

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)

ISSN 1981-1659 Volume 10 Nº 2 Ago/Set 2016



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 10

Número 2

agosto/setembro 2016



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

ISSN 1981-1659

**Rev. bras. segur. pública vol. 10 n. 2 São Paulo ago/set 2016**

### Comitê Editorial

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre/ Rio Grande do Sul/ Brasil)

Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

Olaya Hanashiro (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Christopher Stone (Open Society Foundations - Nova Iorque/ Estados Unidos)

Fiona Macaulay (University of Bradford - Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)

Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília - Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Equipe RBSP

Cauê Martins, David Marques, Patrícia Nogueira Pröglhöf, Roberta Astolfi e Samira Bueno

### Revisão de textos

Cláudia Malinverni e Denise Niy

### Traduções

Firm Translations

### Capa e produção editorial

Seepix

### Telefone

(11) 3081-0925

### E-mail

revista@forumseguranca.org.br

### Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Humberto Viana - Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima - Vice-Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Diretora Executiva

### Conselho de Administração

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Edson M. L. S. Ramos

Elizabeth Leeds

Haydée Glória Cruz Caruso

Humberto de Azevedo Viana Filho

Jacqueline de Oliveira Muniz

Luciene Magalhães de Albuquerque

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Marlene Ines Spaniol

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sérgio Roberto de Abreu

Silvia Ramos de Souza



## Sumário

<b>Dossiê</b>	<b>Apresentação</b> .....	<b>6</b>
	<b>Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública</b> .....	<b>12</b>
	<i>Melina Ingrid Rizzo</i>	
	<b>Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública</b> .....	<b>24</b>
	<i>Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar</i>	
	<b>Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990</b> .....	<b>36</b>
	<i>Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli</i>	
	<b>Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina</b> .....	<b>58</b>
	<i>Flávia Carbonari, Gregor Wolf, Joan Serra Hoffman e Dino Capriolo</i>	
	<b>Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação</b> .....	<b>72</b>
	<i>Alberto Kopittke</i>	
	<b>Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades</b> .....	<b>88</b>
	<i>Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos</i>	
<b>Artigos</b>	<b>A formação das guardas civis municipais do Grande ABC</b> .....	<b>104</b>
	<i>Juliana Barroso e Juliana Teixeira de Souza Martins</i>	
	<b>Cronologia dos “Ataques de 2006” e a nova configuração de poder nas prisões na última década</b> .....	<b>118</b>
	<i>Sérgio Adorno e Camila Nunes Dias</i>	
	<b>O Herói-Envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial</b> .....	<b>134</b>
	<i>Rafael Alcadipani da Silveira e Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros</i>	
	<b>“Hierarquia da invisibilidade”: preconceito e homofobia na formação policial militar</b> .....	<b>154</b>
	<i>Fábio Gomes de França</i>	
	<b>Zonas do Medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009</b> .....	<b>172</b>
	<i>David Maciel de Mello</i>	
	<b>Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014)</b> .....	<b>192</b>
	<i>Alan Fernandes</i>	
<b>Entrevista</b>	<b>Ponte para uma discussão pública mais ampla</b> .....	<b>220</b>
	<i>Christopher Stone, entrevistado por Elizabeth Leeds</i>	
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>236</b>



## Table of Contents

<b>Dossier</b>	<b>Presentation</b> .....	<b>6</b>
	<b>Violence prevention: creating a new meaning for participation of cities in public safety</b> .....	<b>12</b>
	<i>Melina Ingrid Risso</i>	
	<b>New police? Municipal guards, institutional isomorphism and participation in the field of public safety</b> .....	<b>24</b>
	<i>Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar</i>	
	<b>The Cities and Public Safety in Brazil: an analysis of the relevance of local entities for financing public safety since the 1990s</b> .....	<b>36</b>
	<i>Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli</i>	
	<b>A multilateral perspective for violence prevention in Latin America</b> .....	<b>58</b>
	<i>Flávia Carbonari, Gregor Wolf, Joan Serra Hoffman e Dino Capriolo</i>	
	<b>Municipal Guards: Between the draw of tradition and challenge of innovation</b> .....	<b>72</b>
	<i>Alberto Kopittke</i>	
	<b>Information management and local governments: Experiences of the Public Safety Observatory of Canoas (RS) and fresh possibilities</b> .....	<b>88</b>
	<i>Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos</i>	
	<b>Training of municipal civil guards of Greater ABC</b> .....	<b>104</b>
	<i>Juliana Barroso e Juliana Teixeira de Souza Martins</i>	
<b>Articles</b>	<b>Timeline of “2006 Attacks” and the new power structure in prisons over the last decade</b> .....	<b>118</b>
	<i>Sérgio Adorno e Camila Nunes Dias</i>	
	<b>The Ashamed-Hero: tensions and contradictions in everyday police work</b> .....	<b>134</b>
	<i>Rafael Alcadipani da Silveira e Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros</i>	
	<b>“Hierarchy of invisibility”: prejudice and homophobia in military police training</b> .....	<b>154</b>
	<i>Fábio Gomes de França</i>	
	<b>Zones of Fear: Geographic variations in feeling (un)safe in Victimization and Access to Justice supplement of the 2009 PNAD</b> .....	<b>172</b>
	<i>David Maciel de Mello</i>	
	<b>Police victimization: analysis of violent deaths suffered by members of the Military Police of São Paulo State (2013-2014)</b> .....	<b>192</b>
	<i>Alan Fernandes</i>	
<b>Interview</b>	<b>A bridge to the broader public debate</b> .....	<b>220</b>
	<i>Christopher Stone interviewed by Elizabeth Leeds</i>	
<b>Publishing Rules</b>	.....	<b>236</b>









Dossiê

Apresentação

# Apresentação



**O**s municípios têm, hoje, um papel fundamental na construção de uma nova narrativa para a segurança pública no Brasil. Se, por um lado, a violência, a exclusão territorial e o déficit de serviços públicos são vivenciados pelos cidadãos em seus municípios, por outro, também é nos municípios que se dá o exercício de seus direitos. Nesse contexto, o direito à cidade implica necessariamente no reconhecimento da segurança como um direito em si, cuja responsabilidade não depende apenas dos sistemas de polícia e justiça.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257), estabelecido em 2001, acabou preenchendo um vazio deixado na Constituição Federal de 1988 em relação às obrigações municipais na área da segurança pública. Essa nova abordagem se traduz em práticas institucionais que vão além das atividades policiais e penais, e envolvem inúmeros outros atores.

Os municípios têm, assim, um potencial enorme na criação de processos capazes de produzir respostas eficientes na redução da

violência e, especialmente, em sua prevenção. Assim, este dossiê tem como objetivo trazer algumas reflexões que contribuam para o fortalecimento desses processos.

No artigo **“Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública”**, Melina Risso faz um breve histórico dessa recente participação e destaca o protagonismo que os municípios assumem nas políticas de prevenção à violência e redução de fatores de risco. A grande novidade desse processo, como observa Risso, não diz respeito às ações de prevenção em si, mas ao sentido que essas práticas adquirem e à maneira como contribuem para um novo entendimento do que é segurança pública.

Continuando essa discussão, no artigo **“Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública”**, Almir de Oliveira Junior e Joana Alencar discutem a implementação das guardas municipais a partir das influências formais e informais das instituições policiais estaduais e a consequente inibição das oportunidades de inovação que os municípios apresentam, especialmente em relação à proximidade com as comunidades locais. Os autores lembram como a participação da sociedade na gestão das políticas públicas em geral constitui um dos grandes desafios para a consolidação democrática. No campo da segurança pública, as dificuldades a serem superadas são ainda maiores, pois estão relacionadas à própria concepção da segurança pública em âmbito nacional.

Outro desafio particularmente difícil no que se refere às políticas públicas de segurança diz respeito à transparência e prestação de contas na execução orçamentária. No artigo **“Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990”**, Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Tonelli discutem, a partir da relação federativa com a União, a crescente participação dos municípios no financiamento da segurança pública. Os autores chamam atenção para a descoordenação e descontinuidade que marcam as políticas públicas na área.

Os textos que dão continuidade à discussão apresentam perspectivas específicas de autores envolvidos em experiências concretas de municípios na segurança pública. A diversidade de atores e suas diferentes atividades exemplificam o novo significado atribuído à segurança pública e a relevância dos municípios em sua consolidação.

Nos últimos anos, com o foco nos trabalhos de prevenção, as agências de assistência internacional tem procurado financiar projetos ou programas na área da segurança pública. Flávia Carbonari, Gregor Wolf, Joan Serra Hoffman e Dino Capriolo, em **“Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina”**, discutem a abordagem e os diferentes mecanismos utilizados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na prevenção da violência e na promoção da segurança cidadã na América Latina e, especificamente, no Brasil.

Em **“Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação”**, Alberto Kopittke, enfatiza a oportunidade que a criação das guardas municipais significa para esse novo entendimento da segurança pública, mas observa que a simplificação do debate sobre o papel das guardas tem levado muitos municípios a reproduzir a polícia ostensiva de combate ao crime.

Destacando a relevância da pesquisa e produção da informação na área da segurança pública, Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos, em **“Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades”**, apresentam um exemplo empírico para a discussão e analisam alguns dados da pesquisa de vitimização realizada pelo Observatório em 2014. O artigo problematiza uma série de questões pertinentes à aplicação de estudos sociais em ações e políticas que tenham como objetivo fortalecer a capacidade institucional do município na segurança pública.

Encerrando o dossiê, Juliana Barroso e Juliana Teixeira de Souza Martins, em **“A formação das guardas civis municipais do Grande ABC”**, apresentam elementos para uma discussão sobre as políticas públicas na formação das guardas municipais no Brasil. A



descrição do processo promovido pelo Grupo de Trabalho de Segurança Urbana do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a partir da implementação de um centro de formação em segurança urbana, é um exemplo do papel inovador que os municípios podem ter na segurança pública.

Em todos os textos podemos observar o papel que o município assume como grande articulador em âmbito local dos diversos atores sociais com responsabilidades na segurança pública. Se conseguirem evitar a reprodução do velho paradigma repressivo-punitivo que ainda orienta as políticas na área e constituírem um corpo técnico com conhecimento e experiência de gestão, os municípios terão a possibilidade de ampliar e democratizar a visão sobre a segurança pública e, conseqüentemente, dar respostas mais eficientes para a redução da violência e da criminalidade.

Em plena campanha para as eleições municipais deste ano, espera-se que a segurança pública seja escolhida como um tema prioritário de atuação para as prefeituras e os candidatos assumam esse compromisso incluindo em seus planos de governo uma agenda propositiva para a área.

É por meio de uma agenda pautada pelos preceitos democráticos de participação, transparência e prestação de contas na busca de soluções de problemas e, sobretudo, na proteção de direitos, que os municípios desempenharão um papel fundamental na construção de uma nova, e tão necessária, narrativa para segurança pública no Brasil.







# Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública

## Melina Ingrid Risso

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV.

 melina.risso@gmail.com

### Resumo

*O artigo faz um breve histórico sobre a participação dos municípios na agenda de segurança pública no país e argumenta que para uma atuação preventiva com foco em fatores de risco não há restrição constitucional. Na segunda parte, aponta quatro caminhos para atuação municipal considerando sua vocação e competência federativa: produção de informações sobre fatores de risco para orientar e fomentar políticas preventivas; articulação de diferentes ações e atores em torno de uma agenda de segurança; reorientação do papel da guarda com enfoque comunitário e atuação em questões não criminais e focalização de programas preventivos.*

### Palavras-Chave

*Prevenção da violência. Atuação municipal na segurança. Segurança pública.*



O número de homicídios no país chegou ao seu patamar mais alto desde que começou a ser medido. Segundo o Anuário do Fórum de Segurança Pública, em 2014, pouco mais de 53 mil pessoas foram assassinadas no país, 1 pessoa a cada 10 minutos. Infelizmente, este número aterrador – e que não para de crescer – ainda não foi suficiente para gerar uma comoção nacional e tirar o país da inércia no tocante a políticas públicas de redução e prevenção da violência.

A violência não é um problema sem solução. Há um conjunto consistente de estudos na literatura internacional avaliando diferentes políticas que têm sido implementadas para enfrentar este problema. É certo que muitos deles carecem de validação para a realidade brasileira e latino-americana. Apesar disso, o que se observa cotidianamente no país é a reprodução, seja no discurso, seja na aprovação de leis, de medidas avaliadas como completamente ineficazes. É o caso das ações voltadas para o aumento de penas de forma indiscriminada, o que tem como

único efeito acalmar a opinião pública que, amedrontada, pede punições mais severas. Ao mesmo tempo, verifica-se o encarceramento de pessoas que cometeram crimes sem o uso de violência, servindo apenas como meio de recrutamento para o crime organizado. O encarceramento de criminosos com este perfil, isto é, daqueles que cometeram delitos de baixo potencial ofensivo ou do baixo escalão da estrutura criminal, não altera o volume de crimes violentos cometidos na sociedade (PIEHL; USEEM, 2011). Tampouco a prisão é um mecanismo dissuasivo eficaz diante da criminalidade (PETERSILIA, 2003; MACKENZIE; SOURYAL, 1994; NAKAMURA; BUCKLEN, 2014).

Recente metanálise, com base principalmente na literatura norte-americana, sobre o que funciona em termos de redução de violência comunitária<sup>1</sup> aponta a importância da utilização de dados e evidências na elaboração das políticas públicas. Além disso, como a violência comunitária se concentra em lugares, públicos e comportamentos específicos

cos, as estratégias devem ter estes elementos considerados em seu desenho. Constata-se, ainda, que as políticas públicas precisam ser concentradas, bem implementadas e avaliadas (ABT; WINSHIP, 2016).

Este artigo tem como objetivo indicar possíveis atuações para os municípios brasileiros na redução e prevenção da violência, considerando sua vocação e competência federativa. Na primeira seção há um breve histórico da participação do município na agenda de segurança no país e uma breve análise das disputas envolvidas em torno do tema. Na segunda são apontados possíveis caminhos de ação, que embora não sejam particularmente novos, ainda não foram implantados com consistência pelos municípios e contam com um amplo espaço de desenvolvimento.

### **BALANÇO E QUESTÕES EM DISPUTA COM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

O envolvimento dos municípios na segurança pública é um acontecimento relativamente recente no país. Foi a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2000/2001 e das eleições para prefeito daquele mesmo período que o tema ganhou relevância na agenda dos municípios (DE MESQUITA NETO, 2004). Tal envolvimento se intensificou a partir de 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública e da alteração das regras do Fundo Nacional de Segurança Pública, que ampliou o leque de municípios<sup>2</sup> que podem pleitear recursos do fundo (RICARDO ;CARUSO, 2007). Além de guardas municipais,

diversos municípios constituíram secretarias, elaboraram planos de segurança pública e instituíram conselhos.

Na primeira década dos anos 2000, alguns municípios assumiram protagonismo nesta agenda, como Diadema, localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Sob a liderança do prefeito, a gestão municipal passou a discutir o planejamento do policiamento em reuniões periódicas com as polícias militar e civil; estabeleceu o fechamento de bares após as 23h, medida pela qual ganhou grande visibilidade; e iniciou debates sobre segurança pública com a população em fóruns itinerantes (RICARDO; CARUSO, 2007).

Ainda que 100 municípios com mais de 100 mil habitantes tenham recebido recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2006 (RICARDO; CARUSO, 2007), foi a partir da instituição do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) pelo governo federal, em 2007, que a participação dos municípios se intensificou. Isso se deveu ao volume de recursos<sup>3</sup> investidos pelo governo federal e ao desenho do programa, no qual uma grande gama de ações de caráter preventivo deveria ser implementada pelos municípios<sup>4</sup>. Para aderir ao Pronasci, os entes federativos deveriam instituir um gabinete de gestão integrada, instância responsável pelo planejamento conjunto entre os diferentes atores participantes do programa à luz das diretrizes federais<sup>5</sup>.

O Pronasci tinha como objetivo articular ações de segurança pública com foco na prevenção, controle e repressão da criminali-

dade. O programa tinha alguns focos, dentre eles o etário (jovens entre 15 e 29) e territorial (regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e de crimes violentos). Outro público importante para o programa eram os profissionais da segurança pública, para os quais foi destinada grande parte dos recursos por meio do projeto bolsa-formação.

O Pronasci oferecia aos municípios um cardápio com diferentes projetos de prevenção da violência, entre eles o Mulheres da paz<sup>6</sup>, o Territórios de paz e o Protejo<sup>7</sup>. Alguns municípios se destacaram a partir da oportunidade oferecida pelo programa, principalmente por meio de repasse de recursos. Entre eles, Canoas, situado na Região Metropolitana de Porto Alegre. O município estruturou a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania a partir de três programas estratégicos: 1) Guarda comunitário, com o planejamento de policiamento comunitário a partir da guarda municipal e da sua integração com outras agências; 2) Canoa Mais Segura, trabalho com novas tecnologias de prevenção e monitoramento; 3) Território da Paz, que viabilizou a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social (AZEVEDO et al., 2013).

Os recursos da União são importante fonte de investimento na área de segurança pública, já que os recursos dos estados são, em grande parte, alocados ao pagamento de efetivo policial e custeio das polícias (COSTA et al., 2011 apud FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Apesar de todo o avanço nos últimos 15 anos, as políticas municipais de segurança são marcadas pela descontinuidade das ações. Muitos municípios que de alguma maneira se destacaram nacionalmente sofreram com interrupções, mudança de prioridade ou redução de investimento em seus programas. Isso se deve a diferentes fatores, como mudança da liderança política ou do partido político no poder, falta de recursos para manter e expandir os programas, entre outros.

Lamentavelmente, os municípios ainda não têm um papel consolidado nas políticas de segurança pública. Apesar de alguns autores atribuírem este fato em parte a uma questão legal<sup>8</sup> (DE MESQUITA NETO, 2004; RICARDO; CARUSO, 2007), ela poderia ser superada se houvesse no país uma compreensão ampliada sobre o sentido de segurança pública. É verdade que a operacionalização da segurança de acordo com o estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal (CF) é de responsabilidade das polícias. Aos municípios, conforme o parágrafo 8º, é facultada a constituição das guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

No entanto, essa compreensão só faz sentido à luz da necessidade de aplicação da lei e possibilidade de uso da força, uma vez que o artigo 144 da CF determina as atribuições de polícia. Todavia, muitas políticas e programas de prevenção da violência não requerem a aplicação da lei, tampouco o uso da força. Nesse sentido, abre-se um campo bastante ampliado para que os municípios estruturem políticas e participem da segurança pública atuando sob o prisma preventivo.

O conceito de “fator de risco”<sup>9</sup> emprestado da epidemiologia é bastante útil para pensar a atuação do município. Os riscos associados a diferentes violências, em geral, referem-se a áreas e competências municipais como educação, saúde, assistência social, urbanismo, uso e ocupação do solo, entre outros. Infelizmente, o que ainda se observa é a prevalência do paradigma tradicional<sup>10</sup> na disputa política, haja vista a grande mobilização em torno da aprovação da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. A grande questão em disputa é a legitimação da guarda como uma nova polícia<sup>11</sup> e a lei está sendo questionada no Superior Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>12</sup>.

### **(NÃO TÃO) NOVAS PERSPECTIVAS PARA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Ações de prevenção da violência podem ser entendidas de duas maneiras: (i) pela sua natureza, isto é, ações que ocorrem antes de o crime ou a violência acontecer ou ações não punitivas; (ii) pela sua consequência, isto é, ações que reduzem a incidência do dano e reincidência do crime e aumentam a segurança das pessoas (DE MESQUITA NETO, 2006).

Cano (2006) utiliza uma classificação diferente para as ações de prevenção. Ele as divide em prevenção: (i) situacional – ações que pretendem mudar o entorno, reduzindo as oportunidades para ocorrência de crimes; (ii) policial – ações focadas no patrulhamento, que pode ser da guarda municipal ou articulado com a polícia militar; (iii) social – ações voltadas para pessoas com alto risco de desenvolver comportamentos agressivos ou de-

litivos. Esta última forma de prevenção ainda pode ser dividida em (a) primária – dirigida à população em geral; (b) secundária – destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos; (c) terciária – cuja meta é aliviar a situação das vítimas da violência ou ajudar na reinserção social dos autores.

Independentemente da classificação adotada, é certo que os municípios dispõem de um amplo leque de possibilidades em termos de ações preventivas.

Antes de apresentar as possibilidades para atuação do município na prevenção e redução da violência, é indispensável compreender o campo de que se trata. A violência constitui um fenômeno complexo e multicausal e para seu enfrentamento são necessárias ações interdisciplinares e intersetoriais. No Brasil, como em muitos lugares do mundo, a violência concentra-se em determinados territórios e não afeta todas as pessoas de maneira igual. Além disso, não é possível tratar a violência como uma categoria única. Cada tipo de violência possui uma dinâmica específica e está associada a determinados fatores de risco, isto é, a fatores que, combinados, potencializam a possibilidade de o crime ou a violência acontecer.

No caso dos homicídios, por exemplo, os homens jovens de 15 a 29 anos são as principais vítimas. Enquanto a taxa nacional de homicídios correspondeu a 29,1/100 mil habitantes em 2014, entre jovens a taxa foi de 61,0/100 mil habitantes. Os homicídios decorrentes de arma de fogo correspondem a 76,1% do total de homicídios no país (Atlas da violência 2016 com base no Sistema de Informações de Mortalidade

do Ministério da Saúde). As ações de prevenção para enfrentar este tipo de violência certamente são diferentes daquelas necessárias para enfrentar o estupro. Nota técnica do Ipea de 2014 (CERQUEIRA; COELHO, 2014) revela que este último crime tem altíssima taxa de subnotificação. Apenas 10% dos casos, na melhor das hipóteses, são levados ao conhecimento das autoridades. Entre os casos notificados ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) em 2011, 88,5% das vítimas são do sexo feminino e mais da metade tem menos de 13 anos de idade. Além disso, 24,1% dos agressores das crianças são os próprios pais ou padrastos e 32,2% são amigos ou conhecidos da vítima.

Além de serem chocantes, os dados descritos anteriormente demonstram a diversidade de características, dinâmicas e envolvidos em cada tipo de crime ou violência. Eles também revelam a necessidade de se conhecer cada uma das violências no qual o município irá atuar de forma a desenhar ações capazes de interferir efetivamente na dinâmica em questão.

A primeira decisão importante que deve ser tomada no âmbito municipal recai sobre qual ou quais tipos de violência abordar. Importante lembrar que a violência não é apenas aquela de natureza criminal e outros tipos de violência podem ser alvo de atuação municipal. Constituem bons exemplos a violência escolar, que inclui conflitos com potencial de serem agravados e se tornarem casos criminais, e a violência doméstica. Nesse sentido, municípios pequenos e médios onde se registram poucas ocorrências criminais também podem desenvolver ações de prevenção da violência.

### ***Conhecendo o problema***

Como apontado por Abt e Winship (2016), uma das condicionantes para o desenho de uma política efetiva de prevenção da violência é a disponibilidade de dados e evidências. Apesar de a quantidade e a qualidade das informações disponíveis não serem ideais, este é um campo no qual os municípios podem desempenhar um papel bastante relevante.

Sem dúvida, a aprovação e implementação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) está aprimorando os mecanismos de coleta de dados criminais e possibilitando análises comparadas em termos nacionais. Porém, ainda está longe de ser realidade a consolidação de informações capazes de permitir uma avaliação sistêmica dos fenômenos criminais e das violências com o grau de desagregação necessário para que os municípios possam planejar suas ações.

Além disso, informações relevantes sobre fatores de risco não fazem parte do sistema. Os municípios têm uma enorme vantagem competitiva na geração e análise destas informações, já que os fatores de risco associados aos diferentes tipos de violência muitas vezes não estão na esfera criminal. Exemplo disso são os dados desagregados de evasão escolar, variável fortemente associada ao envolvimento de adolescentes com a violência.

Outra vantagem dos municípios inclui a possibilidade de identificar o público mais vulnerável à violência. Um dos grandes problemas que os programas de prevenção enfrentam é a capacidade de focalização, principalmente no que tange ao público-alvo. Mesmo ações de



prevenção focalizadas em áreas bastante afetadas pela violência não alcançam necessariamente os indivíduos mais expostos a ela e que apresentam comportamento de risco. Se uma política pública que pretende mudar uma situação ou comportamento não chega à pessoa certa, ela provavelmente será ineficaz.

Considerando o exposto, o município pode gerar informações fundamentais para orientar e fomentar políticas preventivas. Dados sobre diferentes fatores de risco oriundos de diferentes secretarias municipais e órgãos vinculados ao município – como educação, saúde, assistência social e conselho tutelar –, quando analisados conjuntamente, podem gerar um importante sistema de inteligência para o desenvolvimento de políticas de prevenção.

### *Estrutura de governança e articulação de ações*

Outro grande desafio presente em políticas e programas de prevenção da violência abrange a capacidade de articular diferentes ações e atores em torno de um objetivo comum. Em função das características da violência, em geral, estes atores e ações são de setores diferentes e, no caso do Brasil, de entes federados distintos. Programas que foram bem-sucedidos como o Fica Vivo, em Minas Gerais, e Pacto pela Vida, em Pernambuco, embora de âmbito estadual, tinham o princípio da articulação de diferentes órgãos e ações para o enfrentamento da violência.

Este também deve ser o princípio adotado pelos municípios para se alcançarem resultados satisfatórios. Nesse sentido, é importante que a gestão municipal estructure

um modelo de governança para desenhar, implementar e avaliar as políticas e ações de prevenção da violência.

Governança aqui é entendida como a interdependência de instituições que participam de ações coletivas, neste caso, de um programa de prevenção da violência. Em um modelo ideal, diferentes secretarias e órgãos da estrutura municipal, órgãos do sistema de justiça criminal, polícias e organizações da sociedade civil devem integrar a estrutura de governança, ao mesmo tempo em que uma forte liderança política capaz de coordenar e negociar objetivos comuns é fundamental para o sucesso da iniciativa. Além disso, este espaço deve ser capaz de gerar confiança entre os participantes, uma vez que o compartilhamento de dados, o reconhecimento de problemas e a troca de recursos são elementos essenciais para se produzirem resultados positivos.

### *O papel da guarda*

Como abordado na seção anterior, grande parte da disputa envolvida em relação ao papel da guarda gira em torno do poder de polícia<sup>13</sup>. No entanto, quando se analisa o papel da polícia nas sociedades modernas, ele se divide em duas grandes funções: (i) manutenção da ordem e (ii) combate ao crime (DEMPSEY; FORST, 2013). A primeira abarca uma grande quantidade de atividades que não se relacionam diretamente a problemas de ordem criminal. Considerando as atribuições do município discutidas anteriormente, bem como o volume das atividades de manutenção da ordem nas polícias militares atualmente, as guardas municipais deveriam assumir um caráter eminentemente comunitário.

O conceito do policiamento comunitário está associado a táticas e estratégias segundo as quais o policial se insere na comunidade com o intuito de estabelecer com ela uma relação próxima (SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Isso envolve uma mudança nessa forma de relacionamento em comparação ao que se construiu historicamente, uma vez que o policiamento comunitário pressupõe que a comunidade assuma maior responsabilidade na segurança. O policiamento comunitário deve auxiliar a comunidade a fortalecer seus mecanismos de controle informais, de forma que ela possa prescindir das forças policiais.

A guarda, portanto, deveria atuar prioritariamente em questões não criminais, intervindo nos estágios iniciais dos conflitos, com capacidade de mediá-los. A mediação de conflitos tem um grande potencial de redução de diferentes tipos de violência. Muitos casos de homicídio, por exemplo, decorrem de conflitos não resolvidos. Nesse contexto, a formação da guarda deve estar centrada no desenvolvimento de habilidades de comunicação, principal instrumento da ação de policiais comunitários.

### ***Ações de prevenção da violência***

As ações de prevenção englobam um rol bastante amplo de atividades que podem ser executadas por agentes públicos ou privados. Como característica fundante, precisam conter entre seus objetivos e resultados a redução da violência ou do crime ou, ainda, a promoção da segurança cidadã (DE MESQUITA NETO, 2006). Em termos de efetividade, ações que se concentram em territórios, públicos e comportamentos de risco demonstram melhores resultados em termos de redução da violência (ABT; WINSHIP, 2016).

As ações de prevenção situacional voltadas à intervenção no ambiente, em geral, são mais fáceis de implementar em função da característica de implementação. Elas envolvem pouca coordenação de atores e encontram-se na competência exclusiva do município. Tais ações envolvem iluminação pública, renovação urbana, ordenamento do espaço público, entre outras. É importante considerar ações cujos objetivos contemplem incentivar a convivência na cidade, dentro do rol de possibilidades para a atuação municipal.

As ações direcionadas a públicos e grupos que cometem crimes e violência são mais difíceis de implementar e em geral são ações de médio e longo prazos. Seus objetivos focam na mudança da mentalidade e do comportamento deste grupo, e a identificação desse conjunto de pessoas compreende uma das complexidades envolvidas nesses tipos de ação.

Vale ressaltar que a partir da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), a competência de criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto passou a ser dos municípios. Portanto, estes passaram a ter responsabilidade formal pela criação de programas de prevenção terciária e estes devem ser integrados à política municipal de prevenção da violência.

