

Segurança pública como cultura do controle

Dequex Araujo Silva Junior

Dequex Araujo Silva Junior é doutorando e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e capitão da Polícia Militar da Bahia, lotado no Departamento de Ensino.

dequex@yahoo.com.br

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar as atuais estratégias desenvolvidas pelos atores políticos brasileiros para controlar os elevados índices de criminalidade. Procura-se demonstrar que as estratégias seguem duas linhas diametralmente opostas, mas que se tornaram recorrentes nas sociedades ocidentais a partir do último quartel do século XX. Tomando como referência de análise teórico-metodológica David Garland, assume-se, como hipótese, que os atores políticos brasileiros na contemporaneidade formulam e implementam políticas públicas de segurança tendo uma postura de caráter estratégico de parcerias preventivas, por um lado, e de segregação punitiva, por outro, engajando-se assim aos modelos anglo-saxônicos neoliberal e neoconservador que surgiram no final da década de 1970 em contraposição ao modelo previdenciário do Estado de bem-estar social.

Palavras-Chave

Segurança pública. Política pública de segurança. Criminologia. Controle social.

A redemocratização no Brasil criou a necessidade de modificar as políticas de segurança pública adotadas pelos governos ditatoriais militares, que tinham como fulcro a doutrina de segurança nacional. Entretanto, não somente a redemocratização, mas também a elevação das taxas de criminalidade a partir da década de 1980 fez com que governantes e administrados das agências estatais de segurança pública repensassem o modelo de gestão para o enfrentamento de um problema que passou a ser visto como prioritário nas agendas políticas. A criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), para atuar como formuladora e coordenadora de políticas de segurança, foi um marco no estabelecimento de uma nova gestão administrativa mais condizente com a atual realidade democrática nascente, bem como com a situação de insegurança pública que se instalou e que abala os alicerces dos processos democráticos.

As causas da elevação da criminalidade no Brasil são múltiplas, mas a desigualdade social contribuiu e contribui significativamente para este fenômeno, pois o regime militar, com sua política desenvolvimentista em uma realidade socioeconômica dualista,¹ agravou ainda mais a histórica polarização social entre ricos e pobres,² deixando, assim, um legado sombrio à democratização social nacional. Ou seja, o período pós-ditatorial nasceu em um cenário marcado por expectativas antagônicas: por um

lado, reconquistas das liberdades civis e direitos políticos; e, por outro, limitações para uma parcela significativa da população do pleno exercício destas liberdades devido à exclusão social do uso de bens coletivos, como, por exemplo, os acessos à justiça e à segurança.

A elevação da criminalidade ocorreu também nos países centrais, com as transformações do sistema de produção capitalista a partir do final da década de 1970, desencadeando uma série de medidas com o objetivo de reverter esta situação. Uma destas medidas foi a reformulação do sistema de justiça criminal previdenciário por meio de modelos neoliberal e neoconservador (formulados nos Estados Unidos e na Inglaterra), que reduziram gastos com as políticas públicas de caráter assistencialista e aumentaram com as políticas de cunho punitivo e repressivo. Estes modelos neoliberal e neoconservador, porém, foram adotados tanto pelos países centrais como pelos periféricos para reduzir e controlar a criminalidade. Assim, o objetivo deste trabalho é verificar de que forma se desenvolvem no Brasil as estratégias de segurança pública a partir dos modelos neoliberal e neoconservador para atender às necessidades de redução e controle da criminalidade local.

Como modelo de análise teórico-metodológico, utilizam-se os conceitos desenvolvidos por David Garland de estratégias de *parcerias*

preventivas e de *segregação punitiva* para descrever e analisar as políticas públicas de segurança implementadas pelo governo federal – por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) – e governos estaduais – através das Secretarias de Segurança Pública (SSP) –, a partir do final da década de 1990, pois adota-se como hipótese de trabalho a assertiva de que os atores políticos brasileiros na contemporaneidade formulam e implementam políticas públicas de segurança assumindo uma postura de caráter estratégico ambíguo, que privilegia a estratégia de *parcerias preventivas*, por um lado, e a de *segregação punitiva*, por outro, engajando-se assim aos modelos anglo-saxônicos neo-liberal e neoconservador.

