Mesmo seus problemas, suas perspectivas morais e suas diretrizes de ação (...) Também importamos diretrizes sobre como controlar um problema. A chamada “cooperação

<sup>84</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 10, nota 3.

<sup>85</sup> OEA, CICAD. Disponível em:

<[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/secretariat\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/secretariat_spa.asp)>

<sup>86</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 18, nota 3.



internacional”, que foi rapidamente ressuscitada, pretende vender-nos o conto de fadas que resulta de uma relação entre vários países com poder similar e com problemas similares. A realidade é que os Estados Unidos não cooperam com nossos países, mas com seus próprios interesses internos, fazendo-nos crer que o interesse é mútuo. (...) É importante assinalar que os Estados Unidos não apenas impuseram seus critérios de criminalização à ordem internacional como obtiveram benefícios secundários de caráter político.<sup>87</sup>

A condução estadunidense das políticas sobre segurança na OEA é escancarada na declaração supracitada<sup>88</sup> do atual Presidente da OEA, Miguel Insulza, quando afirma que a nova estratégia de drogas<sup>89</sup> para a região acompanha a recente “virada da política de drogas dos Estados Unidos”<sup>90</sup>.

Tendo clara a influência do modelo norte-americano de gestão criminal e a condução dos trabalhos na OEA, e conseqüentemente nos países da região americana, passaremos a compreender quais são as principais características que definem este modelo de segurança estabelecido pelos Estados Unidos (e adotado pela OEA) e em que medida pode-se dizer que houve uma “virada” para uma “nova política de segurança” intitulada “cidadã”.

A sustentação e legitimação dos modelos de segurança não se dão apenas no âmbito das políticas públicas. Os chamados “guardiões do consenso”, na expressão de Jock Young, exercem um papel fundamental: um grupo formado por especialistas, governantes, acadêmicos, membros do sistema de justiça, além dos meios de comunicação; que reforçam o pensamento único sobre segurança.<sup>91</sup>

Wacquant apresenta traços e características comuns às políticas de segurança norte-americanas – anteriores à “virada”<sup>92</sup>. Conhecendo estas características, sintetizadas pelo autor, será possível analisar em que medida elas ainda estão presentes ou não no novo modelo proposto de segurança cidadã.

Em primeiro lugar, uma característica é o recurso a um discurso alarmista -

<sup>87</sup> CASTRO, Lola Aniyar. *Criminologia da Libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 172 e 173.

<sup>89</sup> Sobre a adesão aos planos de segurança cidadã pelos países da América Latina: Argentina, Peru, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Bolívia e Colômbia possuem planos de segurança pública elaborados nos últimos quatro anos e em todos eles o conceito segurança cidadã foi incorporado. (...) OEA. Disponível em: <[http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_politicas.asp#Bahamas](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_politicas.asp#Bahamas)>

<sup>90</sup> INSULZA, José Miguel. *A Comprehensive Approach to Fight Drugs*. Disponível em:

<[http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach\\_b\\_623119.html](http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach_b_623119.html)>

<sup>91</sup> “Estes tem a possibilidade de hierarquizar os problemas sociais, de dramatizá-los repentinamente, e de criar pânico moral sobre determinado tipo de conduta de uma maneira surpreendentemente sistemática... Assim se demonize o problema ocultando a verdadeira essência.” del OLMO, Rosa. Op. cit. 1, p. 23.

<sup>92</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 26, nota 3.

quase catastrofista – fomentando a ‘sensação de insegurança’:

“(...) animado por imagens marciais e difundido até a exaustão pelas mídias comerciais, pelos grandes partidos políticos e pelos profissionais da manutenção da ordem – policiais, magistrados, juristas, especialistas e vendedores de aconselhamento e serviços em “segurança urbana” (que competem entre si na recomendação de remédios tão drásticos quanto simplistas); este discurso, tecido por amálgamas, aproximações e exageros, é ampliado e ratificado pelas produções pré-fabricadas de certa sociologia de banca de jornal, que mistura, sem nenhum pudor, e de acordo com as exigências do novo sendo comum político, brigas de pátio de escola, pichações nos corredores e motins nos grandes conjuntos habitacionais abandonados”<sup>93</sup>.

Consensos movidos por perigosismos ganham grande adesão e aprovação de autoridades e populações dos países da região, aumentando o foco na segurança por meio de discursos que desacreditam movimentos e instituições e apresentam medidas autoritárias como a forma mais pragmática e eficaz para lidar com questões de fundo social, desviando a atenção de problemas locais mais importantes.<sup>94</sup> Medo e insegurança passam a ocupar lugar de destaque nas preocupações das pessoas, guiando a construção de políticas de segurança que cada vez mais se valem do poder autoritário e repressivo do Estado para fazer frente a estas supostas ameaças.<sup>95</sup>

Neste contexto, como ressalta Wacquant, se destacam os “vendedores de aconselhamento e serviços em segurança”, autointitulados “especialistas em segurança”. Estes profissionais, partidários do pensamento único sobre segurança, são contratados para preparar relatórios de investigação social, para realizar diagnósticos e para apresentar soluções que legitimam a adaptação das políticas e dos métodos norte americanos.<sup>96</sup>

A proliferação de “especialistas em segurança” também uma característica da era da segurança cidadã que conta com muitos representantes desta nova profissão - valorizada no mercado, nos governos e na mídia - em que os estudiosos se

<sup>93</sup> *Ibid*, p. 26.

<sup>94</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 171, nota 88.

<sup>95</sup> O pensamento único sobre segurança também encontra eco no pensamento de esquerda. No chamado realismo de esquerda, que tem como importantes representantes John Lea e Jock Young o marco da legitimação do poder punitivo permanece. Defende-se um novo paradigma para a política criminal, voltado para atender os interesses de trabalhadores, onde o mote é a punição dos poderosos e dos delitos intraclasse. A preocupação de dar uma resposta pragmática e oferecer um plano sobre o que fazer de forma imediata compele também o pensamento de esquerda a apostar em um modelo de segurança que busca resolver os conflitos sociais através de aparatos estatais jurídico-punitivos.

<sup>96</sup> WACQUANT, Loic. As duas faces do gueto. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 103 APUD BATISTA, Vera Malaguti. Depois do grande encarceramento. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira

<sup>96</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Depois do grande encarceramento. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 31.

dedicam a analisar e desenvolver planos de ação para a segurança, esvaziando o sentido plural das questões criminais e ratificando uma visão estanque e segmentada do tema.

Tanto os “especialistas em segurança” quanto os alardes perigosistas estão presentes no “novo discurso sobre segurança cidadã”. Ilustrando isto, está o relógio que contabiliza em tempo real a quantidade de homicídios na região na página internet da OEA, que também conta com um cenário colorido que mostra diversas pessoas em uma feira, das quais saem balões de pensamento que revelam frases como: “Me roubaram a carteira! E agora como voltarei para casa?”, “Espero que o meu carro ainda esteja estacionado onde o deixei”, “Meus amigos vão comprar cocaína. Eu não quero, mas se digo isso nunca mais vão me convidar para sair!” ou “Não podemos sair de férias, é a quarta vez que roubam nossa casa!”. Estes exemplos, colhidos na página inicial do departamento de segurança pública da OEA, são a melhor representação do que Rosa del Olmo chamou de “bem propagandeada inflação delitiva”<sup>97</sup>, muito presente nos dias de hoje. Para Garland:

As propagandas onipresentes sobre segurança, que nos dizem que “um carro é roubado a cada minuto” ou que “um cartão de crédito é perdido ou roubado a cada segundo” expressam esta experiência [do crime como um fato primordial da vida moderna], em que pese o fato de o crime possuir distribuição social bastante desigual, e dos riscos de vitimização estarem desproporcionalmente concentrados nos distritos urbanos mais pobres.<sup>98</sup>

Com estes exemplos, fica clara a banalização do perigosismo - e o trabalho eficiente dos guardiões do consenso Outro elemento fortemente usado no discurso perigosista é o conceito de “crime organizado” como uma figura abstrata que representa um mal maior a ser combatido. Zaffaroni, contudo, desconstrói este conceito, tornando-o menos interessante para a “ficção científica”.

Em criminologia ninguém duvida da existência de máfias, mas sim do que se pode chamar legitimamente de o paradigma mafioso do crime organizado, ou seja: a) da afirmação de que essas organizações têm uma estrutura tão sofisticada, centralizada, hierarquizada, nacional, etc., quer dizer tão fortemente conspiratória, que seja compatível compará-las à bolchevique ou à nacional socialista; b) que respondam à fenômenos externos à sociedade norte-americana e, fundamentalmente, a determinantes culturais ou biológicas de grupos imigrados; c)

<sup>97</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op.cit.,p. 124, nota 88.

<sup>98</sup> GARLAND, David. Op. cit., p. 245, nota 82.

que se possa transferir o modelo máfia com essas características a toda criminalidade vinculada ao mercado ilegal de bens e serviços.<sup>99</sup>

Ainda na linha da inflação punitiva promovida pela OEA em seus documentos destaca-se a quantidade de pesquisas e documentos que buscam contabilizar e medir incidências criminais e a sensação de insegurança através de dados; revelando um exponencial crescimento do amedrontamento, que não acompanha necessariamente um aumento da criminalidade.

No próprio documento do Observatório de Segurança Cidadã da OEA, analisado neste trabalho, o que se observa é que algumas das condutas violentas/delitivas aumentaram e outras reduziram - em um movimento sem constatações extraordinárias; cujas revelações mais interessantes estão na explosão carcerária na região e o medo da vitimação.

Garland destaca que a medição do medo é uma característica típica dos sistemas de controle do crime e que o amedrontamento da população tem importante reflexo no tipo e no conteúdo das políticas criminais, que visam atender aos anseios da população que se diz cansada de viver com medo e que exige que o Estado se coloque em posição de defendê-las, cidadãos, contra a ameaça de estereótipos de delinquentes.<sup>100</sup>

Logo, resta claro que o pânico social<sup>101</sup> e a sensação de insegurança social fazem parte da estratégia de abordagem do tema. A manipulação dos medos da população diante de delito (temido como a encarnação da maldade) fomenta o populismo punitivo que, por sua vez, fortalece os discursos de ‘guerra ao delito’, em especial quando estes são pretensamente legitimados por um “combate à delinquência em nome dos direitos humanos”, como ensina Rosa del Olmo.

As preocupações com ameaças e delitos são, portanto, uma importante característica do modelo de gestão criminal – em detrimento inclusive de debates sobre os problemas sociais. Penas altas, “fé na purificação pelo castigo”<sup>102</sup>, proteção

<sup>99</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. “Crime organizado”: uma categorização frustrada. In: Discursos Sediciosos: crime, direito, sociedade. Instituto Carioca de Criminologia. Ano I, n. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996, p. 50 e 51.

<sup>100</sup> GARLAND, David. Op. cit., p. 54, nota 82.

<sup>101</sup> PAVARINI, Massimo. O encarceramento de massa. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 309.

<sup>102</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 31, nota 97.

das vítimas e punição dos selecionados são algumas das principais reivindicações que decorrem do populismo punitivo e estão presentes no modelo de segurança cidadã.<sup>103</sup>

Uma segunda característica do modelo “antigo” de gestão criminal indicado por Wacquant é a preocupação com a “figura do cidadão exemplar”. Toda a orientação de combate à criminalidade e eficácia das políticas de segurança se volta à proteção do cidadão. Esta valorização das vítimas cidadãos exemplares por um lado, tem como efeito diametralmente oposto a consolidação da figura do delinquente e como efeito prático representa a “estigmatização de jovens, desempregados, sem-teto, mendigos, toxicômanos, prostitutas, imigrantes, etc., como progenitores de ‘violências urbanas’ que reiteram o caos coletivo”.<sup>104</sup> Assim como o fomento da insegurança social e o populismo punitivo, a valorização do cidadão exemplar, elevado à condição de vítima também é uma permanência notável no discurso de segurança, que se repete no modelo de segurança cidadã, que traz no próprio nome este recorte que se pretende dar à segurança, com foco na proteção do “cidadão”.

As últimas duas características indicadas por Wacquant são: a ideia de fim na “complacência” com o crime e a necessidade de oferecer respostas à delinquência criminal, desaguando numa proliferação de leis e inovações burocráticas e dispositivos tecnológicos de vigilância.<sup>105</sup>

Estas características também encontram respaldo em diversos pontos do discurso da OEA, notadamente na aposta no modelo de punição como resposta ao cometimento de crimes e na concepção de que é preciso ser intolerante com afetações aos direitos das vítimas já que estas podem representar violações aos direitos humanos, valendo-se para isso de estratégias punitivas e preventivas – amplamente amparadas em sistemas de monitoramento e vigilância.

Para além dos traços destacados por Wacquant, mencionamos outras características do modelo de segurança “antigo” que encontram correspondência no modelo “novo”: a centralidade na dualidade delinquente-vítima e o foco nas violências urbanas.

---

<sup>103</sup> MARTINÉZ, Mauricio. Populismo punitivo, maioria e vítimas. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 313.

<sup>104</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 27, nota 3.

<sup>105</sup> *Ibid*, p. 26.

O foco no delinquente mantém a permanente dualidade e a ideia de uma ameaça aos direitos das vítimas. Estas figuras antissociais são valiosas para o “uso político do discurso de perigo” e de grande serventia na composição do discurso de segurança.

A figura do delinquente não se forma aleatoriamente. É fruto de uma opção que se faz por determinado inventário de crimes e não por outro. Quase sempre o foco está exclusivamente os crimes de rua, em detrimento dos crimes cometidos, por exemplo, no âmbito das empresas, políticos ou indivíduos das classes mais altas, relacionadas a desvio de verba pública e crimes da ordem tributária e financeira e outros. Esta lógica está refletida no documento analisado da OEA, quando menciona:

*El presente informe hace referencia al fenómeno de la delincuencia urbana y la respuesta que al mismo da el Estado. Esto no implica minimizar o invisibilizar otros problemas de violencia que ocurren en las zonas rurales de la región, así como tampoco los delitos económicos llamados de “cuello blanco”, cuyo impacto es de especial relevancia en la mayoría de los países.”<sup>106</sup>*

A ideia não é lançar luz sobre estes outros crimes, mas revelar que existe uma permanência no sentido de invocar o delinquente de rua como um “inimigo mais adequado” para compor o discurso de segurança, em detrimento de autores de crimes de naturezas distintas – oriundos de camadas sociais mais altas<sup>107</sup> –, que ocupam outros papéis no todo do discurso sobre segurança.<sup>108</sup> Arrematando esta análise:

O cenário de insegurança produzido nas últimas décadas permite que se instaure uma espécie de governo da insegurança social, que [por sua vez] tem sido historicamente associada à violência urbana e esta à pobreza, sendo que tanto a violência urbana quanto a pobreza não param de aumentar, contribuindo significativamente para que o quadro de insegurança possibilite a implantação de políticas genocidas de controle social.<sup>109</sup>

As características destacadas como comuns ao modelo punitivo desenvolvido pelos Estados Unidos na forma de gestão criminal e também observadas no modelo

<sup>106</sup> OEA. La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. (OEA documentos oficiais, 2008) . ISBN 978-0-8270-5227-7. Disponível em < <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> >

<sup>107</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 31, nota 4.

<sup>108</sup> Neste sentido, Pavarini ensina que para cada colarinho-branco algemado no espetáculo das políticas, milhares de jovens pobres são jogados nas horrendas prisões brasileiras. Todos recebem o rótulo de delinquente e antissociais, mas o papel de cada um na composição do discurso de segurança como um todo é distinto. PAVARINI, Massimo. Op. cit., p. 309, nota 102.

<sup>109</sup> RODRIGUES, Rafael Coelho. O estado penal e a sociedade de controle: O Programa Delegacia Legal como dispositivo de análise. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 138.

de segurança cidadã são permanências na orientação ideológica do discurso e nos limites dados pelo poder punitivo materializado nos instrumentos jurídico-penais. O novo modelo de segurança cidadã não representa a substituição do velho modelo (como ocorreu quando se desmontaram as forcas e construíram-se as penitenciárias em seu lugar) e nem poderia, já que “(...) a arquitetura institucional da modernidade penal permanece firme em seu lugar, como também o aparato estatal da justiça criminal. Foram sua distribuição, seu funcionamento estratégico e sua significação social que se transformaram.”<sup>110</sup>

### **1.6 Um novo foco para os direitos humanos e a as rupturas nas estratégias de apresentação do discurso**

Tendo constatado, em um primeiro momento que o modelo de segurança cidadã apresenta muitas permanência *vis a vis* o modelo anterior, passa-se agora a explorar as rupturas entre ambos modelos.