Por fim, ações focadas na mudança de comportamentos de risco como consumo de álcool e drogas podem ser alvo de intervenção direta por parte do município, como os atendimentos oferecidos pelos Centros de Atenção Psicossocial

(CAPs). O município também pode atuar de forma indireta em questões comportamentais, utilizando para isso seu poder de polícia administrativa, autuando bares que vendam bebidas para menores de idade ou fechando estabelecimentos que não possuam alvará de funcionamento.

## CONCLUSÃO

Os caminhos de atuação municipal na segurança pública apontados neste artigo estão longe de serem novidade.

O cerne da questão, no entanto, está no reposicionamento do entendimento do que constitui segurança pública. Adotando-se os conceitos de prevenção da violência e fatores

de risco, o município passa a ter um papel central para intervir diretamente no problema da violência. As ações podem até ser as mesmas, porém, a alteração do sentido atribuído às práticas de prevenção pode produzir diferentes resultados. O cuidado reside na construção deste novo sentido, que deve se dar de maneira coletiva entre os atores envolvidos.

A solução do problema não virá da atuação exclusiva do sistema de justiça criminal, como parecem acreditar muitos membros do Congresso Nacional. A urgência traduzida em números não deixa dúvida. Todos os atores da sociedade brasileira precisam assumir seu papel. E os municípios podem ser os protagonistas.

1. *Violência comunitária é um tipo de violência classificada pelos autores da metanálise a partir de seis dimensões: (i) grau de letalidade ou capacidade de provocar danos; (ii) local de ocorrência, se em domínio privado ou público; (iii) número de atores envolvidos; (iv) se a violência ocorrida é espontânea ou planejada; (v) se ela tem caráter emocional e impulsivo ou é uma violência instrumental; (vi) a frequência, se comum ou rara. Ela responde por um grande número de homicídios e suas principais características são: ocorre principalmente no espaço público; é interpessoal e acontece entre pessoas ou pequenos grupos que se conhecem ou não. Geralmente este tipo de violência é espontânea e impulsiva, embora tenha um grande impacto, resultando em morte ou graves prejuízos. Frequentemente, os envolvidos são homens jovens de comunidades vulneráveis.*
2. *Até 2003, apenas os municípios com guardas municipais podiam solicitar recursos ao Fundo Nacional de Segurança Pública.*
3. *No lançamento do programa havia previsão de investimento de R\$ 6 bilhões em cinco anos, até o final de 2012.*
4. *Dados do relatório da FGV, entidade responsável pelo monitoramento do Pronasci, revelaram que em 2008 foram aprovados 182 projetos provenientes de municípios, totalizando R\$ 119.755.827,00.*
5. *Instituição prevista na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e dá outras providências.*
6. *O projeto mulheres da paz era destinado à capacitação de mulheres em temas como direitos humanos, gênero e mediação de conflitos, com objetivo de que estas pudessem exercer ações de justiça comunitária, mediação de conflitos, educação para direitos e encaminhamento de jovens para a rede de proteção. Para isso, o projeto previa o repasse de uma bolsa de R\$ 190,00 mensais às participantes.*
7. *O projeto tinha como objetivo a inclusão de jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade e exposição à violência em atividades esportivas, culturais e educacionais com vistas à emancipação e socialização. O participantes podiam participar do projeto por até dois anos e era previsto o recebimento de uma bolsa mensal de R\$ 100,00.*
8. *O capítulo III da Constituição Federal trata da Segurança Pública e no caput do artigo 144 estabelece que “A segurança pública [é] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]”, porém, restringe a responsabilidade por sua execução a determinados órgãos. O artigo 23, que trata das competências concorrentes, não menciona a segurança.*
9. *“Designa condições ou variáveis associadas à possibilidade de ocorrência de resultados negativos para a saúde, o bem-estar e o desempenho social (NEWCOMB et al., 1986; JESSOR, 1991; JESSOR et al., 1995)” (SCHENKER; MINAYO, 2004, p.708). Adaptados para a segurança pública, os fatores de risco dizem respeito aos fatores individuais, comportamentais e ambientais que, quando combinados, aumentam as chances de uma pessoa se envolver em uma situação de violência.*
10. *Segurança pública como sinônimo de polícia.*
11. *Inciso III do artigo 5º da Lei nº13.022, de 8 de agosto de 2014, que permite às guardas municipais o policiamento ostensivo nas vias públicas.*
12. *ADI nº 5156/2014.*
13. *A autorização para porte de armas também é uma forte demanda da categoria.*



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABT, Thomas; WINSHIP, Christopher. **What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle**. Bethesda: USAID, 2016. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

AZEVEDO, R. G. et al. As Políticas Públicas de Segurança no Âmbito Municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S.; NEME, C.; LIMA, C. S. L. **Políticas públicas: análise e diagnósticos**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013. p. 283-376. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 3).

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Emenda constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Lex: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 59, p. 1996, out./dez. 1995.

BRASIL. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm)>.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Revista internacional de Derechos Humanos**, v. 5, p. 136-155, 2006.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência 2016**. Brasília, DF: Ipea, 2016. 55 p. (Nota Técnica, 14).

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de SC. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar)**. Brasília, DF: Ipea, 2014. 30 p. (Nota Técnica, 11).

DEMPSEY, John S.; FORST, Linda S. **An introduction to policing**. Boston: Cengage Learning, 2013.

DE MESQUITA NETO, P. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Análises e propostas**, n. 33, dez. 2006.

DE MESQUITA NETO, P. Os municípios e a segurança pública. Cadernos Adenauer, v. 5, n. 1, p. 51-67, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Nota técnica: Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Pacto%20Federativo%20e%20Financiamento%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pronasci em perspectiva**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. 108 p.

MACKENZIE, Doris L.; SOURYAL, Claire. **Multisite evaluation of shock incarceration**. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1994.

NAKAMURA, Kiminori; BUCKLEN, Kristofer Bret. Recidivism, redemption, and desistance: Understanding continuity and change in criminal offending and implications for interventions. **Sociology Compass**, v. 8, n. 4, p. 384-397, 2014.

PETERSILIA, Joan. **When prisoners come home**: Parole and prisoner reentry. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PIEHL, Anne Morrison; USEEM, Bert. Prisons. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (Ed.). **Crime and Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 532-558.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydée G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios bra-

sileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, p. 102-119, 2007.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, M. C. de S. Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência. **Ciênc Saúde Coletiva**, v. 10, n. 3, p. 707-17, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n3/a27v10n3.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2016.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policimento Comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002. (Série Polícia e Sociedade, 6).

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

# Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública

Melina Ingrid Risso

## Resumen

**Prevenção de la violencia: construcción de un nuevo sentido para la participación de los municipios en la seguridad pública**

*El artículo hace una breve historia de la participación de los municipios en la agenda de la seguridad pública en el país y plantea que para tener una actuación preventiva con enfoque en factores de riesgo no hay restricciones constitucionales. En la segunda parte, apunta cuatro caminos para la actuación municipal considerando su vocación y competencia en la federación: producción de informaciones sobre factores de riesgo para orientar y estimular políticas preventivas; articulación de diferentes acciones y actores alrededor de una agenda de seguridad; reorientación del papel de la guardia con enfoque comunitario y actuación en temas non criminales y enfoque de programas preventivos.*

**Palabras clave:** *Prevenção de la violencia. Actuación municipal en seguridad. Seguridad pública.*

## Abstract

**Violence prevention: creating a new meaning for participation of cities in public safety**

*The article provides a brief history of the participation of cities in the country's public safety agenda and argues there is no constitutional restriction to a preventive role focusing on risk factors. In the second part, four paths for municipal participation are outlined considering vocation and federal competence: production of information on risk factors to guide and foster preventive policies; coordination of different actions and actors centered on a safety agenda; reorientation of the role of guards with a community emphasis, involvement in non-criminal matters and focusing of preventive programs.*

**Keywords:** *Violence prevention. Municipal participation in safety. Public safety.*

**Data de recebimento:** 20/07/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016



# Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública

## Almir de Oliveira Junior

*Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre em Sociologia pela UFMG. Foi pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP-UFMG e professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas.*

 [almir.junior@ipea.gov.br](mailto:almir.junior@ipea.gov.br)

## Joana Luiza Oliveira Alencar

*Estatutário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UnB.*

 [joana.alencar@ipea.gov.br](mailto:joana.alencar@ipea.gov.br)

### Resumo

*Os municípios vêm ocupando cada vez mais espaço no campo da segurança pública no Brasil e, como parte desse movimento, as guardas municipais podem ser consideradas uma inovação institucional no setor. A participação e o empoderamento popular na segurança podem se dar em conselhos comunitários, que se pretendem espaços de escuta das comunidades. Nesse sentido, as guardas municipais são atores relevantes, com capacidade de apoio e implementação de ações preventivas que deem resposta às demandas que emergem nesses espaços de participação. Contudo, a tendência, muitas vezes presente, de se tornarem organizações semelhantes às polícias militares faz com que as guardas municipais corram o risco de reproduzir uma postura de certo distanciamento em relação à população, voltada para ações ostensivas de enfrentamento à criminalidade, em vez de privilegiar um modelo com foco na atuação preventiva, como preconizado no Estatuto das Guardas.*

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Participação. Guardas Municipais.*

## INTRODUÇÃO

**E**ste artigo analisa a incursão dos municípios no campo da segurança pública e a implementação das guardas municipais a partir do papel relativo que passam a assumir frente aos governos e às polícias estaduais no setor.

A nova definição que vem sendo dada ao papel do poder local nas políticas de combate à violência e criminalidade resulta, por um lado, de uma crise de legitimidade pela qual passam as organizações repressivas do Estado e, por outro, de um investimento de novos atores no sentido de se apropriarem da questão da segurança pública, buscando poder e capacidade de canalizar recursos para isso, como é o caso das guardas municipais. Contudo, pode-se observar no desenvolvimento das guardas o fenômeno do isomorfismo institucional. Fala-se em isomorfismo quando influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade

em que essas organizações atuam (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Diversos fatores levam à tendência de atuação das organizações de segurança pública municipais a seguir o modelo historicamente estabelecido pelas instituições constituídas no nível estadual. Sendo assim, adverte-se para riscos nesse processo. Apesar das oportunidades abertas às guardas municipais para que desempenhem um papel diferenciado na segurança pública, assumindo uma postura mais próxima e de diálogo com as comunidades locais, elas podem acabar reproduzindo os mesmos problemas de insulamento institucional observados no planejamento e programas desenvolvidos pelas polícias estaduais (OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Desse modo, o isomorfismo atua como uma força contrária ao aprimoramento da participação social no campo da segurança, inibindo avanços que podem ser observados em outros setores que já incorporam o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública.

## PODER MUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ATUAÇÃO EM EXPANSÃO

A maior marca das mudanças pelas quais tem passado a segurança pública no Brasil é a relativização do papel dos governos estaduais no setor. Não somente se ampliou a participação da União no campo das políticas, como também os municípios passaram a ter um espaço considerável de atuação, caracterizando uma espécie de “alargamento” conceitual e institucional da questão da segurança (KAHN; ZANETIC, 2009).

É notório o destaque que os governos municipais passaram a ter na implementação de políticas públicas nos últimos anos, a partir da adoção do modelo descentralizador presente na Constituição, que dificilmente deixaria de se estender, na prática, também à área de segurança pública. O texto constitucional de 1988, no seu artigo 144, atribui aos governos estaduais a responsabilidade pela segurança pública, com as polícias militares e civis definidas como órgãos implementadores. Contudo, também previu a criação de guardas municipais, com mandato legal para cuidar da segurança dos próprios municipais.

Desde então, a discussão sobre o papel dos municípios nas políticas de segurança pública só tem aumentado. Um estudo da Secretaria Nacional de Segurança Pública publicado em 2006 já apontava, à época, que, *pari passu* ao rápido crescimento dos efetivos das guardas municipais e da quantidade de municípios por elas atendidos, houve um progressivo deslocamento das atividades de proteção ao patrimônio público e apoio à comunidade

para outras de competência original da polícia militar, tais como o atendimento a ocorrências e policiamento ostensivo (SENASP, 2006). Esse fenômeno demonstra a constante preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estaduais de segurança pública, o que se soma aos estímulos que foram produzidos pelo governo federal na forma de repasse de recursos. Um marco nesse processo se deu com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)<sup>1</sup>, que:

(...) abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com Guarda Municipal – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Isto significa que o governo federal viu como legítima e procurou incentivar desde então a atuação dos governos locais; é possível até que o FNSP tenha estimulado a criação de guardas pelo país depois de 2000 (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 83).

Deve-se observar que o repasse de recursos aos municípios não se vinculou exclusivamente à criação e manutenção de guardas municipais. Foi recomendado que estes apresentassem projetos na área de segurança pública, dos quais a guarda seria apenas um dos seus componentes. Houve orientação para elaboração de estudos diagnósticos e o consequente planejamento das ações para o enfrentamento dos problemas. Dada a complexidade e multicausalidade dos fenômenos da criminalidade e da violência, houve a compreensão de que o poder municipal poderia atuar sobre alguns fatores que melhoram os indicadores nesse campo, principalmente no



que diz respeito às políticas preventivas. Isso foi reforçado com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007, com a sua ênfase na implementação local e a participação dos governos municipais na sua execução, envolvendo ações voltadas para territórios considerados mais vulneráveis à criminalidade nas regiões metropolitanas.

Posteriormente, realizada em 2009, a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), apesar das contradições e tensões entre os princípios que aprovou, apregoou o espaço da municipalidade como instância fundamental de cogestão da segurança pública, que é reforçada pela diretriz que aponta para regulamentação das guardas no sentido de se tornarem um tipo de polícia municipal (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2010a).

### **ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA: AS GUARDAS TÊM SE TORNADO POLÍCIAS (“MILITARES”) MUNICIPAIS?**

A política de segurança pública, bem como o papel que deve desempenhar em uma sociedade democrática, pode ser entendida como geradora de disputas entre diferentes agências da burocracia pública. As guardas municipais têm se configurado como um novo grupo profissional, capaz de canalizar reivindicações próprias e de gerar novas expectativas na população a respeito dos serviços de segurança pública. Elas se encontram em meio a um processo de transição nessa arena política, em que se instaura grande descrédito quanto ao modelo anterior de policiamento, reativo e repressor,

já bastante desgastado e criticado por suas limitações (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2010b), mas que na verdade não foi substituído por outro que se mostre realmente convincente ou satisfatório.

Assim, a questão do isomorfismo institucional emerge como força relevante em meio às disputas pela “propriedade moral”<sup>2</sup> do problema da segurança. Organizações jovens, ao entrarem em cena, tomam como modelo as organizações mais antigas, com expressão no setor, nas quais os novos gestores buscam se basear. Em outras palavras, as estruturas formais de muitas organizações constituem um reflexo dos valores ou das crenças de seu campo institucional (DIMAGGIO, POWELL, 2005). Nesse sentido, o desenvolvimento das guardas municipais sofre as pressões do clamor público por mais segurança, bem como da dinâmica conflitiva das relações sociais difusa no país, principalmente nos centros urbanos. Desse modo, recebem influência da lógica reativa que paralisa o potencial prevencionista que poderiam desenvolver de forma mais contundente e que, na prática, iria afasta-las do modelo das polícias militares<sup>3</sup>.

Em outras palavras, em áreas muito institucionalizadas – como é o caso do sistema de justiça criminal – pode ocorrer a tendência das atividades desenvolvidas por determinados grupos profissionais de maior visibilidade influenciarem fortemente outros dentro do mesmo campo de atuação. No nível do discurso, políticas, programas de ação e carreiras são criados como se fossem racionalmente pensados em uma lógica objetiva, voltada para se alcançar fins bem definidos. Essa dinâmica

permite às organizações acumularem poder e espaço na sociedade. Contudo, muitas vezes isso funciona como um mito adotado pelas organizações, resultado da busca de conformidade com o campo institucional no qual estão inseridas (MEYER; ROWAN, 1977). Embora seja possível falar em uma grande diversidade de experiências nas centenas de municípios em que foram implantadas, as guardas municipais acabam recebendo fortes influências das polícias militares, por estas representarem o único padrão de conformidade disponível e por ostentarem o *status* de especialistas no setor da segurança pública.

Uma pesquisa coordenada por Michel Misse e Marcos Bretas, realizada em oito cidades de diferentes Estados (MISSE; BRETAS, 2010), explora algumas das direções seguidas no processo de institucionalização das guardas municipais no país, ora mantendo seu papel mais voltado à vigilância e preservação de bens públicos municipais, ora se caracterizando como uma espécie de polícia ostensiva, em um contexto variado e de grande indefinição. Contudo, não raro, tais processos ocorrem sob o espectro de influência do modelo das polícias militares:

[...] na medida em que transcorre esse processo de municipalização da segurança pública, descobrimos que tal transição é feita sem a existência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições. Na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único expert que se conhece sobre como fazer segurança para cuidar disso (...). Em não poucos casos, os velhos atores es-

tão conduzindo esse processo, tornando as guardas subordinadas às polícias militares. Em outros casos, desenvolvem-se projetos políticos próprios de oposição à polícia convencional. Sua condução, no entanto, (...) está frequentemente subordinada às polícias estaduais, que, bem ou mal, são as especialistas da área de segurança pública (MISSE; BRETAS, 2010, p. 11-2).

As polícias estaduais ocupam tradicionalmente um lugar central no campo institucional da segurança pública, tanto junto à opinião pública quanto nas discussões sobre políticas da área. A imagem ou o ideário de que segurança pública é “coisa de polícia” ainda é muito disseminado, dificultando a emergência de novos paradigmas:

[...] organizações com metas ambíguas ou em discussão possuem maior probabilidade de ser altamente dependentes das aparências para se legitimarem. Tais organizações podem achar mais vantajoso satisfazer as expectativas de importantes clientes em relação ao modo como devem ser estruturadas e administradas (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 83).

É por isso que, numa lógica mimética, muitas vezes não é possível estabelecer maiores conexões entre as normas e crenças propagadas e as atividades que realmente deveriam ser desenvolvidas pelas organizações. Existem guardas municipais com divisões que lembram batalhões de operações especiais das polícias militares, atuando de forma ostensiva nas ruas. Isso ocorre apesar da aprovação do “Estatuto Geral das Guardas Municipais” (Lei 13.022, criada para regulamentar as ações das guardas

municipais no âmbito da prevenção da violência, definindo seu âmbito de atuação à parte das funções já atribuídas às polícias estaduais). Inclusive, define que as guardas municipais devem ser dirigidas, preferencialmente, por profissionais de seu próprio quadro, além de possuir capacitação, forma controle, normas e estruturação hierárquica diversos aos das instituições militares.

Assim, verdadeiras lacunas podem ser observadas entre as estruturas formais e legais, por um lado, e o modo pelo qual as atividades de trabalho são desenvolvidas de fato. No caso das guardas municipais, apesar de não terem sido regulamentadas para serem polícias, desde sua criação, observa-se que:

O predomínio da presença de policiais militares à frente dessas instituições, salvo algumas exceções, tem implicado uma espécie de confusão sobre a natureza do seu trabalho, na definição do seu mandato e na construção de sua identidade organizacional. Não é raro que algumas instituições quase que reproduzam métodos, ideologias e indicadores de avaliação comuns ao universo policial militar (PATRÍCIO, 2008, p. 69).

Outras pesquisas confirmam que elementos como a formação, a relação com o público e a forma de organização das guardas municipais têm por referência uma cultura ocupacional que é própria das polícias ostensivas, ora mais voltada para o policiamento comunitário, ora para a repressão e a aplicação da lei (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR, 2010). O certo é que, mesmo tendo de se adaptar à realidade (política, orçamentária etc.) dos municípios, as guardas deveriam sempre ser pensadas no con-

texto de uma nova proposta para a segurança pública no país, por se tratar de um campo tão carente de inovação. Seria fundamental que o poder público municipal envolvesse as comunidades locais desde o início de implantação dos projetos, quebrando o paradigma de que mais polícia e armamentos constituem a única solução para a violência.

### **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA SEGURANÇA**

A participação da sociedade na gestão das políticas públicas é um grande desafio para a consolidação e o aprimoramento da democracia. Compreende desde a proposição de temas para a agenda política, construção de projetos, colaboração durante a execução e fiscalização das políticas públicas. No entanto, por parte das instituições policiais tradicionais, os novos desenhos locais de programas preventivos de criminalidade podem até ser vistos como ingerência externa sobre os “assuntos de polícia” (OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Assim, uma vez que ainda estão em processo de consolidação, algo interessante sobre as guardas municipais é a possibilidade de ampliarem e democratizarem a visão sobre a segurança pública.

A Constituição Federal determina de forma explícita que as políticas de previdência, assistência social, saúde, educação e cultura sejam conduzidas com participação social, o que foi regulamentado posteriormente em cada área, indicando a criação de espaços próprios para a participação, sob a coordenação do Estado<sup>3</sup> (BRASIL, 1988). Embora os artigos referentes à segurança pública não se re-

firmam diretamente ao tema, aponta-se a segurança como responsabilidade de todos, com a necessidade de criação de espaços próprios de participação social, também conhecidos como instituições participativas, presentes em outras áreas de políticas públicas em maior ou menor quantidade (PIRES, 2011).

Aproximar a gestão pública dos destinatários da política é fundamental para perceber os problemas de uma política e buscar soluções conjuntas; assim, cabe ao Estado organizar estruturas que permitam a interação com a sociedade (COELHO, 2007; CUNHA, 2007). A área da saúde é uma das mais avançadas na implantação e no funcionamento de instituições participativas. Iniciou a abertura à sociedade antes mesmo do período de redemocratização, servindo hoje de referência para a construção e o fortalecimento de espaços de participação social. No campo da segurança pública a construção desses espaços teve início em um período posterior. Sua utilização para democratizar e facilitar a prestação de contas ainda é uma possibilidade nova em relação às áreas citadas diretamente pela Constituição. Lima (2012) considera que a política de segurança pública é historicamente marcada pela falta de articulação intergovernamental e pela distância da população. Diante disso, sua trajetória em direção a uma gestão mais participativa é bem diferente da política de saúde, cuja aproximação com setores da sociedade civil é mais antiga. Dessa forma considera que a segurança pública não integrou o movimento de redemocratização das políticas à época da Constituinte, ao contrário da cultura, da assistência social e, especialmente, da saúde.

Os conselhos de participação popular são estruturas estáveis, geralmente criados por norma legal, responsáveis por propor e até fiscalizar a política pública. São compostos por representantes de órgãos do poder público e também da sociedade. A maioria deles está ligada a órgãos do poder executivo. A atuação nos conselhos constitui exercício de interação entre Estado e sociedade; sua ideia é possibilitar, além do acompanhamento e proposições de políticas a área, a construção de aprendizado democrático, considerando que tanto o governo quanto a sociedade precisam aprender a interagir conjuntamente. Isso envolve uma construção intencional, que exige um planejamento por parte dos gestores:

Um bom plano municipal de segurança envolve a população em sua elaboração. Para isso pode-se convocar moradores a audiências públicas, ouvir associações e conselhos comunitários de segurança em encontros individuais ou coletivos, promover pesquisas profissionais de opinião. Não se trata apenas de um documento, mas de um processo pautado pelos direitos humanos e que recorra à população para levantar propostas de solução e potencialidades das ações (FBSP, 2016, p. 24).

Além disso, a atuação das guardas municipais a partir da perspectiva de segurança cidadã é uma possibilidade de aproximação entre Estado e sociedade na área de segurança pública. A convivência constante tem o potencial de gerar confiança na comunidade, o que facilita o diálogo, trazendo contribuição ao serviço de segurança. Ouvir as demandas da população traz informações que não são encontradas nos dados policiais, adequan-



do o serviço público de segurança pública às necessidades de cada comunidade. Nessa perspectiva, um processo participativo satisfatório requer atuação constante do Estado com o intuito de promover a participação do cidadão (COELHO, 2007).

Para essa promoção na segurança pública o Estado tem atuado em âmbito federal por meio do Conselho Nacional de Segurança (Conasp) e com a primeira conferência de segurança pública (Conseg), que acontece em 2009. Alguns estados e municípios possuem conselhos e participam das discussões das conferências a partir da convocação da união. Conferências e conselhos de âmbito municipal podem receber subsídios da guarda municipal na elaboração de proposições para as políticas de segurança. Subsídios diferentes da polícia, uma vez estabelecida uma relação mais próxima da população e de caráter preventivo.

A atuação dos guardas municipais pode possibilitar a participação da população na segurança pública, desde que se trabalhe com a percepção de que a construção de uma cidade segura deve ser conduzida junto com as comunidades locais. De acordo com o estatuto das guardas municipais, uma de suas competências específicas é “[...] interagir com a sociedade civil para a discussão de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades” (BRASIL, 2015, Art. 5, IX). Isso reforça o paradigma da participação cidadã. O cidadão deve ser ativo na gestão da política, especialmente em âmbito local. Hoje, vive-se o desafio da adoção desse paradigma, o que requer mudanças culturais que superem a força do isomorfismo institucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como alternativa às formas tradicionais de enfrentamento da violência e criminalidade, que não têm obtido êxito em baixar os índices alarmantes que são continuamente constatados pelas estatísticas no campo da segurança pública, os municípios precisam reconhecer a necessidade de investir sistematicamente em prevenção e proximidade com a população. É preciso ir muito além de criar, equipar e manter guardas municipais. Deve-se estabelecer fóruns para cooperação com os cidadãos.

A segurança pública no nível municipal não tem sido geralmente tratada de forma sistêmica, o que envolve conjugar planejamento e trabalho preventivo com a participação social. Dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, referentes ao ano de 2014, mostram que apenas 22% dos 1.081 municípios que implementaram as guardas – com um incremento de mais de 100 mil agentes de segurança na ativa – possuem conselhos como instituição participativa no setor (FBSP, 2016).

Percebe-se, portanto, o risco de que a oportunidade de inovação institucional seja perdida, na medida em que muitas administrações municipais optaram por seguir o modelo centralizado e voltado para repressão, com mais viaturas e vigilância nas ruas, como é a tendência predominante dos governos estaduais em sua atuação na segurança pública. Esse modelo isomórfico encontra suporte, é verdade, em boa parte da opinião pública, fomentadora de um discurso que se baseia em promessas de maiores efetivos para as guardas municipais, possível plataforma política a ser explorada em campanhas de eleições municipais. Isso

apenas legítimos programas que, na prática, pouco mais oferecem do que uma espécie de “polícia paralela”, mimética em relação às polícias militares, que não envolve uma alteração qualitativa das estruturas já existentes nem busca uma maior efetividade na solução dos problemas das comunidades. Conclui-se que esse isomorfismo institucional no campo da

segurança atua como uma força contrária ao aprimoramento do diálogo e da participação social, inibindo avanços que podem ser observados em outros setores que já incorporam o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública. Isso se dá especialmente pela falta de valorização dos conselhos comunitários de segurança pública.

1. Regulamentado pela Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, o FNSP foi estabelecido com recursos orçamentários da União, no âmbito do Ministério da Justiça. O objetivo foi apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, inclusive aqueles elaborados no nível municipal.
2. Atores e agências governamentais atuam na transformação de questões sociais (exemplos: saúde, educação, cultura, segurança, etc.) em problemas públicos, desenvolvendo e organizando a forma em que demandas são encaminhadas e processadas no âmbito do Estado. Esse processo começa com a definição da “propriedade moral” do problema, com o estabelecimento do responsável por seu tratamento ou solução, o que implica influenciar valores, atitudes e expectativas da população. Envolve, entre outras coisas, adquirir poder e capacidade de canalizar recursos estatais. O tema é amplamente explorado por GUSFIELD, J. (*The culture of public problems*. Chicago: University of Chicago Press, 1981).
3. Quanto a esse potencial prevencionista das guardas e também sobre os riscos de uma lógica de atuação reativa, ver: ACADEMIA ESTADUAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL. *Dos muito lugares a algum lugar: identidades socioprofissionais em perspectiva*. Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.
4. Art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 216-A, X.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Edição extra, , p. 1.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988.

COELHO, Vera Schattan P. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 78, p. 99-92, jul. 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública: relatório**. São Paulo, jun. 2016. Disponível em: <[www.forumseguranca.org.br/storage/download//projeto-instituto-arapyau-v05-10jun-final-b.p](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//projeto-instituto-arapyau-v05-10jun-final-b.p)>. Acesso em: 27 jul. 2016.

KAHN, Tulio, ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Coleção segurança com cidadania: subsídios para a construção de um novo fazer**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2009. Ano I, n. 1, p. 83-126.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, [s.l.], v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.

MISSE, Michel, BRETAS, Marcos Luiz (Org.). **As guar-**

**das municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; SILVA FILHO, Edison Benedito. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni (Org.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento federativo e descentralização de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010a. v. 1, parte 2.

\_\_\_\_\_, Almir; SILVA FILHO, Edison Benedito. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. In: CARDOSO JR, José Celso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010b.

\_\_\_\_\_, Almir (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por organizações policiais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2008. v. 2, p. 68-71.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SENASP. **Perfil das Organizações de Segurança Pública no Brasil**. Brasília: SENASP, 2006. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Descritivo%20-%20Perfil%20das%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JUNIOR, Almir. As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. **DILEMAS - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [s.l.], v. 3, p. 85-108, jan./mar. 2010.

# Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública

Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar

## Resumen

¿Nuevas policías? Guardias municipales, isomorfismo institucional y participación en el área de seguridad pública

Los municipios se vuelven cada vez más importantes en el área de seguridad pública en Brasil y, como parte de ese movimiento, se pueden considerar las guardias municipales como una innovación institucional en el sector. La participación y el empoderamiento popular en la seguridad pueden ocurrir en consejos comunitarios, que son imaginados como espacios para oírse las comunidades. En ese sentido, las guardias municipales son actores relevantes, con capacidad de apoyo e implementación de acciones preventivas que contesten las demandas que surgen en esos espacios de participación. Sin embargo, la tendencia, muchas veces presente, de que se vuelvan organizaciones semejantes a las policías militares hace con que las guardias municipales estén bajo el riesgo de reproducir una actitud de algún alejamiento de la población, volcada hacia acciones ostensivas de enfrentamiento a la criminalidad, en oposición a privilegiar un modelo enfocado en la actuación preventiva, como preconizado en el Estatuto de las Guardias.

**Palabras clave:** Seguridad pública. Participación. Guardias Municipales.

## Abstract

New police? Municipal guards, institutional isomorphism and participation in the field of public safety

The cities are gaining importance in the field of public safety in Brazil and as part of this shift municipal guards can be considered an institutional innovation in the sector. Popular participation and empowerment in safety can take place through community councils, forums for hearing the communities. In this sense, municipal guards are important actors supporting and implementing preventive actions in response to demands emerging from participative forums. However, the frequent tendency to become an organization similar to those of the military police means municipal guards run the risk of replicating a posture that distances them from the population, aimed at ostensive crime-fighting actions, as opposed to adopting a model centered on preventive action, as provided for in the Guards' Statute.

**Keywords:** Public safety. Participation. Municipal Guards.

**Data de recebimento:** 28/06/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016







# Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

## Ursula Dias Peres

Professora Doutora de Gestão de Políticas Públicas e dos Programas de Mestrado - Mudança Social e Participação Política e Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH-USP. Doutora e mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Graduada em Administração Pública pela FGV.

[uperes@usp.br](mailto:uperes@usp.br)

## Samira Bueno

Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo - USP. Pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e do Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas (NEOP), ambos da EAESP/FGV.

[sbueno@forumseguranca.org.br](mailto:sbueno@forumseguranca.org.br)

## Gabriel Marques Tonelli

Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo - USP.

[ga.tonelli@gmail.com](mailto:ga.tonelli@gmail.com)

### Resumo

A Constituição Federal de 1988 não atribui um papel de protagonismo aos municípios brasileiros no que tange às políticas de segurança pública. Ao longo dos anos 1990 e 2000, enquanto em outras áreas esses entes foram tornando-se cada vez mais relevantes, agentes da municipalização da educação, saúde e assistência social, por exemplo, o arranjo institucional da segurança pública continuou focado no papel das polícias estaduais e federais. Apesar disso, o crescimento da violência e criminalidade nos centros urbanos, depois inclusive em cidades interioranas e de menor porte, expôs a obrigatoriedade de envolvimento das prefeituras na prevenção e controle da violência. O que temos hoje são municípios, de diferentes portes, que quase triplicaram seus gastos com segurança pública nos últimos 20 anos e gastam 0,08% do PIB nessa área. Já existem mais de 1.000 estruturas de guardas civis em todo país, além de prefeitos que cada vez mais colocam a segurança como prioridade em seus programas de governo, atendendo à pressão social. Este artigo tem por objetivo analisar a participação dos municípios no financiamento da segurança pública à luz da relação federativa com a União e frente à centralidade que a área foi tomando na agenda urbana contemporânea.

### Palavras-Chave

Segurança pública. Finanças municipais. Governos locais. Municípios brasileiros.

## INTRODUÇÃO

**A** análise comparativa do quadro atual brasileiro das áreas de educação, saúde e segurança pública indica que, apesar da complexidade de relações federativas originárias, principalmente da institucionalidade dada pela Constituição Federal (CF) de 1988, há importantes diferenças nos três subsistemas de políticas públicas, marcadas por decisões sistêmicas na educação e na saúde e por certa descoordenação e descontinuidade de políticas no campo da segurança pública.

É possível identificar no texto constitucional tendências simultâneas e contraditórias de centralização e descentralização, sem clara atribuição de competências para a gerência de tão prolapado federalismo cooperativo (AR-

RETICHE, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2001). Se no início dos anos 1990, a “[...] distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo [...]” (RIKER, 1987) era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos, no final dos 1990 foi possível perceber uma orquestração para a construção de sistemas públicos de saúde e de educação, nos quais o papel do município como garantidor das ações de atendimento básico foi se consolidando, mesmo que com diversas limitações e conflitos, especialmente no âmbito do financiamento dessas políticas.

No plano da segurança pública, a Constituição Federal, em seu artigo 144, buscou definir os mandatos e atribuições das instituições

encarregadas em prover segurança e ordem. O texto constitucional prevê a segurança pública como “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988, art. 144), por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Aos municípios cabe o estabelecimento de guardas municipais, se assim decidirem, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Verifica-se que na divisão de tarefas a CF de 1988 concentrou a maior parte das atribuições aos Estados. Isso por que cabe a eles, por meio das polícias militar e civil, as funções de policiamento ostensivo e de polícia judiciária. A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências (SAPORI, 2002; LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015). Como agravante, a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência resultou em novas situações de fricção entre os atores, que se veem em um contínuo processo de embate político a fim de tomarem para si as atribuições das demais instituições<sup>1</sup> (COSTA; LIMA, 2014). É fundamental hoje refletir sobre o fato de que os entes municipais têm enorme expressão no tratamento da segurança pública, seja porque há o reconheci-

to de que muitas soluções de políticas públicas implicam ações locais, com foco no território, seja porque diversos municípios passaram a incluir a segurança pública entre suas políticas prioritárias nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, guardas municipais e conselhos comunitários de segurança, dentre outros.

Nas duas últimas décadas esse engajamento dos municípios na segurança pública foi se consolidando e ampliando em três diferentes aspectos: 1) em volume de gastos, passando de 0,03% para 0,08% do PIB entre 2000 e 2015 (FINBRA; SICONFI<sup>2</sup>) em priorização, passando a ocupar, na média, 0,61% das despesas totais dos municípios; 3) em termos de estrutura administrativa, com o crescimento do número de guardas civis, chegando a 1.081 forças municipais, cujo efetivo é de 99 mil homens e mulheres (IBGE, 2015).

Todas essas mudanças, no que se refere ao ente federativo local, ocorreram sem que a Constituição tenha esclarecido qual a função dos municípios na atuação em segurança pública. Elas se deram a partir de comandos infraconstitucionais e, sobretudo, em função de orientações estratégicas de governos. Houve, por esse movimento, diferentes momentos de indução da participação municipal na segurança, tanto através de programação e convênios por parte da União, a partir de acordos de cooperação com Estados, quanto por pressão social<sup>3</sup>.

Este texto é o desdobramento de uma pesquisa sobre financiamento da segurança pública no Brasil, que vem sendo realizada em parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança



Pública e o Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), que já gerou publicações entre 2012 e 2014 (PERES; BUENO, 2013; PERES et al, 2014; FBSP, 2012; 2014), atualizadas neste artigo. Para esta pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática, além de organizado um banco de dados do período de 1996 a 2015 sobre gastos em segurança pública, finanças municipais, guardas civis e convênios dos municípios e Estados, a partir das informações do portal Siga Brasil e dos dados do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). De forma complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ministério da Justiça e municipais, no ano de 2016<sup>4</sup>.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção traz um breve relato do processo de construção e reestruturação federativa do país a partir de 1988, quando o município conquistou *status* de unidade da federação, passando a gozar de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e os reflexos deste processo no financiamento da segurança pública. As seções 3, 4 e 5 apresentam os diferentes momentos de participação dos entes municipais nas políticas de segurança pública. O primeiro é tratado neste texto como a entrada do município no debate sobre segurança pública, com a criação de guardas municipais e a disseminação de experiências locais de prevenção; no segundo momento o município figura como ator coadjuvante nas políticas de segurança, ao lado das novas estruturas criadas pela União, como a

Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP); e no terceiro, focamos o município como protagonista no financiamento de políticas de segurança, apesar da redução das transferências do Governo Federal.

## FEDERALISMO BRASILEIRO APÓS 1988 E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Passados 28 anos desde a promulgação da Constituição Cidadã, compreender o debate em torno do modelo que estrutura as políticas públicas de segurança no país passa também compreensão do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, considerando as respectivas atribuições de cada ente federado e suas capacidades de coordenação e financiamento.

Abrucio e Franceze (2007) afirmam que o modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 foi fortemente influenciado pela redemocratização. O período autoritário fora marcado pelo alto grau de centralização de poder, e a nova carta constitucional pretendia caminhar no sentido contrário, a partir do pressuposto de que a descentralização propiciaria um aprofundamento da democratização porque os entes subnacionais seriam mais permeáveis às demandas e ao controle da sociedade civil. Esse período consolidou também a descentralização de recursos, tendência verificada desde o início dos anos 1980 e fortalecida pelo aumento das transferências federais por meio de fundos de participação.

Este movimento de descentralização coincidiu com a ampliação de direitos sociais, o aprimoramento do controle social e institucional sobre o Estado e o crescimento dos recursos

destinados aos municípios<sup>5</sup> (SOUZA, 2005). No entanto, no campo das políticas públicas de segurança quase nada mudou: o sistema de segurança pública e justiça criminal manteve as mesmas estruturas e práticas institucionais herdadas de períodos anteriores (LIMA, 2008). Não foram promovidas reformas na arquitetura institucional que regulamenta o modelo de organização das instituições policiais e, como resultado, embora a Constituição Federal 1988 tenha inaugurado formalmente o período democrático, o eixo reservado à manutenção da lei e da ordem guarda grandes semelhanças com as Constituições de períodos autoritários<sup>6</sup>.

Como dito, o atual texto constitucional, em seu artigo 144, dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública, cabendo à União a gestão das forças policiais de abrangência f (PF, PRF e PFF) e aos Estados a gestão das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, art. 144). É somente no parágrafo 8º que a CF estabelece que os municípios “[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Nem o artigo 23 da CF, que relaciona em 12 incisos<sup>7</sup> as diversas áreas da política pública cuja competência seria compartilhada entre União, Estados e municípios, menciona a segurança pública. O resultado dessa indefinição constitucional do mandato do município no eixo de segurança pública foi por muito tempo utilizado como justificativa legal para a ausência dos atores subnacionais nas políticas de segurança (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Como agravante, o governo federal ficou ausente do debate em torno da questão no período pós-constitucional, o que contribuiu para a invisibilidade dos municípios e para o protagonismo assumido pelos executivos estaduais, especialmente por meio de suas polícias militares. Importante destacar que, apesar dos diferentes contextos e coalizões, as políticas públicas que mais avançaram em termos de descentralização e compartilhamento de atribuições na redemocratização do país foram aquelas que contaram com o protagonismo do governo federal na coordenação do processo. Essa coordenação não aconteceu apenas por meio da distribuição de tarefas aos entes federativos, mas viabilizando recursos e estabelecendo sua vinculação à prestação de serviços pelos entes subnacionais, o que funcionou como incentivo à adesão dos municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Na educação, por exemplo, a União induziu o processo de municipalização a partir da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (CASTRO, 2001; PERES, 2007). Já na área da saúde, o protagonismo do município veio a partir da articulação intergovernamental, que foi coordenada e financiada União (ABRUCIO, 2005). Importante destacar que esse processo de coordenação não aconteceu apenas com a distribuição de tarefas do governo federal aos entes federativos, mas porque estabeleceu incentivos financeiros de modo a induzir a adesão dos municípios.

Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas

esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Observa-se, portanto, que há uma indução por parte da União nas áreas de educação (ensino fundamental) e saúde (atenção básica), o que não ocorreu, nesse período, no âmbito da segurança pública. A atuação dos municípios em segurança pública entrou na agenda pública apenas a partir da segunda metade dos anos 1990, conforme descrito na próxima seção.

### **MOMENTO 1: DA INVISIBILIDADE À ENTRADA DO MUNICÍPIO NO DEBATE SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA**

Como descrito anteriormente, o período compreendido entre a década de 1980 e meados dos anos 1990 é marcado pela invisibilidade do município no campo da segurança pública, aparecendo o ente subnacional de forma residual no debate. Nesse campo, a atuação dos municípios nesse período está geralmente associada à criação de guardas municipais, sem, no entanto, uma noção precisa sobre o papel que estes atores deveriam desempenhar. No plano internacional, à mesma época, o campo da segurança é marcado pelo aparecimento de teorias como a do policiamento orientado a problemas e janelas quebradas (*broken window*), que ampliam o olhar sobre o fenômeno do crime e da violência e incluem outros recursos e atores na solução dos problemas criminais que não apenas aqueles do sistema de segurança pública e justiça (KAHN; ZANETIC, 2005).

Este momento coincide também com o aumento dos crimes contra o patrimônio, contra

a vida e os acidentes de trânsito, especialmente nas grandes cidades. Assim, a discussão sobre segurança pública passa a fazer parte da agenda social e política do país. Pressionados pela opinião pública, os entes subnacionais passaram a ser demandados a implementar políticas que fizessem frente ao crescimento do crime e da violência. E a segunda metade dos anos 1990 marcou o início da implementação dessas ações.

Programas com foco no controle do fornecimento de bebidas alcoólicas e fechamento de bares, divulgação de serviços como o Disque Denúncia e ações de prevenção com foco no público jovem (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007) passaram a compor a cartela de projetos dos municípios, tornando-se reconhecidos pelos pesquisadores por sua efetividade na redução dos indicadores de criminalidade.

No plano federal, o aumento da violência urbana levou a um reordenamento programático no âmbito da segurança pública. Em meio a esse cenário de insegurança no país, o Ministério da Justiça criou em 1995 a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997.

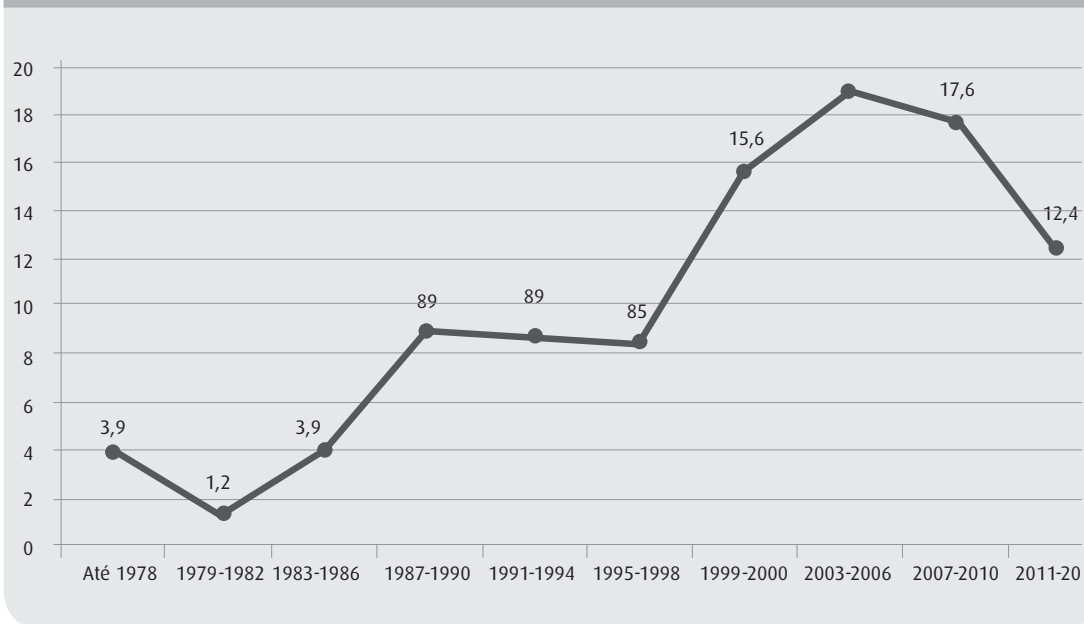
No início dos anos 2000 a Senasp criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começou a assumir na esfera federal. O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação da União com Estados e municípios (SOARES, 2007), mas correspondeu menos a uma política pública formulada com um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise<sup>8</sup>.

Como forma de financiar as ações do PNSP foi criado, em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>9</sup>, com cinco áreas prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional e implantação de programas de policiamento comunitário (COSTA; GROSSI, 2007). No que diz respeito aos municípios, a legislação que criou o FNPS permitia repasse às cidades que possuíam guarda municipal, o que em parte explica o grande número de GCM no quadriênio 1999-2002. O Gráfico 1 apresenta a evolução da criação das guardas municipais no Brasil por quadriênios.

Verifica-se que o primeiro crescimento expressivo dessas estruturas aconteceu entre 1999-2002, seguido do período compreendido entre 2003-2006. Isso significa dizer que, apesar da série histórica de mais de quatro décadas, 35% das guardas civis municipais foram criadas no início dos anos 2000.

Mesmo com a criação de um fundo para dar sustentação à Senasp, a ausência de visão sistêmica e a falta de clareza sobre o papel de cada ente federativo na implementação de políticas de segurança impossibilitaram a adequada utilização dos recursos, levando à adoção de uma política de pulverização de verbas entre diversos entes da Federação,

**Gráfico 1 - Evolução da criação das guardas municipais, por período de quatro anos**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados na Pesquisa Municipal de Informações (MUNIC-IBGE).



inclusive municipais. No entanto, a ausência de diagnóstico e foco não consolidaram uma política nacional de segurança pública, o que, somado às dificuldades de coordenação, impossibilitou a implementação eficaz do plano, mantendo confusão sobre o papel do município nessa política.

Nesse mesmo período a distribuição da letalidade violenta sofreu mudanças e os crimes contra a vida passaram a migrar para o interior dos Estados (WAISELFISZ, 2004). Em 2002 o país registrou a maior taxa de homicídios desde que a série passou a ser contabilizada,

nos anos 1970, e todos os entes federativos se viram fortemente pressionados a implementar políticas no campo da segurança pública.

Em 2003 o governo federal criou o Projeto Nacional de Segurança Pública, cujo capítulo IV é todo dedicado às reformas na esfera municipal. Isso, segundo Ribeiro e Patrício (2008), representou o momento em que os municípios passaram a dedicar esforços de forma sistêmica à área da segurança.

Essa alteração no papel municipal a partir dos anos 2000 pode ser percebida no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Despesas na função segurança pública, conforme ente da Federação. Em valores de 2015 (IPCA) - em R\$ Milhões**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados do Ministério da Fazenda – STN/Finbra e STN/Siconfi.

O Gráfico 2 apresenta a evolução das despesas empenhadas pelos três entes na função segurança pública, a partir de 2000. O primeiro ponto de destaque é que todos os entes aumentaram seus gastos em termos reais, ao longo do período em análise, passando de R\$ 38,4 bilhões em 2000 para R\$ 81,2 bilhões em 2015, um total de 1,5% do PIB (FINBRA; SICONFI, 2015). É evidente, no gráfico, o papel preponderante dos Estados nos gastos com segurança pública, o que se explica, fundamentalmente, pela manutenção das principais forças policiais do país em termos de contingentes. No entanto, é importante destacar que os municípios, que praticamente não tinham despesas relevantes na década de 1990, passaram a apresentar um crescimento continuado desde 2000 e mais significativo a partir de 2004. Esse processo inaugurou o segundo momento dos municípios no debate sobre segurança pública.

## **MOMENTO 2: O MUNICÍPIO COMO ATOR COADJUVANTE**

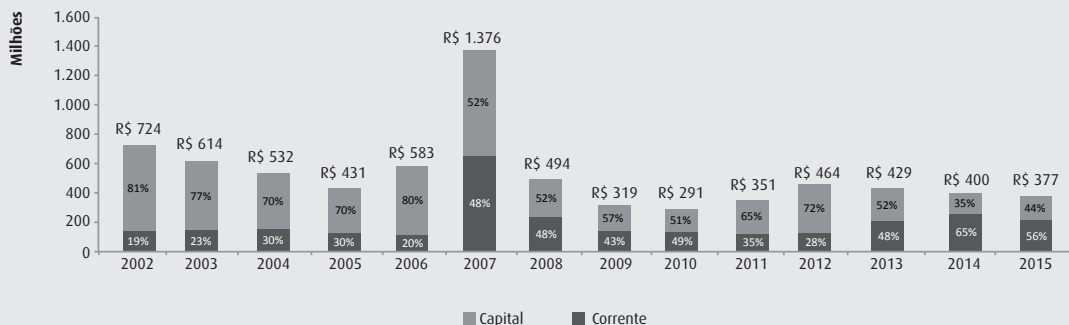
Como já mencionado, a partir de 2003 os municípios passam a dedicar esforços sistemáticos à prevenção da violência e à cooperação com os governos estaduais, o que pôde ser verificado pelo aumento das despesas declaradas no Gráfico 2. Uma das explicações possíveis para esse fenômeno consiste na regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública pela Lei 10.746/03, permitindo que municípios que não possuísem guardas municipais também recebessem recursos, desde que tivessem outras ações, como planos municipais de segurança e parcerias com as polícias estaduais, dentre outras (RICARDO; CARUSO, 2007).

O uso de recursos do FNSP, no entanto, se deu de maneira desarticulada e pulverizada em distintos convênios. Segundo Grossi (2004), entre 2000 e 2003 a maior parte dos recursos foi alocada em despesas de capital para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. O Gráfico 3 abaixo permite ver que após esse período ainda se manteve a proeminência da despesa de capital, com exceção do ano de 2007, quando o volume total de recursos foi muito maior que os outros anos e compartilhado com despesas correntes.

A partir de 2008, no entanto, houve uma tendência de queda de recursos em função do lançamento de outra ação no âmbito federal, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão inicial de investimento era de R\$ 6 bilhões até o final de 2012. O programa buscou inovar na organização das ações em segurança pública em relação ao PNSP fortalecendo o papel do ente municipal, bem como de representações da sociedade civil na área (PEREIRA et al., 2010).

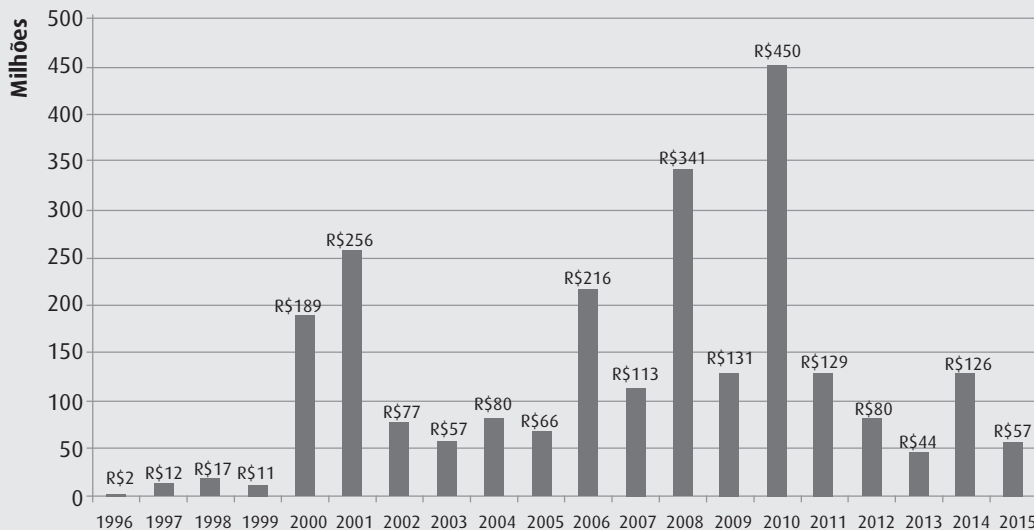
Apesar de o Pronasci representar uma grande injeção de recursos na área da segurança e inovar no âmbito discursivo, a análise dos gastos empreendidos pelo programa revela seus limites de implementação a partir de novas lógicas. Análise de Almeida (2014) sobre as transferências do governo federal no âmbito do Pronasci, por modalidade de aplicação no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), concluiu que 32% dos recursos foram direcionados aos Estados e ao Distrito Federal, 31% foram aplicações di-

**Gráfico 3 – Fundo Nacional de Segurança Pública - Despesas Empenhadas no ano, por natureza da despesa - Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal Siga Brasil<sup>10</sup>.

**Gráfico 4 – Convênios do Ministério da Justiça com municípios: despesas empenhadas por ano (1996-2015). Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões.**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência<sup>11</sup>.

Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli

tade do executado em 2010. Os dados mostram também que a interrupção do Pronasci não foi uma novidade na gestão do MJ. Houve importante descontinuidade na programação orçamentária ao longo de todo período apresentado, com exceção dos programas destinados aos recursos de administração da pasta e gasto previdenciário. O Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que é uma programação orçamentária que organiza os recursos do FNSP, teve volume expressivo e crescente de 2004 até 2007, como já mencionado. Depois o Pronasci, que também é executado pela Senasp, suplantou essa programação em termos de volume, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do SUSP e do FNSP a partir de 2008.

A estruturação do Pronasci e do FUSP obedece a lógicas distintas e, ao que se percebe, o primeiro conseguiu intensificar o processo de conveniamento junto aos entes. Talvez seja interessante pensar que a proposta inicial de construção do Susp, em toda sua complexidade de análise diagnóstica e articulação entre os entes para atuação sistêmica, não prosperou e a transferência de recursos foi frustrada nesse processo.

O Pronasci apresentava uma proposta menos ambiciosa em termos de regulação institucional entre os entes, mas é possível afirmar que a transferência de seus recursos, especialmente por meio dos programas Mulheres da Paz e Projeto, foram capazes de induzir ações no âmbito municipal. Cidades como Canoas (RS) e São Bernardo do Campo (SP), por exemplo, utilizaram o programa

do governo federal para desenvolver ações de prevenção à violência e aprimoramento da gestão e que acabaram extrapolando o convênio em que estavam inseridas, tornando-se políticas dos municípios (FBSP, 2016; AZEVEDO et al., 2013). É necessário destacar, no entanto, que essas experiências são pontuais e não necessariamente representativas da atuação municipal, visto que há mais de 2.500 municípios atuantes na função segurança pública desde os anos 2000 (FINBRA; SICONFI, 2015).

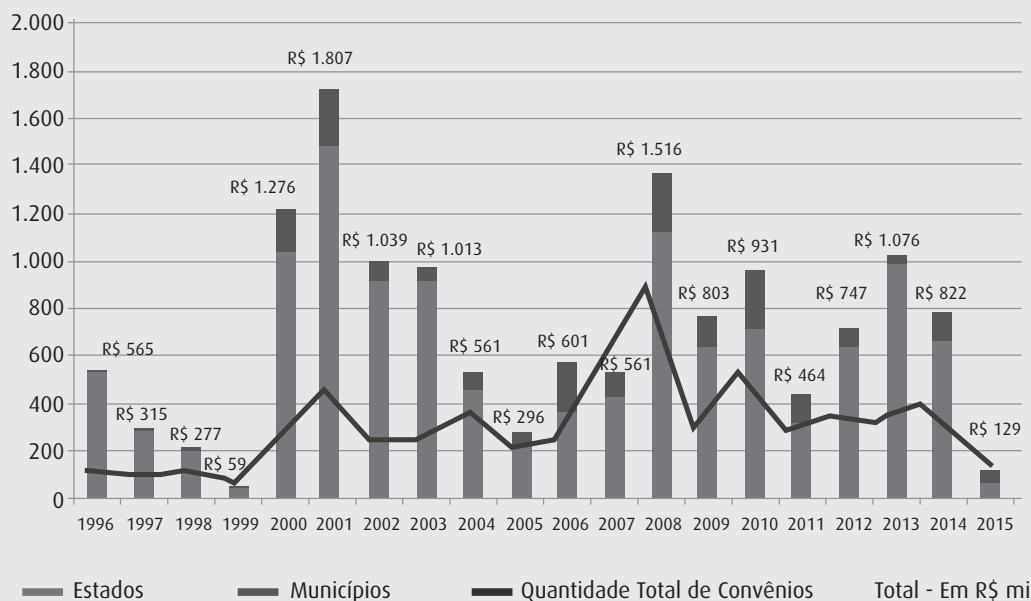
### **MOMENTO 3: O MUNICÍPIO COMO PROTAGONISTA, APESAR DO GOVERNO FEDERAL**

Se a primeira década dos anos 2000 foi marcada pelo aumento dos repasses em segurança pública da União para os municípios, estimulando sua participação nas políticas de segurança, a década de 2010 tem sido caracterizada pela redução dessas transferências.

O período de 2008 a 2010 caracterizou-se pelo esforço de incremento dos repasses, facilitado pela agilidade conferida pelo Pronasci. Esse programa influenciou o aumento do número de convênios municipais e estaduais, como pode ser visto no gráfico a seguir.