A ordem social contemporânea nos países centrais

*A passagem da sociedade inclusiva à sociedade excludente*³

A reestruturação do sistema capitalista, apoiada na flexibilização da produção, do mercado de trabalho e do consumo, a partir da década de 1970, solapou o sistema de produção fordista que se desenvolveu de forma a proporcionar um elevado nível de qualidade de vida à população nos países centrais, por meio do crescimento econômico conduzido pelo keynesianismo no pós-guerra. Esta reestruturação modificou a ordem social estável e segura do período fordista-keynesianista, engendrando uma outra marcada pela instabilidade, incerteza e insegurança.⁴ A insegurança social causada pelo dismantelamento do Estado protetor estabeleceu um processo de exclusão social⁵ de uma massa ativa de trabalhadores da propriedade social garantidora de pro-

teções sociais, como, por exemplo, aposentadoria, salário mínimo, cobertura de acidentes e de doenças, que constituem propriedades do trabalho e não medidas assistenciais.⁶ Esta exclusão se deu pelo desemprego estrutural fruto da reestruturação do sistema capitalista (flexibilização), deixando, assim, uma massa de trabalhadores sem trabalho,⁷ logo, sem proteção social.

Neste novo contexto pós-fordista, pós-industrial e pós-previdenciário, as sociedades dos países centrais na modernidade recente ou pós-modernidade se depararam com o problema não só da redução da proteção social, mas também da redução da proteção civil, que constitui uma garantidora das liberdades fundamentais e defensora dos bens e das pessoas dentro dos parâmetros do Estado de direito.⁸ Surge, assim, uma sociedade excludente (em comparação à sociedade inclusiva do *welfare state*), em que as pessoas são mais tolerantes com as diversidades e menos tolerantes com as dificuldades, engendrando, com isso, novas formas de controle social como resposta a este atual momento, em que há uma elevação da diferença e da dificuldade.⁹

A sociedade excludente, segundo Young (2002), fundamenta-se na desintegração das esferas da comunidade e do trabalho ocasionada pelas modificações nas relações de mercado, gerando uma ordem social de rejeição do “outro” e, por conseguinte, um individualismo acentuado que, somado à privação relativa, promoveu a elevação da criminalidade como resposta às transformações na esfera da produção e do consumo.

Aprofundando ainda mais a análise sobre a ordem social que vem sendo construída a partir

do último quartel do século XX, David Garland (2008) enfatiza que essas transformações foram, ao mesmo tempo, de caráter econômico, social, cultural e político. No âmbito econômico, o autor destacou a *reestruturação do sistema capitalista* objetivando aumentar ainda mais os lucros por meio da ampliação dos mercados, com apoio das novas tecnologias da informação, comunicação e transporte e a *reestruturação do mercado de trabalho*, que direcionou o trabalho para o setor terciário (serviços), engendrando o colapso do setor secundário (indústria), que extinguiu milhões de empregos, principalmente de trabalhadores desqualificados e do sexo masculino.¹⁰ No âmbito social, Garland ressaltou as *modificações na estrutura da família e do lar*, com o ingresso maciço da mulher no mercado de trabalho, o que ocasionou declínio da fertilidade, aumento de separações e, por conseguinte, elevação no número de crianças vivendo somente com um dos pais,¹¹ e as *transformações na ecologia social e na demografia*, com a disseminação do automóvel (particular e de massa) e o surgimento de novos padrões de habitação¹² que promoveram mudanças no espaço social onde os elementos da vida cotidiana passaram a se inter-relacionar com a diferenciação aguda entre tempo e espaço (surgimento de *shopping center* fora da cidade, deslocamento demográfico para fora dos centros urbanos, maior mobilidade da força de trabalho, suburbanização do emprego, declínio dos laços sociais locais e da interação pessoal, crescente privatização da vida individual e familiar). No âmbito da cultura, o autor destacou o *impacto da mídia de massa* – mais especificamente a televisão e os veículos de informação –, que modificou as sensibilidades culturais dos indivíduos por meio da exposição de padrões de consumo e estilo de vida até então restritos aos

círculos dos ricos, criando expectativas e aspirações de consumo às massas (expectativas culturais que, confrontadas com as restrições promovidas pela estrutura social, criam, conforme Merton, a privação relativa). No âmbito político foram ressaltados o *reconhecimento dos direitos civis* de negros, mulheres, homossexuais, prisioneiros e doentes mentais e o *deslocamento dos princípios democráticos de liberdade e igualdade para as esferas privadas* da família, do trabalho e das instituições de ensino, gerando modificações na forma de controle e de dominação nestes ambientes.

Este breve apanhado das transformações ocorridas a partir da década de 1970, nas sociedades dos países centrais, mais especificamente nos Estados Unidos e Inglaterra, que acarretaram uma exclusão em massa de grupos sociais da possibilidade (total ou parcial) de consumo, vai possibilitar compreender melhor porque o crime se tornou um fenômeno social estrategicamente relevante para a implementação de novas formas de controle social por parte dos neoliberais e neoconservadores que assumiram o poder nos Estados Unidos e na Inglaterra, a partir desse período, bem como entender porque as políticas públicas de segurança assumiram posturas seletivas e excludentes não só nesses países, mas também na maioria das nações ocidentais.