Desde já, é possível adiantar que a principal ruptura está no plano discursivo. (“tom do discurso”) e não, como visto anteriormente, não passa pela redefinição dos conceitos e categorias fundamentais. A principal mudança entre o modelo “não-cidadão” e o modelo “cidadão” parece ser a força e os significado distintos de alguns conceitos-chave, que passam a ser utilizados de forma a obter maior adesão da população e legitimidade na atuação das forças policiais e judiciais. Reduzindo assim, o espaço para críticas e ampliando a legitimidade da atuação, já que a fundamentação das ações na proteção de direitos humanos a tornam mais amistosas e justificáveis para a população em geral.<sup>111</sup>

Portanto, uma importante característica no discurso da segurança cidadã é a revalorização da ideia de proteção dos direitos humanos. Medos e ameaças seguem orientando as políticas neste campo, mas ao invés de se apresentar a ação estatal como uma atuação no combate ao crime – utilizando-se muitas vezes de meios pouco heterodoxos de proteção de direitos humanos para tanto – sugere-se uma atuação estatal contida, porém suficiente e necessária contra ações de

<sup>110</sup> GARLAND, David. Op. cit., pp. 366 e 367, nota 82.

<sup>111</sup> *Ibid*, p. 375.

delinquentes, individualizados e individualizáveis, em nome da proteção dos direitos humanos das vítimas, cidadãos de bem.

Dá-se um sutil, porém importante deslocamento do foco principal de proteção conferida por direitos humanos. No primeiro modelo os direitos humanos atuavam como um limite do Estado na sua atuação de combate ao crime (proibição da prática de tortura, garantias judiciais do acusado, etc.) e, neste sentido, direitos humanos frequentemente eram associados a “coisa de bandido” pela mídia e pela população indignada com os “favorecimentos e mordomias”, assegurados aos delinquentes. A garantia dos direitos humanos dos selecionados pelo sistema penal frente ao (sempre maior) poder punitivo estatal seriam quase uma afronta às vítimas que se guiavam pela lógica: “eu tenho meu direito violado por este bandido e a ele é garantida a proteção dos direitos humanos!”

Diante desta situação, no segundo modelo, o da segurança cidadã, operou-se uma manipulação sagaz da expressão “direitos humanos”. Estes, não mais representam um empecilho, um algo indesejável e incompreensível do ponto de vista da mídia e da população. Isto porque os direitos humanos não são mais “coisa de bandido”, mas são “coisa de vítima”. Ao invés de estarem posicionados nas políticas de segurança como os limites de proteção dos delinquentes contra a ação repressiva do Estado, os direitos humanos agora são expressamente anunciados como a própria justificativa para a atuação do Estado para agir contra desviantes que cometem crimes, impedindo que as vítimas (papel com o qual se identifica grande parte da população) tenham seus direitos humanos violados.

A ação do Estado contra o crime passa a ser justificada precisamente pela proteção dos direitos humanos, afinal, de acordo com o conceito de segurança cidadã apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a segurança é o pré-requisito essencial para que se possa gozar dos direitos humanos mais fundamentais.

O novo discurso funde segurança e direitos humanos tornando-os interdependentes do ponto de vista dos cidadãos e não mais dos delinquentes. Assim, slogans típicos das campanhas de vitimização como “*as garantias são para*



*delinquentes, ninguém se ocupa dos direitos humanos das vítimas* ”<sup>112</sup> não mais fazem sentido no atual modelo de segurança e são uma das principais viradas discursivas deste modelo de segurança cidadã.

As garantias provenientes dos direitos humanos são destinadas às vítimas: a segurança é o pressuposto do seu direito de gozar integralmente de seus direitos humanos. As poucas garantias *old fashion* dos delinquentes são relativizadas em nome do objetivo mais amplo da segurança cidadã: *“prevenir y responder a la delincuencia y la violencia (...) en especial con respeto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana (...) atendiendo particularmente a los derechos de las víctimas(...).”*<sup>113</sup>

Trata-se de simples, porém poderoso remanejamento do discurso de segurança, encorpado nos EUA – a partir das mesmas bases do discurso anterior - e ecoado na América Latina através da incorporação pela OEA e subsequente internalização nas políticas e legislações nacionais dos países-membros.

O trecho abaixo, com a definição do “novo conceito de segurança” , retirado da Declaração sobre Segurança nas Américas da OEA é bastante ilustrativo do argumento que ora se constrói:

*Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye **las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas**, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social **y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos**, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.* (grifou-se)

Assim, novas ameaças se somam às antigas para justificar as atuações repressivas jurídico-penais do Estado, tendo como base a proteção dos direitos humanos. Mantendo os mesmos fundamentos e os mesmos institutos limitados à legitimação e aplicação da pena, a proteção dos direitos humanos é trazida para o centro da nova estratégia da política de segurança, enfatizando a ideia de que a segurança é um conceito compreendido de forma estanque e um pré-requisito para o gozo dos demais direitos, atrelando, assim, de forma intrínseca segurança e direitos humanos.

<sup>112</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Delinquência urbana e vitimização das vítimas. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p.49.

<sup>113</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

Anitua ensina que a manipulação discursiva é uma estratégia antiga neste campo jurídico-penal e de legitimação do sistema punitivo uma vez que

no que concerne à pena, com efeito, muitas velhas ideias [são] tiradas do baú (...) O curioso é que elas [são] apresentadas muitas vezes como novidades, quando o que muda é, quando muito, a disciplina à qual dizia pertencer o especialista [que as indica, atendendo sempre ao mesmo feito deste o início]: castigar e excluir.<sup>114</sup> Estas novas formas de apresentar modelos antigos visam driblar ou amenizar críticas ao pretense modelo ressocializador como se ganhassem novo folego ou função.

Tratando especificamente da relevância e impacto dos discursos políticos, Zaffaroni ressalta que “teoricamente é possível distinguir a resposta política ao fato (medidas preventivas e repressivas) da resposta política à projeção do fato (discurso político da segurança)”<sup>115</sup>. Esta distinção que o autor sublinha é justamente o abismo que pode existir entre ações que respondem à realidade e ações que respondem à uma realidade anunciada.

A resposta política é projetada com base em fatos anunciados pela mídia e pelos governos como fatos sobre segurança. Esta resposta, fundamentalmente visa atender à opinião pública – que clama por justiça! - muito mais do que sofisticar as formas de se lidar com determinado fato.

Assim, são mantidas incontestadas as estruturas de poder e punição e justificadas as possibilidades de alcance deste “novo” modelo, baseado no que Zaffaroni chamou de *autoritarismo cool*, embrulhado em arranjos discursivos e institucionais que operam para reunir a sanção penal e direitos humanos na forma de supervisão do bem-estar dos cidadãos<sup>116</sup>. Este *autoritarismo cool* confere aos governos maior manejo no discurso penal – buscando renová-lo mesmo diante de seu evidente fracasso.<sup>117</sup>, conferindo-lhe credibilidade política e governamental e alimentando o populismo punitivo e pela mesma reverência ao senso comum criminológico que se ajoelha diante do “altar do dogma da pena”.<sup>118</sup>

Em síntese, com práticas que se revelam bastante fundamentadas nas mesmas bases dos modelos de segurança que vinham sendo adotados (portanto, orientados pelos instrumentos penais repressivos do Estado) e com poucas propostas realmente inovadoras, constrói-se um novo discurso que, realoca os direitos humanos de limites à atuação do Estado – garantindo os direitos humanos

<sup>114</sup> ANITUA, Gabriel. Ignacio. Op. cit., p.791, nota 2.

<sup>115</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 41, nota 113.

<sup>116</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 20, nota 3.

<sup>117</sup> MARTINÉZ, Mauricio. Op. cit., p. 325, nota104.

<sup>118</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 31, nota 97.

dos selecionados penalmente - para a proteção dos direitos humanos das vítimas – justificando intervenções estatais em nome de dita proteção, restrita aos “cidadãos de bem”.

Se no antigo modelo de segurança os direitos humanos dos selecionados pelo direito penal já não tinham eficácia plena, mas sim a mera representação simbólica de representarem o limite de atuação do Estado contra eles, no novo modelo de segurança cidadã os direitos humanos dos selecionados penalmente encontram-se ainda mais desprotegidos com o deslocamento discursivo do foco de proteção dos direitos humanos para as vítimas.

Assim, na segurança cidadã os selecionados penalmente representa ainda um decréscimo para aqueles setores vulneráveis que Nilo Batista disse representarem o exercício da “cidadania negativa”, pois estes setores, só conhecem a cidadania pelo avesso e tinham como grande aliada justamente a restrição do exercício estatal nas formas de intervenção coercitivas.<sup>119</sup> Dito isso, concluímos que para qualquer reflexão acerca das questões de segurança será preciso sacar os direitos humanos do âmbito da propaganda e trazê-lo para a realidade não só das vítimas, mas também dos selecionados e potenciais selecionados.<sup>120</sup>

\*\*\*

---

<sup>119</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p.57, nota 4.

<sup>120</sup> MARTINEZ, Mauricio. Op. cit., p. 327, nota 104.

## 2. O MARCO TEÓRICO DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA

No capítulo anterior observou-se o caminho de construção da agenda da segurança na OEA até chegar ao mais recente formato de segurança cidadã, bem como rupturas e permanências deste modelo de segurança em relação ao anterior. O modelo de segurança cidadã exposto nos documentos da OEA é uma realidade em muitos países da América Latina e um consenso entre “especialistas” no sentido de representar um novo passo na construção de uma agenda sobre segurança mais adequada, por ser centrada na proteção de direitos humanos.

Os benefícios deste novo modelo de segurança são entendidos como um *a priori*. A ideia inequívoca que se tem é que o novo modelo é melhor do que o anterior e representaria um avanço na agenda de segurança. Diante desta voz uníssona e do aparente consenso que se verifica no âmbito internacional e nacional entre “especialistas” e legisladores, o objetivo deste capítulo é contribuir com a discussão aportando outros elementos que possam enriquecer as reflexões teóricas, a partir de perspectivas da criminologia crítica, pensando fora dos limites impostos pela criminologia que tem balizado a construção do discurso sobre segurança.

Considera-se importante colocar em pauta outras questões e perspectivas tradicionalmente fundamentais para um discurso que pretenda unir criminologia e direitos humanos. Desafios prioritários e bastante reais que não são priorizados na formação discursiva sobre segurança como as discriminações estruturais do sistema penal-punitivo e as realidades carcerárias das Américas. Por outro lado, termos centrais ao discurso da segurança cidadã como cidadania, prevenção, delito, etc., podem ser debatidos e questionados quanto aos seus conteúdos e impactos. Assim, o objetivo principal da inclusão de outros elementos nesta análise é sublinhar a possibilidade de novas perspectivas diante da realidade aparentemente imutável, visando reflexões mais efetivas rumo a uma compatibilização entre o posicionamento estatal frente a questões criminais e a garantia dos direitos humanos da população de forma ampla e universal.

Questões como quem são os destinatários das políticas de segurança, quais são os diferentes papéis constituídos para eles e como se dá a atuação estatal frente a estes atores não podem ser descartadas nesta análise, em especial em uma

região altamente estratificada social e economicamente. Afinal, no mantra típico da segurança cidadã, quando se fala em reparação da vítima, prevenção de novos delitos e punição dos culpados, é certo que cada uma destas previsões implica em ações e consequências distribuídas de forma diferente na sociedade. Se por um lado reparação e prevenção podem representar a não-violação à integridade física de uns, por outro lado, as mesmas reparação e prevenção irão significar a autorização para a aplicação dos instrumentos jurídico-penais.

A importante colaboração do viés crítico da criminologia para a proteção de direitos humanos é evidenciada pelo fato de ser a criminologia crítica uma ciência do direito penal que incorpora, em sua gênese, valores humanistas. Uma alternativa diferente à velha criminologia positivista cujas ações incidem de forma desproporcional sobre os direitos humanos da população. Isto se dá pois a criminologia crítica se esforça “para revelar a face oculta da questão criminal”<sup>121</sup>, lançando luz a evidências não reveladas nos discursos criminológicos e nas práticas penais legitimadas por ele.

Esta análise crítica não se dá dentro dos marcos e limites já estabelecidos pela “lei e ordem”. A superação deste modelo depende da criação de um novo sistema democrático cujo mote seria a deslegitimação do atual sistema penal em nome de uma efetiva democracia de controle social. Para isso, Baratta propôs a integração de ciências sociais, política, direito e outras, dando um passo em direção a um direito penal que se baseasse efetivamente nos direitos humanos, sendo os direitos humanos compreendidos não apenas como a limitação do poder de intervenção do Estado, mas como a própria negação da punição.

Neste sentido, para esta escola criminológica, a imbricação entre direitos humanos e a questão criminal deve atender a dois pressupostos básicos: (i) estabelecimento de limites à intervenção penal e (ii) fundamentação de propostas de descriminalização e novas formas de lidar com conflitos e problemas sociais, que não através das formas oferecidas pelo sistema penal vigente.<sup>122</sup>

A perspectiva criminológica teria um desafio que seria satisfazer os direitos humanos sem apelar à cultura penal, superando as estruturas jurídico-penais e o refúgio no contraditório argumento da “impotência-onipotência” que outorga ao

---

<sup>121</sup> BATISTA, Nilo. Introdução in: del OLMO, Rosa. Op. cit., p. 11, nota 1.

<sup>122</sup> ANITUA, Gabriel. Op. cit., p.728, nota 2.

discurso jurídico-penal um mero valor instrumental”<sup>123</sup>. Para Zaffaroni, a ausência de uma crítica estrutural ao sistema penal mantida pelos guardiões do consenso que deslegitimam qualquer proposta que possa vir fora dos limites do poder punitivo, já representa um indicativo negativo de uma real intenção de conferir eficácia abrangente aos direitos humanos. Isto porque

A seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais”<sup>124</sup>.

Ainda reforçando esta imbricação entre segurança (entendida aqui de forma mais abrangente como questões criminais) e direitos humanos, passaremos a estudar o marco teórico da criminologia crítica, que ao questionar os limites jurídicos impostos a seu objeto de estudo, e ao focar as funções reais – e não as aparentes – dos instrumentos jurídico-penais na sociedade se orienta abertamente para a análise das instituições e de todo o controle social, formal e informal.<sup>125</sup>

Assim, a proposta de um modelo de segurança efetivamente novo passa por revisitar as diretrizes mais estruturantes de uma política de segurança e isso, por sua vez, passa por opções teóricas e metodológicas no estudo das questões criminais, que se orientam por diferentes visões de mundo.

Se por um lado a criminologia tradicional é “*a organização sistemática de conhecimentos e técnicas, originais ou provenientes de ciências ou disciplinas diferentes, orientadas para o fortalecimento do controle social e para a manutenção, por essa via, do sistema ao qual serve*”, a criminologia com viés crítico seria a “*teoria crítica do controle social, isto é, a negação e superação da criminologia como controle social*”<sup>126</sup>.

Por outro, a criminologia crítica pressupõe o crime e o sistema penal como realidades constituídas e não dadas. A criminologia crítica é moldada pela desconstrução das definições legais e sociais até então aceitas e adotadas sem

<sup>123</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O inimigo no direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 2ª edição, p. 30.

<sup>124</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>125</sup> de CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 119, nota 88.

<sup>126</sup> *Ibid*, pp. 53, 55 e 58.

questionamentos<sup>127</sup>, sendo deslegitimante do próprio sistema penal e baseada no questionamento de conceitos fundamentais e caros do discurso da velha criminologia. A começar pela descrença em uma lógica causal-explicativa., sugerindo a incorporação de outros elementos na análise, novos ângulos, sujeitos e perspectivas.

Superando a lógica de repressão e o controle social<sup>128</sup> que orienta a escola criminológica clássica, a orientação criminológica crítica entende que o controle social, que legitima o sistema penal, tem como função principal a “manutenção e reprodução da ordem econômica”, e, por isso tem imensa participação na contenção das massas pobres dentro do sistema penal.<sup>129</sup> Assim, na esteira do raciocínio crítico, a criminalização é o ato de tipificar uma conduta, atribuindo-lhe caráter jurídico e punição ante seu descumprimento, e é parte deste processo seletivo exercido por meio do controle social<sup>130</sup>. Ensinando sobre o conceito de criminalização em uma perspectiva crítica, Lola Aniyar de Castro destaca:

(...) a criminalização começa pelas formulações legais, o que se faz basicamente segundo o pertencimento de classe. O chamado princípio da legalidade ou de reserva fará a distribuição dos ilegalismos, colocando uns em leis penais e outros em leis administrativas, civis ou mercantis, basicamente orientado no sentido da proteção da ordem burguesa inaugurada pela revolução francesa (...) Através desses conceitos, que têm como pressuposto básico a inquestionabilidade dos valores representados no código ou, ao menos, a presunção de um consenso em torno deles, os indivíduos de conduta dissonante (delinquentes) serão forçados a aceitar de novo os valores rejeitados. Forçados no seu nível mais íntimo – e portanto mais refinadamente violento -, o do convencimento, o da aceitação profunda do sistema.<sup>131</sup>

Assim, a partir destes novos horizontes e bases teóricas, ressalta-se a contribuição que pode advir de uma análise da realidade de segurança apresentada pela OEA, a partir dos conceitos e categorias fundamentais desta escola, que oferece novas perspectivas criminológicas.

<sup>127</sup> *Ibid*, p. 41.