No entanto, apesar de um maior volume de despesas conveniadas com municípios no período de vigência do Pronasci, em nenhum momento estes superaram os convênios estaduais, como pode ser observado no gráfico 5. O fato é que o governo federal, apesar do discurso, sempre teve seu foco voltado para a relação com os Estados. Se, por um lado, a grande proporção de recursos direcionada a eles pode ser compre-

**Gráfico 5 – Convênios do Ministério da Justiça. Despesas empenhadas e quantidade de convênios firmados com os municípios. Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência.

endida a partir do protagonismo que as polícias estaduais exercem na organização da segurança pública brasileira, esse dado revela também a dificuldade da União em estimular a adoção de um novo modelo, assim como a falta de clareza por parte do ente central sobre qual papel as cidades deveriam desempenhar nesse interím.

De modo complementar, apesar dessa aparente descoordenação por parte do governo federal e da expressiva redução no volume de recursos repassados aos municípios a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança. O Gráfico 6 apresenta o volume de recursos empenhados pelos

municípios brasileiros entre 1998 e 2015, incluindo a informação do porte populacional do município. Verifica-se que as despesas passaram de menos de R\$ 1 bilhão no início da série histórica para R\$ 4,5 bilhões em 2015. Mostra também que, mesmo diante da redução dos recursos federais, os municípios continuaram a manter o patamar de gastos próximo a R\$ 4 bilhões anuais, ainda que diante de várias dificuldades de gerar receita para essas políticas.

Outra informação relevante acerca do financiamento da segurança pública apresentada no Gráfico 6 é que não são apenas os municípios de porte grande (mais de 500 mil habitantes) e médio (entre 100 e 500 mil)

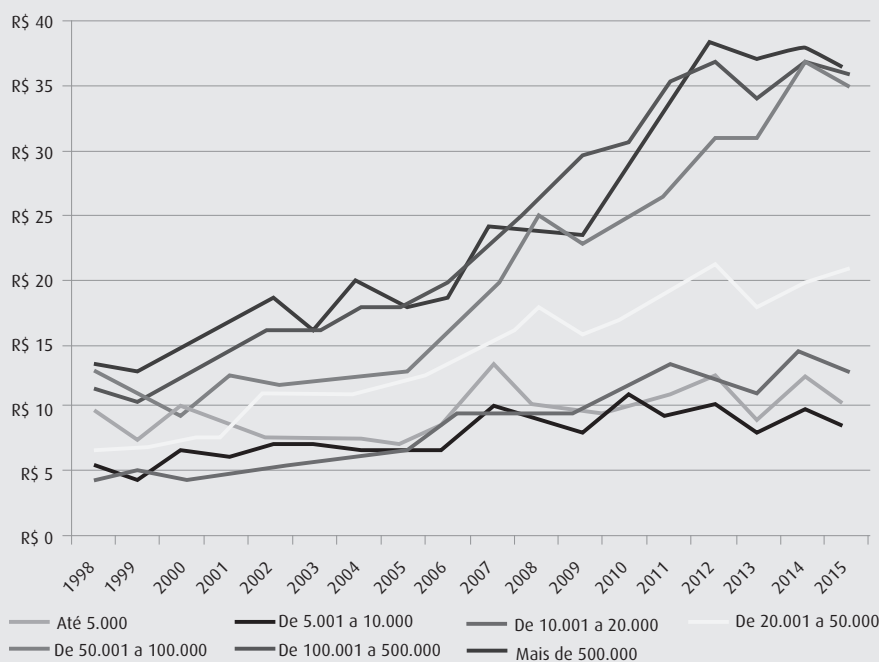


## Programas do Ministério da Justiça - Despesas empenhadas no ano, conforme programa ou grupo de programas (tema) - Em valores de 2015 (IPCA) - Em R\$ Milhões

TEMAS / PROGRAMAS (em R\$ Milhões)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	% Total
ACESSO À INFORMAÇÃO	-	-	-	0	-	-	-	-	-	78	-	-	-	-	78	0,05%
ADMINISTRAÇÃO	3.835	497	411	2.655	5.231	5.857	6.022	6.304	6.421	6.215	6.675	6.937	6.878	6.525	70.464	
CIDADANIA E JUSTIÇA	739	627	8	8	-	-	4	4	31	6	3.267	3.096	2.397	1.653	11.840	7,60%
COMBATE À CRIMINALIDADE	75	2.160	2.772	233	153	221	329	249	382	397	22	-	-	-	6.995	4,49%
COMUNICAÇÃO	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,00%
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	74	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74	0,05%
DIREITOS HUMANOS	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	0,01%
DROGAS	4	5	-	-	-	-	-	-	-	22	87	190	213	150	671	0,43%
ECONOMIA, CONCORRÊNCIA E CONSUMIDOR	6	25	23	21	23	28	30	30	34	35	-	-	-	-	257	0,16%
EDUCAÇÃO	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	0,01%
INTERNACIONAL	24	6	4	8	4	6	3	-	-	-	-	-	-	0	55	0,04%
JUSTIÇA	13	20	24	52	78	140	185	244	341	363	18	-	-	-	1.480	0,95%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - DÍVIDA EXTERNA	114	161	208	258	72	72	59	89	89	88	46	-	-	-	1.257	0,81%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - OUTROS	4	3	3	3	20	21	10	16	6	6	10	7	7	11	127	0,08%
POLÍCIA FEDERAL	333	215	-	270	378	467	290	268	256	223	-	-	-	-	2.701	1,73%
PORTADORES DE DEFICIÊNCIA	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	0,01%
PREVIDÊNCIA	2.209	2.172	2.226	2.340	2.494	2.680	2.872	3.021	3.062	3.008	2.919	2.909	2.917	2.888	37.718	
PRONASCI	-	-	-	-	-	-	1.594	1.843	2.004	1.035	-	-	-	-	6.476	4,15%
SISTEMA PENAL	298	245	274	281	520	330	352	151	127	120	-	-	-	-	2.697	1,73%
SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	-	-	543	439	592	1.389	595	349	318	411	-	-	-	-	4.637	2,97%
SOCIEDADES INDÍGENAS	146	145	137	142	118	123	421	463	505	525	83	121	67	59	3.053	1,96%
TRÂNSITO	148	1.258	1.405	1.553	111	148	138	133	131	212	15	-	-	-	5.253	3,37%
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	7	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	10	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>8.065</b>	<b>7.539</b>	<b>8.038</b>	<b>8.264</b>	<b>9.798</b>	<b>11.483</b>	<b>12.904</b>	<b>13.164</b>	<b>13.708</b>	<b>12.744</b>	<b>13.144</b>	<b>13.260</b>	<b>12.479</b>	<b>11.286</b>		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência.

**Gráfico 7 – Convênios do Ministério da Justiça. Despesas empenhadas e quantidade de convênios firmados com os municípios. Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados do Ministério da Fazenda – STN/Finbra e STN/Siconfi

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo apresentar a participação dos municípios na segurança pública, a partir da análise do crescimento de seus gastos desde o final dos anos 1990 e do estabelecimento de relações entre o ente local e a União no que diz respeito ao financiamento e orientação dessas despesas.

A análise foi construída a partir da identificação de três momentos principais da atuação dos municípios na segurança pública. Do final dos anos 1990 ao início dos anos 2000, é apontado um primeiro momento, quando os entes locais saem da invisibilidade e passam a

atuar como atores relevantes no debate sobre políticas de segurança no nível municipal, o que ocorre especialmente por meio da criação de guardas civis. O segundo momento inicia-se em meados dos anos 2000, quando os municípios passam a ter uma ação mais coordenada graças às transferências de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e, depois, do Pronasci. Por fim, nos anos 2010, é identificada uma nova fase de atuação dos municípios, na qual, apesar de contarem com menor volume de recursos de transferências federais, continuam a apresentar um crescimento em seus gastos. Verifica-se que, independente do porte do município, há um crescimento continuado

das despesas declaradas na área da segurança pública, evidenciando a centralidade que o tema assume nas cidades brasileiras.

Assim, a pesquisa aqui apresentada traz informações relevantes para se pensar os desafios da segurança pública desde o ponto de vista municipal e seu relacionamento com o governo federal. A análise dos gastos federais ao longo de mais de uma década, por meio da execução orçamentária do Ministério da Justiça, revela uma descontinuidade programática que traz consequências tanto para o direcionamento de uma política nacional de segurança pública quanto para o estabelecimento de relação de proximidade e indução da atuação dos municípios.

A segurança pública, como diversas outras políticas sociais, tem necessidade de análise diagnóstica e atuação dinâmica e monitorada ao longo do tempo, a partir dos objetivos pactuados com a sociedade. A implementação e maturação de projetos e programas depende de tempo e avaliação de sua adequação, sendo bastante prejudicadas pela descontinuidade.

Do ponto de vista dos diagnósticos, é possível afirmar que já existe uma avaliação consistente sobre o grave quadro de criminalidade e dos diferentes tipos de violência que

atingem municípios de portes e territórios diversos. No entanto, a enorme heterogeneidade de nossos municípios, tanto do ponto de vista gerencial e financeiro quanto em termos de localização geográfica e tipos de criminalidade, traz dificuldades extras de pactuação de projetos que sejam, ao mesmo tempo, adaptados às suas realidades e parte de um arranjo sistêmico nacional com objetivo comum de redução da violência.

Este texto buscou reconhecer o papel dos municípios no campo da segurança pública, apontando para a necessidade de melhor compreendê-los e avaliá-los em sua atuação. Se do ponto de vista da execução orçamentária é preciso reconhecer o protagonismo que esses atores locais assumiram no financiamento da segurança pública, é forçoso admitir, a partir do cenário descrito, que não tem havido uma atuação sistêmica com coordenação do governo federal que consiga dar clareza, coesão e efetividade a esses gastos dos entes locais.

Desse modo, faz-se necessário repensar a atuação da União e sua capacidade de organizar e coordenar ações em uma política nacional de segurança pública para que se consiga estabelecer critérios e padrões de atuação, sem desconsiderar as especificidades locais, limitações e necessidades das cidades brasileiras.

1. *Como exemplos recentes da eterna competição entre as organizações do sistema de justiça criminal temos o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 431/14, de autoria do deputado Subtenente Gonzaga (PDT-MG), que propõem o ciclo completo para todas as organizações policiais, o que permitiria que as polícias militares passassem a fazer investigações e a elaboração do termo circunstanciado. A proposta tem gerado um forte embate entre as polícias civil e militar. Outro exemplo recente é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156 proposta pela Federação Nacional de Entidades Militares (Feneme) contra a lei 13.003 que cria o Estatuto das Guardas. Este, por sua vez, acaba com o monopólio da PM no policiamento ostensivo e, por isso, tem sido objeto de diversos questionamentos por parte das polícias militares.*
2. *Dados coletados a partir dos sistemas disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda: Finanças do Brasil (Finbra) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/home>>. Acesso em 03 de ago. 2016.*
3. *A segurança pública tem aparecido de forma recorrente entre os primeiros itens de preocupação da população das cidades. Pesquisa produzida pelo Instituto Datafolha, em agosto de 2014, apontou que a segurança pública era a segunda maior preocupação dos brasileiros, perdendo apenas para saúde. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/08/seguranca-e-2-maior-preocupacao-dos-brasileiros-segundo-pesquisa.html>>.*
4. *As informações sobre portais, bancos de dados e entrevistas estão discriminadas nas referências do artigo.*
5. *Entre 1980 e 1995 a participação dos entes subnacionais na receita nacional passou de 8,7% para 16% (VARSANO, 1998 apud ABRUCIO; FRANCEZE, 2007).*
6. *O modelo de organização do sistema de segurança pública no país é fortemente influenciado pela Constituição de 1934, que define a estrutura das polícias militares e das Forças Armadas, eixo que se tornará permanente nas futuras Constituições. É no texto de 1934, por exemplo, que surge a definição clássica das Forças Armadas: instituições nacionais permanentes, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos; destinam-se a defender a pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei (POLETTI, 2012). É também nesse texto constitucional, pelo seu artigo 167, que as polícias militares passaram a ser consideradas “[...] reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a estes atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1934, art. 167). A Constituição de 1967 reforça alguns pontos já tratados pela CF de 1934 ao falar sobre segurança na perspectiva de segurança interna; e em 1969 os decretos leis 667 e 1.072 atribuem exclusivamente às PM o policiamento ostensivo fardado e proíbem os Estados de criarem outras organizações policiais.*
7. *A temática da segurança aparece apenas no inciso I de forma pontual ao afirmar que cabe à União, Estados e municípios “[...] zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”, reforçando a visão do município apresentada no artigo 144 de protetor do patrimônio municipal (BRASIL, 1988).*
8. *O PNSP foi divulgado pelo Ministério da Justiça apenas após o sequestro do ônibus 174, episódio no qual um jovem sobrevivente da chacina da Candelária fez diversas pessoas de refém em um ônibus no Rio de Janeiro e, em uma ação desastrada da polícia acaba com a morte do criminoso e de uma refém (SOARES, 2007)*
9. *O Fundo Nacional de Segurança Pública era formado por um comitê gestor por representantes dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil, do Gabinete de Segurança Institucional e da Procuradoria-Geral da República (COSTA & GROSSI, 2007).*
10. *Dados coletados das Execuções Orçamentárias, referentes às Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de cada ano, do Ministério da Justiça, disponibilizadas no Portal Siga Brasil. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 04 ago. 2016.*
11. *Dados sobre Convênios coletados na seção de Download de Dados do Portal da Transparência. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=Convencios#get>>. Acesso em: 17 de ago. 2016.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13- 31.
- ALMEIDA, Fabrício Bonecini de. **Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. 2014. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ALMEIDA, M. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETICHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- AZEVEDO, R. G. et al. As políticas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S. de; NEME, C.; LIMA, C. S. L. (Org.). **Políticas públicas: análise e diagnósticos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública. v. 3, p. 205-282).
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. 2007. **Plano Plurianual 2008-2011**. Mensagem Presidencial. Volume I. Brasília: 2007.
- BRASIL. 2011. **Plano Plurianual 2012-2015**. Mensagem Presidencial. Brasília: 2011.
- CASTRO, J. A. **Financiamento da educação no Brasil**. Em Aberto - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18, n. 74, p. 11-32, Brasília, 2001.
- COSTA, A. T.; LIMA R. S. Segurança pública. LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1. v. 1, São Paulo, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2016**. São Paulo. 2016
- \_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo, 2012
- \_\_\_\_\_. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo, 2014.
- GROSSI, B. **Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília e à Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2004.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro. 2015
- KAHN, T. ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos** 4, p. 1-68, 2005.
- LIMA, R. S. Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã. **Cadernos ADENAUER**. São Paulo, v. 1, p. 75-84, 2008.
- LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Soc. estado**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil** - Dados contábeis dos municípios – Finbra – Contas Anuais (Despesas empenhadas dos Estados e Municípios). Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 03 ago. 2016.



PEREIRA, A. C. J. et al. **Segurança pública com cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI (atualização)**. Brasília: INESC, 2010.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, p. 15-30, 2007.

PERES, U. D., BUENO, S. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: Guaracy Mingardi. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1, p. 125-144.

PERES, U. D. et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 132-153, 2014.

RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 2., 2008.

RICARDO, C. e CARUSO, H. Segurança Pública: um desa-

fio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

RIKER, W.H. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

SAPORI, L. F. A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito; FREITAS, Isabel (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag – Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2002.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007

SOUZA, C. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities. **Building Democratic Institutions. Environment and Urbanization**, 13, 1, pp. 159-184. 2001

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência IV: os jovens do Brasil**. Brasília. 2004.

# Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli

## Resumen

**Los Municipios y la Seguridad Pública en Brasil: un análisis de la relevancia de los entes locales para la financiación de la seguridad pública desde la década de 1990**

*La Constitución Federal de 1988 no atribuyó un papel de protagonista a los municipios brasileños en lo que se refiere a las políticas de seguridad pública. A lo largo de los años 1990 y 2000, mientras que en otras áreas esos entes se volvieron cada vez más relevantes, agentes de la municipalización de la educación, salud y atención social, por ejemplo, el arreglo institucional de la seguridad pública siguió enfocado en el papel de las policías estatales y federales. A pesar de eso, el crecimiento de la violencia y de la criminalidad en los centros urbanos, y luego hasta en ciudades más pequeñas del interior, expuso la necesidad de involucrar las alcaldías en la prevención y en el control de la violencia. Que tenemos hoy son municipios de diferentes tamaños que han casi triplicado sus gastos en seguridad pública en los últimos 20 años y gastan el 0,08% del PBI (Finbra, 2015) en ese área. Ya hay más que 1000 estructuras de guardias civiles en todo el país, además de alcaldes cada vez más poniendo la seguridad como prioridad en sus programas de gobierno, atendiendo a la presión social. El objetivo de este artículo es analizar ese crecimiento de la participación local en la financiación de la seguridad pública, buscando destacar la relación de ese ente con el gobierno federal y los desafíos planteados en la situación federativa corriente.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Finanzas municipales. Gobiernos locales. Municipios brasileños.

## Abstract

**The Cities and Public Safety in Brazil: an analysis of the relevance of local entities for financing public safety since the 1990s**

*The 1988 Federal Constitution does not attribute a role of protagonist to Brazilian cities in terms of public safety policies. During the 1990s and 2000, while in other areas these entities become increasingly relevant as agents of the municipalization of education, health and social welfare for example, the institutional structure of public safety continued to focus on the role of State and Federal police. Meanwhile, the rise in violence and crime in urban centers, and also subsequently in hinterland and smaller cities, reveals the need for involvement of the city hall authorities in violence prevention and control. Cities of varying size have tripled their expenditure on public safety in the last 20 years, spending 0.08% of GNP (Finbra, 2015) on this area. There are over 1000 civil guard structures nationwide, besides mayors that are making safety a priority in their governance programs in response to social pressure. The objective of this article was to analysis this growth in local participation in financing public safety, describing the relationship of this entity with the Government and the challenges posed in the current Federal scenario.*

**Keywords:** Public safety. Municipal finances. Local governments. Brazilian cities.

**Data de recebimento:** 15/08/2016

**Data de aprovação:** 09/09/2016







# Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina<sup>1</sup>

## Flávia Carbonari

Consultora especialista em desenvolvimento social e segurança cidadã do Banco Mundial. Mestre em estudos latino-americanos pela Georgetown University. Assessora especial na Secretaria de Coordenação, Planejamento e Formação do Ministério da Segurança da Argentina.

[fcarbonari@worldbank.org](mailto:fcarbonari@worldbank.org)

## Gregor Wolf

Coordenador das Operações Setoriais na área de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial no Brasil. Doutor em Biologia pela Universidade de Hamburg, Alemanha.

[gwolf@worldbank.org](mailto:gwolf@worldbank.org)

## Joan Serra Hoffman

Especialista sênior em prevenção da violência no Banco Mundial. Doutora em Políticas Sociais pela Brandeis University.

[jhoffman2@worldbank.org](mailto:jhoffman2@worldbank.org)

## Dino Capriolo

Especialista Principal em Modernização do Estado no Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Coordenador responsável pelos setores de Segurança Cidadã e Modernização do Estado do BID para o Brasil. Graduado em Economia pela Universidade Nacional Autónoma Metropolitana do México. Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Universidade de George Washington e MBA pela Universidade Torcuato di Tella em Buenos Aires, Argentina.

[dinoc@iadb.org](mailto:dinoc@iadb.org)

### Resumo

Este artigo apresenta uma perspectiva de agências multilaterais sobre segurança cidadã na América Latina e, especificamente, no Brasil. Baseado na experiência do Banco Mundial e do BID, discute a abordagem teórica e o marco operacional das duas instituições na agenda de segurança, enfatizando a importância dos investimentos em prevenção da violência, sobretudo focada em jovens. Reflete sobre o potencial e dever das multilaterais na promoção da segurança cidadã na região e discorre sobre os diferentes mecanismos de cooperação utilizados. Por fim, destaca a vocação dos municípios na prevenção da violência, ressaltando a importância do apoio dos organismos internacionais a governos locais para a promoção de cidades e países mais seguros.

### Palavras-Chave

Prevenção da violência. Organismos internacionais. Violência juvenil. Segurança cidadã. Municípios e segurança cidadã.



## CONTEXTO

**O** Brasil obteve importantes avanços sociais e econômicos na última década. Pobreza e desigualdade decresceram com rapidez poucas vezes igualada no contexto internacional, índices educacionais e de saúde pública melhoraram e a população ganhou mais oportunidades para si e para as gerações futuras. No entanto, a criminalidade e a violência persistem como um dos principais desafios para assegurar e multiplicar essas conquistas.

Atualmente, cerca de um terço dos homicídios do mundo acontece na América Latina, apesar da região concentrar apenas 8% da população mundial. Com quase 60.000 assassinatos por ano, o Brasil responde sozinho por 11% do total global de homicídios<sup>2</sup>. A maioria desses crimes ocorre em zonas urbanas, onde 80% dos latino-americanos e 85% dos brasileiros residem<sup>3</sup>. A região é hoje considerada não apenas a mais urbanizada do planeta, mas também a mais violenta. Nesse contexto, não é de surpreender que 41 das 50 cidades

mais violentas estejam mapeadas em países latino-americanos, segundo o último ranking da ONG Mexicana Seguridad, Justicia y Paz (2016). Destas, 21 são brasileiras (42%).

A violência urbana também vem se transformando e deixando de ser um problema apenas da cidade grande. Embora as capitais concentrem cerca de 28% de todos os homicídios brasileiros, a criminalidade em cidades menores vem avançando de maneira consistente e acelerada nos últimos anos, trazendo novos desafios para a gestão pública local (IPEA; FBSP, 2016).

Dentro dessas cidades, sabemos também que a violência letal se distribui de maneira desigual, afetando territórios e populações de maneira distinta. A violência letal tende a concentrar-se em bairros específicos e até mesmo nas ruas. Esses dados são fundamentais para a administração da segurança e o desenvolvimento de políticas de prevenção no nível lo-

cal. Em 2014, por exemplo, 25% dos homicídios do país ocorreram em apenas 470 bairros (CERQUEIRA et al., 2016). Na maioria dos casos, as áreas onde há maior concentração da criminalidade já sofrem com menor acesso a serviços públicos e maiores níveis de vulnerabilidade econômica e social, com altos níveis de abandono escolar, repetência, distorção idade-série e reprovação, além de altos níveis de desemprego juvenil e de uma presença elevada de jovens que não estudam nem trabalham.

Além da concentração em certos territórios, os altos índices de violência também afetam determinados subgrupos de maneira desproporcional. Em todos os países da região, vítimas e perpetradores são, em sua maioria, jovens do sexo masculino, entre 15 e 24 anos. Nas Américas Central e do Sul, por exemplo, a taxa de homicídios para essa população é quatro vezes maior que a média mundial (UNODC, 2014). No Brasil, jovens representaram mais da metade de todos os homicídios, em 2013, apesar deste segmento compor apenas 25% da população nacional. Apenas naquele ano, o país perdeu mais de 30 mil jovens para a violência. Homicídio tem sido a principal causa de morte entre brasileiros de 15 e 24 anos desde os anos 1980 (FBSP, 2015).

A criminalidade e a violência são um fenômeno complexo e multicausal, assim como a vulnerabilidade juvenil à violência, que envolve as diversas dimensões da vida do jovem: educação, trabalho, família, saúde, renda, desigualdade racial. No Brasil, sabemos que 6,8 milhões desses jovens (quase 14% do total deste grupo) **não estuda nem trabalha** (IBGE, 2015). A esse problema agregamos ainda um outro, que é o componente racial: 2 de cada 3

vítimas de homicídios registrados no país hoje são afrodescendentes, 76% dos quais jovens negros. O risco de jovem negro ser assassinado no Brasil tem aumentado e supera em 2,5 vezes a possibilidade de um jovem branco ser vítima de homicídio (BRASIL, 2015).

Todos esses dados se traduzem em uma também crescente sensação de insegurança, que altera comportamentos de uso do espaço público e afeta a qualidade de vida de todos os cidadãos. De acordo com a pesquisa de opinião LAPOP, em 2014, 49.6% dos brasileiros consideravam crime, violência ou insegurança o problema mais importante de seu país (contra 36.9% em 2012) (LAPOP, 2015). Em média um em cada três adultos latino-americanos se sentia inseguro em seu país (LAPOP, 2015).

A dinâmica da violência descrita acima traz custos sociais enormes, afetando indivíduos, famílias e a sociedade como um todo, representando um dos mais persistentes e caros entraves ao desenvolvimento e bem-estar social. Resultados preliminares de um estudo sobre os gastos com segurança e custos da violência no Brasil, encomendado pelo Banco Mundial, indicam que o país gastou cerca de R\$ 73 bilhões com segurança pública em 2014, equivalentes a 1,3% do PIB nacional (LIMA et al., 2016). Já os custos sociais da violência sobre o PIB, de acordo com a soma do total das causas externas e do total dos custos da perda de capital humano, medida por anos de vida perdidos, equivaleram a cerca de 2,53% do PIB brasileiro, em 2013. Outro estudo, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mostrou que em Honduras, o país com a maior taxa de homicídios por 100.000 habitantes da América Latina,

o custo total do crime e da violência chega a 4.6% do PIB; no Chile, um dos países com taxas mais baixas de violência homicida na região, tais custos equivalem a 1.8% (GAMBI, 2016).

É nesse contexto de tantas vidas perdidas e altos custos socioeconômicos para o desenvolvimento latino-americano que a segurança cidadã e a prevenção da violência devem ser uma prioridade para os organismos internacionais. A aprovação da nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável pela Assembleia das Nações Unidas, em 2015, contendo em seu objetivo 16 a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, é mais um incentivo e reconhecimento da relevância do tema na agenda de cooperação internacional.

### **COMO ORGANISMOS INTERNACIONAIS PODEM CONTRIBUIR?**

Nos últimos 15 anos, o Banco Mundial e o BID vêm se engajando cada vez mais na área de segurança cidadã no Brasil e na América Latina como um todo. Esse direcionamento é uma resposta direta à crescente demanda dos governos e cidadãos latino-americanos por países e cidades mais seguras, também reflexo dos altos e crescentes níveis de violência em muitos lugares da região.

Mas, como é esse engajamento e como podem e devem contribuir esses organismos para uma América Latina e um Brasil mais seguros? As possibilidades de cooperação são diversas e, embora a ênfase de certas temáticas ou linhas de apoio varie de um organismo a outro, de

acordo com suas prioridades institucionais e com aquelas acordadas com os países, os principais focos de ação baseiam-se em princípios comuns e enfatizam temáticas similares, guiados pela evidência empírica.

Segundo Tomesani (2015), a agenda proposta por organismos internacionais na área de reformas do setor de segurança tende a concentrar-se em temas como segurança urbana, prevenção da violência juvenil, construção da paz, violência armada, prevenção de conflitos e segurança relacionada à pobreza. Essa agenda estaria, portanto, mais focada no enfrentamento dos fatores de risco e fortalecimento dos fatores de proteção que podem tornar indivíduos e comunidade resilientes à violência.

O trabalho do Banco Mundial e do BID na área de segurança na América Latina e no Brasil segue essa tendência, sobretudo em pautas que dizem respeito à promoção da segurança urbana e à prevenção da violência juvenil. A agenda de cooperação de ambas organizações está baseada em uma abordagem abrangente que envolve o trabalho com diferentes instituições e setores (público, privado, da sociedade civil) para aumentar a resiliência dos grupos sob maior risco de vitimização e desenvolver a capacidade dos governos para entender e responder ao crime e à violência e atenuar o impacto nos indivíduos, na família, na comunidade e na sociedade.

Esse trabalho parte de teorias de mudança e evidência empírica sobre a efetividade de certas intervenções na redução do crime e da violência, em sua maioria focalizadas em territórios e populações mais vulneráveis, combinando

medidas de urbanização com outras de desenvolvimento social e econômico local.

Jovens são a população-alvo de muitos dos programas promovidos, com intervenções que buscam seu desenvolvimento físico, emocional, cívico, intelectual e profissional. Mulheres, outro grupo vulnerável e sob maior risco de vitimização, também são um foco importante desses programas, centrados em iniciativas que buscam fortalecer medidas de apoio às vítimas de violência de gênero, bem como fomentar mudanças culturais por parte de seus perpetradores.

Embora existam poucos estudos que examinem de maneira mais ampla o papel e o desempenho das agências internacionais no campo específico da reforma do setor da segurança pública, alguns deles apontam para a existência de certa resistência destas agências para lidar com questões relacionadas diretamente a organizações de aplicação da lei, como aponta Tomesani (2016)<sup>4</sup>. No entanto, é importante destacar que organismos multilaterais também podem ter incidência sobre assuntos policiais, por meio do apoio a reformas, fortalecimento de abordagens comunitárias e processos de fortalecimento do diálogo e transparência dos serviços policiais.

Dada a natureza multicausal do crime e da violência, a agenda de apoio internacional também incorpora no âmbito local iniciativas que buscam melhorar a prevenção, o controle qualificado e a investigação do crime, fortalecendo os sistemas de informação e a coordenação e articulação dos entes estaduais que operam no sistema de justiça criminal. Os esforços privile-

giam a implementação efetiva de uma polícia orientada para a solução de problemas, de proximidade e comunitária, que responda às prioridades e às demandas da cidadania por serviços de segurança de melhor qualidade. Finalmente, os programas incorporam atividades de gestão estratégica e integrada das forças policiais, assim como de controle externo e interno do uso da força nos territórios onde se implementam as intervenções. Busca-se também influir em uma agenda de gestão voltada para resultados, com apoios que visam à melhor administração dos recursos destinados ao setor de segurança.