As novas formas de controle da criminalidade a partir da década de 1970

A passagem da sociedade inclusiva para a sociedade excludente – com a reestruturação do sistema capitalista e o conseqüente desmantelamento do Estado providência – fortaleceu os neoliberais e neoconservadores, bem como suas respectivas ideologias economicista e moralista. Além disso, como citam Young (2002),

Anitua (2008) e Garland (2008), o desmantelamento do Estado de bem-estar social foi agravado ainda mais pelas duas correntes políticas no redirecionamento, por exemplo, dos recursos disponibilizados em habitação, saúde e educação para gastos com as forças armadas, polícias e prisões, em nome do discurso da “lei e ordem” ou da “segurança cidadã”, engendrando, assim, uma complexa relação entre políticas econômicas e punitivas.

Segundo Garland (2008, p. 396), pelo viés economicista-neoliberal, o modelo gerencial, com suas técnicas de aferição de confiabilidade, avaliação e eficiência, adentrou nos sistemas de justiça criminal e de segurança pública através do “idioma econômico do ‘custo/benefício’, do ‘melhor valor’ e da ‘responsabilidade fiscal’”, em que os “custos do crime agora são rotineiramente calculados, como também o são os custos de prevenção, do policiamento, da persecução e da punição”, ajudando, assim, por meio dos números produzidos, a condução das escolhas políticas e das prioridades operacionais. Dentro desta racionalidade economicista, o atuarialismo surge como alternativa de administração gerencial dos riscos e perigos provenientes da criminalidade, direcionando as políticas públicas de segurança, conforme Young (2002), para os efeitos e as probabilidades da criminalidade e não para as causas, pois há um consenso de que o crime é algo normal e cada vez mais presente na vida cotidiana.

Pelo viés moralista-neoconservador, aduz Garland (2008), a racionalidade parte de questões simbólicas e valorativas para a elaboração de estratégias envolvendo os sistemas de justiça criminal e de segurança pública, que prio-

rizam políticas punitivas e de combate como forma de proteger o público dos riscos e perigos ocasionados pela criminalidade, gerando, assim, altos investimentos. Na guerra contra as drogas, por exemplo, ressalta Anitua (2008), o governo federal norte-americano gastou US\$ 1,5 bilhão em 1981, passando para US\$ 6,6 bilhões, em 1989, e para US\$ 17 bilhões, em 1999. O atuarialismo também vai ser incorporado pelo discurso moralizante dos neoconservadores que invocarão o “populismo punitivo” e a “incapacitação seletiva”, continua Anitua (2008), contra os estigmatizados da sociedade excludente – e que vai angariar o apoio, segundo Garland (2008), tanto da classe média, vitimizada pela crescente elevação da criminalidade contra o patrimônio, como da mídia que passará a influenciar a opinião pública a partir da ênfase dada ao fenômeno criminal e, principalmente às vítimas – para conter os avanços dos riscos e perigos de vitimização por crime.

As duas correntes políticas (neoliberal e neoconservadora), a partir das ideologias economicista e moralista, desenvolveram, conforme Garland (2008), duas estratégias diametralmente opostas, mas que apresentam pontos em comum. Os neoliberais adotaram o que Garland (2008, p. 370) denominou de *estratégia de parcerias preventivas*, que ampliou o campo do controle do crime para além do Estado e de suas agências (polícia, Judiciário e presídios), “envolvendo atores e agências da sociedade civil, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas ao largo das agências estatais”. Com isso, a nova política de controle da criminalidade passou a se direcionar para prevenção, redução de danos e gerenciamento de riscos (atuarialismo),

por meio da diminuição das oportunidades criminogênicas e do fortalecimento dos controles situacionais informais, o que possibilita o compartilhamento das responsabilidades – antes de exclusividade do Estado – na provisão da segurança e do controle da criminalidade, incluindo, assim, a sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas de segurança.

A estratégia de parcerias preventivas com a distribuição de responsabilidades busca a formação de redes de controle do crime para complementar e estender o controle formal exercido pelas agências estatais. O policiamento comunitário nasce, por exemplo, dessa estratégia de parcerias preventivas através do apoio da comunidade para aumentar o potencial da polícia no cumprimento de suas atividades de manutenção da ordem pública e da segurança pública a partir de conceitos como *segurança comunitária*, *co-produção de segurança*, *parceria público-privado*, *cooperação interagências* e *governança*. Esta estratégia engendrou as chamadas *criminologias da vida cotidiana* (teoria da prevenção situacional do crime e a teoria da atividade rotineira) – que veem na falta de interação de sistemas (transportes, escolas, habitação, lojas, etc.) o déficit do controle social para redução dos riscos que ocasionam a criminalidade – que retroalimentam as políticas públicas de segurança cidadã na atualidade.