<sup>128</sup> Lola Aniyar de Castro define controle social como sendo “o conjunto de sistemas normativos (religião, ética, costumes, usos, terapêutica e direito – este último entendido em todos os seus ramos, na medida em que exercem esse controle reprodutor, mas especialmente no campo penal; em seus conteúdos como em seus não-conteúdos) cujos portadores, através de processos seletivos (estereótipo e criminalização) e estratégias de socialização (primária e secundária ou substitutiva), estabelecem uma rede de contenções que garantem a fidelidade (ou no fracasso dela, a submissão) das massas aos valores do sistema de dominação; o que, por motivos inerentes aos potenciais tipos de conduta dissonante, se faz sobre destinatários sociais diferentemente controlados segundo a classes a que pertencem”. de CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 55, nota 88.

<sup>129</sup> *Ibid*, p. 43.

<sup>130</sup> *Ibid*, p. 43.

<sup>131</sup> *Ibid*, p. 48.

## 2.1. O pensamento crítico em relação à questão criminal

Nos Estados Unidos sacudidos pelas guerras dos anos 50 e 60, com amplas reações à Guerra do Vietnã e uma política externa e interna bélica, grupos de jovens e minorias políticas iniciam protestos contrários à política posta, em prol da proteção de direitos civis dos grupos minoritários, revelando injustiças e violações aos direitos humanos, produzidas em nome de um discurso estatal hegemônico voltado ao consumismo e à proteção de complexos industriais.<sup>132</sup>

A atuação estatal justificada pela suposta busca pelo bem-estar e proteção dos direitos da nação passa a ser questionada quando se observa que os delitos comuns cometidos no dia-a-dia da população e punidos fortemente eram menos violentos e antissociais do que as atividades de agentes estatais, produzidas em nome da suposta política de bem-estar comum.<sup>133</sup>

Como reação a este quadro, novos movimentos da criminologia passam a se colocar do lado dos criminalizados e questionar quais são os bens efetivamente protegidos por meio da ação repressora do Estado, sopesando em que medida as ações criminalizadas geram mais prejuízo do que outras ações concretas banalizadas e aceitas como ações discriminatórias contra grupos da população, não-garantia à direitos como alimentação e moradia, etc.<sup>134</sup> Neste período emergem uma série de ideias críticas reivindicando uma nova criminologia, centrada em um campo de luta mais amplo, no qual novos elementos de análise devem ser inseridos e considerados.

Anitua ensina que o início dos movimentos críticos e de defesa de direitos frente ao poder punitivo se deu como uma reação à criminologia positivista que, em suas previsões, permitia ações concretas que acabavam desrespeitando os direitos humanos mais elementares. Este movimento tem origem após a Segunda Guerra Mundial, quando da promulgação dos Pactos de Direitos Humanos da ONU sobre Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, portanto em um momento em que o paradigma de proteção de direitos humanos tinha grande

---

<sup>132</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 571, nota 2.

<sup>133</sup> *Ibid*, pp. 570 e 571.

<sup>134</sup> *Ibid*, p. 662.



importância. Reconhecia-se os riscos da utilização de termos como “periculosidade do delinquente” ante políticas penais autoritárias. Iniciava-se, assim, uma nova orientação na formação de políticas criminais, baseadas na “humanidade e solidariedade social, tanto com a vítima quanto com o autor do delito”.<sup>135</sup>

Com base neste contexto de conflito e questionamentos, surge a escola da criminologia crítica, que compunha um abrangente escopo de teorias que refletiam a insatisfação diante do positivismo criminológico e de uma pretensa neutralidade do criminólogo diante de normas políticas e econômicas que tratavam do desvio. Esta nova criminologia, incorpora nas discussões acadêmicas e científicas, críticas produzidas no campo político, mas também elementos da fenomenologia, do interacionismo, rotulacionismo, do marxismo, da psiquiatria, *foucaultianos*, psicologia, etc.<sup>136</sup> A riqueza de elementos que compuseram esta nova perspectiva criminológica

[constituiu] o golpe deslegitimador mais forte recebido pelo exercício de poder do sistema penal, do qual o discurso jurídico-penal [somente poderia recuperar-se] fechando-se hermeticamente a qualquer dado de realidade, por menor que seja, isto é, estruturando-se como um delírio social”.<sup>137</sup>

Uma abordagem fenomenológica, por exemplo, valoriza o conhecimento sobre a realidade motivada pelo interacionismo simbólico<sup>138</sup> ao invés de uma pretensa objetividade na análise dos fatos. Ou seja, propõe-se uma análise da conduta em conjunto com outros fatores e não a partir de elementos carregados de fortes cargas de reprovação moral, que tradicionalmente orientam a compreensão das escolas da criminologia positivista ou de defesa social e analisam comportamentos individuais reprováveis<sup>139</sup>. Ao investigar a realidade a partir de uma “visão global da realidade social em que aqueles fatos se inscrevem”<sup>140</sup>, a nova criminologia acaba revelando injustiças e discriminações cometidos pelo sistema penal, imperceptíveis em uma visão estreita e asséptica que relaciona nexos causal e

<sup>135</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., pp. 539 e 540, nota 2.

<sup>136</sup> *Ibid*, p. 657.

<sup>137</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 61.

<sup>138</sup> “Afirmação de que cada um de nós se torna aquilo que os outros veem de nós e, de acordo com esta mecânica, a prisão cumpre uma função reprodutora: a pessoa rotulada como delinquente assume, finalmente, o papel que lhe é consignado, comportando-se de acordo com o mesmo”. *Ibid*, p. 60.

<sup>139</sup> BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 43.

<sup>140</sup> *Ibid*, p. 44.

culpabilidade e, com isso, cumpre um papel de denunciar abusos e funções subterrâneas exercidas por este sistema, deslegitimando assim sua própria existência.<sup>141</sup>. Para Anitua:

O objeto de estudo do criminólogo crítico inclui as instâncias de aplicação do sistema (...) sempre com uma carga crítica e colocando-se no lugar do mais fraco, com o intuito de eliminar essa fragilidade ou desigualdade. (...) Procuravam construir pontes com perspectivas psicanalíticas, antropológicas, políticas, etc.”<sup>142</sup>

Desta maneira, a chave do pensamento criminológico crítico é o pressuposto de impossibilidade da compreensão da realidade de forma una e homogênea, entendendo como fundamentais a inclusão de fatores socioeconômicos na equação da análise, bem como exceções e fatores estruturais e conjunturais essenciais para um efetivo reconhecimento de direitos humanos<sup>143</sup>. Existe, portanto, uma busca pela totalidade de fatores estruturais e conjunturais relevantes para a compreensão de uma realidade, contrapondo-se a análises desarticuladas que criam uma ideologia “por ocultamento”<sup>144</sup>, pautada por uma visão estreita e interessada. Assim, a própria deslegitimação do sistema de poder punitivo deriva de uma crítica que o acusa de ser mais voltado à “contenção de grupos sociais bem determinados do que à repressão do delito”<sup>145</sup>, isto é, a crítica revela uma ideologia por ocultamento que torna a justificativa oficial para a existência deste sistema absolutamente da aplicação fática do sistema.

Esta função de trazer à tona elementos de cunho social, econômico, político, é a representação desta virada crítica e evidencia a exata quebra de paradigma provocada pela criminologia crítica, ao penetrar a crosta das aparências<sup>146</sup> e equacionar na análise da questão criminal questões estruturais como a “seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias”<sup>147</sup>, mantidas ocultas sob a ótica

<sup>141</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 37, nota 138.

<sup>142</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 741, nota 2.

<sup>143</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 59, nota 88.

<sup>144</sup> *Ibid*, p. 59.

<sup>145</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 54, nota 4.

<sup>146</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 140, nota 88.

<sup>147</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 15, nota 138.

da Criminologia positivista, apenas preocupada em formar quadros para combater o crime, enquanto fenômeno isolado e indesejado.

Pelo exposto, Baratta e Lola Aniyar de Castro se complementam afirmando a intrínseca relação entre criminologia e direitos humanos, quando arrematam a questão afirmando que: “a luta pela contenção da violência estrutural é a mesma luta pela afirmação dos direitos humanos”,<sup>148</sup> pois o criminólogo deve ser muito mais um “um protetor de direitos humanos do que um defensor da ordem”.<sup>149</sup>

### 2.1.1. *A questão criminal nas nossas margens latino-americanas*

Considerando o recorte regional da OEA cujo foco é o hemisfério americano, passa-se a olhar mais detidamente para a formação da escola crítica nesta região, notadamente na América Latina.<sup>150</sup>

O pensamento criminológico se inaugura na região latino-americana com o movimento de importação das formulações desenvolvidas nos países centrais. As classes dominantes locais buscavam importar a “solução” dos problemas sociais e delitivos em modelos dos Estados Unidos e Europa, que por sua vez, tinham pleno interesse em difundir suas ideologias de controle, lei e ordem e intercambiar suas ideias.<sup>151</sup>

Por conta desta confluência de interesses, representantes dos países americanos, em especial aqueles com maior grau de inserção dentro da divisão internacional do trabalho e maior grau de desenvolvimento liberal-oligárquico (notadamente Argentina, Brasil, Chile e México), passaram a frequentar congressos sobre o tema na Europa, para aprender como lidar com problemas desta natureza<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> BARATTA, Alessandro. *Principios del derecho penal mínimo*. In.: Conferencia Internacional de Direito Penal: outubro de 1988. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 1991, p. 25.

<sup>149</sup> CASTRO, Lola Aniyar. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978 *apud* BATISTA, Vera Malaguti. *Op. cit.*, p. 52, nota 2.

<sup>150</sup> Podemos citar como ilustres representantes do pensamento criminológico crítico latino-americano os professores Raul Eugenio Zaffaroni, Juarez Tavares, Nilo Batista, Rosa del Olmo, Lola Aniyar de Castro, Juarez Cirino dos Santos, entre outros.

<sup>151</sup> del OLMO, Rosa. *A América Latina e sua criminologia*. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2004, p. 159.

<sup>152</sup> *Ibid*, p. 160.

Rapidamente as ideologias dos países centrais foram internalizadas nos países latino-americanos – ainda que com algumas deformações e artificialidades se comparadas ao modelo original – atendendo às necessidades das classes dominantes locais, com base em um extremo racionalismo que valorizava a ciência como uma das formas mais adaptadas para lidar com o “problema do delito”.<sup>153</sup> Este tipo de pensamento, como ensina Rosa del Olmo, ficou conhecido por “escolasticismo cientificista” e primava por ideias como as de Lombroso, Ferri e Garofalo. Em síntese:

O nobre produto importado vinha com a garantia do selo europeu e isso era suficiente. Mas empregávamos essa superestrutura jurídica e filosófica burguesa sem realizar na América Latina a revolução burguesa que a havia gerado na Europa. Era operada uma viagem transatlântica das leis e da filosofia sem se importarem ao mesmo tempo as relações sociais, os métodos de produção, nem a estrutura de classes. (...) A criminologia chega então à América Latina depois que suas classes dominantes e “ilustradas” haviam assumido os ditames da ideologia liberal e a filosofia positivista como a melhor via para alcançar a “ordem e o progresso”; mas sobretudo a “ordem”, que consideravam tão necessária, não somente pelos grandes períodos de anarquia, caudilhismo e guerras civis que caracterizaram a história do século XIX latino-americano, mas também para o processo de implantação do capitalismo como modo de produção dominante na área.<sup>154</sup>

Neste contexto surgiram as primeiras iniciativas no sentido de forjar um marco jurídico-político para abrigar as previsões de controle social para os países latino-americanos: garantir lei e ordem para se incorporar ao modelo econômico internacional. Com esta motivação os países latino-americanos passaram a importar modelos penitenciários, modelos de códigos penais, antropologia criminal, estudos científicos, etc.

Em reação a este contexto inicial de desenvolvimento da criminologia latino-americana, é inaugurada a criminologia crítica latino-americana principalmente na Venezuela, com Lola Aniyar de Castro e Rosa del Olmo, aliando forte carga política às análises das visões mais tradicionais e predominantes no campo da criminologia. Este novo pensamento de viés crítico destaca como estas teorias importadas influenciaram pensadores locais, que passaram a distorcer a realidade e valer-se de elementos inadaptados para uma compreensão da realidade local.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> del OLMO, Rosa. Op. cit., p. 161, nota 152.

<sup>154</sup> *Ibid*, pp. 162 e 163.

<sup>155</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 676, nota 2.

Como pano de fundo político, neste momento de surgimento e fortalecimento da criminologia crítica na região, aconteciam os movimentos de libertação latino-americanas a partir dos anos 60 e 70 e deram o tom desta crítica que acabou se espalhando em diversos movimentos de crítica e resistência, buscando a “libertação da dependência norte-americana, ao mesmo tempo da dominação oligárquica, assim como a imposição de reformas para eliminar o subdesenvolvimento e distribuição justa das riquezas locais”<sup>156</sup>, iniciando a movimentação política e questionadora das estruturas postas, inclusive o positivismo criminológico.

Experiências como a ocorrida na Nicarágua com o final da ditadura dos Somoza e dos *mariners* norte-americanos, e no Chile, com o reformismo socialista democrático de Allende, demonstram a força da juventude revolucionária naquele momento e também o poder repressor dos “aparelhos burocráticos monopolizadores da violência e do pensamento criminológico e penal mais tradicional”<sup>157</sup>, apoiados pelos Estados Unidos e pelas oligarquias conservadoras, que conseguiriam manter e perpetuar um modelo econômico com reflexos nas diversas áreas de atuação estatal, em especial na sua atuação repressiva através do sistema de justiça penal.

Como destaca Zaffaroni, o posicionamento criminológico crítico possui especial relevância na realidade latino-americana, onde o discurso jurídico-penal se mostra ainda mais carente de legitimidade<sup>158</sup>. Diante da exclusão social agravada, o discurso ganha ainda mais força e a América Latina acaba gerando uma importante escola no âmbito da criminologia crítica, buscando fazer frente às violências estruturais mantidas na região pela importação dos modelos dos países centrais e revelando de forma ainda mais evidente a inadequação dos discurso jurídico-penal aplicados à nossa realidade:

Se nos países centrais, o discurso jurídico-penal pôde sustentar-se por certo tempo sem maiores variantes, ignorando a crítica criminológica ou sociológica, para o penalismo latino-americano essa situação revelou-se particularmente insustentável, em razão da gravidade dos resultados práticos da violentíssima operacionalidade dos sistemas penais.<sup>159</sup>

Recusando a importação perene do pensamento criminológico dos países centrais, o movimento criminológico crítico propunha uma efetiva ruptura com este

<sup>156</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 674, nota 2.

<sup>157</sup> *Ibid*, p. 675.

<sup>158</sup> A legitimidade é conferida por sua racionalidade, que, por sua vez, pressupõe um discurso coerente e verdadeiro. ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 16, nota 138.

<sup>159</sup> *Ibid*. p. 35.

modelo e o desenvolvimento de um novo pensamento sociológico e político autenticamente latino-americanos.<sup>160</sup>

Naturalmente, o movimento da criminologia crítica não passou incólume a muitas críticas. Externamente, a forma mais comum e eficaz de tentar desqualificar esta corrente do pensamento é a “satanização da crítica deslegitimante do sistema penal como marxista”. Melhor compreendendo as linhas gerais que permeiam as críticas externas à criminologia crítica, Zaffaroni explica:

Na América Latina, o termo marxista [representa] tudo aquilo que constitui ou ameaça constituir um contrapoder para a verticalização militarizada de nossas sociedade periféricas (...) [ou seja], qualquer pensamento ou conduta que, tendo ou não relação com o discurso de Marx (...) é percebido como uma ameaça para seu poder pelos órgãos locais de controle social ou como disfuncionais para o exercício do poder periférico, pelas agencias do poder central.<sup>161</sup>

Internamente, a crítica “mais importante se baseia no argumento de que os criminólogos críticos não sabiam muito bem qual era seu ‘campo’ e pulavam de um para outro sem fazer, em resumo, nem boa política nem boa ciência”. Máximo Sozzo e Dario Melossi apresentaram, ainda, outro argumento, criticando os criminólogos justamente pelo apego a conceitos e categorias de estudo tipicamente europeias, revelando uma produção não tão autêntica quanto se esperava.<sup>162</sup>

## 2.2. O método dialético

Para além de representar uma nova vertente do pensamento criminológico, inovadora em seu objeto de estudo e questionadora da ordem posta, a criminologia crítica também se vale de método de análise próprio, inspirado no método dialético, a partir de elementos da teoria crítica da Escola de Frankfurt<sup>163</sup>.

Em consonância com a Ciência crítica, inaugurada por Marx, o método histórico-dialético busca revelar a “injustiça oculta através da aparência de um intercâmbio justo de equivalentes”, encontrando contradições entre “a essência do

<sup>160</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 677, nota 2.

<sup>161</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 36, nota 138.

<sup>162</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 686, nota 2.

<sup>163</sup> de CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 58, nota 88.

fenômeno e sua aparência” e exigindo uma “discussão racional de toda relação fática de poder”<sup>164</sup>.