Sabe-se que a falta de coordenação é um dos grandes desafios da gestão, e isso se faz especialmente necessário no caso do enfrentamento de um fenômeno tão multicausal como o crime e a violência, que requer uma resposta multissetorial coordenada. Por isso, as iniciativas de fortalecimento da gestão da segurança pública incluem o fomento à coordenação e integração de diversos atores governamentais de diferentes instâncias e setores, bem como dos não governamentais.

Em resumo, o trabalho do BID e do Banco Mundial na área de segurança na América Latina tem como prioridades: (i) apoiar uma abordagem integral das condições de criminalidade e violência juvenil, incluindo atividades de policiamento comunitário com participação ativa da sociedade civil organizada e oferta de serviços de cultura, esporte e lazer para jovens, principalmente nas regiões que apresentam os maiores índices de violência; (ii) fomentar a melhora da gestão da segurança através do intercâmbio de informação, coleta de dados, coordenação entre distintos órgãos policiais,

administrativos e da justiça; (iii) apoiar a ações de prevenção e redução da vulnerabilidade de jovens em situações de violência, por meio da criação de oportunidades de inclusão social; e (iv) incrementar a eficiência dos recursos, através da melhoria e inovação dos mecanismos e modelos de gestão.

Por fim, é importante destacar que os organismos internacionais podem – e devem – influir em certas pautas que possam ser mais sensíveis politicamente para alguns governos. Entre elas, destacamos a promoção da transparência de dados e prestação de contas na área de segurança; a necessidade de promover a participação cidadã na priorização, desenho, monitoramento e avaliação de políticas do setor; e a ênfase em uma pauta de segurança cidadã focada nos direitos humanos. Essa ingerência pode dar-se por meio do diálogo permanente, capacitação de funcionários e promoção de intercâmbios sobre experiências nessas áreas, bem como via inclusão de condições e indicadores de resultado exigidos como contraparte em projetos.

## LINHAS DE TRABALHO

No marco de intervenção descrito acima, são diversas as linhas de cooperação estabelecidas e as iniciativas para promovê-lo, seja via operações técnicas ou financiamentos diretos a governos para a implementação de políticas e programas. A crescente carteira desses organismos na área de segurança abrange uma gama de atividades que vão desde instrumentos para apoiar o diálogo sobre políticas de segurança a medidas que apoiam diretamente uma reforma política ou intervenções específicas, como veremos a seguir.

Uma primeira linha de ação consiste em fomentar pesquisas e análises que contribuam para a compreensão das causas, dos fatores geradores desses contextos de violência e de seus custos, para a identificação e recomendação de possíveis soluções; e criação ou fortalecimento de observatórios para entender as dimensões, tendências e características da violência. Busca-se, dessa maneira, gerar conhecimento contextualizado e específico que possa informar as estratégias de cooperação a serem desenvolvidas. Tais estudos e sistemas contam com expertise internacional, adquirida por esses organismos no trabalho desenvolvido em países que enfrentam desafios similares e que tiveram experiências bem-sucedidas no combate à violência, com a expertise nacional de acadêmicos e universidades de ponta ou de organizações não governamentais e *think tanks* dedicados à pesquisa<sup>5</sup>.

Uma segunda linha de trabalho foca na capacitação e formação de governos nacionais, estaduais e municipais, assim como de outros atores relevantes, e no fortalecimento das instituições dos diferentes países por meio de assistências técnicas. Para além das áreas específicas referentes a diferentes temas da agenda de segurança, como violência juvenil, violência contra a mulher e sistemas de justiça criminal, uma área fundamental para formação é a de qualificação de coletas e análise de dados e sistemas de informação de segurança.

O fortalecimento de sistemas de informação é também fundamental também para a promoção de uma cultura de monitoramento e avaliação na área de segurança, ao prover informações de qualidade que ajudem a identi-



ficar e sistematizar os resultados de diferentes políticas e programas. Com isso, pretende-se uma melhor otimização dos recursos públicos. Por isso, a agenda de cooperação também deve incluir o financiamento de avaliações – muitas vezes demasiado caras para governos – que permitam aos gestores identificar os resultados e destinar melhor seus recursos, fornecendo uma contribuição sistemática que vai além dos ciclos políticos.

Um terceiro mecanismo de cooperação consiste na promoção de intercâmbios de conhecimento com outros países e regiões, fomentando a troca de experiências e o aprendizado sobre práticas promissoras e permitindo a disseminação das experiências nacionais.

Em quarto lugar, mas nem por isso de menor importância, estão os empréstimos para investimentos específicos, que incluem atividades como prevenção social da violência; prevenção, controle e investigação policial do crime; e ressocialização de infratores de lei. Os empréstimos podem ser para investimentos diretos em programas ou projetos cujo objetivo seja a redução dos níveis de crimes violentos em municípios com alta presença de criminalidade. O seu enfoque integral garante que as intervenções respondam aos fatores causais da violência e permitam levar a uma redução efetiva da vitimização por meio da implementação de iniciativas que contam com evidência empírica de efetividade, como policiamento comunitário, centros para a juventude, melhora dos processos de ressocialização e fortalecimento de mecanismos de prevenção da violência de gênero e proteção às vítimas.

## O FOCO EM MUNICÍPIOS

Apesar dos altos índices de violências em tantas cidades, o crime e a violência não são fenômenos intrínsecos ao espaço urbano. Nas últimas décadas, algumas cidades tornaram-se emblemáticas na redução significativa e permanente de índices de violências letal. Nos anos 1990, cidades como Nova Iorque, Boston e Los Angeles, nos EUA, adotaram estratégias compreensivas de redução à violência com resultados impressionantes. Um pouco mais tarde, Bogotá e Medellín, na Colômbia, se tornariam referências mundiais no combate ao crime e à violência. Anos depois, no Brasil, casos como de Diadema, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife ganharam destaque.

Embora as estratégias utilizadas e os contextos sejam diferentes, é possível identificar algumas tendências similares em vários desses casos. Nas cidades colombianas mencionadas, por exemplo, estratégias integrais de segurança incluíram uma combinação de intervenções no espaço urbano, sociais (focadas em territórios com maior índice de homicídios, com diversas campanhas educacionais e projetos para jovens), todas guiadas por informações de qualidade geradas por observatórios que permitiam identificar com precisão fatores geradores de violência, desenhar ações focalizadas e medir sua evolução e resultados para realizar os ajustes necessários. A liderança política contínua e sistemática, para além de partidos políticos ou governos distintos, também foi crucial neste e em outros casos de queda significativa e constante dos índices de violência (CARBONARI; WILLMAN; LIMA, 2016).

Hoje, mais e mais observadores estão olhando para as estratégias bem-sucedidas, e às vezes inovadoras, de cidades latino-americanas para identificar boas práticas de redução e prevenção do crime e da violência. Governos locais são cada vez mais reconhecidos como linha de frente na prevenção da violência urbana e como uma fonte de inovação importante em políticas públicas. Isso porque autoridades municipais normalmente possuem uma compreensão mais ampla e ao mesmo tempo detalhada do contexto de suas cidades. Por estarem, em muitos aspectos, mais perto de seus constituintes, governos municipais, quando suficientemente competentes para elaborar e executar políticas de prevenção, podem identificar as áreas geográficas e populações em risco e recursos de destino de forma mais eficaz (SOARES, 2006; BEATO, SILVEIRA, 2014).

No Brasil, por muito tempo entendeu-se que a promoção da segurança não era um dever dos municípios, uma vez que cabe aos Estados o gerenciamento das polícias militares e civis. Com a evolução da compreensão do conceito de segurança como algo não restrito a assuntos policiais e o aumento da demanda de cidadãos por respostas aos crescentes índices de criminalidade e violência, muitos governos municipais passaram a exercer sua vocação na promoção da segurança cidadã, por meio de um enfoque em políticas e programas de prevenção.

Nesse contexto de mudança de paradigma e de abordagem focada em fatores de riscos, o Banco Mundial e o BID têm financiado componentes de segurança cidadã em um conjunto de programas que buscam melhorá-la, ao mesmo tempo em que promovem o desenvol-

vimento urbano e a atividade econômica dos municípios. As iniciativas apoiadas diretamente no nível municipal são focadas em atividades de prevenção social da violência, partindo do reconhecimento de que a violência quebra o tecido social, detém o crescimento econômico e fragiliza a legitimidade institucional. Assim, iniciam-se sempre com um diagnóstico específico do município, o que permite identificar os fatores causais do problema e definir alternativas de solução. Em todos os casos, apoia-se primeiramente o desenvolvimento de um plano estratégico de segurança pública no âmbito municipal, fortalecendo os sistemas de informação da criminalidade e violência para apoiar a tomada de decisões, fortalecendo as capacidades municipais de identificar padrões e tendências criminais, assim como definindo ações para a redução do crime e da violência.

O enfoque das intervenções na redução de criminalidade e violência é integral, e incorpora atividades nos eixos críticos de: prevenção social do crime; prevenção, controle e investigação policial; e reabilitação e ressocialização dos infratores da lei.

Os programas fornecem instâncias que estimulam os jovens a mudar suas perspectivas de vida, brindando-os com acesso a oportunidades de conclusão do ensino regular, de formação profissionalizante e de acesso ao primeiro emprego formal, assim como de desenvolvimento de suas capacidades físicas, artísticas e de relacionamento interpessoal. Esse conjunto de ações toma lugar em centros de cidadania, juventude, prevenção à criminalidade ou espaços similares, sendo executado por organizações da sociedade

civil selecionadas mediante processos competitivos. Em alguns casos, os recursos são transferidos aos municípios, em outros, os próprios Estados financiam as ações. O seu sucesso passa pela efetiva participação das autoridades de âmbito local, que referem os jovens aos serviços e contribuem com as condições para implantar esses centros, como a doação de espaços físicos e a cessão de terrenos. Paralelamente, são os municípios as entidades responsáveis pela aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto para jovens infratores de menor perigo.

Como coluna vertebral das iniciativas municipais está o fortalecimento – ou apoio à criação – de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal, que funcionam como instâncias articuladoras dos esforços municipais, estaduais e federais, o que, por sua vez, permite coordenar os recursos humanos, físicos e financeiros em função das prioridades locais. Assim é evitada a duplicidade de ações nos territórios e se facilita a identificação das lacunas que abrem brechas para atividades ilícitas e comportamentos violentos.

Nesse contexto, vale mencionar dois exemplos de cidades que vêm implementando estratégias integrais de prevenção da violência com apoio do BID e do Banco Mundial. O Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado de Novo Hamburgo/RS do BID tem apoiado a promoção da melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade gaúcha mediante de ações integradas de: (i) requalificação e revitalização urbana e ambiental de suas principais áreas; (ii) desenvolvimento econômico local;

e (iii) prevenção da violência. Este último componente teve como objetivo contribuir para a adoção de uma política integrada de segurança pública no âmbito municipal e a implementação de ações de prevenção e controle da violência em bairros com maior número de homicídios. Essas iniciativas incorporaram atividades de: (a) gestão de informação e conhecimento com a criação de um observatório do crime e da violência; (b) fortalecimento institucional, com a execução do Plano Municipal Integrado de Segurança Pública e a instalação de um fórum municipal de segurança para a validação e o monitoramento do plano; e (c) prevenção social da violência com apoio socioeducativo, técnico-profissional, recreativo, desportivo e de formação em valores para jovens, formação de mulheres mães de família como agentes de mudança em relação à violência e fortalecimento de serviços de resolução de conflitos. Para garantir a participação comunitária, o fórum foi criado com a participação de lideranças comunitárias, associações de moradores, sindicatos e entidades de classe, entre outras instituições públicas, privadas e religiosas.

Já o projeto Melhoria da Governança e da Qualidade de Vida em Teresina, no Piauí, financiado pelo Banco Mundial, incluiu um programa de formação de equipes locais em temas de crime e violência que ajudou a sensibilizar os próprios gestores do projeto sobre a importância da inclusão de atividades de prevenção juntamente com as obras de saneamento e urbanização previstas originalmente. A partir desse programa de formação inicial, que teve como foco a revisão de boas práticas de prevenção de

violência juvenil e de experiências internacionais, o projeto realizou um diagnóstico local e participativo da violência na cidade, identificando não apenas os locais e problemas mais urgentes, bem como as propostas de soluções vindas das comunidades. Com base nesse diagnóstico, será desenhado um plano municipal de prevenção que já contempla intervenções de geração de renda para jovens e mulheres, programas culturais e educativos e o estabelecimento de um comitê de gestão integrado para administrar todas essas ações.

Esses dois exemplos abarcam uma série de lições aprendidas por ambos os organismos na implementação de projetos com componentes de prevenção da violência no Brasil e na região, durante as últimas décadas. Retratam, entre outras coisas, um amadurecimento acerca da necessidade de fortalecer mecanismos de participação e o desenho de diagnósticos que permitam respostas baseadas em evidência empírica de outros lugares, mas adaptadas aos contextos locais e com maior chance de sustentabilidade devido à apropriação por parte dos cidadãos dessas cidades<sup>6</sup>.

## CONCLUSÃO

Organismos internacionais como Banco Mundial e BID vêm cada vez mais investindo em projetos de segurança cidadã na América Latina e no Brasil. Nesse processo, é crescente o reconhecimento do papel estratégico dos governos locais na redução e prevenção da violência, apostando em intervenções baseadas em evidências que com-

provam a efetividade em investir no nível local e comunitário. Por outro lado, os próprios governos municipais estão assumindo progressivamente o seu papel na promoção da segurança dos cidadãos e demandando apoio nessa área.

As duas organizações buscam contribuir, com seus produtos de conhecimento e financiamento de programas de reforma e de investimento, para a melhoria da qualidade, efetividade e eficiência das políticas públicas e das instituições responsáveis pela segurança cidadã no Brasil e na América Latina como um todo. A visão compartilhada consiste em garantir as condições para que os cidadãos gozem de uma vida segura e sem medo, apoiando-se no crescimento econômico e no desenvolvimento social. Tal visão reconhece que sem segurança não há desenvolvimento sustentável.

Hoje, portanto, o momento é propício para maiores investimentos em programas de diferentes esferas da gestão pública, assim como para prestar apoio técnico a governos locais para conter e prevenir as consequências nefastas da violência. Vale ressaltar, no entanto, que municípios não podem enfrentar esses desafios sozinhos. Uma resposta integrada requer a contínua cooperação com governos estaduais e com o Governo Federal em programas de segurança. Por fim, parcerias com a academia e a sociedade civil e investimentos em pesquisa e avaliações também são fundamentais para que os resultados atingidos sejam sustentáveis no longo prazo.

1. Este artigo expressa a opinião de seus autores e não representa uma posição oficial das instituições às quais estão vinculados. Está baseado exclusivamente na experiência do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil e na América Latina.
2. *Homicide Monitor*, baseado em dados da UNODC. Disponíveis em: <<http://homicide.igarape.org.br/>>.
3. *Dados da ONU e do Banco Mundial*. Disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/topic/urban-development>>.
4. Entre tais autores, Tamesani (2016) destaca Hammergren (2003), Leeds (2007) e Bayley (2006).
5. Em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (WDR), de 2011, “Conflito, segurança e desenvolvimento”, o Banco Mundial colocou a segurança como uma questão crítica ao desenvolvimento global. Esse documento foi acompanhado por vários estudos especiais sobre crime e violência em regiões e países específicos, dentre os quais o Brasil, por exemplo “Por um Brasil mais seguro” (2012); “O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs” (2012); e “Delegacias de polícia e violência doméstica: evidência do Brasil” (2012).
6. A autora também aponta que há poucos estudos que examinam o papel e o desempenho dessas agências internacionais no campo específico da reforma do setor da segurança pública, indicando uma tendência a soluções generalistas para os diversos países, com a promoção de uma agenda “[...] desconectada com os arranjos locais organizacionais, institucionais e culturais” (TOMESANI, 2016, p. 5).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEATO, C; SILVEIRA, A. M. Effectiveness and evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 3, n. 1, 2014.

CARBONARI, F.; WILLMAN, A.; LIMA, R. S. **Learning from Latin America**: policy trends of crime decline in 10 cities across the region. Newark: University of Delaware, 2016. Mimeo.

CERQUEIRA, D. et al. **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Nota Técnica, n. 18. Brasília: IPEA, maio 2016.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2015.

GAMBI, M. O. Costos del delito según el método contable: un estudio comparado de los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay. In: JAITMAN, L. (Ed.). **Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de America Latina**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA; FBSP. 2016. **Atlas da Violência**. Nota Técnica 17. Brasília: IPEA.

LAPOP - Latin American Public Opinion Project. **The po-**

**litical culture of democracy in the Americas**: democratic governance across 10 years of the Americas barometer. Nashville, TN: Vanderbilt University, 2015.

LIMA, R. S. et al. **Relatório de Consultoria para o Banco Mundial**. Brasília, 2016. Mimeo.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. Ministério da Justiça. **Índice de vulnerabilidade juvenil e desigualdade social**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Seguridad, justicia y paz**: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. México, 2016.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 24 de julho de 2016.

TOMESANI, A. M. Foreign aid and security sector reform in Latin America. 2016. 62f. **Relatório de Qualificação** (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://www.academia.edu/27007552/Foreign\\_Aid\\_and\\_Security\\_Sector\\_Reform\\_in\\_Latin\\_America](https://www.academia.edu/27007552/Foreign_Aid_and_Security_Sector_Reform_in_Latin_America)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study on Homicide 2013**: trends, context, data. Vienna, Austria: UNODC, 2014.

# Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina

Flávia Carbonari, Gregor Wolf, Joan Serra Hoffman e Dino Capriolo

## Resumen

**Una perspectiva multilateral para la prevención de la violencia en Latino América**

*Este artículo presenta una perspectiva de agencias multilaterales sobre la seguridad ciudadana en Latino América y, específicamente, en Brasil. Basado en la experiencia del Banco Mundial y del BID, discute el acercamiento teórico y la estructura operacional de las dos instituciones en la agenda de seguridad, enfatizando la importancia de las inversiones en prevención de la violencia, especialmente enfocada en los jóvenes. Hace una reflexión sobre el potencial y el deber de las multilaterales en la promoción de la seguridad ciudadana en la región y discurre sobre los diferentes mecanismos de cooperación empleados. Finalmente, destaca la vocación de los municipios en la prevención de la violencia, resaltando la importancia del apoyo de los organismos internacionales a gobiernos locales para la promoción de ciudades y países más seguros.*

**Palabras clave:** *Prevención de la violencia. Organismos internacionales. Violencia juvenil. Seguridad ciudadana. Municipios y seguridad ciudadana.*

## Abstract

**A multilateral perspective for violence prevention in Latin America**

*This article presents a perspective of multilateral agencies in citizen safety in Latin America and specifically in Brazil. Based on the experience of the World Bank and the IDB, the theoretical approach and operational goals of these two institutions for the safety agenda is discussed, emphasizing the importance of investment in violence prevention with a focus on youths. The article addresses the potential and duties of multilateral agencies in promoting citizen safety in the region and examines the different mechanisms of co-operation used. Lastly, the vocation of cities in violence prevention is highlighted, emphasizing the importance of the support of international organs and local governments in promoting safer cities and countries.*

**Keywords:** *Violence prevention. International Organs. Youth violence. Citizen safety. Cities and citizen safety.*

**Data de recebimento:** 15/08/2016

**Data de aprovação:** 09/09/2016







# Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação

## Alberto Kopittke

Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas - RS. Mestrando em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC RS. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal - UDF.

[akopittke@yahoo.com](mailto:akopittke@yahoo.com)

### Resumo

O Brasil vive pela terceira vez, nos últimos 200 anos, o debate sobre o papel das Guardas Civis. Este artigo busca colaborar com este debate fazendo uma retrospectiva histórica sobre o tema e busca demonstrar como a Lei 13022/2014 abriu um debate muito mais amplo e relevante sobre a concepção de Segurança Pública existente no país. O presente artigo discute o conceito de prevenção apresentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 5651) como argumento principal contra o Estatuto das Guardas Municipais, o qual utiliza doutrina consolidada durante a Ditadura Militar, que resume prevenção a policiamento ostensivo, o que se encontra superado em nível mundial por uma concepção muito mais abrangente de ações multidisciplinares de prevenção e que já se encontra recepcionada na Legislação nacional. Por fim, o artigo apresenta algumas das políticas preventivas que tem sido implementadas pela Secretaria de Segurança da cidade de Canoas (RS), com protagonismo da Guarda Municipal, uma experiência concreta dessa nova concepção de Segurança Pública proativa, preventiva, integrada, com planejamento de longo prazo e baseada em evidências, na qual as Guardas atuam de forma integrada com as polícias estaduais e não disputando os mesmos papéis ou copiando os mesmos modelos e concepções.

### Palavras-Chave

Guarda Municipal. Segurança Pública. Polícia. Prevenção.

## INTRODUÇÃO

Um falso dilema tem sido colocado sobre o papel das guardas municipais no Brasil, como se só dois caminhos pudessem ser seguidos: a guarda como uma nova polícia ostensiva de combate ao crime (leia-se, uma nova polícia militar vestindo uniforme azul marinho) ou a guarda exclusivamente como cuidadora de próprios municipais. Porém, o debate sobre o papel das guardas municipais é muito mais amplo e diz respeito à forma como o Brasil lidará com a violência daqui em diante.

Essa simplificação no debate se deve à visão majoritária existente no país que resume segurança pública ao trabalho da polícia e ainda se limita a ver a atividade policial como ações reativas pós-crime, sejam elas de atendimento de emergências, combate armado ou investigação, todas voltadas a realizar a prisão de criminosos.

Nos últimos 40 anos, em diversos países, esse paradigma se transformou profundamente

para uma concepção muito mais abrangente de segurança pública, na qual profissionais de diversas áreas, policiais inclusive, convergem para ações proativas, voltadas a atuar sobre os fatores de risco individuais, ambientais e coletivos que fomentam a violência. Isso tem se mostrado muito mais eficiente na redução da violência e até financeiramente mais viável que o antigo modelo. No debate atual sobre o papel das guardas municipais, portanto, está se decidindo em qual paradigma o Brasil seguirá.

Neste texto, o debate sobre o papel das guardas municipais será abordado sob três perspectivas: histórica, jurídica e de políticas públicas, buscando ampliar a abrangência e demonstrar sua importância para o futuro da democracia no Brasil.

## UMA LONGA HISTÓRIA

Vivemos hoje, no Brasil, o terceiro ciclo histórico do debate sobre a possibilidade de



existência de uma força civil institucionalmente organizada atuando na segurança pública.

O primeiro momento dessa disputa se deu ainda no período do Império, na formação institucional brasileira, e ajuda a compreender os dilemas enfrentados pela segurança pública nos dias atuais. Com receio de que os oficiais do Exército, em sua maioria leais a Lisboa, tentassem reanexar o Brasil, o Governo Liberal criou, em 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, uma alternativa paramilitar inspirada na instituição congênere francesa, nascida dos ideais liberais que agitavam a Europa e os EUA (DOLHNIKOFF, 2005, 89-93). Em seus primeiros anos, a Guarda Nacional chegou a confrontar e neutralizar unidades do Exército que se levantaram pela Restauração (RIBEIRO, 2001).

Organizada num modelo que mesclava centralização e descentralização, a Guarda Nacional era gerida de forma compartilhada por juízes de paz, que a coordenavam nas suas atribuições cotidianas, os Presidentes das Províncias, que faziam o alistamento, e o Ministro da Justiça, que emitia as cartas de nomeação dos oficiais. Vinculada às oligarquias locais e formada apenas por homens brancos com renda anual superior a 200 mil réis, a Guarda Nacional atuou para a manutenção da ordem escravocrata e do coronelismo, além de, na prática, ter seguido o modelo militar de organização e não ter evoluído efetivamente para uma força civil, como a Polícia de Londres. Esta começava sua trajetória também nesse período, rompendo totalmente com o modelo referenciado no Exército. Após o Golpe Militar que trouxe a Proclamação da República, as Forças Armadas retomaram efetivamente o poder e trans-

formaram a Guarda Civil Nacional em uma organização de segunda linha do Exército e subordinada a ele, paulatinamente a enfraquecendo, até realizarem a sua completa extinção em 1922, encerrando esse primeiro ciclo.

Os municípios e estados, desguarnecidos de forças policiais, passaram então a criar as guardas civis,<sup>1</sup> muitas já utilizando como referência a Polícia de Londres. As guardas se fortaleceram ao longo da primeira metade do século XX, e assumiram caráter mais profissional no período democrático após 1946. Em muitos estados, o policiamento ostensivo chegou a ser majoritariamente executado pelas guardas civis, ficando as polícias militares reservadas para as ações de manutenção da ordem (ROCHA, 2015).

Porém, com o golpe militar de 1964,<sup>2</sup> as guardas foram novamente extintas e as polícias militares assumiram, de forma exclusiva, o policiamento ostensivo, interrompendo a construção de uma doutrina civil de segurança pública.

Já na Constituinte de 1988, proibidos pelo ministro do Exército de fazer alterações no sistema policial consolidado durante a ditadura militar,<sup>3</sup> a única brecha que os constituintes conseguiram deixar foi apenas a inserção, de forma modesta, do renascimento das guardas municipais, com a finalidade específica de proteger bens, serviços e instalações dos municípios, conforme futura regulamentação legal.

Ao longo de três décadas, as guardas municipais novamente voltaram a crescer em tamanho e atribuições. Muitas passaram a ser comandadas por oficiais das polícias militares, ou

mimetizaram o modelo militar de organização. Diversas organizações já possuem inclusive unidades especializadas de “caveiras”. Outras, no entanto, vêm tentando criar e desenvolver novas atribuições utilizando um referencial diferente, baseado numa concepção preventiva de segurança pública.

Foi nesse sentido que o Ministério da Justiça formulou e apresentou o texto que se transformou na Lei 13.022/2014, também chamado de Estatuto das Guardas Municipais, buscando garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os “serviços” de segurança pública que um município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional.

A proposta, no entanto, não tem sido debatida sob essa perspectiva, nem mesmo por muitos dos seus defensores. Tendo o Brasil conhecido até hoje apenas o modelo profissional tradicional de policiamento reativo, de atendimento de emergências e de combate (PONCIONI, 2005), o debate público enveredou para a discussão sobre o “poder de polícia” das guardas municipais, o que na prática equivale a dizer que a Lei 13.022/2014 teria autorizado as guardas a desempenhar todas as atribuições das polícias militares.

Com essa premissa, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5156), argumentando que o Estatuto das Guardas Municipais fere a Consti-

tuição Federal ao atribuir poder de polícia para as guardas. A decisão sobre essa ADI definirá esse terceiro ciclo das guardas civis no país.

## SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE

A constitucionalidade da Lei 13.022/2014 precisa ser debatida de forma sistêmica à luz do arcabouço teórico, prático e jurídico que tem se consolidado no país nos últimos 20 anos. Para isso, é fundamental definir de forma adequada qual conceito efetivamente está sendo objeto de análise. O principal ponto é que tem se afirmado que a Lei 13.022/2014 criou algo que de fato ela não criou, pelo contrário, ela veio exatamente para evitar que se criasse.

A petição da Feneme faz essa confusão, que se deve à “contaminação” do termo “preventivo” pelo modelo tradicional de segurança pública no Brasil, que se consolidou especialmente ao longo dos regimes de exceção até a Constituição de 1988:

O art. 2º caput da Lei 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das guardas municipais, atribuindo a função do **proteção municipal preventiva**, numa total invasão da competência constitucional das polícias militares, pois a elas cabe a proteção preventiva, por meio da **atribuição de polícia ostensiva**, também chamada doutrinariamente de polícia preventiva. Portanto, deve a expressão ser declarada inconstitucional, por afronta ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal (Grifo nosso).<sup>4</sup>

Existe uma profunda e fundamental diferença entre polícia ostensiva, efetivamente designada pela Constituição Federal às polícias militares, e serviços municipais de segurança

preventiva, que a Lei 13.022/2014 definiu (não de forma exclusiva) para as guardas municipais.

A caracterização legal sobre o atual modelo de policiamento ostensivo brasileiro tem sua referência no Decreto-Lei nº 667, de 1969, que assim se refere à atividade preventiva das polícias militares, em seu artigo 3º:

b) atuar de maneira **preventiva**, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem (BRASIL, 1969).

O Decreto nº 88.777, de 1983, conhecido como Regulamento das Polícias Militares, em razão de como se deu a transição para a democracia, sem ruptura, foi totalmente recepcionado pelo sistema legal. Até hoje não houve questionamento sobre sua constitucionalidade e o decreto vinculou o papel das polícias militares à concepção reativa de policiamento ostensivo, por meio de radiopatrulha (art. 2º, n. 27), nominando isso policiamento preventivo:

19) Manutenção da Ordem Pública: É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública. (BRASIL, 1983).

Nessa perspectiva, fica claro que as guardas municipais não podem dispor, por exemplo, de unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre crimes, a não ser para o atendimento da proteção de seus próprios (o que inclui parques e praças) e seus serviços, o que inclui as posturas administrativas municipais.