Entretanto, concomitantemente à adoção da estratégia neoliberal anteriormente citada, os neoconservadores adotaram outra estratégia de controle da criminalidade, denominada por Garland (2008) de *estratégia da segregação punitiva*, que enfatiza ações repressivas, como

aumento de penas e de encarceramento,¹³ resgatando a autossuficiência do sistema de justiça criminal e, por conseguinte, a própria soberania do Estado por meio da exclusividade do controle da criminalidade. Esta estratégia tem como fulcro a *criminologia do outro* e segue a lógica da defesa social – utilizada pelas teorias penais da Escola Clássica e Positivista – resgatada pelos neoconservadores.

Apesar das diferenças ideológicas, as duas estratégias apresentam convergências, conforme Garland, quando enfatizam a *cultura do controle*, priorizando o controle social e a proteção do público. A estratégia de parcerias preventivas “propõe o desenvolvimento gradual de uma silenciosa rede de controles situacionais, desenhados para modificar rotinas existentes”, enquanto a da segregação punitiva “exerce um excesso de controle e tem pouca preocupação com os custos sociais e as conseqüências penais” (GARLAND, 2008, p. 392). Além disso, ambas reagem contrariamente às políticas previdenciárias do Estado de bem-estar social, enfatizam as questões de intimidação e priorizam as atividades da polícia para coibir os desvios (incivilidades e crimes) e garantir a ordem social em construção.

Esta ênfase na cultura do controle escorada pelas duas estratégias não surge, segundo Garland (2008), pela elevação das taxas de criminalidade ou pela incredulidade com o sistema de justiça penal previdenciário, mas sim como uma decisão endógena do sistema político em resposta às mudanças no nível da cultura, que redefiniu as instituições modernas existentes e, por conseguinte, redirecionou o campo do controle do crime.

O modelo de análise construído por David Garland para explicar as novas diretrizes traçadas pelo sistema político dos países centrais, mais especificamente dos Estados Unidos e Inglaterra, que agrega ideologias neoliberais e neoconservadoras, parece adequado para explicar o sentido das políticas públicas de segurança atualmente desenvolvidas no Brasil. As estratégias de parcerias preventivas e de segregação punitiva parecem integradas às políticas públicas de segurança formuladas e implementadas a partir do final da década de 1990 por meio, respectivamente, do modelo de segurança cidadã desenvolvido pelo Plano Nacional de Segurança Pública e do modelo punitivo de combate à criminalidade desenvolvido pelo Plano Nacional de Política Penitenciária.

A cultura do controle como estratégia de segurança pública no Brasil

A política nacional de segurança pública

O Brasil, bem como os demais países da América Latina, não passou por um Estado de bem-estar social ou Estado providência, pois este é um fenômeno político, conforme Boaventura de Souza Santos (1996), exclusivo dos países centrais. As sociedades periféricas e semiperiféricas – como é o caso do Brasil – caracterizam-se pela enorme desigualdade social não mitigada pelos direitos socioeconômicos, além de os direitos civis e políticos terem uma vigência precária devido aos longos períodos de regimes ditatoriais. Dessa forma, não se pode realizar uma análise comparativa com os países centrais a partir da passagem da sociedade inclusiva para a sociedade excludente, pois a exclusão sempre esteve presente na realidade dos países não-centrais.

Entretanto, como alerta Santos (1996), nas últimas duas décadas do século passado, os países periféricos e semiperiféricos passaram por um processo de democratização com o objetivo de acolher constitucionalmente direitos que foram consagrados ao longo de mais de um século nos países centrais. Ou seja, os direitos civis e políticos no período liberal, os direitos sociais e econômicos no período do Estado de bem-estar e os direitos dos consumidores, direitos ambientais e de qualidade de vida do período pós-Estado de bem-estar. Ademais, com a globalização – definida por Göran Therborn (2001) como fluxos globais de bens, serviços, capital, população e conhecimento que influenciam tanto a economia como a cultura e a sociedade de maneira geral – os ventos do neoliberalismo e do neoconservadorismo vieram soprar nas áreas da América Latina.

Com a redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980, o Brasil passou a conviver mais intensamente com a criminalidade dentro da realidade cotidiana. A desigualdade social, já potencializada pela política desenvolvimentista do regime militar, acentuou-se ainda mais com a globalização econômica e o neoliberalismo impostos pelas agências internacionais financeiras (FMI e BM), contribuindo para a elevação das taxas de criminalidade. Além disso, os tráficos de drogas e de armas, iniciados no final dos anos 1960, trouxeram novas modalidades de crimes (assaltos, sequestros, latrocínios, homicídios), pouco vistas antes da década de 1980, agravando ainda mais a questão social já afetada pela ausência histórica de políticas públicas inclusivas e protecionistas para a maioria da população. Com isso, houve uma mobilização

que envolveu acadêmicos, imprensa, políticos, vítimas, operadores do direito e operadores de segurança, objetivando medidas de contenção da criminalidade e dos riscos e perigos de vitimização a partir da década de 1990. Foi justamente a partir deste período que as *estratégias de parcerias preventivas* e as *estratégias de segregação punitivas* incorporaram-se aos discursos políticos e às políticas públicas de segurança no Brasil, colocando no centro das ações a polícia e as estratégias de policiamento.