A contribuição da criminologia crítica é, portanto, capaz de dotar o estudo da criminologia de novos conteúdos e demandas, além de aportar grande contribuição ao descartar a possibilidade de análise de fatos sociais divorciados de outros vetores do real como o contexto histórico em que se insere e as relações de produção existentes. Assim: “história, contradição, totalidade e dialética do real são os principais elementos metodológicos para descobrir a verdade e, portanto, para desmontar a ideologia que apresenta aos olhos do pesquisador uma aparência ocultadora da essência”.<sup>165</sup> Neste sentido, a inspiração no método histórico-dialético aplicado à criminologia permite que se produza uma análise crítica criminológica que conta com elementos para uma análise mais complexa da realidade, voltada para a denúncia materialista da injustiça social.

De forma sintética, Lola Aniyar de Castro resume os elementos constitutivos do método histórico-dialético como sendo: (i) a história constituinte e o histórico constituído, (ii) a busca da essência por trás da aparência, (iii) a dialética, (iv) as contradições, (v) a totalidade (ou holismo), (vi) a análise do real, em vez da metafísica, (vii) a auto-reflexividade, (viii) a compreensão intuitiva, (ix) o compromisso permanente com a emancipação e com a realização plena de todos os homens, (x) a vontade de não formalizar-se e, (xi) a necessidade de ser uma prática teórica transformadora<sup>166</sup>.

A partir destas características gerais, a crítica criminológica estuda a questão criminal, revelando formas ocultas de dominação embutidas nas atividades de controle social, evidenciando a ideologia presente na estigmatização do crime/criminoso e a observação do fenômeno da criminalização em todas as suas esferas.

A análise da questão criminal a partir deste método representou, portanto, significativa virada e, efetivamente, o delineamento de novo objeto de estudo, por meio de novas abordagens metodológicas importantes como a própria alteração na pergunta quanto ao objeto de estudo. Deixa de ser “quem é criminoso e passando a

---

<sup>164</sup> de CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., pp. 58 e 59 e 61, nota 88.

<sup>165</sup> *Ibid*, p. 59.

<sup>166</sup> *Ibid*, pp. 63 e 64.

[ser] quem é considerado desviado”.<sup>167</sup>, portanto, passando a considerar funções reais – e não as aparentes – do direito penal na sociedade, valorizando a totalidade e reconhecendo o exercício do controle social estatal, formal e informal. E complementa Lola Aniyar de Castro:

(...) a criminologia crítica [se orienta para] a promoção de um direito penal que obedeça aos interesses das maiorias, estimulando a proteção dos chamados “interesses difusos” (ou “direitos sociais”); insistindo num depuramento de seus conteúdos por meio de técnicas de descriminalização e reclamando tanto o “uso alternativo do direito” como a aplicação efetiva das garantias processuais.<sup>168</sup>

O método de pesquisa da criminologia crítica segue pautas previamente determinadas e metodológicas atentas aos dados da realidade material na análise criminológica, com o potencial de revelar legitimações ideológicas e, sempre que possível, sugerir estruturas alternativas ao controle social, voltadas à garantia dos direitos humanos. Neste sentido, Vera Malaguti ensina:

A criminologia supera então a metafísica idealista e passa a lidar com as três características básicas do conhecimento, que é prático, social e histórico. Essa superação desmantela qualquer visão que queira analisar o crime fora do contexto geral da sociedade<sup>169</sup>.

Lança-se luz sobre a relação existente entre a punição estatal, os conflitos socioeconômicos e a criminalização seletiva, colocando o criminólogo ao lado dos dominados – e não das vítimas -, valorizando-o como sujeito de destaque nesta análise que revela injustiças sociais submersas nos discursos oficiais revestidos de terminologias humanistas<sup>170</sup>.

Desta forma, a partir das considerações metodológicas acerca das características do método aplicado pela criminologia crítica, resta clara sua adequação como uma ferramenta interessante na análise da racionalidade: coerência interna e verdade da construção discursiva que se analisa, impondo a pessoa humana como protagonista da análise, representando a própria racionalidade deste determinado discurso e a sua aplicabilidade diante dos dados

<sup>167</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 588, nota 2.

<sup>168</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 119, nota 88.

<sup>169</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 53, nota 2.

<sup>170</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 662, nota 2.



reais, atendendo a uma contextualização antropológica necessária para conferir racionalidade e legitimidade aos discursos ao invés de ignorar as características do destinatário da norma/punição e as condições em que se dará esta punição<sup>171</sup>.

### **2.3. Algumas categorias fundamentais do pensamento crítico criminológico**

Dentre as diferentes permanências da criminologia crítica é possível destacar algumas que se caracterizam como prioridades e categorias próprias desta ciência, como por exemplo, a crítica ao controle social e a interdisciplinariedade, revelando a complexidade e maior abrangência com que se pretende analisar as questões criminais na sociedade, que não segregadas em pautas de segurança montadas por “especialistas em criminalidade”.

As questões criminais estarão sempre limitadas enquanto forem tratadas dentro dos limites de um modelo repressivo e seletivo, testado e conhecido há muitos anos, que se mantém por meio de um processo de difusão e de expansão que, ao final, reconduz sempre ao ponto de vista dominante (que assim é, porque desenvolvido nos países hegemônicos) sobre a questão criminal<sup>172</sup>. Neste sentido, outros formatos podem e devem ser vislumbrados, e, para isso, é necessário considerar outras bases de análise, que se permitam questionar o sistema jurídico-penal vigente, começando pela construção de uma política criminal baseada na legitimação do poder punitivo. Isto porque, a agenda de segurança construída a partir dos limites do poder punitivo se limita às “trincheiras da opressão”<sup>173</sup>, na expressão de Nilo Batista e se fundamenta na “crença na pena”, na expressão de Vera Malaguti.

A ideia de “crença na pena” se baseia na compreensão de que esta é mais um dogma do que um traço da realidade, tendo em vista que os anos de observação dos resultados decorrentes da penalização não são capazes de demonstrar seu êxito perante atos delituosos. Afinal, com relação ao modelo penalizante e as questões criminais, o único que se pode afirmar é que “(1) os penalistas e os

---

<sup>171</sup> ZAFFARONI, Raul Eugenio. Op. cit., pp. 16 e 19, nota 138.

<sup>172</sup> PAVARINI, Massimo. Op. cit., p. 310, nota 102.

<sup>173</sup> BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Revan, p. 29 e 30.

políticos afirmam que se deve proporcionar segurança e (2) que o poder punitivo foi o principal e maior agente da lesão e do aniquilamento de bens jurídicos de forma brutal e genocida ao longo de toda a história dos últimos oito séculos”<sup>174</sup>.

Assim, trincheiras da opressão e crença na pena são âncoras que impossibilitam análises criminais verdadeiramente novas; limitando-as aos modelos punitivos que, em última instância, recorrem aos mesmos instrumentos penais, com poucas variações e as mesmas afetações.

Nesta esteira, além do questionamento sobre a pena, a criminologia crítica problematiza o próprio conceito de delito. Para Lola Aniyar de Castro o delito não é “(...) nada além do que instrumento de múltiplas atitudes ou interesses, variáveis no tempo e no espaço, e variáveis entre si mesmos [do socialmente negativo ou do penalmente controlável]”<sup>175</sup>. E, neste sentido, a ideia de delito deve dar lugar ao estudo do fenômeno do desvio, contando, para tanto, com aportes da sociologia, a partir de uma sociologia do comportamento desviante; etiologia do comportamento delitivo e do comportamento desviante, além da psicologia social no âmbito da análise das penas e das instituições de execução das penas.

Da mesma forma a própria categorização da segurança, ou “vida segura”, pode ser questionada quanto à sua real definição. A ideia de “segurança” parece ser muito mais “a emblemática da caricatura e do modelo semântico que temos assimilado” de modo que “garantir segurança” é uma orientação que contém pouco significado concreto e parece tão-somente reforçar o sentimento de fragilidade e impotência diante das questões criminais, tratadas de forma fragmentada sob esta categorização estanque e abstrata que é a segurança<sup>176</sup>.

Outras duas categorias basilares do viés crítico da criminologia que merecem destaque nesta análise relativa à eficácia dos direitos humanos são a questão da seletividade e do rotulacionismo. A seletividade penal como um traço estrutural do sistema punitivo-penal, revela a desproporção na incidência penal, selecionando

---

<sup>174</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 120, nota 124.

<sup>175</sup> CASTRO, Lola Aniyar de. Direitos humanos: delinquentes e vítimas, todos vítimas. In: Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade. Ano 11 números 15/16, 2007, p. 191.

<sup>176</sup> LOPES, Edson. Política e segurança pública: Uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, p. 27.

delitos e autores que adentrarão o sistema que só exerce seu poder repressivo legal em um número das hipóteses de intervenção planejadas<sup>177</sup>. Afinal:

Se todos os furtos, adultérios, abortos, defraudações, subornos, falsidades, etc. fossem ser punidos todos teriam ingressado diversas vezes no sistema penal. Diante desta absurda situação – totalmente impensável – torna-se óbvio que o sistema penal está estruturalmente montado para que a legalidade processual não opere e, sim, para que exerça seu poder com altíssimo grau de arbitrariedade seletiva dirigida, naturalmente, aos setores vulneráveis.

Ao assumirmos que o sistema penal não incide da mesma maneira sobre todos os crimes e todas as pessoas, resta clara uma discriminação intrínseca operada através deste sistema, materializada em políticas de segurança voltadas ao controle e punição permanentes de suspeitos (oriundos de grupos considerados estrategicamente de alto risco pela elite), mantendo um padrão constante de exclusão e de seletividade também na pretensão de proteção de direitos humanos, já que o sistema opera de forma bem diferente junto a pessoas de diferentes estratos socioeconômicos<sup>178</sup>. O reconhecimento da seletividade penal acompanha a lógica bipolar de vítimas e delinquentes, garantindo tratamentos diferentes para pessoas advindas de grupos sociais distintos e que incidem em condutas delitivas de natureza diversa, de modo esta estrutura segregadora contém em sua gênese traços discriminatórios e incompatíveis com uma proteção universal e ampla de direitos humanos.

Fora do âmbito processual da seletividade penal, olhando os indivíduos já selecionados pelo sistema, há que se destacar o efeito que decorre da passagem de um indivíduo pelo sistema penal ou o simples pertencimento ou identificação desta pessoa a determinado grupo, na esteira do interacionismo simbólico e o *labelling approach*. Anitua ressalta que a compreensão de interacionismo simbólico definiu-se como tal através do pensamento de George Mead, a partir de uma teoria democrática do controle social com base em uma explicação da psicologia coletiva baseada na interação humana. Seu enfoque decorre da concepção de que os fenômenos sociais são fruto de negociações e consensos entre um conjunto de

<sup>177</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., pp. 26 e 27, nota 124.

<sup>178</sup> MADEIRA DA COSTA, Yasmim Maria Rodrigues. O significado ideológico do sistema punitivo brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 92 e 93.

atores que tem visões diferentes do mundo e diferentes interesses pessoais ou coletivos, delineando-se sua teoria de formação do *self*

na qual o indivíduo toma consciência de si como perspectiva dos outros membros do grupo. A própria identidade se constitui e se transforma quando se assume as atitudes dos outros como ideais, que vão sendo modificados nesse mesmo processo de autorreflexão e de negociação com os auditórios de referência, múltiplos e plurais, no qual o indivíduo se relaciona mediante a comunicação na interação social. Dessa forma, o processo de formação do eu e o processo do controle social são uma única e mesma coisa.<sup>179</sup>

O estudo do interacionismo no campo psicológico foi fundamental para uma importante virada no conteúdo da criminologia, tanto nos métodos quanto no objeto do estudo, com a formação do enfoque do etiquetamento ou *labelling approach*. A partir desta categoria, dá-se o abandono da análise da criminalidade e do criminoso, orientando-se a uma nova criminologia que se pergunta quem é considerado desviado. A ideia de que a pessoa se torna aquilo que os outros veem nela resvala fortemente na crença na prisão como um instrumento importante de ressocialização – uma aposta importante nas políticas da OEA. A partir do interacionismo simbólico, a prisão se torna uma reprodutora de pessoas rotuladas como delinquentes, pois este é o papel que lhes é designado e a forma como a sociedade os rotulou, fazendo com que os presos se comportem de acordo com essa visão que se tem deles.<sup>180</sup> Desta lógica decorre seu poder altamente desqualificante da eficiência do sistema penal em ressocializar o preso e prevenir reincidência. Este é, portanto, um ângulo fundamental para a desmistificação das chamadas *ideologias re*, sobretudo do efeito preventivo que se pretende que decorra da aplicação de penas.

O *rotulacionismo* se atrela à “estigmatização crescente de negros e de pobres como perigosos e vadios, ao mesmo tempo em que desistorizou, desracionalizou e despolitizou a questão social e a questão criminal”<sup>181</sup>, consolidando a seletividade e os preconceitos contra as classes pobres.

Neste processo de seleção estrutural e rotulação passa-se a atribuir atribuindo ao indivíduo criminalizado, características que o expõem da “sociedade honrada” e o inserem na trilha de uma carreira delinquencial, privando-o de afeto, reconhecimento, aceitação social, sensações que só podem advir de seus pares, igualmente rotulados. Assim, o indivíduo se adapta ao delito como “forma natural de

<sup>179</sup> ANITUA, Gabriel. Op. cit., p. 421, nota 2.

<sup>180</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 60, nota 124.

<sup>181</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 31, nota 97.

vida” e aceita a condição de delinquente, convertendo-se naquele mau que se diz que ele é<sup>182</sup>.

Estas categorias da criminologia crítica são novas lentes através das quais é possível analisar as pretensões que sustentam o discurso da segurança cidadã, bem como todos os planos que tratam o desviado como o responsável individual pela violação de direitos humanos, reservando-lhe a entrada neste sistema. A abordagem crítica permite revelar ocultações e rótulos<sup>183</sup>, equacionando uma série de condições que tornam o sistema penal punitivo estruturalmente discriminatório e seletivo.

Assim, em suma a proposta da criminologia crítica reside em (i) uma mudança do objeto de estudo da criminologia, transferindo-o do “delinquente” para as instâncias que “criam” e “administram” a delinquência, ou seja, os processos de criminalização e não a criminalidade<sup>184</sup> e (ii) se orienta pela descarcerização, considerando ser a pena uma instituição estigmatizante. Estas e outras propostas e categorias críticas se orientam em um mesmo sentido, de recusa ao enquadramento do pensamento único sobre as questões criminais, balizado pelos limites punitivos existentes, e a conseqüente proposta de deslegitimação deste sistema. Em suma, as contribuições teóricas desenvolvidas no âmbito da criminologia crítica são de grande valor na análise da pretendida relação entre direitos humanos e segurança apresentada pela OEA e na crença de que tais valores estariam imbricados nas políticas de segurança cidadã, que posicionam a “segurança” como uma pré-condição a uma garantia ampla de proteção de direitos humanos.

\*\*\*

---

<sup>182</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 591, nota 2.

<sup>183</sup> *Ibid*, p. 590. (...) não importando se isso se faz no processo de castigar, ou de reformar, ou de educar, nem se quem faz isso é um juiz, um policial, um educador ou os pais (...)

<sup>184</sup> *Ibid*, p. 588.

### 3. DA “GUERRA AO CRIME” A “SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS”: LIMITES E CONTRADIÇÕES NA RACIONALIDADE DO DISCURSO DA OEA A PARTIR DE UMA ANÁLISE COM VIÉS CRÍTICO

Em uma apertada recapitulação, no primeiro capítulo verificou-se o caminho da formação do conceito de segurança na OEA: inicialmente com a questão das drogas, em seguida através de uma agenda autônoma e específica sobre segurança e, finalmente, atingindo a formação atualmente adotada - de segurança cidadã-, que, por sua vez, seria marcada por novas orientações e instrumentos democráticos e alinhados com a proteção de direitos humanos. Assim, novas alianças, aperfeiçoamento do sistema carcerário, formação humanizada da polícia, aprimoramento da coleta de dados sobre criminalidade e sensação de insegurança, programas preventivos junto a populações e zonas de maior criminalidade, facilitação na troca de informações para identificação e processamento de suspeitos de envolvimento com o crime (em especial se ligados a organizações criminosas), reinserção de egressos do sistema penitenciário, entre outras, são medidas que, em linhas gerais, compõem as políticas de segurança cidadã proposta.<sup>185</sup>

A análise detida das estratégias do modelo de segurança cidadã permitiu perceber, por um lado, a existência de uma importante permanência na orientação ideológica e no modelo de gestão criminal que balizam as políticas de segurança; e, por outro lado, uma ruptura, no que tange à forma de apresentação do discurso, reposicionamento na formação discursiva ideias de impacto no imaginário social como ‘proteção de direitos humanos’, dispondo-as a serviço das vítimas e não mais dos *delinquentes*. Estas observações indicaram uma ausência de inovações no modelo de segurança cidadã do ponto de vista das práticas e institutos de operacionalização que realmente viabilizarem um cenário mais democrático no tratamento das questões criminais.