Ocorre que a concepção sobre “prevenção à violência” se modificou completamente nas últimas décadas, nos países de democracia consolidada, provocando uma virada paradigmática no que se compreende por segurança pública (REINER, 2004; SHERMAN, 2003; WILLIS, 2014). Após uma série de pesquisas feitas nos EUA,<sup>5</sup> no início dos anos 1970, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo relativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo poderia financiar.

Desde então, tem se consolidado uma nova concepção doutrinária de que “prevenção” na segurança pública se dá por meio de projetos que envolvem diversas agências públicas e que buscam atuar nos fatores de risco para a violência. Podem ser utilizadas técnicas orientadas para problemas de policiamento ostensivo, mas não se resumindo a isso:

Desde o final dos anos 1960, houve um crescimento extraordinário de teorias, atividades e programas que têm sido nominados de “prevenção à violência” [...], que têm como diferencial do modelo tradicional de segurança pública a importância de parcerias multiagências e multissetoriais, de caráter interdisciplinar, que incorporam conhecimentos da psicologia, sociologia, criminologia, saúde pública, arquitetura e urbanismo, educação, economia, assistência social [...], que se concretizam em diversos tipos de abordagens (prevenção situacional, desenvolvimento social-ambiental, prevenção comunitária, polícia comunitária, entre outras). (SCHNEIDER, 2010, p. 3).

Em sua definição de 1972, o National Crime Prevention Institute, do governo do Canadá, definiu prevenção como: “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco” (SCHNEIDER, 2010, p. 1).

Em 1996, o Congresso Nacional dos EUA determinou que o Departamento de Justiça realizasse uma pesquisa sobre o que efetivamente se sabia no país sobre prevenção à violência. O levantamento envolveu mais de dez centros de pesquisa e realizou uma revisão sistemática de mais de 500 estudos científicos de alta qualidade sobre redução da violência. Desde então, essa pesquisa serve para orientar os financiamentos federais na área de segurança pública. O coordenador da investigação, Lawrence Sherman, definiu “prevenção do crime” de forma simples e abrangente: “qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes” (USA, 1998), modificando para sempre a concepção de que prevenção se resume a policiamento ostensivo reativo.

A pesquisa identificou pelo menos 15 práticas que comprovadamente reduzem a violência, e apenas 3 delas compreendem atividades vinculadas ao policiamento ostensivo (saturação em *hot spots*, monitoramento e encarceramento de criminosos de alta periculosidade). As demais práticas devem ser desenvolvidas por profissionais das mais diversas áreas, e o mais adequado parece ser a combinação de diversas dessas estratégias exitosas ao mesmo tempo.

Há tentativas de se estabelecer essa concepção no Brasil, mas as propostas têm curta du-

ração, logo são esquecidas em prol do paradigma tradicional que se resume ao policiamento reativo (KOPITTKE, 2015). São exemplos os Planos Nacionais de Segurança Pública: o primeiro deles foi apresentado no último ano do governo FHC,<sup>6</sup> em 2001; o segundo<sup>7</sup> foi apresentado durante a gestão de Luiz Eduardo Soares, no primeiro governo Lula, e serviu de diretriz apenas no primeiro ano de governo, em 2003; e o Pronasci, que pode ser considerado o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, e que durou mais tempo, quatro anos (2007-2011). O Pronasci foi definido pela Lei 11.530/2007 da seguinte maneira:

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular **ações de segurança pública para a prevenção**, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Para o desenvolvimento da segurança pública preventiva, a lei fez referência a um conjunto de 17 tipos de ações, como criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; criação de programas de prevenção à violência voltados prioritariamente para jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência urbana; e medidas de urbanização que garantam a recuperação dos espaços públicos. Tais ações deveriam ser desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (art. 5º).

A Lei 13.022/2014 é o legado dessas iniciativas que nasceram de centenas de experiências comunitárias, ONGs, centros de pesquisas de universidades, prefeituras e estados, desde os anos 1990, e que alcançaram o seu ápice no

governo federal durante a “década de ouro da prevenção” (KOPITTKKE, 2016, p. 141), de 2001 a 2011, período em que três planos nacionais tentaram fomentar e consolidar institucionalmente essa nova visão no país.

É dessa forma que a expressão “proteção municipal preventiva” deve ser interpretada e reconhecida, através das 18 competências específicas que a delimitam e que agora devem ser transformadas em novas práticas, projetos e estratégias pelos municípios, de forma integrada e conjunta às estratégias desenhadas pelas polícias militares para cada território.

As guardas municipais não estão obrigadas a atender chamados de emergências, de competência exclusiva das PMs, e por isso podem servir como elo entre as políticas sociais e as polícias, para a construção de estratégias proativas e realmente preventivas nos territórios.

Na prática, as guardas têm sido empurradas para o modelo de policiamento ostensivo militar e de emergências em razão da escolha que muitos prefeitos vinham fazendo, até a promulgação da Lei 13.022, de nomear oficiais das PMs para a direção das guardas municipais ou das Secretarias Municipais de Segurança. O estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural. Ao mesmo tempo visava enquadrar as atribuições das guardas dentro do mandato constitucional, a partir das evidências sobre o que funciona para reduzir a violência.

A interpretação sobre a constitucionalidade da lei não se dá em torno da expressão “poder de polícia”, simplesmente porque a lei não utiliza essa expressão. O que existe é mais uma confusão, que leva a uma falsa conclusão: de que uma organização uniformizada, com competência para prender e para utilizar armas, só pode resultar numa polícia.

O direito de prender alguém que esteja cometendo crime, segundo a Constituição Federal, é de todo cidadão brasileiro e a pessoa deve ser apresentada imediatamente à autoridade policial. Já o direito de portar armas foi definido pelo Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), o que é necessário nos dias atuais até mesmo para a proteção física dos prédios e do patrimônio das prefeituras. Até mesmo as empresas de vigilância muitas vezes contratadas pelo poder público são autorizadas a utilizar armas de fogo.

As guardas não são polícia, uma vez que não estão autorizadas a atender chamados de emergência, realizar o patrulhamento de ruas, nem a enfrentar atividades criminosas, o que não quer dizer que na realização das suas atribuições elas não possam excepcionalmente cumprir tais tarefas, assim como vigilantes privados. Todavia, essas tarefas não constituem a essência da sua atividade e as guardas devem realizá-las tão somente para aguardar a chegada da polícia militar ou da polícia civil. As guardas também não conformam uma espécie de “terceira linha”, daquilo que o Decreto 88.777 estruturou como um sistema de defesa da ordem, simplesmente porque sua atribuição constitucional (diferentemente da antiga Guarda Nacional) não é manter a ordem para



os casos de graves distúrbios civis. A defesa da ordem, concorde-se com isso ou não, está resritra, no atual modelo constitucional brasileiro, às forças militares, sejam as PMs sejam as Forças Armadas diretamente.

Portanto, aqueles que de forma mais ou menos explícita defendem que as guardas municipais se tornem mais uma “força de combate ao crime”, com a utilização de armamento pesado, uniformes camuflados e outros símbolos e práticas militares, devem reconhecer o argumento dos que defendem a inconstitucionalidade da Lei 13.022, uma vez que essa atribuição efetivamente já foi “ocupada” no sistema constitucional brasileiro atual.

Como se viu, o debate sobre a ADI 5651 remonta a um debate de quase 200 anos e vai dizer muito sobre qual será o futuro da segurança pública, as políticas públicas de prevenção à violência que as cidades brasileiras irão implementar (se é que implementarão alguma). É compreensível que aos olhos da tradição brasileira não haja mais nada que uma força de segurança pública possa fazer, além de patrulhar ruas, atender emergências e prender bandidos. Contudo, aqui reside o grande equívoco.

Assim, a decisão sobre a ADI poderá encerrar o terceiro ciclo de disputa sobre a possibilidade de existência de organizações não militares atuando no campo da segurança pública e, ao mesmo tempo, encerrar o ciclo de experiências de prevenção no Brasil, afirmando-se a exclusividade do modelo militar, baseado no policiamento ostensivo de emergências e de combate e no processo de encarceramento em massa. Estas últimas estratégias são mundial-

mente reconhecidas como as escolhas mais caras e ineficazes, quando aplicadas de forma isolada.<sup>8</sup>

Dessa forma, contraditoriamente, aqueles que atacam a consolidação jurídica das guardas como forças de prevenção na verdade estão fomentando a transformação das guardas em forças cada vez mais parecidas com as PMs.

## NOVOS HORIZONTES

A carência de conhecimento, experiências e metodologias sistematizadas numa perspectiva preventiva para o trabalho cotidiano dos agentes de segurança pública deixa o espaço aberto para a reprodução da subcultura policial no Brasil (PONCIONI, 2005) e para a cópia da imagem institucional e organizativa das PMs.

Desde os anos 1990 diversas cidades brasileiras têm empreendido esforços no sentido de reduzir a violência, que incluem controle da venda de bebida alcoólica, obrigatoriedade do fechamento dos bares em determinado horário, criação de Disque-Denúncias, campanhas de desarmamento e estímulo à entrega voluntária de armas de fogo. Há ainda projetos de grande complexidade, como planos municipais de metas em diversas áreas, o Programa Fica Vivo, em Minas Gerais, ou as UPPs, no Rio de Janeiro, e muitos deles demonstraram eficácia na redução da violência.<sup>9</sup>

Com o objetivo de colaborar de forma prática e demonstrar um vasto conjunto de ações que as guardas municipais podem desenvolver no campo de segurança preventiva, conforme conceito elaborado anteriormente, apresenta-se a seguir a experiência que tem sido implementada na segunda etapa<sup>10</sup> da política de

segurança pública da cidade de Canoas (RS). Nos últimos 7 anos de esforços integrados entre prefeitura e as polícias, essa iniciativa conseguiu reduzir em 38% os homicídios na cidade.<sup>11</sup>

### **a) Polícia administrativa**

A sanção administrativa é menosprezada no Brasil, em detrimento da sanção penal. Seguindo o previsto no art. 5, XII, da Lei 13.022/2014, a atividade de polícia administrativa por parte das guardas municipais, integrada às demais fiscalizações, pode dar nova força e vitalidade para os Códigos de Postura (na antiga linguagem do Regime Militar), ou Códigos de Convivência, como têm sido chamados recentemente. Com essa atuação das guardas, os referidos códigos podem constituir realmente uma pactuação das cidades, onde se reconheçam as liberdades, mas se estabeleçam limites para possibilitar a convivência harmoniosa e cidadã. Nesse novo modelo, as guardas podem assumir um novo papel, por meio da aplicação de multas por atividades que ultrapassem as regras pactuadas, em geral de forma muito mais efetiva e prática do que o encaminhamento para o sistema de justiça criminal.

A nova legislação municipal da guarda propõe que ela tenha a capacidade de fiscalizar temas como: i) perturbação de sossego, inclusive produzida por veículos automotores, com autuação e apreensão dos equipamentos que estiverem produzindo a perturbação, excetuando a livre manifestação política e religiosa; ii) descarte e depósito irregular de lixo; iii) venda e distribuição de bebidas alcoólicas para menores; iv) consumo de substâncias consideradas ilegais pela legislação nacional em praças e parques municipais. Em conjunto com a Se-

cretaria da Fazenda está sendo constituído um sistema para que essas autuações resultem em inscrição na dívida ativa, e posteriormente no Serviço de Proteção ao Crédito.

Para a efetivação dessas atribuições, os Plantões Integrados de Fiscalização são realizados todas as sextas e sábados, a partir das 22h. Os plantões congregam fiscalização ambiental, sanitária, econômica, do consumidor, além da PM e dos Bombeiros. Estabelecimentos onde ocorram apreensões de drogas pela PM ou pela PC também são imediatamente interditados e multados. Os estabelecimentos comerciais ainda podem ser interditados até a presença no Gabinete de Gestão Integrada, onde devem assinar um Termo de Ajuste de Conduta, com os compromissos assumidos.

### **b) Planejamento urbano (estudo de impacto de segurança pública)**

Utilizando o conhecimento produzido desde os anos 1930 sobre o papel do crescimento urbano e do *design* das cidades como fatores catalizadores de violência,<sup>12</sup> a Lei 13.022/2014, em seu art. 5, XV, prevê que a guarda municipal possa realizar estudo de impacto de segurança pública (Eisp). Dessa forma, a guarda pode contribuir para o planejamento urbano, chamando a atenção para a importância desse e de outros aspectos – arquitetônicos, planos internos e contrapartidas dos empreendimentos – na prevenção da violência.

Em Canoas, o estudo de impacto de segurança pública está sendo implementado, coordenado diretamente pela guarda municipal, com a orientação técnica de engenheiros e arquitetos que fazem parte da Comissão de

Controle Urbanístico (CCU). O Eisp baseia-se em três eixos: 1) análise urbanística, com a elaboração do plano setorial específico dentro do plano diretor e das diretrizes gerais no plano de obras da cidade; 2) análise arquitetônica dos novos empreendimentos e dos impactos no seu entorno, com a definição de medidas compensatórias; 3) análise de planos privados de segurança privada.

As medidas compensatórias têm sido definidas como investimentos no entorno do local do novo empreendimento ou estão sendo revertidas para o Fundo Municipal de Segurança Pública, com alocação posteriormente definida pelo Gabinete de Gestão Integrada, com as polícias militar e civil.

### ***c) Construção de um sistema municipal de prevenção à violência***

Caso se seguisse a concepção reativa de segurança pública, que confunde a presença de agentes de segurança (na função de patrulha ostensiva) com prevenção, como explanado anteriormente, o trabalho de prevenção à violência das guardas municipais estaria restrito às rondas escolares, com a mera presença física dos agentes na porta das escolas. Mas a partir da nova concepção de prevenção proativa e multidisciplinar, e da previsão legal do art. 5º, XI e XVIII, do Estatuto das Guardas, a experiência de Canoas (RS) buscou avançar. Assim, desde 2009 desenvolve o Programa Permanente de Prevenção à Violência Escolar, que agora se tornou o Sistema Municipal de Prevenção à Violência (CANOAS, 2010).

O sistema tem enfoque especializado em crianças, adolescentes e jovens adultos, e é co-

ordenado e executado na maioria de suas ações pela guarda municipal, articulado com as demais políticas sociais do município. Segundo a concepção preventiva recomendada pela Organização Mundial da Saúde, o sistema está desenhado em três níveis de prevenção.

No nível primário, aplica-se a experiência da cidade de Caxias do Sul (RS), com a criação das Comissões Internas de Prevenção à Violência (Cipaves). Por meio das Cipaves, cada escola deve constituir um plano anual de prevenção à violência, a partir de um cardápio de boas práticas construído ao longo dos últimos anos, com iniciativas simples e acessíveis que outras escolas da cidade já desenvolveram e que foram exitosas em reduzir a violência. Para a produção e o monitoramento de dados, foi criado o Registro de Ocorrências de Violência Escolar (Rove), em que cada escola deve registrar a situação de violência, suas motivações e o público envolvido (sem identificar nomes). Todas essas informações servem de subsídio para a elaboração dos planos e são avaliadas a cada mês no Gabinete de Gestão Integrada Escolar (GGI-Escola). Nos dias de reunião das Cipaves, a equipe da guarda, que conta com cinco pessoas, ainda desenvolve atividades como o recreio animado, teatro de fantoches e palestras na escola.<sup>13</sup>

Na prevenção secundária são desenvolvidos dois projetos. O Cada Jovem Conta! (CJC!) atende os casos de comportamento precoce de risco, que são identificados pela rede de serviços. Seguindo a territorialização das Unidades Básicas de Saúde (UBS), cada território recebeu um comitê, que se reúne a cada 15 dias para avaliar o desenvolvimento de cada um

dos jovens. Todas as secretarias do município disponibilizaram serviços com atendimentos especiais aos jovens do CJCI, como oficinas esportivas e culturais. As famílias dos jovens atendidos recebem o dobro de visitas das equipes de Saúde da Família e dos serviços de vínculo dos equipamentos de assistência social. Em cada território, três guardas municipais fazem a gestão e o acompanhamento individualizado dos jovens, com o devido treinamento em abordagem psicossocial de crianças e adolescentes, além de fortalecerem a execução do plano das escolas de prevenção à violência.

Ainda na prevenção secundária, a prefeitura criou as Casas da Juventude, coordenadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública. No período do Pronasci (2009-2012), elas funcionaram de forma mais ampla e agora foram especializadas para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e jovens que se enquadrem em algum dos 15 critérios de vulnerabilidade, como evasão escolar, familiar no sistema prisional, vítima de tentativa de homicídio, entre outros. Cada casa conta com profissionais de psicologia, serviço social e sociologia, além de educadores sociais, que realizam atendimentos individualizados semanais e oficinas coletivas de arte, cultura e cidadania.

Na prevenção terciária, a prefeitura desenvolve dois tipos de ações, também coordenadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, com participação da guarda municipal na gestão dos projetos. O primeiro tipo de ação se dá dentro da penitenciária da cidade, que é a primeira unidade prisional a possuir um comitê gestor compartilhado entre município e estado, com atividades de saúde, educação,

cultura, esporte, oficinas de trabalho e renda e horta comunitária, com o objetivo de reduzir a reincidência. Outra ação se dá por meio de um outro equipamento especializado, a Casa da Cidadania, a qual também possui equipe multidisciplinar e que atende as famílias dos apenados e os egressos do sistema prisional de cada território, com o objetivo de acelerar sua reinserção social.

Um outro projeto, esse não mais de perfil individualizado, como as ações mencionadas, mas de desenvolvimento social e comunitário, está sendo elaborado para os condomínios do Minha Casa Minha Vida. Nesse projeto, os guardas municipais ajudarão o condomínio e os moradores a desenvolver atividades de fortalecimento da sua coesão, a prevenir violências e mediar conflitos.

Como se vê, a experiência recente de Canoas projeta um novo universo de ações que não se limitam à dicotomia de proteção de prédios municipais *versus* polícia ostensiva. A concretização da Lei 13.022 e do (inexistente) Sistema Nacional de Segurança Pública depende de duas dimensões: a jurídica, que está nas mãos do STF e do Congresso Nacional, que pode analisar as diversas propostas de emenda constitucional, e a dimensão das práticas das políticas públicas, que depende da soma de esforços de guardas municipais, gestores e pesquisadores.

## CONCLUSÕES

Mesmo que venha a ser considerada constitucional, a lei em análise pode não conseguir mudar a concepção sobre as políticas de segurança pública, de caráter proativo e preventivo,

e as guardas podem se tornar polícias municipais reativas, de emergências e de combate. Isso significaria ao país continuar com o mesmo modelo que tivemos até hoje.

É nessa perspectiva que o debate sobre a Lei 13.022 vai para além de um debate corporativista ou de uma disputa federativa. Ele é, sim, um debate paradigmático, sobre o tipo de políticas públicas de segurança que o país adotará.

Engana-se e ilude-se quem, de forma ideológica, tanto pela esquerda, quanto pela direita, pensa que esse debate busca o “fim da polícia militar”. As PMs fazem parte da história do país e dos estados brasileiros. O que se trata é de criar uma nova concepção de segurança pública, que fomente um novo sistema de segurança pública, no qual as PMs continuarão tendo o papel fundamental de proteger a sociedade contra o crime violento. Contudo, é preciso urgentemente

ir muito além, para construir políticas capazes de evitar que tantos jovens acabem trilhando o caminho da violência.

Guardas municipais, prefeitos, ministros do Supremo Tribunal Federal, os policiais militares e civis e o conjunto da sociedade devem encarar os desafios necessários para construir uma nova visão de segurança pública no Brasil, mais abrangente, integrada, multidisciplinar e orientada por evidências, superando a eterna busca de soluções mágicas e imediatas. Como se buscou demonstrar, entre os vigilantes prediais e os policiais existe um imenso universo, que pode (e deve) ser ocupado pelas guardas municipais, não só respeitando a Constituição, como fortalecendo os seus princípios. Superando as tentações da tradição e tendo a ousadia da inovação, talvez seja possível abandonar o “mais do mesmo” e dar passos mais sólidos para superar a violência no país.

1. Conforme Battibugli (2006, p. 115; 304), a guarda civil de São Paulo, por exemplo, foi criada pelo governo estadual paulista em 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres, fazendo policiamento ostensivo em regiões urbanas. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da polícia civil, e atendia às cidades de grande e médio porte como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente. Em 1964, a guarda civil chegou a ter metade do orçamento da força pública, de caráter militar, e também metade do efetivo (15 mil, na guarda, e 31 mil, na força pública).
2. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, e Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969.
3. Gonçalves (2009, p. 21) narra episódio em que o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, teria afirmado a interlocutores que a Constituinte não poderia modificar a estrutura da segurança pública, pois essa era uma exigência do então ministro do Exército do governo Sarney, general Leônidas Pires.
4. Petição Inicial ADI 5156, p. 29. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4618655>>.
5. Em 1970, a Fundação Ford criou aquele que viria a ser o centro de pesquisa mais importante dos EUA sobre polícia, a Police Foundation, a qual recebeu US 30 milhões e desenvolveu cinco grandes experimentos de campo. O mais famoso desses experimentos, feito entre 1972 e 1973, foi o Kansas City Preventive Patrol Experiment, que não encontrou diferenças nos níveis de criminalidade conforme o volume de patrulha empregada nas 15 diferentes regiões em que a cidade foi subdividida (TONRY; MORRIS, 2003.)
6. O Plano era subdividido em 15 compromissos, tinha 124 metas estabelecidas para os anos de 2000 a 2002, e estava fundada nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária (BRASIL, 2000).
7. O segundo plano tinha como metas iniciais: a construção de um consenso com os governadores, a desconstitucionalização do modelo de polícia, a criação de matrizes nacionais de formação, análise de dados e padronização de procedimentos e a normatização do Sistema Único de Segurança Pública. (GONÇALVES, 2009, p. 101).



8. *Para uma revisão sistemática sobre “o que funciona” e o que “não funciona” para a redução da violência, ver Lum, Koper e Telep (2011).*
9. *Sobre a experiência e os resultados da atuação dos municípios de São Paulo, ver o estudo bastante detalhado de Kahn e Zanetic (2005). Sobre o Programa Fica Vivo, ver Silveira (2010).*
10. *A primeira etapa da política municipal de segurança pública da cidade de Canoas foi implementada a partir de 2009, em conjunto com o Pronasá. Naquele momento foi criado o Gabinete de Gestão Integrada, o Observatório Municipal de Segurança Pública, a Ronda Escolar e o Sistema de Videomonitoramento. A ação mais marcante daquele período foi a implementação do Território da Paz Guajuviras, através de um esforço integrado que envolveu polícia civil, polícia militar, ministério público e todos os órgãos da prefeitura. Para mais informações sobre a primeira etapa da experiência de Canoas, ver Kopittke (2016), Spaniol (2012) e Pazinato, Kerber e Dal Santo (2013).*
11. *Tanto os dados da brigada militar quanto os do observatório municipal apontaram uma redução de 38% dos homicídios, comparando-se o primeiro semestre de 2016 com o primeiro semestre de 2009, quando a experiência começou a ser implementada.*
12. *Sobre o tema, ver o clássico de Jacobs (2000).*
13. *O Relatório da Política Municipal de Prevenção à Violência Escolar entre os anos de 2009 e 2012 pode ser encontrado em: <<http://slideplayer.com.br/slide/386475/>>.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTIBUGLI, T. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2006.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 138, de 21 de setembro de 2015**. Altera os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734814>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667**, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros do estados, do território e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm)>.

BRASIL. **Decreto nº 88.777**, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>.

CANOAS. **Lei Municipal nº 5.505**, de 20 de maio de 2010. Cria as Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar (Cipaves), o Fórum Municipal de Prevenção à Violência Escolar e o Comitê Municipal de Prevenção à Violência Escolar. Canoas, 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2010/551/5505/>

[lei-ordinaria-n-5505-2010-cria-as-comissoes-internas-de-prevencao-a-violencia-escolar-cipaves-o-forum-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar-e-o-comite-municipal-de-prevencao-a-violencia-escolar](https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2010/551/5505/)>.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal: parte geral: tomo I: questões fundamentais: a doutrina geral do crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2007.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Administração)–Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

JACOBS, Jane. **Morte e vida nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos criminológicos**, n. 4, julho 2005. Disponível em: <[http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual\\_estudos\\_criminologicos\\_4.pdf](http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual_estudos_criminologicos_4.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

KOPITKE, Alberto L. **Segurança Pública e democracia no Brasil**: uma história de desencontros. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais)–Faculdade de Direito da PUC. Porto Alegre, 2015. 172 f.

KOPITKE, Alberto L. O (novo) papel dos municípios na segurança pública. In: MENDES, Gilmar F.; CARNEIRO, Rafael A. (Org.). **Gestão Pública e Direito Municipal**: Tendências e Desafios. São Paulo: Saraiva, 2016.

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S.; TELEP, Cody W. The Evidence-Based Policing Matrix. **Journal of Experimental Criminology**, v. 7, p. 3, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Cody\\_Telep/publication/226648150\\_The\\_Evidence-Based\\_Policing\\_Matrix/links/55a6028808aef604aa046e28.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cody_Telep/publication/226648150_The_Evidence-Based_Policing_Matrix/links/55a6028808aef604aa046e28.pdf)>.

PAZINATO, Eduardo KERBER, Aline DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas – Contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 7792, 2013.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Soc. Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, dez. 2005.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

RIBEIRO, José Iran. **Quando o Serviço nos Chama**: Os Militares e os Guardas Nacionais Gaúchos (1825-1845). Dissertação (Mestrado)–PUC. Porto Alegre, 2001.

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias** – desconstruindo mitos. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>.

SCHNEIDER, Stephen. **Crime Prevention. Theory and Practice**. Washington: CRC Press, 2010. 532 p.

SHERMAN, Lawrence. Combatendo o Crime e o Controle do Crime. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policciamento Moderno**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 177-252.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 ago. 2016.

SPANIOL, Marlene Inês. **Observatório de Segurança Pública de Canoas**: análise da sua implantação e resultados iniciais. Porto Alegre: Spazio Itália, 2012.

TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval. **Policciamento Moderno**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade).

USA. US Department of Justice. **National Institute of Justice – Research in brief**. College Park, 1998. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.PDF>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

WILLIS, James J. A Recent History of the police. In: REISIG, Michael D.; KANE, Robert J. **The Oxford Handbook of Police and Policing**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

# Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação

Alberto Kopittke

## Resumen

### Guardias Municipales: entre la tentación de la tradición y el desafío de la innovación

Por la tercera vez en los últimos 200 años Brasil vive el debate sobre el papel de las Guardias Civiles. Este artículo intenta colaborar con este debate haciendo una retrospectiva histórica sobre el tema e intenta demostrar como la Ley 13022/2014 abrió un debate mucho más amplio y relevante sobre la concepción de Seguridad Pública existente en el país. El presente artículo discute el concepto de prevención presentado en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN 5651) como argumento principal en contra el Estatuto de las Guardias Municipales, que emplea una doctrina consolidada durante la Dictadura Militar, que resume la prevención a la acción policial ostensiva, lo que está superado mundialmente por una concepción mucho más amplia de acciones multidisciplinarias de prevención y que ya está amparada por la Legislación nacional. Finalmente, el artículo presenta algunas de las políticas preventivas que se han implementado por las Secretaria de Seguridad de la ciudad de Canoas (RS), con protagonismo de la Guardia Municipal, una experiencia concreta de esa nueva concepción de Seguridad Pública proactiva, preventiva, integrada, con planificación de largo plazo y basada en evidencias, en la que las Guardias actúan de forma integrada con las policías estatales y no disputando los mismos papeles o copiando los mismos modelos y concepciones.

**Palabras clave:** Guardia Municipal. Seguridad Pública. Policía. Prevención.

## Abstract

### Municipal Guards: Between the draw of tradition and challenge of innovation

Brazil is revisiting, for the third time in the last 200 years, the debate over the role of Civil Guards. This article seeks to contribute to the debate by producing a historical retrospective on the topic and showing how Law no. 13022/2014 has sparked a much wider and relevant debate on the concept of Public Safety in Brazil. The present article discusses the concept of prevention contained in the Direct Action of Unconstitutionality (ADIN 5651) as the main argument against the Municipal Guards' Statute, which used doctrine consolidated during the Military Dictatorship that reduces prevention to ostensive policing, superseded globally by a much broader concept of multi-disciplinary prevention actions embraced in national Legislation. Lastly, the article outlines some of the preventive policies implemented by the Secretariat for Safety of Canoas city (Rio Grande do Sul State) involving the Municipal Guard and representing a concrete experience of this new conception of proactive, preventive, integrated Public Safety with evidence-based, long-term planning, in which Guards work in an integrated manner with State police without conflicting roles or replicating the same models and concepts.

**Keywords:** Municipal Guard. Public Safety. Police. Prevention.

**Data de recebimento:** 08/03/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016

# Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades

## Jardel Fischer Loeck

Sociólogo do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Doutor e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pesquisador associado ao Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (NEIP).

[jardelfischer@gmail.com](mailto:jardelfischer@gmail.com)

## Thiago Medeiros Magnus

Coordenador do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Segurança Pública e Mediação de Conflitos pela UFRGS.