Não parece incoerente afirmar que o marco inicial para a implementação das duas estratégias no Brasil se deu a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Plano Nacional e do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, para apoiar e estabelecer diretrizes de políticas de segurança pública para os Estados da federação. Neste mesmo ano também foi criado o Programa Nacional de Polícia Comunitária, que repassou verbas para os Estados que apresentaram programas de polícia comunitária. Com isso, vultosos recursos foram distribuídos pelo governo federal: o Fundo Nacional repassou para os Estados, em 2001, R\$ 387.011.361,67 milhões para programas de treinamento e reaparelhamento das polícias e guardas municipais; em 2002, R\$ 255.805.336,00 milhões; e, entre 2003 e 2005, R\$ 535.992.544,96.¹⁴ Estes recursos foram destinados tanto para o desenvolvimento de estratégias de parcerias preventivas – por meio da aquisição de armamentos letais, equipamentos de segurança individual e viaturas para o policiamento comunitário – como para o desenvolvimento de estratégias de segregação punitiva, com aquisição de armamentos letais, equipamentos de segurança individual e viaturas para

o combate ao tráfico de drogas por unidades de polícia especializadas,¹⁵ incluindo ainda a Força Nacional de Segurança Pública criada em 2004 para apoiar os órgãos de segurança dos Estados.¹⁶ Também não se pode deixar de destacar que, dentro das estratégias de segregação punitiva, a política de encarceramento foi adotada como política de controle da criminalidade, inclusive com a criação, em 2006, do Sistema Penitenciário Federal para gerir as penitenciárias federais¹⁷ e, em 2007, do Plano Nacional de Política Penitenciária.¹⁸

Como visto anteriormente, as estratégias de parcerias preventivas são aquelas destinadas ao envolvimento de segmentos não-estatais na formulação e implementação de políticas de segurança pública. Tais estratégias consideram primordiais os resgates das formas de controle social informais para, juntamente com as formas de controle formal, conter a criminalidade (co-produção da segurança), além de adotarem uma linguagem economicista de modelo gerencial para conter gastos (custo/benefício, parceria público-privado etc.) e colocarem a polícia no centro das políticas de segurança sob o rótulo de polícia comunitária. Com isso, as polícias, mais especificamente as Militares (responsáveis pelo policiamento ostensivo nas unidades da federação), passaram a adotar o modelo de policiamento comunitário a partir da segunda metade da década de 1990.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, em 1997, passou a adotar o policiamento comunitário de forma experimental, com a realização de algumas ações: instalação de bases comunitárias de segurança; cursos de capacitação de policiais para o emprego do

policciamento comunitário, com presença de especialistas estrangeiros (França, Canadá, Japão e Estados Unidos); utilização do sistema de disque-denúncia (para informar, inclusive, sobre as condutas desviantes de policiais militares); criação de comissões regionais de polícia comunitária; e adoção da cartilha do policiamento comunitário.¹⁹

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) criou, em 1999, um programa denominado “Polícia de Resultados”, que direcionou as ações planejadas de policiamento em Belo Horizonte com a utilização de sistemas de geoprocessamento para análises criminais. Em julho de 2000, foi implantado, também em Belo Horizonte, o programa de policiamento comunitário com a criação de 25 Conselhos Comunitários de Segurança, funcionando em 25 companhias de polícia. Foram ainda desenvolvidos cursos, por meio da pareceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, para policiais militares nas áreas de comunitarização, análise criminal, avaliação de resultados e estabelecimento de metas quantitativas. Com isso, houve uma redefinição dos serviços policiais, tendo como sustentáculo o policiamento comunitário.²⁰

A Polícia Militar da Bahia iniciou sua reformulação objetivando a implantação do programa de policiamento comunitário, com a criação do Projeto Polícia Cidadã. Esta reorganização estrutural e de concepção proposta pelo projeto iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com: substituição paulatina dos Batalhões de Polícia Militar (BPM), da capital e do interior do Estado, pelas Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM); cria-

ção de Conselhos Comunitários de Segurança; e realização de cursos de capacitação destinados a oficiais e praças da Corporação para a institucionalização de uma nova cultura policial pautada na integração com a comunidade, para o atendimento das demandas de serviços de forma eficaz.²¹

As estratégias de segregação punitivas, destinadas à exaltação do controle formal do Estado por meio do Sistema de Justiça Criminal, principalmente os subsistemas policial e prisional, também passaram a fazer parte das políticas públicas de segurança a partir do final da década de 1990, inclusive ganhando grande visibilidade pela mídia, o que, por conseguinte, resultou em apoio da opinião pública. O aumento do efetivo policial e seu reaparelhamento para o enfrentamento da criminalidade, a criação de leis mais duras para punir crimes considerados hediondos, sendo rotuladas com nome de vítimas (como, por exemplo, lei Maria da Penha) para sensibilizar e legitimar o endurecimento, a construção de estabelecimentos penais de segurança máxima a nível federal e o aumento de estabelecimentos prisionais estaduais são alguns exemplos de políticas públicas de segurança com características punitivas e que resgatam o poder soberano estatal.