A partir disto, neste capítulo passaremos a trabalhar a segunda parte da hipótese deste trabalho, qual seja, em que medida o discurso sobre segurança cidadã na OEA guarda coerência interna e possui propostas viáveis e aptas a

---

<sup>185</sup> LOPES, Edson. Política e Segurança Pública. Op. cit., p. 96, nota 177.

conferir um campo mais fértil para a garantia de direitos humanos. Em outras palavras, passaremos a verificar os limites e contradições do discurso analisando-o por meio de suas principais propostas e confrontando-as com categorias da criminologia crítica e dados da realidade, para compreender as reais possibilidades deste discurso.

Neste ponto, é importante esclarecer que a crítica não se limita a uma desqualificação *a priori* do modelo teórico sobre o qual se assenta todo o sistema liberal burguês, como sendo *necessariamente* irrealizável<sup>186</sup>. Com esta análise pretende-se desnudar as contradições do próprio sistema e revelar a ideologia presente na formação do discurso, que o torna desconectado das necessidades reais das questões criminais.

Para Zaffaroni, a análise da legitimidade um discurso jurídico-penal passa pela verificação de sua racionalidade. O conceito de racionalidade com que o autor trabalha contém dois aspectos: (i) coerência interna do discurso e (ii) verdade na “operatividade social”, isto é, as condições de viabilidade do discurso e a probabilidade de que se torne ação. Ainda segundo o autor, esta análise deve contemplar o nível de ‘verdade social’ das previsões tanto no aspecto abstrato quanto no concreto. O aspecto abstrato diz respeito à adequação dos meios para a obtenção dos fins propostos e o aspecto concreto refere-se à adesão dos órgãos do sistema penal às pautas planificadas pelo discurso em questão.<sup>187</sup> Percebe-se que racionalidade do discurso está intrinsecamente atrelada a questões e condições da vida real, não podendo esta ser medida somente do ponto de vista da coerência dos termos abstratamente previstos.

Assim, passaremos a uma análise da racionalidade do discurso a partir do conceito adotado por Zaffaroni para verificação da legitimidade dos discursos jurídicos. A lógica de racionalidade e operatividade do discurso também conta com a adesão de Garland que diz que “as políticas sempre envolvem escolhas e tomadas de decisões (...) e a sua implementação depende de certas condições de viabilidade, sendo que a presença destas condições conjunturais aumenta

---

<sup>186</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 126, nota 88.

<sup>187</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., pp. 16, 17, 18, nota 138. Em nota, o autor esclarece que a coerência interna contempla a não-contradição do discurso, mas não apenas isso. A coerência interna também depende de uma fundamentação antropológica básica a partir do reconhecimento de que o discurso jurídico deve atender ao homem e, neste sentido, deve levar em conta os fatores de sua realidade regional, as possibilidades de realização social daquela programação.

substancialmente a probabilidade de que o discurso venha a se tornam realidade”.<sup>188</sup>

### 3.1. A racionalidade do discurso: coerência interna e “operatividade” social

A análise da racionalidade do discurso a partir de sua coerência interna e viabilidade real (probabilidade de se real) visa revelar que este “novo discurso” se fundamenta em velhas ideias e que, por isso mesmo, não se pode falar em uma efetiva novidade nem em compatibilização entre segurança e direitos humanos. Para esta análise, teremos como pano de fundo constante os conceitos-chave e principais orientações estratégicas que permeiam o corpo de documentos sobre segurança cidadã da OEA, tais como: prevenção ao crime e redução da criminalidade, punição do *delinquente*, proteção e reparação da vítima-cidadão, etc. O objetivo é compreender como é forjado o discurso a partir destes conceitos na forma de políticas criminais, relacionando-as com as categorias da criminologia crítica e com elementos da realidade jurídico-penal.

#### 3.1.1. *A legitimação do poder punitivo com fundamento em direitos humanos e a canonização do “direito à segurança”*

O reposicionamento e valorização da expressão “direitos humanos” no discurso, deslocando-o de limitador da ação do Estado para torná-lo justificativa da ação estatal contra atos delituosos, dá ao poder punitivo um importante aliado, pois ações penais passam a poder ser fundamentadas na proteção de direitos humanos.

Ainda que o papel tradicional dos direitos humanos no Estado liberal, de resguardar direitos diante da intervenção estatal, não representasse efetivamente grandes garantias aos selecionados pelo sistema penal contra truculência policial e violência estatal, ainda o deslocamento do foco dos direitos humanos pode ser visto como uma perda e/ou diminuição de suas proteções frete à atuação estatal,

<sup>188</sup> GARLAND, David. Op. cit., p. 312, nota 82.



em especial porque estes grupos - já tão visados pelo Estado penal - não estão em condições de abrir mão de nenhum tipo de garantia contra o poder punitivo.

Assim, pode-se dizer que, do ponto de vista do discurso da segurança cidadã, quando se olha especificamente para o *delincente* – ou o selecionado pelo direito penal – o que se observa é uma diminuição nas garantias expressas destes grupos contra o Estado-penal. A estes grupos, a segurança cidadã reserva o mantra do combate à delinquência, sendo que agora a punição do dito *delincente* inclusive integra o rol de direitos de reparação da vítima.

Esta manipulação do discurso de direitos humanos é uma estratégia sofisticada e de fácil adesão, afinal, quem será a voz para dizer que não se deve proteger direitos humanos? Quem terá alguma coisa contra a proteção da integridade física ou da vida, abstratamente previstas nas políticas de segurança?

Ocorre que, se por um lado se quer proteger estes direitos, por outro, se está disposto a relativizar outros direitos – na forma de exceção ou não - de uma outra parcela da população.<sup>189</sup> Nos documentos da OEA existem diversas previsões “excepcionais” que preveem a intervenção nos direitos de uns em nome da proteção de direitos de outros:

Sin perjuicio de ello, la Comisión entiende razonable que los Estados puedan dictar normas internas que, en determinadas circunstancias excepcionales, y teniendo en cuenta los estándares ya señalados, limiten o restrinjan el ejercicio de este derecho. En esa dirección, y específicamente en lo que hace a las acciones de las autoridades públicas para prevenir y perseguir hechos delictivos, en especial aquellos vinculados a la criminalidad organizada o compleja, la posibilidad de intervenir las comunicaciones resulta, en muchas ocasiones, una herramienta esencial para que las investigaciones policiales o judiciales tengan un resultado exitoso.<sup>190</sup>

A partir de bases muito maleáveis e de um campo fértil para o convencimento social, dá-se uma verdadeira ressignificação dos direitos humanos que funcionam legitimando exceções para legitimar a intervenção estatal. Contra este argumento pode-se alegar que a excepcionalidade prevista e fundamentada nos direitos humanos encontra, ela também, freios e balizas de modo que a exceção somente seria justificada naqueles casos realmente necessários e ainda

<sup>189</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 539, nota 2.

<sup>190</sup> OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. (OEA documentos oficiales). ISBN 978-0-8270-5431-8. Aprobado em 31.12.2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>, item 175.

assim, a intervenção estatal seria moderada e na medida do estritamente necessário. Neste ponto merece destaque o argumento de Zaffaroni;

(...) [alega-se] que a contenção do indivíduo perigoso hoje se dá apenas na **estrita medida da necessidade**, ou seja, só se priva o inimigo do estritamente necessário para neutralizar seu perigo. Porém [este tipo de legitimação] deixa aberta a porta para seu retorno ou incorporação (...). O que esta resposta desconhece é que, para os teóricos – e sobretudo para os práticos – da exceção, sempre se invoca uma necessidade que não conhece lei nem limites. A estrita medida da necessidade é a estrita medida de algo que não tem limites, porque esses limites são estabelecidos por quem exerce o poder. Como ninguém pode prever exatamente o que algum de nós fará no futuro, a incerteza do futuro mantém aberto o juízo de periculosidade até o momento em que quem decide quem é o inimigo deixa de considerá-lo como tal. Com isso, o grau de periculosidade do inimigo - e, portanto, da necessidade de contenção – dependerá sempre do juízo subjetivo do individualizador, que não é outro senão o de quem exerce o poder. (...) o único critério objetivo para medir a periculosidade e o dano do infrator só pode ser o da periculosidade e do dano (real e concreto) de seus próprios atos (...). Na medida em que esse critério objetivo é abandonado, entra-se no campo da subjetividade arbitrária do *individualizador do inimigo*, que sempre invoca uma necessidade que nunca tem limites<sup>191</sup>.

Ainda que se pretenda amenizar a intervenção estatal colocando-a como excepcional e ainda que se submeta este tipo de intervenção a muitas condições e circunstâncias específicas, Zaffaroni relembra o movimento do poder punitivo que se dá por inércia: a permanente expansão. Assim, quanto maior o campo de autorização de aplicação do poder punitivo, maior é a tendência de que ele cresça, ainda que se tente conter este crescimento com as capas de condicionamento e excepcionalidade. Tendo isto em mente, é preciso lembrar que o crescimento do poder punitivo legitimado, nos planos de segurança cidadã, afeta primordialmente aos mais pobres já que, como ensina Lola Aniyar de Castro: “os direitos dos mais fracos, ao longo da história, sempre foram massacrados pelos mais fortes”. A história sempre foi marcada pela desigualdade e esta realidade está implícita em qualquer orientação programática.<sup>192</sup> Desta forma, por mais que a CIDH se esforce para alocar os pobres como vítimas da violência gerada pelo Estado e pelos *delinquentes* sempre que se prevê ‘proteger o cidadão’ ou ‘defender direitos humanos’, na verdade está-se falando de ‘proteção do sistema’ e legitimando ‘punir os pobres’, pois estas expressões genericamente dispostas no discurso jurídico-penal apresentam importantes consequências práticas. Embora no âmbito simbólico do discurso possa-se apresentar a proteção de forma universal, as

<sup>191</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 25, nota 124.

<sup>192</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 122, nota 88.

orientações programáticas atendem a uma ideológica, segundo a qual os direitos humanos não foram feitos para serem garantidos de forma equânime e universal<sup>193</sup>.

O deslocamento da função protetiva primordial dos direitos humanos de delimitação dos limites do Estado para fundamentação da proteção dos direitos humanos das vítimas é mais um movimento que revela a adaptação e maleabilidade dos instrumentos do sistema jurídico-penal em prol das elites e segmentos mais privilegiados das sociedades. Este movimento, contudo, marca a contradição em um discurso que, por um lado se fundamenta na proteção dos direitos humanos universais e por outro justifica exceções que legitimam a afetação de direitos fundamentais de outros, revelando novas ferramentas para legitimar as práticas comuns de um sistema marcadamente seletivo e desigual entre protegidos e perseguidos – e uma necessária incompatibilidade com a anunciada proteção universal de direitos humanos<sup>194</sup>.

\*\*\*

Outro fator a ser destacado na análise da racionalidade do discurso é a forma como sua construção é impulsionada. Em todos os documentos da OEA a motivação para o desenvolvimento do tema de segurança é justificada pelo fato de atualmente a *delinquência* representar a maior preocupação das populações do hemisfério, superando questões sociais que tradicionalmente ocupavam esta posição como desemprego e acesso à educação aliado à complexidade do tema, que exige a soma e o empenho de esforços. Diante de tamanha preocupação e peso a segurança passa a ser explorada atendendo a uma demanda da própria população que se sente assustada e ameaçada e adere ao populismo punitivo.

Este problema requiere un esfuerzo máximo para desarrollar respuestas urgentes y eficaces, que sean a la vez consistentes con los grandes avances de la democracia y respeto a los derechos humanos, de los que los países de la región han gozado en las últimas décadas. La Organización de los Estados Americanos ha asumido este

---

<sup>193</sup> *Ibid*, p. 125.

<sup>194</sup> CASTRO, Lola Aniyar. Op. cit., p. 125, nota 88.

desafío y comparte la convicción de que es imprescindible consolidar una coalición formada por fuerzas gubernamentales, instituciones multilaterales y la sociedad civil que pueda enfrentar exitosamente este flagelo. El estudio de la violencia y la delincuencia en las Américas es una tarea compleja, debido principalmente a la presencia de múltiples contextos de victimización e inseguridad.

Existe um esforço discursivo por parte de todos os órgãos e documentos analisados no sentido de apresentar a compreensão da segurança como um fenômeno complexo, integral e multicausal com outros fatores da sociedade. Isto fica claro tendo em conta que o próprio nome da iniciativa sobre segurança da OEA é “Garantindo um enfoque multidimensional para a segurança”. Ocorre que, novamente, voltando à análise do discurso apresentado nos documentos, existe de fato uma limitação na compreensão do conceito de segurança que insiste em mantê-lo limitado a uma perspectiva penal e criminógena, sem que seja trabalhada uma relação entre questões de natureza penal e outras naturezas como política, psicológica e socioeconômica<sup>195</sup>.

A “canonização do ‘direito à segurança’” associada a uma introdução que sublinha o reconhecimento estatal quanto à complexidade do tema, não repercute, todavia, em efetivamente novas formas de abrangência e integração do tema. No núcleo do discurso está mantida a limitação da compreensão de segurança à esfera jurídico-penal, fomentando os discursos perigosistas que contribuem para banalizar o tratamento punitivo das tensões ligadas às questões sociais e se vale de expressões fluidas como “violência urbana” para justificar diversos tipos de intervenções punitivas estatais<sup>196</sup> e para manter a crença no combate a condutas individuais impetradas por indivíduos que do alto de seu livre arbítrio decidem violar o bem-estar social ou de outro indivíduo.<sup>197</sup>

### 3.1.2. *Eles, os criminosos x Nós, os cidadãos-vítimas: o Inimigo nos Direitos Humanos*

<sup>195</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 33, nota 3.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 465.

<sup>197</sup> ABRAMOVAY, Pedro Vieira. O Grande encarceramento como produto da ideologia (neo)liberal. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 14.

A história do direito penal do século XX é a história da coisificação de seres humanos. Excluídos por ser considerados *perigosos*, o sistema penal *coisifica* todo um grupo de selecionados, retirando-lhes a condição de pessoa, embora este fato não seja expresso e seja ocultado por racionalizações bem construídas, como é o caso do discurso da segurança cidadã. Nesta esteira, medidas de segurança e intransigências penais sempre foram admitidas e justificadas em nome da contenção de *indivíduos perigosos*, e as violações de direitos humanos decorrentes de tais ações nunca foram suficientes para impedi-las.

Esta lógica não é diferente no caso da segurança cidadã. Embora haja uma tentativa de humanizar o discurso como um todo, está mantida a lógica de busca pelo inimigo e o seu tratamento como “*coisa perigosa* que ameaça a *segurança dos cidadãos*”. Zaffaroni desenvolve este argumento em torno do conceito de *hostis*<sup>198</sup>:

A negação jurídica da condição de pessoa ao *inimigo* é uma característica do tratamento penal diferenciado que lhe é dado (...), ou seja, é uma consequência da individualização de um ser humano como *inimigo*. (...) Este conceito [do direito romano] bem preciso de inimigo remonta à distinção romana entre *inimicus* e o *hostis*, mediante o qual o *inimicus* era o inimigo pessoal, ao passo que o verdadeiro inimigo político seria o *hostis*, em relação ao qual é sempre colocada a possibilidade de guerra como negação absoluta do outro ser ou realização extrema da hostilidade. (...) o *hostis* era quem carecia de direitos em termos absolutos, quem estava *fora da comunidade*.<sup>199</sup> As subclassificações deste conceito indicam a existência do *hostis judicatus*, aquele que ameaçava a segurança da República por meio de conspirações ou traição. São declarados inimigos pelos órgãos do poder, ficando em condição semelhante a do escravo, pois eram passíveis de receber penas que eram vedadas para os *cidadãos* romanos.<sup>200</sup>

O *hostis* é precisamente aquele indivíduo excluído da comunidade e alçado à condição de inimigo por representar uma ameaça aos cidadãos da República, em uma situação analogicamente bastante semelhante ao *delinquente* contemporâneo, contra quem se volta o poder punitivo estatal diante de atos entendidos como ameaças aos direitos humanos.

Esta oposição entre *hostis* e cidadãos – presente desde o direito romano – também foi explorada por autores como Jakobs, que confronta o direito penal do cidadão com o direito penal do inimigo, de modo que o tratamento diferenciado que se atribui a uma pessoa ou grupo que assumem a condição de inimigos não é

<sup>198</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 19, nota 124.

<sup>199</sup> *Ibid*, pp. 21 e 22.

<sup>200</sup> Émile de Girardin. Du droit de punir, Paris, 1871 *apud Ibid*, p. 23.

novidade, mas é absolutamente incompatível com a própria gênese dos direitos humanos, ligada a uma proteção intrínseca a direitos fundamentais decorrentes da condição humana, independentemente do que a pessoa seja, tenha, pense ou faça<sup>201</sup>.

A compreensão do discurso da segurança cidadã é a de que existe um direito à segurança, se confunde com o direito a não sofrer nenhuma afetação (direito a não ser vítima), o que, na prática, cria a figura do indivíduo que, ao ter afetado a segurança de alguém, viola a pré-condição necessária ao gozo pleno dos direitos humanos daquela vítima, recebendo o rótulo de *delinquente*, ou *inimigo dos direitos humanos*. Por mais que, no âmbito da nova formação discursiva de segurança cidadã, já não se fale em *inimigo*, permanece no discurso a figura do *delinquente*, aquele ser humano considerado daninho para a efetivação dos direitos humanos dos cidadãos<sup>202</sup>.