[thgmagnus@gmail.com](mailto:thgmagnus@gmail.com)

## Daniel Montenegro

Geógrafo do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[dmontenegro84@gmail.com](mailto:dmontenegro84@gmail.com)

## Eduardo Vieira Mattos

Coordenador de projetos da área de Sistemas de Justiça e Segurança Pública no Instituto Sou da Paz. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[eduardo@soudapaz.org](mailto:eduardo@soudapaz.org)

### Resumo

O presente trabalho tem como objetivo ressaltar a relevância da gestão da informação na área da segurança, a partir de metodologias científicas, com a intenção de qualificar institucional e tecnicamente a formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Destaca-se a atuação do Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC), no Rio Grande do Sul, como um exemplo empírico da utilização aplicada das ciências sociais para o fortalecimento da capacidade institucional do município nesse campo. Primeiramente, apresenta-se um breve resgate da história do OSPC, focando nos diagnósticos sociológicos que incidiram sobre a gestão da segurança pública em Canoas. Em um segundo momento, apresenta-se e problematiza-se um dos mais recentes estudos realizados pelo OSPC: a Segunda Pesquisa de Vitimização, realizada em janeiro de 2014, com moradores de Canoas. Ao final, chama-se a atenção para a importância do diálogo entre academia e gestão pública na área da segurança.

### Palavras-Chave

Segurança pública. Gestão da informação. Pesquisa de vitimização.



## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o trabalho do Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC), na Região Metropolitana de Porto Alegre (RS), junto à gestão municipal da segurança pública. Especificamente, analisamos alguns itens da 2ª Pesquisa de Vitimização de Canoas, projetada e realizada pelo OSPC no ano de 2014.

Antes disso, porém, realizamos uma breve revisão bibliográfica sobre o paradigma da segurança cidadã. Na sequência, resgatamos o contexto institucional de surgimento do OSPC no escopo da Política Municipal de Segurança Pública de Canoas.

Continuando, no terceiro item do artigo apresentamos uma breve introdução à questão da gestão da informação para a segurança pública, com vistas a contextualizar o principal objeto de análise do presente artigo: a Segunda Pesquisa de Vitimização Canoas, realizada em janeiro de 2014 com moradores da cidade.

No quarto item do trabalho analisamos especificamente três resultados dessa pesquisa que tiveram implicações práticas na gestão municipal da segurança, identificados a partir dos seguintes eixos temáticos: território; medidas de segurança implantadas; segurança cidadã; e interpretação dos municípios.

Nas considerações finais reiteramos que esses resultados são uma forma de demonstrar a importância da aplicação de estudos sociais para fortalecer a capacidade institucional do município em planejar, executar e monitorar políticas públicas visando o controle da criminalidade e a redução de violências. Apontamos, também, para a importância do diálogo entre academia e gestão pública da segurança com o objetivo de atingir melhores resultados, papel de mediação que o Observatório de Segurança Pública de Canoas exerce na sua relação com a prefeitura de Canoas, ainda que não sem algumas tensões, como também procuramos demonstrar.

## A SEGURANÇA CIDADÃ E A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

O aumento dos conflitos violentos, sobretudo nos grandes aglomerados urbanos, forçou a revisão dos modelos de políticas de segurança centrados exclusivamente nas instituições policiais. As referências tradicionais de políticas públicas nessa área, normalmente reativas e alicerçadas principalmente em ações repressivas de combate à violência, associaram-se a outros atores sociais capazes de compreender e auxiliar na gestão dos problemas de maneira menos unidirecional. A fim de romper com esses modelos tradicionais, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Confederação Andina de Fomento (CAF), entre outras, começaram a disseminar, a partir dos anos 1990, na América Latina e no Brasil, o conceito de “segurança cidadã” (COSTA; LIMA, 2014). Para Cano (2006), o termo mais utilizado para referir-se ao tema de políticas em segurança no Brasil é o de “segurança pública”, embora a noção de segurança cidadã comece a surgir como um paradigma particular no país. Ainda que essas políticas de segurança apareçam como estratégias semelhantes, considera-se o recorte histórico referido por Freire (2009, p. 101-102), em que “[...] num período que compreende desde a ditadura militar, passando pela Constituição de 1988, até meados dos anos 2000, o delineamento de três paradigmas principais na área da segurança brasileira: segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã”.

As novas interpretações dessas políticas se apoiam principalmente em programas gover-

namentais criados com o objetivo de promover e assegurar os direitos dos cidadãos, considerando o fim maior da segurança pública numa sociedade democrática. De acordo com Serrato (2014), atualmente a segurança é interpretada pelo PNUD como um assunto relacionado diretamente ao respeito pela vida e pela dignidade. Dessa forma, a segurança assume um caráter amplo, que inclui a segurança econômica e a alimentar, a ambiental, a pessoal, a comunitária e a política. Conhecida como “política de segurança cidadã”, que passa a ser estimulada a partir de 2007 pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, pode ser definida, então, como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais – não necessariamente ligados a questões policiais ou judiciais – voltados para a abordagem e a resolução de riscos e conflitos violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades dos cidadãos, seja através da prevenção, do controle e/ou da repressão (SERRATO, 2014).

Barbosa et al. (2008, p. 392) pontuam uma série de princípios que perpassam o Pronasci, dentre eles a “[...] integração intergovernamental (...); a gestão intersetorial de projetos (...); o recurso às abordagens interdisciplinares; (...) a participação comunitária (...); a inserção local (...); a prevenção situacional (...); e a prevenção social”. Os autores ainda afirmam que há alguns valores se tornando consensuais na guinada que estamos vivenciando nos últimos anos na área da segurança, tais como a constatação de que a repressão e a prevenção são complementares, de que a primeira deve estar alinhada

da com a garantia e o respeito aos direitos humanos, de que as polícias têm um papel significativo a desempenhar na prevenção e de que as causas da criminalidade possuem “raízes socioculturais”.

Tem-se observado, também, o crescimento e a valorização do protagonismo dos municípios na gestão pública, reflexo da descentralização político-administrativa que é colocada em curso, a partir da década de 1990, em decorrência de mudanças nas dinâmicas sociais e políticas do país. Uma das áreas em que o protagonismo local (municipal) na gestão pública se torna mais importante é exatamente a segurança, uma vez que o fenômeno da violência está relacionado a uma ampla gama de fatores conjunturais que remetem a situações locais, territorializadas, tais como a degradação urbana, o desemprego, a exclusão social, o racismo, e não apenas ao aumento de poder do crime organizado. Nas palavras de Azevedo (2007, p. 27):

A partir de uma compreensão de que a violência e o crime são fenômenos que derivam de um contexto global, mas acontecem no local, evidencia-se a necessidade de que os gestores das políticas públicas de segurança estejam mais próximos do problema, e mais capacitados para atuar como propulsores de um processo de resgate da participação cidadã na discussão e equacionamento dos problemas sociais.

O movimento em direção à municipalização da segurança pública, que se opõe às abordagens mais conservadoras sobre o tema – estas baseadas quase exclusivamente no poder de polícia do Estado e em ações puramente

repressivas –, aposta em formas de governança mais democráticas ao valorizar políticas de segurança pública descentralizadas que dão importância aos conselhos comunitários de segurança e às guardas municipais. Em conjunto com essas iniciativas, no sentido de auxiliar a gestão municipal a partir de diagnósticos locais dos fenômenos da segurança pública, destaca-se a criação de observatórios de segurança pública locais, como o OSPC, objeto de análise do presente artigo.

### **A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA DE CANOAS E O OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

A implementação da atual Política Municipal de Segurança Pública e Cidadania em Canoas começou em 2009, concomitantemente ao início da execução do Pronasci no município. As primeiras ações do governo local nesse âmbito foram promover o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), o Conselho Municipal de Segurança Pública e o Observatório de Segurança Pública. Essas ações coincidiram com o processo de organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que teve o município de Canoas como sede da etapa referente à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Essa política municipal, colocada em prática pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (SMSPC), passou a priorizar as ações de prevenção das causas que levam à violência, simultaneamente às estratégias de ordenamento social e de segurança pública, levada a cabo na cidade a partir de intervenções direcionadas em três eixos, concebidos como “três i(s)”: *inclusão* – execução

de projetos sociais com base em ações territoriais que promovem a coesão social e a prevenção das violências, ressaltando-se a atenção principalmente aos jovens e às mulheres; *inteligência* – ações centradas na execução de estudos aplicados e diagnósticos territoriais produzidos pelo observatório com a utilização de softwares de pesquisa e georreferenciamento, instalação e operação dos sistemas de tecnologia como câmeras de videomonitoramento, audiomonitoramento; e *integração* – GGI-M enquanto um fórum privilegiado para a articulação e integração das políticas de segurança pública com as demais políticas públicas desenvolvidas em Canoas.

A segurança pública com cidadania no contexto do município resulta de um esforço coletivo entre os diferentes atores estatais e sociais, sob abordagem conceitual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Ministério da Justiça (MJ). Tal direcionamento está voltado para a eliminação dos riscos e a resolução dos conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, oferecendo condições concretas para prevenir e reduzir os fenômenos de violência a partir da cidadania ativa e da governança democrática, construindo assim uma nova cultura de paz e de segurança.

Foi nesse contexto que o Observatório de Segurança Pública de Canoas deu início às suas atividades, em maio de 2010 (um ano depois de ser instituído pela Lei Municipal nº 5.389, de 19 de maio de 2009), através de uma parceria entre a prefeitura, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o

Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O observatório foi concebido para atuar como uma ferramenta estratégica do GGI-M, realizando periodicamente diagnósticos sobre segurança pública e estudos locais para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos municipais.

Trata-se de um centro de pesquisa social aplicada à segurança pública que foi implementado, inicialmente, com recursos advindos do Pronasci, do governo federal, e da prefeitura de Canoas. Dentre as importantes contribuições iniciais do observatório, e que continuam sendo colocadas em prática atualmente, com importantes acréscimos, podemos citar: 1) atuação junto ao GGI-M; 2) atuação junto à guarda comunitária e à Política Municipal de Prevenção às Violências nas Escolas; e 3) utilização de um Sistema de Informações Geográficas (SIG) para a segurança pública municipal. Esses e outros pontos de atuação do observatório já foram apresentados e discutidos em momento distinto (PAZINATO et al., 2011), portanto não serão retomados aqui.

O que importa ressaltar é o papel destacado que os estudos do observatório passaram a assumir para a gestão pública em Canoas. Tanto que, mesmo após o final do financiamento da esfera federal através do Pronasci e da parceria com a UFRGS e com o FBSP, a prefeitura decidiu estabelecer novas parcerias com atores também locais para manter o observatório em funcionamento. A fim de garantir a sustentabilidade do projeto, o executivo municipal firmou parceria com uma instituição local, a Fundação La

Salle, que conta com o apoio e a *expertise* de um centro universitário local, a Unilasalle. A partir dessa nova base de cooperação interinstitucional o observatório vem mantendo suas atividades, atualmente.

Focaremos, posteriormente, em um produto particular elaborado pelo observatório recentemente para demonstrar de que maneira esse diálogo com a gestão pública municipal ocorre na prática. Trata-se da Segunda Pesquisa de Vitimização de Canoas, formulada, executada e analisada pelo observatório no ano de 2014 – diferentemente, a primeira pesquisa de vitimização realizada em 2009 no município (ROLIM, 2009) foi encomendada a pesquisadores que não faziam parte dos quadros profissionais da SMSPC. Ressalta-se, ainda, que a pesquisa de 2014 foi parte importante de um amplo processo de construção do Plano Municipal Participativo de Segurança Pública, cujas diretrizes foram consolidadas na Conferência Municipal de Segurança Pública de Canoas, em maio do mesmo ano.

## A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Alguns autores têm chamado a atenção para o fato de que as respostas estatais falhas às questões de segurança estão ligadas à falta de políticas públicas e ações baseadas em evidências científicas. Age-se, na quase totalidade das situações, de forma reativa e improvisada. Em outras palavras, faltam estudos diagnósticos sobre as dinâmicas criminais que possam instruir de maneira mais precisa e adequada os gestores públicos nessa área. Mas não se trata simplesmente da busca e da compilação de dados oficiais. As bases de dados

dos registros oficiais, ainda que importantes, não fornecem medidas adequadas sobre as práticas criminais nos sentidos de sua incidência, natureza e tendência.

Miranda e Pita (2011) enumeram alguns obstáculos encontrados na análise dos dados sobre segurança no Brasil, tais como, entre outros: a disparidade na coleta e análise de dados oficiais em termos de distribuição geográfica; a diferença na coleta e análise de dados oficiais nas instituições de segurança pública e no sistema de justiça criminal; a pouca interação com as bases de dados dos sistemas de saúde e penitenciário, bem como com outros órgãos não policiais. Essas são todas dificuldades enfrentadas também pelo município de Canoas.

Para que o sistema de segurança pública baseado em evidências e informações seja materializado, faz-se necessário que as estatísticas criminais sejam confiáveis, a fim de que se possa planejar e implementar políticas eficazes para o controle, a prevenção e a redução da criminalidade. A falta de confiabilidade dos dados não é unicamente consequência da falta de integração entre diferentes setores e da defasagem tecnológica para o registro, coleta e análise dos dados. Está ligada, também, ao fato de que boa parte de eventos criminais não é reportada às autoridades. Mas essa não é uma característica exclusivamente brasileira. Como aponta Rolim (2009), a subnotificação de crimes é recorrente em todo o mundo e as razões que explicam tal fato são variadas.

Ou seja, mesmo que o registro e a coleta dos dados criminais ocorressem de maneira ideal, ainda haveria um *gap* na sua análise, uma vez



que a subnotificação significa o não registro oficial dos eventos criminais. O balizamento de iniciativas e ações unicamente pelos registros policiais pode induzir ao erro e mascarar situações. Por exemplo: o aumento de um indicador oficial de crimes pode significar a melhora do trabalho policial, que passou a registrá-lo de maneira mais eficaz; e um fato que normalmente é considerado positivo pela opinião pública, como a redução de determinado indicador criminal, pode ser decorrente simplesmente de falhas no trabalho de registro policial.

É nesse contexto que as pesquisas de vitimização são ferramentas importantes, uma vez que permite a realização de diagnósticos mais precisos que orientem as políticas públicas de segurança, proporcionando um aumento da eficiência e eficácia das intervenções na área. Segundo Carneiro (2007, p. 63), as pesquisas de vitimização buscam informações junto às vítimas, “[...] o que permite aprofundar de forma significativa o conhecimento sobre a prevalência e as formas de controle do crime”. O modelo de pesquisa de vitimização permite estimar, por exemplo, o total de crimes praticados contra residentes de uma cidade, tendo como diferencial o fato de que não se parte do número de eventos criminais, mas sim do número de vítimas. Um contraponto negativo que pode ser citado, entretanto, é a falta de padronização metodológica desses diferentes esforços de pesquisa, o que inviabiliza a comparação dos dados coletados em diferentes localidades e contextos sociais (ZILLI; MARINHO; SILVA, 2014).

Uma das particularidades positivas desse tipo de pesquisa é que ela tem como foco a vítima e as circunstâncias dos crimes – dentre

outros temas –, o que é especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados delitos, estimar a frequência de crimes cometidos cotidianamente. Além disso, também é possível de mensurar o grau de confiança da população nas instituições de segurança pública, apontando para fatores específicos que determinam as avaliações positivas e negativas e instruindo os gestores públicos para a continuidade das ações com impacto positivo ou propondo mudanças que possam remediar fatores ligados às avaliações negativas.

## **A PESQUISA DE VITIMIZAÇÃO EM CANOAS (2014): ANALISANDO ALGUNS RESULTADOS SIGNIFICATIVOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL**

### *Procedimentos metodológicos*

A pesquisa em questão foi planejada para refletir o cenário atual da segurança pública de Canoas. Ainda, diferenciar a sensação de segurança dos jovens e demais moradores no município. A população definida foi a de pessoas que residem na cidade e, portanto, estavam sujeitas às imprevisibilidades das questões de segurança pública municipal. Tendo em vista o processo de coleta de unidades amostrais para compor a pesquisa, foi feito um levantamento populacional da quantidade de residentes no município, bem como por bairro, assim como a discriminação entre quantidade de homens e mulheres, nível de escolaridade e renda. Com base nessas informações, chegou-se às proporções quantitativas de cada uma dessas categorias. Para garantir a representatividade da pesquisa, utilizou-se o processo de amostragem

aleatória proporcional estratificada com nível de confiança de 95%.

“Amostragem”, devido ao fato de ser selecionada uma amostra de uma população. “Aleatória”, pois qualquer pessoa da população poderia ser selecionada, sem qualquer critério de preferência. “Proporcional”, pois regiões mais populosas devem conter mais unidades amostrais que aquelas com poucos habitantes, mantendo-se uma proporção representativa. “Estratificada”, pois o município foi dividido em estratos (bairros) que, juntos, representam toda a área da cidade. Foram calculados o tamanho de amostra e as margens de erro. O cálculo que serviu para nortear a pesquisa baseou-se em uma população total de 323.827 canoenses (IBGE, 2011). Aplicando-se uma fórmula elaborada por estatístico responsável, constatou-se que para manter-se um nível de confiança de 95%, ao coletar-se uma amostra de 1.000 respondentes, ter-se-ia uma margem de erro de 3,1%. Analogamente, ao coletar-se uma amostra de 500 respondentes ter-se-ia uma margem de erro de 4,4%, mantido o mesmo nível de confiança de 95%.

Esses cálculos serviram de referência para o planejamento amostral, tendo em vista o desafio de entender o comportamento de toda população do município. Aplicada em janeiro de 2014, a pesquisa teve como principais objetivos: 1) captar a avaliação da população canoense sobre as políticas de segurança pública com cidadania desenvolvidas no município até aquele momento; 2) medir a quantidade de pessoas que sofreram crimes e/ou violências, possibilitando assim um contraponto com os registros policiais e o cálculo da subnotifica-

ção; e 3) conhecer os anseios e as necessidades dos municípios em relação à segurança pública, a fim de planejar as políticas para os próximos períodos.

Foram realizadas 1.055 entrevistas em todas as regiões da cidade, com pessoas do sexo masculino e feminino, com idade de 15 anos ou mais, de todas as faixas de renda e escolaridade, respeitadas pelo critério metodológico estatístico apresentado acima. Em vez de apresentar todos os resultados da pesquisa *per se*, fazemos uma leitura crítica de alguns dos resultados que tiveram uma incidência prática na gestão da segurança municipal, destacando os pontos positivos e algumas limitações, quando for o caso.

### *Refletindo sobre alguns resultados e sua implicação prática*

#### *a) Território*

Uma sessão da referida pesquisa foi formulada especificamente para avaliar a relação das pessoas com o território. A partir da análise das diferentes respostas coletadas, pode-se partir para a observação da construção de distintas territorialidades de Canoas, ligadas à percepção dos entrevistados sobre a questão da violência dentro da cidade. Constatou-se, por exemplo, uma tendência maior dos moradores se sentirem seguros em seus próprios bairros do que no município em geral. Foi solicitado a cada entrevistado que se posicionasse em um grau de concordância de 1 a 5, em que 1 significava “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”, para algumas afirmações, sendo que duas merecem destaque na presente análise: “Me sinto seguro em Canoas” e “Me sinto seguro no meu bairro”. Somando os valores

de “concordo e concordo totalmente”, 52% dos entrevistados concordaram que se sentem seguros na cidade, enquanto 58,9% concordaram que se sentem seguros no seu próprio bairro de residência.

O percentual geral de vitimização para toda Canoas foi de 19,2% – esta foi a parcela de pessoas que havia sofrido algum tipo de violência no ano anterior à participação na pesquisa. Entretanto, merece destaque o fato de que mesmo nos bairros com grau de vitimização superior ao geral do município o percentual de concordância com a afirmação “Me sinto seguro no meu bairro” é em média maior do que o valor observado para a frase “Me sinto seguro em Canoas”. Mesmo nos bairros com os maiores índices de crimes de mortes violentas<sup>1</sup>, por exemplo, ou roubo e furto de veículos, crimes geradores de uma sensação de insegurança, grande parte dos respondentes relatou se sentir mais segura em seu bairro de residência do que fora dele. No Território de Paz<sup>2</sup> Guajuviras, 65% dos moradores respondentes declarou se sentir “seguro no bairro”, enquanto 59,5% declarou se sentir “seguro em Canoas”. Já no Território de Paz Grande Mathias Velho, 62,4% declarou se sentir “seguro no bairro” e 56,6%, “em Canoas”.

Esse fato aponta uma tendência clara: as pessoas moradoras de determinado bairro ou localidade estabelecem relações simbólicas e afetivas com o território, nas quais a familiaridade, a proximidade e o sentimento de pertencimento são parte importante da sensação de “sentir-se seguro”, como apontam Rodrigues e Oliveira (2012) ao citar Liska et al. (1988). O próximo, o conhecido, o familiar, tendem a ser interpretados como mais seguros, mesmo

que um determinado bairro, se analisado no contexto geral da cidade, tenha maior incidência de crimes. Tal constatação reafirma a importância da atuação territorializada por parte da gestão municipal, materializada em ações como o policiamento comunitário, a atuação da guarda municipal, os Territórios de Paz e outros projetos sociais, sendo estes dois últimos discutidos em Pazinato et al. (2011). A estratégia de policiamento comunitário está baseada na premissa de que a atuação policial deve ser territorializada, de proximidade, estabelecendo vínculos e laços com a comunidade nos diferentes locais onde está inserida, atendendo assim às especificidades locais (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

#### *b) Medidas de segurança implantadas*

Em outra seção da pesquisa foi perguntado à população a respeito do impacto das medidas de segurança pública implantadas em Canoas desde 2009. Vamos nos ater somente às três principais medidas avaliadas, respectivamente, câmeras de videomonitoramento (56,3%), Projeto Território de Paz (39,2%) e sistema de audiomonitoramento (37,2%).

O importante, neste momento, é ressaltar que as câmeras receberam uma avaliação positiva da maior parte da população canoense. Entretanto, uma limitação que podemos apontar a partir da leitura dos dados é que não houve, posteriormente, um debate mais profundo ou qualitativo com a população acerca da implementação das câmeras e do audiomonitoramento relacionado à redução da criminalidade e ao aumento da sensação de segurança. Não se pode ignorar os desdobramentos práticos positivos ligados ao uso

desse tipo de tecnologia. Ao mesmo tempo, trata-se de uma iniciativa governamental com grande impacto simbólico e que incrementa o capital político da administração. Há de se levar em consideração que, para além do alto investimento de recursos públicos nas tecnologias que se materializam nas ruas (câmeras e o sistema de audiomonitoramento), existe também um alto investimento em recursos humanos para sua operacionalização – que vão da capacitação de pessoal à manutenção dos equipamentos.

Um desdobramento menos positivo que pode ser discutido a partir da boa avaliação dessas medidas é de que a gestão municipal acaba ficando “refém” da sua manutenção, com o objetivo de não perder uma “marca de governo”. No caso das câmeras, por exemplo, em recente votação do orçamento participativo, a demanda por câmeras na cidade foi a mais votada em 6 dos 15 pontos de votação. Deve-se levar em consideração que se trata de um recurso tecnológico da área de segurança pública que demanda alto investimento financeiro. Dessa forma, ao mesmo tempo, a própria gestão municipal tende a investir na ideia, trabalhando na sua publicidade junto à população, o que pode ser interpretado como uma provável explicação para a alta avaliação e para a demanda por instalação de mais câmeras.

### *c) A segurança cidadã e a interpretação dos municípios*

Em outro trecho da pesquisa de vitimização perguntou-se a opinião dos entrevistados sobre “as três maiores causas da criminalidade em Canoas?”, também no formato de pergunta estimulada com possibilidade de resposta

múltipla. O “uso de drogas” e o “tráfico de drogas” lideraram as respostas, com 66,6% e 53,2%, respectivamente.

A título de informação, a legislação brasileira sobre drogas, de 2006, interpreta apenas o “tráfico” dentro do sistema de justiça criminal. O “uso de drogas”, mesmo de substâncias ilícitas, passou a ser objeto de intervenção da área da saúde. Mas há muitos entrecruzamentos empíricos entre as duas esferas e a própria lei é por vezes obscura nesta diferenciação entre categorias. Debates interessantes a respeito dessas controvérsias são apresentados por Policarpo (2010), Fiore (2013) e Loeck (2014).

Não pode ser ignorado que tal concentração de preocupações nesse tema específico pode ser reflexo de um fenômeno recente de intensa midiaticização da questão das drogas com campanhas como “Crack, nem pensar”, do grupo RBS, a qual associou diretamente os usuários dessa substância com a criminalidade. Esse assunto foi explorando, entre outros autores, por Petuco (2011), Romanini e Roso (2012) e Loeck (2014). Outros fatores apontados como causas de criminalidade em Canoas foram a “falta de estrutura familiar” (25,3%), “desigualdade social” (23,4%), “pobreza” (22%), “falta de educação” (19,2%) e “falta de policiamento” (15,4%), seguindo a ordem das respostas mais citadas.

Em associação a essa pergunta, em outro momento se questionou a respeito do que fariam os entrevistados, se estivessem no papel de prefeito de Canoas, como “primeira ação para diminuir a criminalidade?”. Nesse caso não havia possibilidade de respostas múltiplas, ou seja, cada pessoa

podia escolher apenas uma resposta. Do total de entrevistados, 30,3% responderam “colocaria mais policiais na rua” e outros 20,6% “combateria o tráfico de drogas”; juntas, ambas somaram pouco mais da metade das respostas. Na sequência dos resultados, apenas 10,1% dos respondentes optaram por “melhoraria as escolas”, 9,8% “aumentaria as oportunidades de emprego” e 8,1% “criaria mais programas de inclusão social e de diminuição da situação de pobreza”.

Analisando-se os dois grupos de respostas em conjunto fica perceptível que a ideia da segurança cidadã ainda não foi completamente assimilada por boa parte da população. Isso fica evidente a partir de duas leituras específicas. Ao apontarem para suas primeiras iniciativas enquanto gestores municipais hipotéticos, os entrevistados concentrariam esforços principalmente em ações punitivo-repressivas colocadas em prática através do aparato policial, fosse “combatendo o tráfico” – o que se faz basicamente com investigação policial e policiamento ostensivo – ou literalmente “colocando mais policiais na rua”.

Ainda que o “uso” e o “tráfico” de drogas tenham sido eleitos como as maiores preocupações de segurança da população – o que, no segundo caso, de certa forma justificaria a escolha por ações policiais –, “falta de estrutura familiar”, “desigualdade social”, “pobreza” e “falta de educação” também tiveram percentuais significativos de escolha. Entretanto, no quesito de “ações de governo” que a população entrevistada colocaria em prática, o percentual de pessoas que atuariam focando na resolução desses problemas sociais de ordem não policial que implicam na segurança e na violência foi

bem menor. Mais uma vez, demonstra um menor reconhecimento por parte da população em geral com a política de segurança cidadã, que foca mais em aspectos de promoção de direitos sociais e ações de prevenção à vulnerabilidade econômica e social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos, ao longo do artigo que uma das contribuições mais importantes para a gestão da segurança pública diz respeito ao monitoramento de estatísticas criminais e da realização de estudos quantitativos e qualitativos com o objetivo de permitir que as ações dos gestores públicos sejam baseadas em evidências ou diagnósticos com embasamento científico. Tal qual ocorre na relação do Observatório de Segurança Pública com a gestão pública municipal de Canoas.

Procuramos demonstrar no último item do presente artigo desdobramentos práticos decorrentes de alguns resultados da Segunda Pesquisa de Vitimização de Canoas, realizada em 2014. Ao mesmo tempo, não deixamos de apontar também para algumas limitações das análises sobre os seus resultados. Tanto que optamos por não fazer uma simples apresentação dos dados estatísticos, e sim uma análise crítica a respeito dos três temas escolhidos: território; medidas de segurança implantadas; a segurança cidadã e a interpretação dos municípios.

A respeito do primeiro desses temas, o *território*, concluímos que neste quesito é importante a legitimação de políticas ligadas aos canais de participação popular no município que já estavam em funcionamento, como as Plenárias de Serviços Públicos<sup>3</sup> e as reuniões com associações



de moradores, e de novas iniciativas neste sentido. Reiterando, a partir dos resultados da pesquisa, ficou claro para o executivo que as respostas às demandas públicas devem ser territorializadas. Entretanto, há de se destacar que talvez o maior desafio para a efetivação da segurança cidadã a partir de políticas territorializadas seja justamente não estigmatizar a população desses territórios como indivíduos perigosos/violentos, que precisam ser controlados na lógica da demarcação territorial, em sua relação com o contexto de Canoas como um todo.

Sobre a avaliação dos municípios em relação às *medidas de segurança implantadas*, os resultados da pesquisa de vitimização permitiram promover um debate junto com a comunidade e diversas entidades a fim de construir conjuntamente o Plano Municipal Participativo de Segurança Pública. Futuramente, no que toca à alteração ou manutenção das medidas implementadas, faz-se necessário apresentar novas propostas de intervenção, em que pese articular as boas práticas dos projetos sociais nos Territórios de Paz, com abordagens integradas e integrais de prevenção às violências. Especificamente no que diz respeito à boa avaliação das câmeras de vídeo-monitoramento, entretanto, faz-se necessário ampliar o escopo da discussão com a população. Parece-nos que o debate não deve se limitar simplesmente à escolha de novos locais para instalação de câmeras, e sim atingir um patamar mais estrutural, tencionando a sua eficácia na diminuição de crimes e violência.