Entre 2003 e 2006, houve crescimento no efetivo dos órgãos de segurança pública dos Estados da federação (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro). Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o contingente passou de 567.252 agentes de segurança, em 2003, para 583.199, em 2006. Com relação ao reaparelhamento das agências estatais de segurança pública, observou-se au-

mento do número de: *armas letais* (de 497.662, em 2004, para 557.872, em 2006, com crescimento de cerca de 12%, sendo 127.263 armas, em 2004, e 138.583, em 2006, na Polícia Civil, e 370.359 e 419.289, na Polícia Militar, no mesmo período); *viaturas* (de 73.574 para 96.895, com crescimento de aproximadamente 31%, sendo 19.746, em 2004, e 27.359, em 2006, na Polícia Civil, 47.113, em 2004, e 62.345, em 2006, na Polícia Militar, e 6.715, em 2004, e 7.191, em 2006, no Corpo de Bombeiro); e *coletes balísticos* (de 176.667, em 2004, para 220.577, em 2006, com crescimento de aproximadamente 24%, sendo 28.714, em 2004, e 37.288, em 2006, na Polícia Civil, e 147.953, em 2004, e 183.289, em 2006, na Polícia Militar).²²

As estratégias de segregação punitiva, entretanto, ficam mais evidenciadas com o aumento dos estabelecimentos prisionais (Penitenciária, Presídio, Cadeia Pública, Casa do Albergado, Colônia Agrícola, Hospital de Custódia e Tratamento, Centro de Observação e Patronato) e a consequente política de encarceramento. Em 2006 existiam 1.020 estabelecimentos prisionais, passando para 1.094 (incluindo dois estabelecimentos federais), em 2007, e para 1.134, em junho 2008, com aumento de cerca de 11%, nesse período.²³ A população carcerária, por conseguinte, aumentou no país. O Brasil encontrava-se, em 2005, conforme pesquisa realizada pelo *Internacional Centre for Prison Studies do King's College*, na 5ª posição no que se refere às taxas de encarceramento, com 190 presos por 100 mil habitantes, ficando atrás dos Estados Unidos (1º lugar), Federação Russa (2º lugar), África do Sul (3º lugar) e Polônia (4º lugar).²⁴

Esses dados parecem suficientes para demonstrar o direcionamento das políticas públicas de segurança, tendo como modelos estratégicos as *parcerias preventivas*, por meio, principalmente, da fomentação do policiamento comunitário, e as de *segregação punitivas*, através, especialmente, do aumento da população carcerária. Entretanto, como já dito neste trabalho, as ações policiais tornaram-se centrais no desenvolvimento das políticas públicas, quer pelo policiamento comunitário, quer pelo policiamento reativo-repressivo de enfrentamento da criminalidade. Apesar de as duas estratégias de policiamento se apresentarem contraditórias, ambas convergem para o aumento do controle social tanto no âmbito informal como no formal, tendo como principais alvos os crimes e os criminosos considerados causadores da insegurança pública.

Conclusão

A utilização, neste estudo, do modelo teórico-metodológico desenvolvido por David Garland, para descrever as políticas públicas de segurança formuladas e implementadas no Brasil após a democratização, deveu-se à identificação de elementos empíricos que se enquadravam e se enquadram tanto às estratégias de *parcerias preventivas* – desenvolvidas principalmente pelo chamado policiamento comunitário – como às estratégias de *segregação punitivas* – estabelecidas pela política de encarceramento das “classes perigosas” e pela intensificação do policiamento reativo-repressivo e proativo-repressivo –, em que ambas maximizam o controle para conter as taxas de criminalidade e violência, além de enfatizarem a segregação, quer através de um “comunita-

rismo” que busca resgatar valores tradicionais que se aproximam da ideia de clá (impossível dentro de um mundo globalizado), quer por meio do encarceramento em estabelecimentos prisionais ou em guetos.