Nesta oposição entre vítima e delinquente se atribui ao inimigo um tratamento diferenciado, que fundamentalmente resulta na negação de sua condição de cidadão, pois a cidadania seria reservada às vítimas, ou aqueles que não representam ameaças à segurança de outrem. Ainda esta oposição entre cidadãos (pessoas) e inimigos (não-pessoas) seja matizada por um discurso rico em expressões de fácil maleabilidade e fundamentado em direitos humanos, a condição principal do dito delinquente é a de ente perigoso ou daninho, a quem se reserva o tratamento de alvo de pura contenção<sup>203</sup>.

A alocação de um indivíduo da posição de não-cidadão (em oposição ao cidadão) demarca que os selecionados pelo sistema penal recebem a condição de “o outro”, por não ser um de “nós”. Além de revelar uma oposição entre “o outro” e “nós”, esta leitura criminológica indica o lugar de fala de quem faz o discurso, programa e implementa as políticas de segurança, uma elite que claramente se situa ao lado do “nós” ou das vítimas. Desta forma, nas categorias da criminologia vigente, por mais que se tente sofisticar esta apresentação, a leitura que se faz é que os delinquentes seriam uma minoria que, diante de seu livre arbítrio, revelam

---

<sup>201</sup> BATISTA, Nilo. Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p. 158.

<sup>202</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 12, nota 124.

<sup>203</sup> *Ibid*, p. 18.

sua “maldade” ao incidir em condutas tipificadas e afetar os direitos humanos dos “cidadãos bons”, que se encontram em constante ameaça. Por este motivo, os delinquentes se “auto-excluiriam”, deixando de merecer a condição de detentores de direitos humanos, contra ele devendo atuar as estruturas do Estado em suas atividades preventivas e/ou punitivas<sup>204</sup>:

(...) a ideia de cidadania dá lugar a um complexo sistema de inclusão e exclusão, pois enquanto os cidadãos podem reclamar-se iguais, os “não-cidadãos” ficam reduzidos a não-pessoas ou mesmo a “inimigos.”<sup>205</sup>

A mais nova estratégia de atuação hemisférica sobre drogas da OEA coloca no centro da atuação estatal a preocupação com a saúde do consumidor de drogas, mas mantém como prioridade a punição do produtor e do comerciante de drogas. Esta diferença no tratamento ignora o fato, reconhecido pela própria OEA, em outro documento de que, “*diversos estudios demuestran que en algunos países del Hemisferio hasta un sesenta por ciento de la población carcelaria padece de problemas relacionados con el abuso de la droga y/o el alcohol*”<sup>206</sup>.

Diante desta afirmativa impressionante do reconhecimento do problema da dependência química entre os presos, feita pela própria OEA, a orientação que se segue é: “*los Estados deberían prevenir la entrada de drogas ilícitas en las cárceles e invertir recursos en la construcción de tribunales de droga.*” Nada se diz em termos de garantia da saúde dos presos que já são dependentes químicos.

Resta claro que a prioridade com relação ao preso é a sua manutenção na prisão, independentemente do fato de este ser tão dependente químico quanto aquele sujeito que não comercializa droga, mas é *exclusivamente usuário*. O anúncio de que a OEA coloca a saúde no centro do debate sobre drogas é – como sempre – seletivo, apenas beneficiando uma parcela da relação de envolvidos. Neste sentido, Vera Malaguti relembra que este tipo de política apenas legitima a estigmatização dualista: para os meninos de classe média o estereótipo médico, e para os meninos pobres o estereótipo criminal.

<sup>204</sup> MARTINÉZ, Mauricio. Op. cit., p. 321, nota 104.

<sup>205</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 268, nota 2.

<sup>206</sup> OEA. Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011 - Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Primera Edición. Disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp), p. 122.

A denúncia a este tipo de criminologia produtora e reprodutora de “desigualdades” e de “inimigos” representa justamente um dos marcos mais importantes na luta da criminologia crítica, que entende que esta posição de poder é o que na realidade deveria ser desmontado ou criticado,<sup>207</sup> por gerar visões e discursos de centralização e manipulação carregados de interesses e habitualmente “classistas, discriminatórios e, em alguma medida racistas, características dissimuladamente escondidas pelas pretensões supostamente protetoras de direitos humanos”<sup>208</sup>.

Para Zaffaroni, um claro exemplo desta visão interessada que responde pela construção dos modelos de segurança está no fato de nunca terem reconhecidas como vítimas as milhões de pessoas cujos direitos foram afetados nos genocídios impetrados em tempos de colonização e até hoje na exploração da América Latina. Da mesma forma, um indício que marca esta opção política por determinados elementos que irão compor o discurso em detrimento de outros está a opção expressa por delitos de rua em detrimento de outros tipos de condutas tipificadas como as condutas praticadas por empresas ligadas à criminalidade tributária e financeira. Assim, por mais que se “oculte sob os mais reluzentes enfeites jurídicos, a reação que suscita a presença do inimigo da sociedade é de caráter político, porque a questão que se coloca é – e sempre foi – desta natureza”<sup>209</sup>.

Assim, é preciso esclarecer que a crítica não nega o sofrimento decorrente da vitimização diante de um crime, na realidade existe sim uma grande identificação com as vítimas só que esta identificação se dá não apenas a partir de uma visão individualizadora que busca identificar vítimas da violência institucional, mas a partir de uma visão abrangente que inclui também as vítimas de violências estruturais<sup>210</sup>, excluídas do discurso sobre segurança politicamente montado e apresentado na forma de planos de segurança.

\*\*\*

---

<sup>207</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 551, nota 2.

<sup>208</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 49, nota 113.

<sup>209</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 16, nota 124.

<sup>210</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 751, nota 2.



No sentido diametralmente oposto ao da construção do inimigo está a construção do cidadão-vítima. O indivíduo (ou grupo de indivíduos) favorecido cuja proteção é a nova missão das agências do sistema penal e para quem devem ser assegurados todos os direitos.<sup>211</sup> A consolidação da figura da vítima como sujeito de direito central e parte importante nos sistemas de justiça, em especial nos processos de justiça criminais, para Garland é uma das mudanças recentes mais importantes na rotina de justiça e que merece destaque, por representar novos *status* às partes envolvidas nos processos judiciais<sup>212</sup>.

No discurso da segurança cidadã, a vítima não é apenas um cidadão desafortunado, atingido pelo crime. Os interesses da vítima se sobrepõem, inclusive a previsões legais de “interesse público”, como por exemplo, as guias processuais para órgãos acusatórios, afinal o mais importante é facilitar o processamento e a condenação dos algozes/delinquentes<sup>213</sup>.

Existe agora uma nova centralidade para as vítimas e uma nova relação entre instituições públicas de controle do crime, políticas de segurança pública e vitimização. Este *status* especial da vítima é um fator bastante evidente que se depreende da análise dos documentos da OEA, para quem a garantia da segurança cidadã confere é a garantia de que o cidadão será livre para gozar de seus direitos humanos fundamentais, onde estão listados direitos como vida, integridade pessoal e mesmo o uso pacífico da propriedade; e, neste sentido, o autor destaca o notável esforço do sistema penal em se reinventar na forma de prestador de serviço para as vítimas, em detrimento de um esforço para a prestação de um serviço público – e como tal – voltado ao bem-estar de todos<sup>214</sup>. Em suma, são muitas as preocupações em torno da vítima de delitos e da necessidade de reparação adequada (além da repressão “legítima” do agressor), o que faz com que

as maiorias supostamente não delinquentes [sejam] identificadas com as vítimas dos delitos, para provoca-las a que irracionalmente exijam ou desfrutem da violação dos

---

<sup>211</sup> Para ilustrar a centralidade da vítima nos documentos sobre segurança cidadã na OEA, trazemos um trecho do relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: *El presente informe tiene el propósito de identificar normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, a los efectos de contribuir a la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y responder a la delincuencia y la violencia. En especial, el informe avanza en la interpretación de las obligaciones negativas y positivas de los Estados miembros con respecto a los derechos humanos (...) atendiendo particularmente los derechos de las víctimas de delitos, frente al Estado y a las acciones violentas de los actores estatales y no estatales (organizados y no organizados), e incluyendo el análisis de programas de prevención, así como las medidas de disuasión y represión legítimas bajo la competencia de las instituciones públicas.*

<sup>212</sup> GARLAND, David. Op. cit., p. 368, nota 82.

<sup>213</sup> *Ibid*, p. 55.

<sup>214</sup> *Ibid*, p. 266.

direitos fundamentais dos inculpatados. Nesse sentido, bem como a voz do povo seria a voz de Deus, a voz das vítimas, das maiorias e dos nacionais, também seria; desde essa perspectiva resulta “justificada” a violação das garantias processuais dos imputados, a intervenção seletiva (...), pois assim o aceita pretensamente as maiorias.”<sup>215</sup>

Com todo esse cenário montado para a proteção das vítimas, cabe em primeiro lugar entender quem são as pessoas que compõem este grupo de fato e em o representa no imaginário das pessoas. Isto porque, quando se fala em vítima há que distinguir a representação das vítimas e as pessoas que sofrem efetivamente com violências no cotidiano criminal. A representação da ideia de vítima fica a cargo das imagens que chegam ao conhecimento pelos jornais e pela mídia em geral, em regra, na figura de pessoas brancas, oriundas de classes sociais médias ou altas, vítimas de atos socialmente reprováveis e indesejados por todos. Por outro lado, as vítimas do cotidiano criminal são aqueles sujeitos das camadas mais pobres da sociedade que sofrem com as violências das agências estatais ou sofrem violências em nome da operacionalização da violência estatal - como os policiais que se arriscam em nome do chamado combate ao crime e são colocados em enfrentamentos – nos quais jamais se arriscariam a entrar a elite idealizadora deste tipo de política de segurança. São pessoas que sofrem violências dos crimes comuns, de maior incidência nas áreas pobres das cidades.

São numerosos os dados que revelam que os índices de vitimização “se distribuem com tão pouca igualdade como os de criminalização” formando o fenômeno da “seletividade das vítimas”, em oposição ao da “seletividade do sistema penal”. A seletividade das vítimas reservaria a “representação da figura de vítima” a um seletivo grupo de pessoas que não representam a realidade da vitimização, que afeta principalmente os mais pobres:

A comunicação de massa projeta como vítimas algumas delas, enquanto outras que carecem de voz e de imagem são diretamente ignoradas e não são consideradas como tais pela opinião corrente (são invisibilizadas). Essa discriminação se acentua nas sociedades muito estratificadas, como as da nossa América”<sup>216</sup>.

Contra esta alegação da seletividade das vítimas, pode-se argumentar que no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA o fenômeno da real vitimização dos mais pobres está claro e inclusive foi incorporado ao discurso

<sup>215</sup> MARTINÉZ, Mauricio. Op. cit., p. 321, nota 104.

<sup>216</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., p. 41, nota 113.

sobre segurança cidadã, que efetivamente prevê expressamente a necessidade de atenção às vítimas dos crimes comuns, oriundos das classes pobres.

Ocorre que por mais que esta afirmação possa constar no discurso como uma preocupação abstratamente identificada, a orientação programática das políticas de segurança cidadã, não prevê maneiras efetivas de conferir mais voz e destaque à vitimização dos mais pobres – decorrente em grande medida da atuação estatal e da violência estrutural.

Assim, por exemplo, manter a oposição entre vítimas e delinquentes e ao priorizar atividades preventivas junto a grupos mais pobres da sociedade reforça preconceitos contra os “grupos perigosos”, que, na representação social são oriundos das classes pobres. Ou seja, por mais que no discurso da segurança cidadã haja a previsão do reconhecimento da vitimização dos mais pobres diante das violências que sofrem no cotidiano, ao manter a mesma abordagem ao crime e as mesmas arquiteturas institucionais de reforço do medo e da *coisificação dos delinquentes* (pobres), o que a segurança cidadã reserva efetivamente para as classes pobres é a mesma incidência punitiva e as violências estruturais de sempre; assegurando o posto de vítima às representações sociais de vítima (classes médias e altas), como sempre.

Embora se possa reconhecer no discurso a necessidade de proteger as vítimas reais de ações violentas estatais (majoritariamente jovens negros, pobres e do sexo masculino) mantém-se intacta toda a estrutura punitiva que historicamente é responsável pelo genocídio destes jovens a que teoricamente se visa proteger.

Tratando de outros efeitos causados pelo posicionamento da vítima no centro do discurso e do modelo proposto sobre segurança, Zaffaroni entende que esta é uma causa importante do atual caos da legislação penal em toda a América Latina, que conta com um retalho de “normas incoerentes e contraditórias, com desequilíbrio de pena, algumas delas violatórias de normas internacionais de direitos humanos, sem contar com a legitimação de abusos repressivos e de um maior controle sobre toda a população”<sup>217</sup>. A ideia de vítima em oposição ao delincente produz uma série de reflexos negativos para o a população como um todo, pois desqualifica o sistema amplo e pluralista de proteção universal; submete uma parcela da população tida como “perigosa” a uma atuação punitiva legitimada pelo

---

<sup>217</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. Op. cit., pp. 42 e 43, nota 113.

medo da vitimização; emite e reforça juízos preconceituosos; força a sanção de leis repressivas e contrárias aos tratados internacionais de direitos humanos; sedimenta a “guerra contra os pobres” ao invés de uma guerra contra a pobreza<sup>218</sup>, entre outras consequências.

Uma dos importantes efeitos neste movimento de centralização da proteção da vítima no discurso e no processo, é a nova celebração pelo “direito à “não-impunidade” do autor do delito. Anunciado nos documentos de segurança cidadã estudados como um dos direitos que integra o *rol de direitos* dos cidadãos-vítimas. Ou seja, a utilização do sentimento de perda, tristeza ou frustração da pessoa que passou por uma circunstância socialmente tipificada para fundamentar medidas de segregação punitiva.

Tal manipulação deve ser criticada por representar um uso absolutamente contrário à lógica da proteção dos direitos humanos. A partir de uma perspectiva criminológica crítica, é certo que a vítima teria direito à reparação do dano (ideia adotada pela justiça restaurativa), contudo, a punição do agressor não integra a sua esfera de direito e a sua alçada de incidência no sistema penal. Isto se dá porque a punição do agressor não é uma *necessidade real* da vítima, devendo os direitos da vítima se restringir às suas necessidades não-punitivas<sup>219</sup>. Neste sentido Mauricio Martinez entende que:

Ao integrar o direito à punição do agressor como um direito inerente à vítima, se está autorizando a vítima a desconhecer o Direito Penal como um conjunto de garantias, permitindo que a ira de uma das partes do conflito oriente e justifique as prisões modernas como “centros de contenção dos conflitos sociais [e] o Direito Penal não pode representar o prolongamento da vingança, senão um sistema de garantias, para arrebatá-lo das mãos do sistema punitivo ilimitado e das vítimas e das maiorias que, em sua irreparável dor ou instrumentalizadas por escuras campanhas, podem ser mais ofensivas e catastróficas do que o delito mesmo”<sup>220</sup>.

A existência de alguma legitimidade do sistema penal estaria restrita ao seu papel de minimização da interferência punitiva e intenção vingativa de vítimas, de modo que, ao integrar a punição como um direito da vítima se está fomentando reações irracionais das vítimas particulares ou das maiorias, o que é absolutamente contrário a uma perspectiva de direitos humanos que se voltaria para a proteção da

<sup>218</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 96, nota 3.

<sup>219</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 752, nota 2.

<sup>220</sup> MARTINÉZ, Mauricio. Op. cit., p. 323, nota 104.

minoria criminalizada contra o poder punitivo – sempre crescente – que incide contra este grupo de selecionados pelo sistema.

### 3.1.3. *As estratégias preventivas e a realidade carcerária na era da segurança cidadã*

As propostas de segurança cidadã supõem uma atuação baseada em iniciativas de prevenção e atuações preventivas. Prevenção é indubitavelmente uma das estratégias de ação mais importantes do discurso sobre segurança cidadã. O projeto de segurança nacional do Brasil define a prevenção como “uma intervenção que busca alterar condições propiciatórias diretamente ligadas à prática da violência e do crime”, sendo caracterizadas como iniciativas tópicas direcionadas a determinados locais e populações, selecionados a partir de características econômicas e da presença de fatores de risco.<sup>221</sup>

Seja por meio da prevenção à reincidência (prevenção especial) ou a dissuasão ao cometimento de delitos pelo amedrontamento ou pelo combate às “causas do crime” (prevenção geral), o fato é que a prevenção se mostra como uma das principais apostas deste novo modelo de segurança. O destaque da prevenção no modelo de segurança cidadã parece ter como importante objetivo a retirada do foco da punição e do controle repressivo, destaques no modelo que a segurança cidadã se propõe a aprimorar (“prevenir é melhor do que punir”). Fundamentalmente a OEA trabalha com três níveis de prevenção:

- **Prevenção primaria:** dirigida a la población en general con el objetivo de reducir la probabilidad de que ésta incurra en conductas y comportamientos violentos y/o criminales.
- **Prevenção secundaria:** dirigida a la población de alto riesgo de incurrir en conductas agresivas.
- **Prevenção terciaria:** orientada a atender tanto a las víctimas como a los responsables de los hechos violentos. Este tipo de prevención está estrechamente relacionada con el sistema de justicia criminal, y sus acciones están dirigidas a los mecanismos de represión, rehabilitación y posterior reinserción en la sociedad.