Tanto o déficit como o excesso de controle prejudicam a democracia. As políticas públicas de segurança devem buscar a justa medida no que se refere ao exercício do controle. Além disso, as políticas públicas de segurança devem priorizar políticas *distributivas* em vez das *retributivas* que discriminam e segregam, pois a segurança não pode perder seu caráter de bem coletivo, ou seja, distribuído de forma igualitária para todos. Resgatar os controles sociais informais e dividir as responsabilidades com relação à segurança e à ordem pública com atores não-estatais, como se propõem as estratégias de parcerias preventivas, são importantes, mas insuficientes para administrar os litígios penais dentro desse contexto globalizado. O Estado necessita intervir com políticas sociais e punitivas, mas punitivas contra os verdadeiros responsáveis pelos avanços da criminalidade contemporânea: a criminalidade econômica

e a criminalidade organizada, com uma importante e necessária atenção à corrupção.

As estratégias de parcerias preventivas e as de segregação punitivas, citadas por Garland como vigentes nas realidades sociais dos Estados Unidos e Inglaterra, e que neste texto procurou-se mostrar como atuantes na realidade brasileira, principalmente aquelas de segregação punitivas, se adotadas pelo Estado de forma integrada com políticas socioeconômicas e culturais que reduzam a desigualdade social e as discriminações raciais, podem minimizar os efeitos dos processos globais negativos, como a criminalidade internacional, e os efeitos negativos das próprias estratégias. Entretanto, para controlar os avanços da criminalidade organizada e econômica transfronteiriça, é necessário que o Estado-nação formule e implemente políticas públicas de segurança em rede com outros Estados-nação, para fortalecer as fronteiras e, consequentemente, reduzir o número de armas e drogas nos territórios nacionais que alimentam o comércio ilegal de drogas nas periferias das cidades, bem como coibir outros tipos de criminalidades transnacionais que promovem outros tipos de comércios ilegais.

- 1 *Entende-se por economia dualista a coexistência pacífica do capitalismo industrial com estruturas arcaicas ou pré-capitalistas. Este dualismo econômico foi característico dos países colonizados e que não passaram pelos mesmos processos históricos de desenvolvimento capitalista dos países europeus (FURTADO, 1967).*
- 2 *Em 1976, o IBGE realizou uma pesquisa por amostragem em domicílios brasileiros, identificando que “44 por cento das famílias brasileiras se incluem no que se considera a faixa de pobreza, tendo acesso a uma renda total (monetária e não monetária) inferior a dois salários mínimos” (FURTADO, 1981, p. 59).*
- 3 *Considera-se, aqui, a diferença estabelecida por Jock Young (2002) entre sociedade moderna (inclusiva) e a sociedade moderna recente (excludente). Young retoma os conceitos de Lévi-Strauss de sociedades antropofágicas e de sociedades antropeômicas no desenvolvimento desta diferenciação.*
- 4 *A acumulação flexível ocasionou elevados níveis de desemprego estrutural, redução de salários, enfraquecimento do poder sindical e outros problemas, principalmente, para as classes sociais de baixa qualificação (HARVEY, 1992).*
- 5 *Manuel Castells (1999, p. 98) define exclusão social “como um processo pelo qual determinados grupos e indivíduos são sistematicamente impedidos do acesso a posições que lhe permitiriam uma existência autônoma dentro dos padrões sociais determinados por instituições e valores inseridos em um dado contexto”.*
- 6 *O Estado social ou previdência não garantia simplesmente trabalho como emprego e status (conseqüentemente proteções e direitos), mas também garantia acesso à cidadania social (CASTEL, 2005).*
- 7 *Hannah Arendt (2001, p. 13) já alertava sobre esta “possibilidade de uma sociedade de trabalhadores sem trabalho, isto é, sem a única atividade que lhe resta”. Para ela, “nada poderia ser pior”.*
- 8 *Considera-se, aqui, a definição de Robert Castel (2005).*
- 9 *Cf. Jock Young (2002).*
- 10 *Sobre a desindustrialização, Castells (1999, p. 161-162) afirma que houve um “desmantelamento da base econômica e organizacional da mão-de-obra estruturada, enfraquecendo os sindicatos e destituindo os trabalhadores de seu instrumento de defesa coletiva”. Com isso, houve o que ele chamou de “individualização do trabalho” que “concomitantemente à transformação das firmas que assumiram a forma de empresa em rede, constitui o mais importante fator responsável pela desigualdade”.*
- 11 *Sobre o ingresso da mulher no mercado de trabalho a partir do último quartel do século XX e a conseqüente desorganização da familiar patriarcal, Castells (1999, p. 162-163) afirma que isso proporcionou uma “nova pobreza”, pois o “índice de pobreza de pessoa que não vive em família cresceu cerca de 2,2% de 1989 a 1994, atingindo 21,5% desse grupo, que corresponde a 14,5% do total da população”.*
- 12 *Sobre o modelo habitacional criado a partir do pós-guerra, Jane Jacobs (2000) afirma, em seu livro clássico Morte e vida de grandes cidades, que as reurbanizações das cidades (tomando como referência as cidades norte-americanas) com a adoção do modelo Cidade-Jardim criaram “ilhas urbanas”, “cidades dentro da cidade” através de demarcações de territórios. Os conjuntos habitacionais de média e baixa renda também promoveram a segregação das classes sociais.*
- 13 *Sobre a inflação carcerária nos Estados Unidos e na União Europeia entre 1983 e 1997, ver Wacquant (2001); sobre a população carcerária nos Estados Unidos, Inglaterra e País de Gales entre 1925 e 1998, ver Garland (2008).*
- 14 *Cf. Luis F. Saporì (2007).*
- 15 *A Secretaria Nacional de Segurança Pública apresenta estatística que indica aumento de armamento letal, viaturas e coletes balísticos nas Polícias Militar e Civil, entre 2003 e 2006 (Cf. www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID96A342290FF74044B43CC0608AA9F4F9PTBRNN.htm).*
- 16 *No primeiro semestre de 2009, a Força Nacional de Segurança Pública completou sua 18ª missão no Estado de Rondônia. As missões se destinam geralmente ao restabelecimento da ordem pública, eventos extraordinários, operações conjuntas com as polícias, federal e estadual, para o combate ao tráfico de drogas (Cf. www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7C55F195ITEMIDDF288D5F9C834693BB474D58C038BA97PTBRNN.htm).*
- 17 *Com a reestruturação do Departamento Penitenciário Nacional foi criado o Sistema Penitenciário Nacional formado pelos estabelecimentos prisionais federais (Cf. www.mj.gov.br/data/Pages/MJ887A0EF2ITEMID0174EA9FA2624D3F969E091076FD45F5PTBRIE.htm).*
- 18 *O Plano foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, destinado aos responsáveis pela concepção e execução de ações relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade, à administração da justiça criminal e à execução das penas e das medidas de segurança (Cf. www.mj.gov.br/data/Pages/MJCOBE0432ITEMID962415EA0D314F48ACAFD9ED8FB27E6EPTBRIE.htm).*
- 19 *Cf. Túlio Kahn (2002).*
- 20 *Cf. Cláudio Beato (2002).*
- 21 *Cf. Dequex Silva Jr. (2007).*
- 22 *Dados extraídos do site da Secretaria Nacional de Segurança Pública, na seção de Estatística, em 16 de agosto de 2009.*
- 23 *Dados extraídos do site do Ministério da Justiça, na seção do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em 16 de agosto de 2009.*
- 24 *Cf. Luis F. Saporì (2007).*