A divisão nos três níveis não insere em seu campo de análise a compreensão de que a prevenção é produto de escolhas do campo da política criminal e gera uma

<sup>221</sup> LOPES, Edson. Op. cit., p. 99, nota 177.

atuação do Estado e, resultando em estratégia planejada e interessada. A abordagem da OEA analisa a prevenção como um mero “tratamento eficaz contra o crime”, desconsiderando que este tratamento é o resultado de uma opção política-criminal por determinada interferência estatal em meio a todos os fatores socioeconômicos que envolvem as questões criminais. Por este motivo, a ideia de prevenção com a qual a OEA trabalha precisa ser problematizada de modo a integrar na sua análise o ponto de vista das suas estruturas de aplicação e os resultados concretos.

A ideia da prevenção primária é a de uma ação universalmente prevista, voltada para a população em geral, sem foco específico ou fatores de risco previamente identificados. Identificada com a prevenção geral, esta é voltada a fatores sociais e ambientais entendidos como motivadores para a incidência da criminalidade. Assim, por exemplo, a prevenção primária se caracteriza a políticas de escolaridade, acesso ao emprego e renda mínima, saúde pública, iluminação pública, etc.

A prevenção secundária, por sua vez, embora ainda seja identificável com a prevenção geral, já é focada em grupos e/ou pessoas específicos. São identificadas aquelas pessoas da população que teriam mais probabilidade de incidir em crimes e em cima deles são feitos trabalhos – culturais, sociais, etc. – que reduziriam a chance de incidência criminal. Os alvos destas políticas costumam ser adolescentes de baixa renda das áreas mais pobres das cidades. Fundamentalmente a prevenção secundária está focada em pessoas e em condutas futuras. Nesta esfera entrariam as alardeadas novas formas de atuação policial, onde se teria substituído o modelo truculento e combativo de estratégias reativas de enfrentamento por um modelo que se aproxima da comunidade e foca em desordens urbanas, incivildades e de atos preventivos. Estas novas condutas marcariam uma redefinição do perfil das forças policiais e da forma como elas interagem com a população e as questões criminais, isto é, deslocando o paradigma combativo para uma atuação eminentemente preventiva. Nas práticas estes níveis preventivos podem se confundir em diversas atuações estatais, como por exemplo, em um movimento de iluminação de determinada localidade, desenvolvido conjuntamente com projetos de formação profissional para adolescentes. Estes níveis preventivos se dão fora do sistema penal e seus órgãos institucionalizados.

A prevenção terciária, pertence à esfera da prevenção especial, e é voltada para indivíduos que já ingressaram no sistema penal. A principal característica desta prevenção é a aposta na eficácia das *ideologias re* (reabilitação, reintegração, reinserção). Exalta-se a crença na pena como uma medida capaz de gerar impactos sociais positivos como evitar a repetição da vitimização e a reintegração do *criminoso* na sociedade.

Somando as três esferas o que observamos é que “a prevenção, nessa perspectiva dita democrática, ganha o maior espaço possível”.<sup>222</sup> As ações preventivas são anunciadas como os exemplos práticos de que existe um eixo possível no tratamento da questão da segurança que representa uma alternativa ao modelo de enfrentamento meramente punitivo. Apesar deste simbolismo que coloca as práticas de prevenção como a marca deste novo modelo de segurança cidadã, que preza pela proteção dos direitos humanos, Garland entende que este foco na prevenção é resultado de um novo cálculo que revela os custos com a prevenção mais interessantes do que o custo da punição, como fortalecimento da prevenção geral, deslocando o foco para prevenção e apresentando esta mudança como sendo fundamentado na intenção de garantir direitos humanos.

A intenção de prevenir o crime (portanto, evitar condutas futuras) pressupõe a identificação de causas e situações que favorecem a “criminalidade”, o que em si é uma ideia que pode ser questionada. Este paradigma tem o crime como fenômeno natural da sociedade e ainda atribui o cometimento de condutas delitivas a determinados grupos sociais mais do que outros, focando nestes as ações que visam “combater as causas que geram o crime”, ignorando a contribuição das teorias que entendem as questões criminais de forma bem mais complexa e elaborada, reconhecendo que a noção criminalidade decorre de processos de criminalização<sup>223</sup>.

Em segundo lugar, atentando à ideia de “populações com mais chance de cometer delitos”, presentes na prevenção secundária, é possível relacioná-la com as bases do interacionismo simbólico e do rotulacionismo, lembrando que a taxação de “existência de fatores de risco”, pode representar um estímulo na transformação

---

<sup>222</sup> LOPES, Edson. Op. cit., p. 103, nota 177.

<sup>223</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. Op. cit., p. 598, nota 2.

de uma conjectura em uma realidade e não em uma prevenção. De modo que os tratamentos preventivos em determinada localidade com determinado grupo de pessoas favorece a percepção social de “foco de criminalidade” e a auto-percepção criminógena<sup>224</sup>.

Finalmente, em matéria de prevenção Zaffaroni alerta para outra questão de cuidado: a prevenção como legitimadora do controle social punitivo.

Uma sociedade que aspire à segurança como relação à conduta posterior de cada um de nós como valor prioritário, (...) é e será falsa, **porque a segurança com relação à conduta futura, como se sabe, não é nada além de um pretexto para legitimar o controle social punitivo.**<sup>225</sup> (grifo)

O controle social punitivo disfarçado na forma de prevenção tem as periferias e favelas como principais focos. Nestas localidades são desenvolvidas as ações de prevenção ao crime (de natureza urbana, notadamente os crimes contra o patrimônio e crimes ligados ao tráfico de drogas, selecionados pelo modelo de segurança como “os delitos” a serem combatidos, em detrimento de outros tipos de condutas delitivas, como os crimes financeiros e tributários, contra os quais, entretanto, não há ações preventivas. Seria realmente difícil de imaginar o Estado atuando cotidianamente junto às grandes empresas e escritórios, em especial com seus funcionários e executivos, nas áreas mais nobres da cidade)!

Assim, ao sugerir que os Estados direcionem suas bem-intencionadas ações preventivas às “populações com mais chances de cometer delitos”, se está reforçando o caráter seletivo penal e parindo-se do pressuposto de que os aparatos penais-preventivos devem se voltar em primeiro lugar para os *underclass*, ou aquela categoria estigmatizada e rotulada como criminosos em potencial, na prevenção de atos futuros.

É preciso trazer à tona as opções políticas que são feitas quando se elege a prevenção de determinada conduta por determinado grupo, reconhecendo a reprodução de uma discriminação sistêmica que legitima o controle social por meio do poder punitivo e, conseqüentemente, a manutenção do *status quo*, afinal “a rede de intervenções preventivas não se constrói senão contemporânea e interligada a

<sup>224</sup> LOPES, Edson. Op. cit., p. 109, nota 177.

<sup>225</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 20, nota 124.



uma rede de intervenções punitivas, sob pretexto de uma guerra de combate formal à ilegalismos declarados”<sup>226</sup>.

A perseguição estatal a determinados grupos como perigosos é uma prática antiga - desde os negros escravos até os excluídos e favelados hoje em dia – que sempre atendeu a uma permanência: ter como público-alvo as pessoas de baixa renda, oriundas de favelas e periferias, em sua maioria negros. Enquanto isso era feito de forma declarada no século XIX, estas práticas discriminatórias passaram a ser encobertas e enfeitadas por políticas de segurança cada vez mais sofisticadas do ponto de vista do discurso e da complexidade, até atingirem a atual conformação de segurança cidadã, com ampla aderência e grande popularidade entre a população amedrontada.

Vera Malaguti relembra que a manipulação do medo é um importante elemento neste esforço de legitimar as políticas de segurança, que frequentemente contam com o apoio das polícias, da mídia, das forças armadas e da população.

Neste sentido, as prevenções de primária e secundária confirmam a periferia como um alvo de permanência policial e desconfiança já que são o principal foco de possibilidade de incidência criminosa. Nestes locais se combinam políticas de prevenção e programas sociais com os tradicionais mecanismos jurídico-penais de repressão, dos quais se lança mão sempre que necessário, ainda que esta utilização seja moderada pelos “limites do estritamente necessário”, proporcionalidade, razoabilidade, e outros “atenuadores” que legitimam a intervenção repressiva estatal.

A respeito da atuação das polícias comunitárias Garland destaca que na realidade nem estas mudaram tanto assim:

“(…) os objetivos declarados da polícia mudaram, às vezes de forma acentuada, e novas táticas paulatinamente definem como são utilizados seus recursos. Todavia, estudos sobre orçamento e rotinas de trabalho da polícia sugerem que as práticas diárias da maior parte das forças policiais não se alteraram tanto assim”<sup>227</sup>.

Finalmente, a ideia de prevenção terciária é o símbolo da legitimação do sistema penal. Nesta esfera, a aposta na prevenção se amplia às áreas da justiça

<sup>226</sup> LOPES, Edson. Op. cit., p. 110, nota 177.

<sup>227</sup> GARLAND, David. Op. cit., p. 368, nota 82.

penal e administração penitenciária, encarregadas da aplicação e execução da pena, de modo que tanto ações punitivas quanto as não punitivas poderiam ter efeitos positivos de contenção da criminalidade e violência.

Assim, por mais que a política de segurança cidadã pretenda representar uma “novidade” no tratamento das questões criminais e uma alternativa ao modelo bélico e encarcerante, o que vemos é que nas três esferas de prevenção estão presentes e legitimados todos os mesmos elementos discriminatórios e punitivos da política que se pretende superar.

A segurança cidadã só utopicamente pode dar conta de prescindir da seletividade penal e da criminalização; fundamenta-se na projeção de zonas, pessoas condicionalmente expostas ao crime ou à ação criminoso e violenta – vulnerabilidade – e introduz maneiras de separação e percepção social cuja legibilidade técnica atribui um caráter histórico e natural ao que não é construído de outra maneira senão pela própria possibilidade de gestão ilegalismos das polícias, populares, militares, administrativos, etc. A segurança cidadã confirma a periferia não só como laboratório das polícias e dos treinamentos militares, tão reais quando mortíferos, mas também como espaço de acusação<sup>228</sup>.

As propostas de prevenção têm como principal consequência o reforço da legitimidade do sistema jurídico-penal e o reforço de todas as mazelas sistêmicas ligadas à discriminação e desigualdades sociais. Dando novos ares de novidade aos velhos discursos punitivos, se mantém intactas as ocupações às favelas e periferias e são mantidos sob o alvo preciso do controle social os jovens pobres e negros que moram nestas localidades todas como perigosas. A orientação preventiva se limita ao nível místico e abstrato da *crença na pena*, ignorando os fracassos históricos do modelo penal-repressivo e as consequências penais e encarcerantes decorrentes deste novo velho discurso. É preciso se ter clareza quanto ao fato de que as atividades preventivas são fruto de opções de políticas criminais interessadas e comprometidas com determinada ideologia, por isso tem suas afinidades seletivas.

Não se pode esquecer que a prevenção proposta pela OEA não previne contra reações raivosas de maiorias contra “delinquentes”; não previne contra o etiquetamento de sujeitos das classes pobres selecionados pelo sistema penal; não previne contra a violação de direitos de suspeitos; não prioriza a explosão carcerária, entre outras situações que representam violações de direitos

<sup>228</sup> LOPES, Edson. Op. cit., p. 120, nota 177.

fundamentais e que não estão contempladas no conceito de prevenção do modelo de segurança cidadã.

\*\*\*

Considerando que as próprias estratégias preventivas apostam nos efeitos positivos decorrentes do sistema penal-carcerário, pode-se afirmar que a elaboração das políticas criminais de segurança cidadã não possui um plano efetivo para lidar com um dos principais problemas da nossa realidade contemporânea: o superencarceramento que faz dos nossos dias o pico histórico em população carcerária desde a criação desde modelo encarcerante.<sup>229</sup>

Existe uma impensável desvinculação entre o modelo de segurança proposto e a real explosão carcerária das Américas, uma vez que não entram em pauta no modelo se segurança cidadã itens fundamentais para um modelo efetivamente preocupado com a proteção de direitos humanos como os impactos carcerários das políticas criminais; a necessária desconstrução da demanda por mais pena; os discursos da impunidade à luz da seletividade penal; o reconhecimento dos sentimentos retributivos ligados à prisão como o desejo de castigo e dor, etc.<sup>230</sup>.

Não se trata apenas de denunciar a explosão carcerária como um ato intrínseco de desumanidade, considerando as péssimas condições das prisões e as violações de direitos humanos decorrentes. Trata-se de lançar luz sobre a inexistência de avanços teóricos no modelo de segurança cidadã, que se baseia na mesma política criminal que não tem outra maneira de lidar com os fenômenos criminais a não ser legitimando o poder punitivo, apresentando ameaças constantes de encarceramento e isolamento em massa de populações marginalizadas<sup>231</sup>, e implementando medidas preventivas que reforçam a discriminação social e do sistema penal e não levam em conta seus impactos carcerários.

Existe uma clara contradição no discurso que se pretende protetor de direitos humanos, e não prioriza em sua análise fatores como a crescente massa

---

<sup>229</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 35, nota 97.

<sup>230</sup> *Ibid*, p. 35.

<sup>231</sup> ABRAMOVAY, Pedro. O grande encarceramento como produto da ideologia (neo)liberal. In: Depois do grande encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay e Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 25.

de encarcerados que hoje atinge cerca de 15 milhões de pessoas em todo o mundo<sup>232</sup>, cuja composição

atinge prioritariamente os negros urbanos: o número de detentos afro-americanos aumentou sete vezes entre 1970 e 1995 (...) Em 1995, os afro-americanos representavam 12% da população nacional, mas forneciam 53% dos internos das prisões (...). A taxa de encarceramento dos negros triplicou em apenas 12 anos, atingindo 1.895 em 100.000, no ano de 93, ou seja, quase sete vezes mais do que a taxa de brancos”<sup>233</sup>.

Pelo contrário, o modelo de segurança cidadã ainda aposta nos efeitos benéficos da prisão tendo como limite máximo de sua crítica a realização de denúncias quanto a más condições carcerárias, ignorando que abordagens reformistas apenas legitimam o modelo proposto e não questionam estruturas mais profundas do modelo encarcerante como sua intrínseca ligação com o sistema econômico vigente<sup>234</sup> e a profunda seletividade que marca o sistema penal e faz com que a probabilidade de um branco ser preso nos EUA ser de 29% e um negro enquanto que a de um branco é de 4%<sup>235</sup>.

Cecilia Coimbra atualiza a situação no Brasil afirmando que “temos um número de encarcerados ultrapassando 450 mil, sendo que, destes, 95% são pobres, 87% analfabetos e 53% jovens com menos de 30 anos, dos quais cerca de 85% foram condenados sem a presença de um advogado”<sup>236</sup>.

O fracasso das políticas de segurança cidadã em atuar de forma mais compatível com direitos humanos está estampado nos índices de encarceramento e letalidade policial, que alcançam patamares altíssimos na atualidade. Estes números estão disponíveis no próprio documento da OEA intitulado *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*.

Estos problemas fundamentales vienen acompañados de tres tendencias hemisféricas: el aumento en la población carcelaria, el incremento en la sobrepoblación carcelaria (tasas de hacinamiento), y un incremento absoluto –tasa por cada cien mil habitantes– de personas que no han sido procesadas/sentenciadas que residen en los recintos carcelarios. En los últimos diez

<sup>232</sup> PAVARINI, Massimo. Op. cit., p. 294, nota 102.

<sup>233</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 114, nota 3.

<sup>234</sup> ABRAMOVAY, Pedro. Op. cit., p. 25, nota 232.

<sup>235</sup> WACQUANT, Loic. Op. cit., p. 334, nota 3.

<sup>236</sup> COIMBRA, Cecilia. Modalidades de aprisionamento: processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo. In: Seminário depois do Grande Encarceramento. Org. Pedro Vieira Abramovay, Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

años las poblaciones carcelarias de las Américas experimentaron un sensible incremento. Se aprecia esta tendencia en casi todo el Hemisferio aunque la tasa del aumento varía por país.

En algunos países esta población se ha incrementado de forma proporcional al crecimiento de la población, mientras en otros, la mayoría, el número de personas en prisión creció más rápidamente que la población del país. Datos de Alertamerica.org afirman que actualmente existe una gran diferencia regional en la proporción de la población de cada Estado que se encuentra privada de libertad. El total de la población carcelaria entre 2006 y 2010 en los 31 Estados Miembros de la OEA que han suministrado datos a la SG/OEA era de 3.438.840 reclusos. Entre ellos, Estados Unidos cuenta con la población carcelaria más alta de la región (y del mundo) con más 2,29 millones de presos (2009).