Referências bibliográficas

- ANITUA, G. I. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- ARENDE, H. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BEATO, C. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. **Policiamento comunitário: experiência no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.
- CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- CASTELLS, M. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.3).
- FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KAHN, T. Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. **Policiamento comunitário: experiência no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.
- SANTOS, B. de S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J.; FERREIRA, P. L. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1996.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA Jr. D. A. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)**. Dissertação (Mestrado). Salvador, Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2007.
- THERBORN, G. Globalização e desigualdade: questões de conceitualização e esclarecimento. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 6, p. 122-169, jul./dez. 2001.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- YOUNG, J. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

Segurança pública como cultura do controle

Dequex Araujo Silva Junior

Resumen

Seguridad pública como cultura del control

Este trabajo tiene como objetivo analizar las actuales estrategias desarrolladas por las figuras políticas brasileñas para controlar los elevados índices de criminalidad. Se pretende demostrar que las estrategias siguen dos líneas diametralmente opuestas, pero que se hicieron recurrentes en las sociedades occidentales a partir del último cuarto de siglo XX. Tomando como referencia de análisis teórico-metodológico a David Garland, se asume la hipótesis de que las figuras políticas brasileñas en la contemporaneidad formulan e implementan políticas públicas de seguridad teniendo una postura de carácter estratégico de sociedades preventivas, por un lado, y de segregación punitiva, por otro, comprometiéndose así con los modelos anglosajones neoliberal y neoconservador que surgieron a finales de la década de 1970 en contraposición al modelo de providencia del Estado de bienestar social.

Palabras clave: Seguridad pública. Política pública de seguridad. Criminología. Control social.

Abstract

Public security as a culture of control

This paper aims to analyze current strategies developed by Brazilian political actors to tackle high criminality rates. It attempts to show that these strategies follow two diametrically opposed lines that have been recurrent in Western societies in the last quarter of the 20th century. The theoretical and methodological reference adopted in this study was that of David Garland. The hypothesis was that present-day Brazilian political actors formulate and implement public security policies with strategic elements stemming from both preventive partnerships and punitive segregation. These actors, therefore, have adopted the neoliberal and neoconservative Anglo Saxon models that emerged in the late 70s as opposed to those of the welfare state.

Keywords: Public Security. Public security policy. Criminology. Social control.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 19/07/2010