(...) En Sudamérica, la sobrepoblación también presenta problemas: la tasa en Perú fue de 190.3% (2009), Bolivia fue de 158.1% (2008), mientras que en Brasil era de 153.5% (2010).

O referido documento se posiciona frente a este escandaloso cenário de superencarceramento indicando que é preciso medir melhor o uso da prisão preventiva, pois esta seria a grande responsável por esta situação, privando-se de qualquer tipo de crítica mais estrutural ao sistema penal e utilização generalizada da privação de liberdade e reforçando a necessidade de serem melhoradas as condições dos presídios para que possa emergir a principal função da prisão, qual seja seu caráter preventivo-ressocializante:

En algunos casos especiales, principalmente cuando el Estado percibe que podría existir un alto riesgo de criminalidad si un individuo detenido fuese puesto en libertad, una corte competente puede resolver que una persona procesada pero no condenada permanezca detenida en la cárcel. El Estado sólo debería utilizar 'la prisión preventiva' cuando percibe que existe un alto grado de riesgo de parte de un individuo, que podría poner en peligro a los habitantes del Estado y/o a la seguridad misma del Estado. La manera más efectiva para evitar futuras manifestaciones de criminalidad y violencia es hacer hincapié en la rehabilitación del recluso y su reinserción social.

Com isso, vemos que a absoluta incapacidade desta política de segurança dita cidadã oferecer maiores condições de proteção de direitos humanos ante suas limitações e contradições internas e não atenção aos problemas intrínsecos ao sistema punitivo e desarticulação com dados reais, que revelam a seletividade e o recurso crescente ao modelo punitivo encarcerante. É preciso reconhecer as limitações a um modelo de política criminal que visa fortalecer respeito aos direitos humanos, mas não prioriza em sua análise e atuação as implicações práticas de suas previsões e as circunstâncias estruturais e conjunturais que convergem neste sentido. A omissão diante destas questões e a perpetuação do mesmo modelo institucional - com algumas mudanças discursivas - representa a continuidade de

uma ideologia legitimadora do poder punitivo e do sistema penal e não uma efetiva novidade e uma maior proteção de direitos humanos. Este modelo atende ao mesmo pensamento único sobre segurança com seus limites e bases bem firmes no recurso ao poder punitivo e estruturas punitivas. Uma proposta realmente nova, democrática e ampliadora dos direitos humanos precisa reconhecer a existência de uma luz após a era do grande encarceramento e da necessidade de discutir as questões criminais a partir de bases realmente novas e não apenas por meio de manejos discursivos, cuja principal consequência é a manutenção do status quo. Não existe uma única forma de lidar com as questões criminais e isso precisa ser reconhecido.

\*\*\*

#### 4. CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho foi a elucidação de uma crítica ao anúncio do modelo de segurança cidadã como sendo uma política de segurança baseada na garantia de direitos humanos. Tendo como campo de análise o consenso discursivo no âmbito da OEA, que envolve os países do hemisfério americano e estudiosos e “especialistas” de criminalidade e segurança, a crítica direcionou-se especialmente à aposta na segurança cidadã como uma inovação na abordagem às questões criminais e um avanço na garantia a direitos humanos, pela suposta utilização de novas práticas e uma atuação policial com viés comunitário e não de enfrentamento.

A partir de uma perspectiva criminológica crítica, pretendeu-se revelar que os discursos produzidos escondem seu real alcance e motivações atrás de terminologias empregadas de uma forma que pareça nova, por meio de um rearranjo discursivo; permanecendo, na estrutura, o mesmo pensamento único de caráter único, atemporal e a-histórico.

Neste sentido, neste trabalho defendemos que o modelo de segurança cidadã não apresenta propostas efetivamente novas, mas sim um novo manejo discursivo que realoca e redimensiona os direitos humanos, centrando-o ao lado dos cidadãos-vítimas e não mais dos ditos *delinquentes*. Ademais, por não se basear em uma investigação social concreta, as previsões não estão vinculadas às realidades político-criminais, além de não possuírem coerência interna, o que impede a materialização do discurso tal qual previsto.

Somente com bases ideológicas não expressas é possível discutir sobre a questão criminal incluir na análise as condições materiais sobre as quais estas questões existem na sociedade. Ao não equacionar no discurso tais questões, perde-se tanto no nível puramente teórico quanto na possibilidade de que as previsões de tornem ações.

Assim, ao exaltar a prevenção e a defesa da vítima como prioridades para uma segurança cidadã, o discurso ganha em adesão popular, mas perde em racionalidade ao não levar em conta a seletividade intrínseca do sistema e os impactos carcerários diante da aposta nos efeitos ressocializadores da pena. Precisamente neste ponto, reside uma importante crítica ao discurso, que pretende

realizar intervenções em conflitos sociais limitando-se a um âmbito técnico e não equacionando conotações políticas e da realidade material.

Esta crítica quanto aos limites do discurso, não se restringe a uma desqualificação do mesmo com base em sua inviabilidade prática derivada de um desalinhamento com a realidade material. Sobretudo, o que se quer destacar, são as limitações e contradições do ponto de vista da teoria que fundamenta o discurso, que o tornam incoerente nos seus próximos termos e previsões.

Não existem de fato novos horizontes para um modelo mais alinhado com a proteção efetiva de direitos humanos, nem possibilidades concretas de superação das desigualdades e discriminações típicas do modelo tradicional de segurança. Permanecem as bases e limites do pensamento único sobre segurança, embora agora, estejam alocadas em um discurso mais suave e de acordo para um órgão internacional de proteção de direitos humanos e para governos que se intitulam democráticos e preocupados com a efetivação dos direitos fundamentais de suas populações. Afinal, o novo discurso é chancelado pelos “especialistas em segurança” e pelo imbatível argumento da proteção de direitos humanos das vítimas.

A segurança – sumarizada na garantia de “não ser vítima” – se fortalece como um tema de primordial importância para os governos das mais diversas orientações políticas, e a abordagem individual que opõe vítimas e delinquentes, ganha força na proposta de segurança que coloca a segurança como uma pré-condição para o gozo dos direitos humanos. A força e contundência do discurso de segurança cidadã estão justamente nessa fusão entre segurança e direitos humanos, associando-os no imaginário popular e elevando estes conceitos a um mesmo nível de prioridade na atuação dos governos; sem que necessariamente haja mudanças reais nas práticas estruturais do Estado diante da chamada criminalidade.

Com isso não se pretende mitigar a importância de se avaliar as melhores formas de lidar com as questões criminais e os direitos das pessoas a preservarem seus direitos fundamentais como integridade física e sua vida. Da mesma forma, citando Zaffaroni reconhece-se que

O discurso jurídico-penal não é nem um produto de má fé nem de simples conveniência, nem o resultado da elaboração calculada de alguns gênios malignos, mas é sustentado, em boa parte, pela incapacidade de ser substituído por outro discurso em razão da necessidade de se defenderem os direitos de algumas



peças. Esta contradição dá lugar a uma difícil situação “espiritual” do penalismo latino-americano (...) uma vez que a denúncia de seu discurso jurídico como falso pode privá-lo do único instrumento – precário, mas instrumento – disponível para a defesa dos direitos humanos de alguns segmentos sociais <sup>237</sup>.

Assim, embora se possa reconhecer a boa intenção em produzir um discurso novo com o intento de “aprimorar as abordagens à segurança”, o que se observa é que o discurso da segurança cidadã atende às mesmas bases estruturais e operacionais dos modelos anteriores. Estas constatações não se prestam a apresentar as novas bases sobre as quais estas questões devem ser discutidas a fim de favorecer a efetivação real de direitos humanos de autores e vítima.

Com este trabalho, pretende-se realçar a importância de que estas questões sejam debatidas fora dos limites do poder punitivo e com o amparo de uma gama realmente multidimensional de perspectivas e abordagens, reconhecendo os processos de criminalização legitimados no âmbito do sistema penal, revelando discriminações e seletividades ampliando a compreensão de “segurança” de modo a integrar a atenção a direitos econômicos e sociais, não como “causas do crime”, mas como fatores relevantes de análise.

A dicotomia entre delinquente e cidadão e as seletividades inerentes ao sistema e a sua operacionalização, somam-se à pretensão de que as políticas de segurança seriam aplicadas em um espaço de neutralidade política que operaria mecanicamente a punição de forma racional e democrática, formando uma lógica moralista que opõe cidadãos de bem e indivíduos criminosos e não reconhece as verdadeiras entranhas e contradições que tornam estas questões bem menos estanques e bem mais complexas na sociedade, além de ignorar a desproporcionalidade na relação entre a incidência penal e as questões raciais e de classe.

É preciso reconhecer as opções do discurso e reconhecê-las como opções de política criminal. Assim, por exemplo, a opção por desenvolver um modelo de segurança voltado para a chamada delinquência urbana e desenvolver ações preventivas em localidades onde residem as populações pobres - entendidas como mais propensas à criminalidade - revela uma clara opção por determinado tipo de

---

<sup>237</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 14, nota 124.

conduta e determinado tipo de classe social, o que não significa que não há outras condutas igualmente tipificadas. Significa dizer que a punição àquele determinado tipo de conduta é a prioridade para a política criminal em curso e que a punição aos delitos de outras naturezas, como aqueles ligados à corrupção, serão feitos por amostragem – e com bastante alarde – para legitimar o sistema, passando a imagem de todas as condutas ilícitas serão igualmente punidas pelo Estado, independentemente da natureza do delito ou da classe social do autor.

Diante da crítica da importância de se conferir um conteúdo realístico e que reconheça suas bases ideológicas punitivas – o que não ocorre no discurso sobre segurança cidadã – na última parte do trabalho passamos a uma crítica que leva em conta especificamente as estratégias de ação propostas neste *novo* tipo de atuação estatal, confrontando-as com as categorias da criminologia crítica, revelando as limitações do discurso e a pouca probabilidade de que aquelas propostas representem uma maior garantia de direitos humanos.

A ideia foi apontar a impossibilidade da materialização do discurso também por conta de uma contradição intrínseca em seus próprios termos como, por exemplo, a ideia de compatibilizar segurança cidadã e direitos humanos como um benefício social, de alcance universal e; de por outro lado, propor uma proteção “especial” à vítima, contrapondo-a a figura do delinquente, cuja punição está entre as prioridades do modelo de segurança proposto. Com isso, pretende-se revelar o discurso da segurança cidadã como uma contradição em si mesma e, neste sentido, incapaz de atender às suas próprias propostas de compatibilização entre segurança e direitos humanos.

Embora este discurso possua maior apelo social, justificado pelo manejo habilidoso da expressão “direitos humanos”, a proposta não se mostra tão inovadora, pois não contém elementos capazes de gerar efetivas novidades/mudanças ao encontrar limites intransponíveis em seu próprio discurso. O novo modelo atende à necessidade inegável e inadiável da OEA de apresentar propostas mais conformes à proteção de direitos humanos e com menos apelos belicistas e de enfrentamento - ainda que esta valorização dos direitos humanos permaneça no nível das aparências. Isto porque o modelo de segurança cidadã proposto permanece sob a égide de uma mesma ideologia legitimadora do poder punitivo e aposta fundamentalmente nos mesmos elementos.

A crítica aqui produzida não pretende ser percebida como uma abordagem negativa, frente a tentativas bem-intencionadas de avançar nos temas sobre segurança e direitos humanos, nem tampouco como uma desconstrução que não resolve o problema imediato da violência com o qual lida diariamente o gestor público.

O aporte crítico de argumento para o reconhecimento da importância de se pensar as questões criminais a partir de novas bases e abordagens deve ser entendido como uma contribuição concreta e objetiva ao debate, na esteira do pensamento de Vera Malaguti:

Nós da margem da periferia latino-americana temos que ser capazes de produzir outra pauta, uma programação descriminalizante para o Brasil e a América Latina (...) precisamos pensar em como soltar mais, prender menos, acabar com os constrangimentos e violências contra os familiares dos presos, favorecer a comunicação entre muros, em vez de perseguir a incomunicabilidade, interromper o filicídio, essa matança de jovens pelo Estado e a morte e o sofrimento dos que trabalham na segurança pública”<sup>238</sup>.

Assim, há suficientes elementos para que se possa entender que não existe apenas uma forma de lidar com as questões criminais e que é preciso reconhecer a necessidade e a possibilidade de se pensar a partir de novos horizontes e perspectivas, já que, mesmo as bem-intencionadas *novas* propostas sobre segurança – como é o caso da segurança cidadã – não representam avanços efetivos na proteção de direitos humanos, podendo ser caracterizadas muito mais como uma nova tentativa a partir das mesmas bases, tentando fazer parecer possível aquilo que não é, ao menos não dentro dos velhos conhecidos limites estruturais do sistema punitivo.

---

<sup>238</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Op. cit., p. 35, nota 97.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. **O grande encarceramento como produto da ideologia (neo) liberal**. In: Pedro Vieira Abramovay; Vera Malaguti Batista (Org.). *Seminário depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 9-29.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008. (Pensamento criminológico; 15)

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. (Pensamento criminológico; 2).

\_\_\_\_\_. Depois do Grande encarceramento. In: Pedro Vieira Abramovay; Vera Malaguti (Org.) *Seminário depois do Grande Encarceramento*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 29-39.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia (ICC), 2005. (Pensamento criminológico, v.10)

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos: delinquentes e vítimas, todos vítimas**. In: Discursos sediciosos. Crime, direito e sociedade. Ano 11 números 15/16, 2007, p. 187-202.

COIMBRA, Cecilia Maria Bouças. **Modalidades de aprisionamento: processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo**. In: Pedro Vieira Abramovay; Vera Malaguti Batista (Org.) 1ª ed. *Seminário depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 183-195.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008. (Pensamento criminológico; 16).

INSULZA, José Miguel. **A Comprehensive Approach to Fight Drugs**. Huff Post World, 23 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach\\_b\\_623119.html](http://www.huffingtonpost.com/jose-miguel-insulza/a-comprehensive-approach_b_623119.html)>. Acesso em 15 maio 2012.

INSULZA, José Miguel. **Treat drug abuse as health threat**. Chron, 14 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.chron.com/opinion/article/Let-s-treat-drug-abuse-as-a-public-health-threat-2171066.php>>. Acesso em 25 de maio de 2012

KESSLER, Gabriel. **El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LOPES, Edson. **Política e Segurança Pública: uma vontade de sujeição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MADEIRA DA COSTA, Yasmim Maria Rodrigues. **O significado ideológico do poder punitivo brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MARTINEZ, Mauricio. **Populismo punitivo, maiorias e vítimas**. In: Pedro Vieira Abramovay; Vera Malaguti Batista (Org.). *Seminário depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 313-331.

OLMO, Rosa del. **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2004. (Pensamento criminológico; 9).

\_\_\_\_\_. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

PAVARINI, Massimo. **O encarceramento de massa**. In: Seminário depois do Grande Encarceramento. Pedro Vieira Abramovay (Org.), Vera Malaguti Batista. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 293-313.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, Rafael Coelho. **O estado penal e a sociedade de controle: o Programa Delegacia Legal como dispositivo de análise.** Rio de Janeiro: Revan, 2009.

WACQUANT, Loic. **Discursos sediciosos.** Crime, direito e sociedade. Ano 11 números 15/16. Rio de Janeiro: Relume, Dumará, 2007, p. 203- 220.

\_\_\_\_\_. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [ A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Revan, 3ª edição, 2007. (Pensamento criminológico; v. 6).

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo no direito penal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. **Em busca das penas perdidas:** a perda da legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. **Delinquência urbana e vitimização das vítimas.** In: Pedro Vieira Abramovay; Vera Malaguti Batista (Org.). *Seminário depois do Grande Encarceramento.* Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 39-57.

\_\_\_\_\_. **“Crime organizado”:** uma categorização frustrada. In: Discursos Sediciosos: crime, direito, sociedade. Instituto Carioca de Criminologia. Ano I, n. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996, p. 50- 51.

## **APÊNDICE A - Relação de documentos oficiais da OEA utilizados no trabalho**

1. **Carta Democrática Interamericana da OEA.** OEA, Washington, 2001.
2. **La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades.** OEA, Washington, 2008.
3. **Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro Contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Plano de Ação do Rio de Janeiro).** OEA, Rio de Janeiro, 1986.
4. **Estrategia Antidrogas en el Hemisferio.** OEA (Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas), Washington, 2010.
5. **Estratégia Hemisférica sobre Drogas, 2011-2015.** OEA, Washington, 2011.
6. **Declaração sobre Segurança nas Américas.** OEA, Washington, 2003.
7. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.** OEA (Comissão Interamericana de Direitos Humanos), Washington, 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2012.
8. **Informe sobre Segurança Cidadã nas Américas 2011** – Estatísticas oficiais de Segurança Cidadã produzidas pelos Estados Membros da OEA. OEA, Washington, 1ª edição, 2011. Disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_alertamerica2012.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_alertamerica2012.asp). Acesso em 10 de agosto de 2012.