No que diz respeito à discussão sobre *a segurança cidadã e a interpretação dos municípios*, os resultados apresentados anteriormente em particular legitimam a articulação

entre a Secretaria de Segurança Pública e Cidadania de Canoas e as outras secretarias municipais, uma vez que a população ainda associa a segurança apenas às instituições policiais. Um desdobramento prático dessa constatação na gestão municipal se traduz exatamente na necessidade crescente de articulação com outras áreas de governo, impulsionadas pela Secretaria de Segurança, a partir do entendimento de que as causas das violências e da criminalidade são múltiplas, devendo, por isso, a resposta dos gestores públicos ser integral e integrada.

Para finalizar, ressaltamos que há desafios práticos cotidianos a serem enfrentados pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas. Dentre eles podemos citar como os mais relevantes: a dependência da vontade política dos gestores em se apropriar dos apontamentos feitos pelas pesquisas do observatório; a busca pela autonomia para a elaboração de estudos sem interferência política, uma vez que a missão central do observatório é produzir informação qualificada e transparente para toda a sociedade, procurando não se deixar levar por supostos consensos produzidos pela mídia, pelo senso comum ou mesmo pela gestão pública; e, talvez o maior deles, a falta de sincronia entre o tempo da gestão pública e o tempo da pesquisa científica, uma vez que, em alguns casos, demandas pontuais da administração por dados interrompem o desenvolvimento de pesquisas de médio e longo prazo ou então se exige do Observatório que apresente relatórios e/ou diagnósticos sobre situações específicas “para amanhã” – muitas vezes com o objetivo de acalmar a opinião pública ou responder a questionamentos da imprensa.

Tratam-se de dinâmicas e tempos de trabalho distintos – da gestão pública e da pesquisa científica –, e o maior esforço institucional por parte do observatório se dá no sentido de tentar sincronizar esse descompasso para, ao mesmo tempo, manter sua autonomia enquanto instituto de pesquisa social aplicada, e atender às demandas da Secretaria Municipal de Segurança Pública e

Cidadania de Canoas. A publicação de artigos em periódicos científicos especializados – como este que apresentamos aqui – e o debate das pesquisas produzidas pelo observatório em eventos acadêmicos são atividades que se apresentam como essenciais na busca por contornar esses possíveis percalços do cotidiano e fazer o tão necessário *link* entre a academia e a gestão pública.

- 
1. *Os bairros Guajuviras, Mathias Velho e Harmonia, que compõem os Territórios de Paz em Canoas, foram os que mais registraram mortes violentas em números absolutos no ano de 2013.*
  2. *Programa estratégico de Ação Territorial Integrada em bairros que configuram áreas conflagradas na cidade de Canoas. Conjuga investimentos em projetos de inclusão e coesão social.*
  3. *Tratam-se de espaços nos quais os cidadãos têm voz em um fórum com o prefeito e secretários municipais, apresentando demandas, críticas e sugestões e avaliando os serviços e ações prestadas pela administração pública municipal.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringheli de. **A municipalização da segurança pública**: bases teóricas e experiências de implementação no RS. Relatório de pesquisa. Brasília, DF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico, 2007.

\_\_\_\_\_. As políticas públicas no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S.; NEME, C.; LIMA, C. S. L. L.. **Políticas públicas**: análise e diagnósticos. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013.

BARBOSA, Antonio Rafael et al. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas**, [s.l.], v. 8, n. 3, p.386-408, 2008.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n.5, pp. 136-155, 2006.

CARNEIRO, Leandro Piquet. Pesquisas de vitimização e gestão da segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 1, pp.60-75, 2007.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública, in LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G., **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014.

FIORE, Maurício. **Uso de drogas**: substâncias, sujeitos e eventos. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no

Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, pp. 100-114, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **CENSO DEMOGRÁFICO 2010**. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

LISKA, Allen E.; SANCHIRICO, Andrew; REED, Mark D. Fear of crime and constrained behavior specifying and estimating a reciprocal effects model. **Social Forces**, v. 66, n. 3, pp. 827-837, 1988.

LOECK, Jardel Fischer. **A dependência química e seus cuidados**: antropologia de políticas públicas e de experiências de indivíduos em situação terapêutica na cidade de Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, Maria Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, pp. 59-81, 2011.

PAZINATO, Eduardo; DAL SANTO, Rafael; KERBER, Aline; CANAL, Heloíse, Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal de segurança. Texto apresentado no GT 32 do **XV Congresso Brasileiro de Sociologia**, realizado em Curitiba de 26 a 29 de julho de 2011. Disponível em <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/contribuicoes\\_a\\_gestao\\_publica\\_municipal\\_de\\_seguranca.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/contribuicoes_a_gestao_publica_municipal_de_seguranca.pdf)>. Acesso em 26/10/2015.

PETUCO, Dênis Roberto da Silva. **Entre imagens e palavras**: o discurso de uma campanha de prevenção

ao crack. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Centro de Educação. Universidade Federal da Paraíba, 2011.

POLICARPO, Frederico. O usuário e a nova lei de drogas: apontamentos preliminares para a pesquisa, in KANT DE LIMA, R., ELIBAUM, L.; PIRES, L.; **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

RODRIGUES, Corinne Davis; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais. **Teoria & Sociedade**, n. 20.2, julho-dezembro, pp. 156-184, 2012.

ROLIM, Marcos. **Pesquisa de Vitimização na cidade de Canoas/RS**. Relatório Final, 2009. Disponível em <<http://www.rolim.com.br/2009/VitimizacaoCanoasPDF.pdf>>. Acesso em 25/10/2015.

ROMANINI, Moises; ROSO, Adriane. Mídia e crack: promovendo saúde ou reforçando relações de dominação? **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 32,

n. 1, pp. 82-97, 2012.

SANTOS, Mariana Chies Santos. **Segurança Pública para que(m)?** Uma análise da implementação do PRONASCI em duas cidades gaúchas. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013.

SERRATO, Héctor Riveros. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação, in Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, **Curso de Convivência e Segurança Cidadã do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (Textos Complementares), pp. 4-36, 2014.

SKOLNICK, Jerome Herbert; BAYLEY, David H. **Policciamento comunitário**. São Paulo, EDUSP, 2002.

ZILLI, Luis Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Braulio. "Pesquisas de vitimização", in LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G., **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014.

# Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades

Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos

## Resumen

**Gestión de la información y gobiernos locales: experiencias del Observatorio de Seguridad Pública de Canoas (RS) y nuevas posibilidades**

*El objetivo de este trabajo es resaltar la relevancia de la gestión de la información en el área de la seguridad, a partir de metodologías científicas, con la intención de cualificar institucional y técnicamente la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se destaca la actuación del Observatorio de Seguridad Pública de Canoas (OSPC), en Rio Grande do Sul, como un ejemplo empírico de la utilización aplicada de las ciencias sociales para el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio en ese tema. Primeramente, se presenta un breve rescate de la historia del OSPC, enfocado en los diagnósticos sociológicos que han indicado sobre la gestión de la seguridad pública en Canoas. En un segundo momento, se presenta y se destaca el problema de uno de los más recientes estudios realizados por el OSPC: la Segunda Investigación de Victimización, realizada en enero de 2014, con los moradores de Canoas. En la parte final, se llama la atención a la importancia del diálogo entre la academia y la gestión pública en el área de seguridad.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Gestión de la información. Investigación de victimización.

## Abstract

**Information management and local governments: Experiences of the Public Safety Observatory of Canoas (RS) and fresh possibilities**

*The aim of the present study was to highlight the role of information management in the safety sphere using scientific methodologies to institutionally and technically qualify the making, implementation and appraisal of public policies. The role of the Public Safety Observatory of Canoas (OSPC) in Rio Grande do Sul state is described as an empirical example of the applied use of social sciences for strengthening the institutional ability of the city in this field. First, a brief background on the OSPC is given focusing on sociological diagnostics involved in the management of public safety in Canoas. Second, one of the most recent studies conducted by the OSPC is analyzed: the Second Victimization Survey of January 2014 involving residents of Canoas. Lastly, attention is drawn to the importance of dialogue between academia and public management in the safety area.*

**Keywords:** Public safety. Information management. Victimization survey.

**Data de recebimento:** 04/11/2015

**Data de aprovação:** 10/08/2016



# A formação das guardas civis municipais do Grande ABC

## Juliana Barroso

*Gerente de Formação em Segurança Urbana na Prefeitura de São Bernardo do Campo - SP. Mestranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduada em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB.*

 [julimbarroso@gmail.com](mailto:julimbarroso@gmail.com)

## Juliana Teixeira de Souza Martins

*Doutoranda em Psicologia Escolar e Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Psicologia Social pela USP. Graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP.*

 [julianatsmartins@uol.com.br](mailto:julianatsmartins@uol.com.br)

### Resumo

*Este artigo é resultado do diálogo acerca das reflexões realizadas por ocasião do aniversário de implementação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei Federal 13.022/2014, e as observações feitas nos últimos anos como gestoras públicas em segurança pública. Pretende-se contextualizar as mudanças promovidas pelo Grupo de Trabalho de Segurança Urbana do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC no âmbito da formação das guardas civis municipais da região a partir da implementação do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana. A intenção é discorrer sobre o desenho e a implementação desse processo. Espera-se que este artigo possa contribuir para a reflexão sobre políticas públicas para formação das guardas municipais no país.*

### Palavras-Chave

*Guarda municipal. Formação de guarda municipal. Segurança urbana. Lei nº 13.022/2014.*

## INTRODUÇÃO

Desde a implementação da lei federal 13.022/2014 os municípios que instituíram guardas municipais vêm promovendo mudanças na gestão destas instituições na tentativa de se alinhar aos princípios reafirmados pela legislação. O fio condutor dessas mudanças é a conformação de uma atuação preventiva e comunitária.

Se, por um lado, as guardas municipais foram criadas para desempenhar esse papel, visando uma atuação diferenciada nos territórios por meio de policiamento de proximidade, regulação não violenta de conflitos e proteção dos equipamentos públicos municipais, elas também foram expostas a práticas de enfrentamento como meio de atuação.

Nas últimas gestões, a Guarda Municipal de São Bernardo do Campo, no ABC paulista, apostou na integração e na articulação de políticas em segurança urbana, propondo a

criação, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, de um grupo de trabalho para pensar e desenvolver ações na área. Uma dessas ações foi a implementação do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana, para integrar os processos formativos a partir da perspectiva comunitária e preventiva. O presente ensaio pretende lançar luz sobre a experiência do centro de formação e seus processos de aprendizagem, tendo como pano de fundo a política para formação estabelecida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a lei 13.022/14, refletindo como as mudanças empreendidas foram processadas.

O texto se divide em três partes. A primeira trata da proposta para a formação das guardas municipais. A segunda discorre sobre a criação do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana (2014/2015) e a terceira trabalha os embates da implementação dos processos adotados<sup>1</sup>.

## PROPOSTA PARA FORMAÇÃO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

Em 2004, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), desenvolveu uma proposta para a formação das guardas municipais usando como referência estratégica o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), no qual cada esfera (federal, estadual e municipal) e instituição (polícia, bombeiros e guardas municipais) tinha atribuições conectadas e articuladas para a promoção da segurança. Coube aos municípios e às guardas municipais as atribuições de caráter predominantemente comunitário e preventivo

O paradigma proposto pelo Susp (BRASIL, 2003) – posteriormente reafirmado pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) – apontava para a formulação de um conceito ampliado de segurança pública, ultrapassando a questão da ação do profissional da área e, ao mesmo tempo, suscitando a dimensão dos serviços prestados por tais profissionais, com foco no caráter multi e interdisciplinar de sua atuação. A proposta incorporava novos processos de atuação comprometidos com a construção de uma prática convergente com a cultura da paz, requerendo o compromisso das instituições com essa concepção ampliada de segurança e com a integração dos esforços (BALESTRERI, 2004). O conceito de integração e articulação passou a ser trabalhado como um modelo político e pedagógico, orientando as propostas de educação para os profissionais de segurança pública.

Nessa perspectiva, foi elaborada e publicada a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (MCN-GM), um referencial

teórico-metodológico constituído por diretrizes pedagógicas que propõem instrumentos de orientação para práticas formativas e situações de trabalho em segurança, proporcionando a unidade na diversidade a partir do diálogo entre eixos articuladores e áreas temáticas. Em linhas gerais, a MCN-GM (BRASIL, 2004) cita como objetivos essenciais à formação:

- compreensão do exercício da atividade da GCM como prática da cidadania;
- posicionamento crítico, responsável e construtivo nas diferentes situações sociais;
- percepção dos agentes transformadores da realidade social e histórica do país;
- conhecimento e valorização da diversidade da sociedade brasileira;
- desenvolvimento do autoconhecimento; e
- emprego de diferentes linguagens, fontes de informação e recursos tecnológicos a nortear a atuação dos profissionais da área de segurança pública.

Para tanto, essa matriz traz conteúdos específicos e busca responder aos desafios concretos da área de segurança, mobilizando saberes para atuação em diferentes situações da prática profissional e fomentando a formação de um profissional mais reflexivo e autônomo.

## ORIENTAÇÃO DA PRÁTICA PEDAGÓGICA NAS GUARDAS MUNICIPAIS

A partir dessas orientações, a Senasp incentivou as guardas municipais a construir seus planos de curso propondo uma organização curricular voltada para prevenção e gestão comunitária. Essa orientação pedagógica foi direcionada a todas as guardas municipais, independentemente das particularidades das

instituições, numa tentativa de uniformizar minimamente a formação das GCM.

A proposta, à época, era permitir que os currículos estruturados fossem capazes de desenvolver conteúdos como meio e não como fim, buscando novas estratégias de ensino que orientassem o guarda a refletir sobre seu desempenho (AZEVEDO E SOUZA, 1998).

A partir de nossa experiência na área, identificamos alguns desafios básicos para a implementação dessa proposta:

- político – pelo pacto federativo, o governo federal não pode impor uma política a ser necessariamente desenvolvida por entes federados, tendo em vista a autonomia que eles têm;
- cultural-organizacional – pela resistência natural das instituições;
- educacional – pela compreensão dos aspectos valorativos na formulação dos processos de aprendizagem e pelo reconhecimento da necessidade de construir conhecimento para além da perspectiva operacional; e
- estrutural – nem toda instituição possuía locais adequados aos processos de aprendizagem.

## O PROCESSO NO GRANDE ABC

A região do Grande ABC paulista compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, sendo apenas este último a não ter criado ainda sua guarda municipal quando da produção deste artigo.

Os efetivos de todas as GCM da região somam aproximadamente 2.500 guardas, profissionais que muitas vezes atuam de forma totalmente distinta. No entanto, a proximidade entre as cidades acaba por demandar ações conjuntas em áreas limítrofes, o que, diante dessa diversidade, pode ocasionar problemas. Existem ainda disparidades em infraestrutura e recursos destinados à segurança.

Em 2009, São Bernardo do Campo criou o Centro de Formação em Segurança Urbana, espaço que veio a ganhar instalações próprias em 2011. A GCM da cidade, criada em 2000, não possuía um órgão específico para formação de seus agentes, embora cursos fossem ministrados. Quando havia necessidade, algumas pessoas eram deslocadas de outras atividades para contribuir com a formação. A instituição foi comandada em seus oito primeiros anos por egressos da Polícia Militar, que coordenavam e organizavam a formação inicial, ascensão profissional e demais cursos de capacitação dos guardas. Era comum, portanto, que os educadores desses cursos fossem pessoas oriundas de outras instituições de segurança.

Tal fato não configurava por si só um problema, mas incentivava uma tendência nas guardas municipais de se incorporar ideologias de outras instituições. A experiência mostra que há uma forte busca desses agentes municipais por consolidar uma identidade própria. Mas ainda há sérias divergências em relação ao tipo de trabalho que deve ser desenvolvido pelas GCM.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, deixa claro que a segurança pública é responsabilidade dos Estados, mas ressalva que os

municípios podem constituir suas guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações (BRASIL, 1988). A lei federal 13.022 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), criada em 2014 para regulamentar o oitavo parágrafo do artigo constitucional mencionado, estabelece normas gerais de atuação das GCM no Brasil, com o intuito de uniformizar sua ação.

O texto da lei afirma, já no segundo artigo, que as guardas municipais são “[...] instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei [...]” e possuem “[...] a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 2014). O texto legal não diz, em nenhum momento, que as guardas municipais devem atuar da mesma forma que as polícias militares. Pelo contrário, a sua ênfase é na atuação municipal preventiva, respeitando competências das outras instituições. A lei ainda reforça que a atuação das GCM deve centrar-se na “[...] proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso diferenciado da força” (BRASIL, 2014, Artigo 3º).

Ao mesmo tempo em que o Estatuto Geral das Guardas Municipais era discutido em âmbito federal, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, através do grupo de trabalho de segurança pública, presidido à época pelo então secretário de Segurança Urbana de São Bernardo do Campo, Benedito Mariano,

debatia a criação do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana. O município já havia protagonizado uma ação regional na área quando, por meio de convênio com o governo federal, adquiriu equipamentos para a integração da comunicação entre as GCM da região, facilitando ações conjuntas.

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, criado em 1990, é o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país. Visa o planejamento e articulação de ações a serem desenvolvidas na região. É comum que municípios vizinhos, em diversas regiões brasileiras, cooperem entre si quando o assunto é a formação de guardas municipais: por exemplo, quem tem estrutura própria cede espaço para quem não tem; e o professor de uma cidade pode lecionar em outra. No Nordeste e Sul do país academias foram criadas em parceria com universidades e até com outras instituições de segurança pública. Mas o Centro Regional de Formação do Grande ABC foi a primeira experiência no Brasil consolidada como programa consorciado pelos municípios interessados. É uma ação que transcende mandatos políticos, o que em tese reduz as chances de ser abandonada ao longo de diferentes gestões. São prefeitos e prefeitas de diferentes partidos políticos assumindo o compromisso por uma ação com potencial de beneficiar toda uma região.

Importante destacar que a formação de GCM não costuma figurar entre prioridades nos orçamentos municipais para segurança – o que leva estes processos a serem muitas vezes realizados sob a égide do imprevisto, com poucos recursos. Por isso, um centro de for-



mação como projeto de um consórcio intermunicipal traz mais força política e a garantia de que os recursos estarão “carimbados” para esse fim específico. Toma como premissa, portanto, a valorização da formação profissional em segurança.

## A CONSTRUÇÃO DA FORMAÇÃO DAS GCM NO GRANDE ABC E O CENTRO REGIONAL

Quando São Bernardo do Campo instalou seu próprio centro de formação, a criação de um espaço regional já estava no horizonte de ações da gestão municipal. A reflexão contínua e profunda sobre como aperfeiçoar e articular as instituições que provessem a segurança na região culminou, em 2011, na apresentação e aprovação de projeto junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça para a implementação do centro regional, orçado à época em R\$ 1.630.811,14.

O convênio previa a utilização desses recursos para estruturação do espaço destinado a receber, futuramente, a formação regional. Foram adquiridos veículos, computadores, projetores e câmeras de segurança, infraestrutura necessária à regionalização da formação dos guardas de todas as cidades do Grande ABC. Entre os cursos específicos estavam o de formação de formadores, condução de veículos de passageiros (visando os micro-ônibus adquiridos para o centro regional) e instrutor de tiro.

O curso de tiro, por exemplo, também foi concebido diante de uma necessidade específica da região: as guardas do Grande ABC são armadas e, para que possam manter o porte institucional de arma, o Estatuto de Desarmamento exige que os agentes passem por forma-

ção anual e avaliação psicológica a cada dois anos, entre outras coisas. Em relação a essa formação, apenas profissionais credenciados pela Polícia Federal podem ministrar tais aulas. O credenciamento exige a comprovação de realização de curso de instrutor de tiro e aprovação na avaliação elaborada pela própria PF. Contar com agentes credenciados pela Polícia Federal no quadro de funcionários para prática de ensino em armamento e tiro é importante para garantir independência das guardas em relação a outras instituições de segurança e para adequar o ensino à realidade das GCM.

Enquanto o espaço estava sendo estruturado, por meio do supracitado convênio com a Senasp, o grupo de trabalho do consórcio intermunicipal deliberava a respeito do estatuto de funcionamento do centro regional.

Idealizado, conforme mencionado, no âmbito do Grupo de Trabalho de Segurança, o Centro Regional de Formação em Segurança Urbana atua no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC como uma estrutura para apoiar a intermunicipalidade das ações na área, a partir da integração dos processos de ensino das guardas civis municipais, defesa civil e trânsito pertencentes às cidades de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul.

Em 2014, São Bernardo do Campo reafirmou seu compromisso junto ao consórcio, cedendo o espaço para incentivar o desenvolvimento de uma visão comum entre os profissionais de segurança urbana da região, promover o diálogo entre instituições e alinhar ações com vistas a uma região mais segura.

Desde então, vários esforços foram empreendidos para tornar o centro uma realidade: instituição do regimento interno, instauração da primeira gestão compartilhada, nomeação de uma diretoria executiva composta por representantes dos municípios, elaboração das diretrizes de ensino e reformas físicas para abrigar as novas concepções. Nesse processo, contratou-se uma instituição do terceiro setor, o Centro de Educação, Estudos e Projetos (Ceep). Com atuação em várias cidades, incluindo as do Grande ABC, o Ceep tem experiência na formação de guardas municipais, com foco principalmente na promoção dos direitos humanos.

O consórcio não inaugurou apenas um espaço físico, mas uma nova concepção de políticas públicas, elevando a educação dos servidores que coproduzem a segurança a outro patamar.

### MISSÃO E FUNCIONAMENTO

O centro regional tem como missão promover a formação dos servidores que atuam na segurança dos municípios do Grande ABC, pautada em diretrizes que valorizem o caráter intermunicipal e acentuem a vocação preventiva das instituições. Seu objetivo é ser um espaço reconhecido pelas instituições como parceiro e vetor de inovações.

Destina-se às GCM, aos agentes de trânsito, profissionais da defesa civil e todos que atuam em segurança na região. No entanto, desde o início de seu funcionamento o centro regional já acolheu a formação de guardas municipais de cidades de outras regiões, como Franco da Rocha e Itaquaquecetuba.

É formado por uma diretoria executiva composta por diretor geral, diretor de logística, diretor administrativo, diretor de programas, projetos e cursos e assessoria de comunicação. Todos são servidores indicados pelos municípios consorciados e possuem mandato de dois anos, com possibilidade de recondução por mais dois anos.

A instituição responde pela promoção dos seguintes cursos:

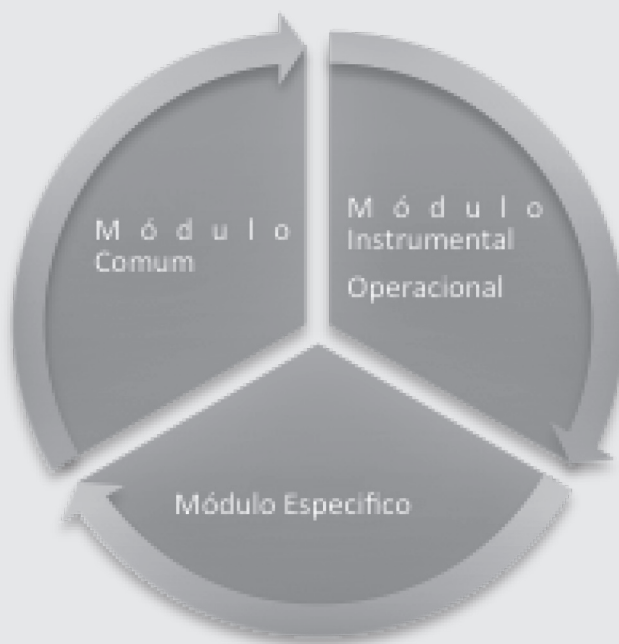
- curso de formação (CF): atividades de educação em conhecimentos técnicos gerais, indispensáveis para o exercício de cargo, destinadas a candidatos a ingresso nas guardas municipais e demais carreiras;
- curso de acesso (CA): voltado aos que ascenderam na carreira, visando habilitá-los ao exercício e desempenho de cargos e funções administrativas e operacionais;
- curso de formação continuada (CFC): destinado à atualização permanente dos guardas municipais e demais servidores em áreas e assuntos específicos, visando suprir de imediato as necessidades das instituições, bem como ampliar o nível de conhecimentos obtidos em outros cursos; e
- curso de aperfeiçoamento (CAper): visa atualizar e ampliar o nível de conhecimentos técnico-profissionais necessários ao exercício e desempenho de funções próprias aos postos superiores e graduações específicas da instituição, objetivando o aprimoramento.

Na organização dos currículos de cada curso são considerados os conhecimentos, as habilidades e os valores básicos para o desenvolvimen-

to das competências exigidas para a função de GCM e demais servidores. Os currículos foram trabalhados de forma modular com vistas a ali-

nhar os conhecimentos em torno da intermunicipalidade e, ao mesmo tempo, manter as peculiaridades de cada município consorciado.

Figura 1 - Organização curricular do CRFSU.



Fonte: Elaboração própria.

**Módulo básico** – Reúne disciplinas presentes em todos os cursos de formação profissional ofertados pelas instituições da região, apresentando fundamentos conceituais para a prática profissional.

**Módulo instrumental e operacional:** contempla disciplinas relacionadas à prática profissional e disciplinas normalmente aplicadas na parte operacional do desempenho da função do profissional de segurança.

**Módulo específico:** contempla disciplinas que caracterizam a identidade das instituições com vistas a promover esclarecimentos sobre as atribuições e os tipos de serviços desenvolvidos por elas.

O centro é custeado com recursos reunidos pelo consórcio, a partir da celebração de convênios com os municípios. A previsão de gastos para os próximos três anos é de R\$ 1,5 milhão por ano.

O currículo para formação inicial foi construído em meados de 2016, a partir da colaboração e da participação dos municípios em distintas reuniões técnicas. Ele responde a questionamentos sobre quais conhecimentos são necessários à

atuação do guarda. Perfaz uma carga horária total de 754 horas-aula e compreende dez módulos trabalhados na modalidade presencial, complementados por uma parte a distância pela Rede de Educação a Distância da Senasp.

**Tabela 1 - Currículo para formação inicial**

<b>Módulo 01- Conhecimentos institucionais</b>	
Administração pública e recursos humanos	04
Regulamento disciplinar e corregedoria geral	18
Comissão interna de prevenção de acidentes	04
Sistema de segurança pública brasileiro	22
Violência e política municipal de segurança urbana	08
<b>Módulo 02 - Papel do guarda civil municipal e atuação profissional</b>	
Ética e o trabalho da guarda municipal	10
Ordem unida	30
Símbolos nacionais e da guarda municipal	04
Lei 13.022/14	08
<b>Módulo 3 - Conhecimento jurídico</b>	
Direito penal	24
Direitos humanos, direitos difusos e coletivos	38
Estrutura normativa brasileira (Constituições Federal e Estadual)	08
Persecução penal (MP, polícia, judiciário e sistema prisional)	10
Mediação de conflitos	12
Segurança pública na preservação ambiental	12
Noções de medicina legal	04
Aspectos jurídicos na atuação policial	120h
Filosofia dos direitos humanos aplicada à atuação policial	EAD/ SENASP
<b>Módulo 4 - Comunicação e gerenciamento de informações</b>	
Rotina administrativa e redação oficial	12
Comunicação operacional	16
Língua brasileira de sinais	10
Atendimento ao público	04
<b>Módulo 5 - Trânsito e condução de veículo oficial</b>	
Código de Trânsito Brasileiro	18

Continua

Noções básicas de direção defensiva	12
Uso e conservação da frota	04
<b>Módulo 6 – Funções técnicas e procedimentos da guarda civil municipal</b>	
Armamento e tiro defensivo: leis, normas e procedimentos; prática de tiro defensivo	100
Procedimentos e técnicas operacionais de policiamento preventivo e comunitário	50
Defesa pessoal e uso de equipamento não letal	40
Uso diferenciado da força	08
<b>Módulo 7 – Atendimentos emergenciais</b>	
Primeiros socorros	12
Prevenção e combate ao incêndio	08
Defesa civil	04
<b>Módulo 8 – Conhecimentos específicos</b>	
Educação e prevenção ao uso indevido de drogas	08
Segurança escolar	08
<b>Módulo 9 – Conhecimentos complementares</b>	
Controle do <i>stress</i> e qualidade de vida	08
Condicionamento físico	40
<b>Módulo 10 – Avaliação geral de curso</b>	
Avaliações	18
Estágio supervisionado	40

Fonte: Elaboração própria.

## DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO INTEGRADA

Como toda experiência inovadora, a construção de uma política integrada de formação suscita inúmeros desafios.

A atuação das GCM não é padronizada na região do Grande ABC e existem diferenças de percepção sobre o que deve ser o trabalho dos guardas municipais. Algumas cidades possuem vocação e ação voltada ao policiamento preventivo e comunitário, enquanto outras atuam de forma mais ostensiva e repressiva. Tais diferenças de concepção geram, natural-

mente, dificuldades para se pensar a formação nessas instituições. O desafio, contudo, reside justamente em viabilizar o diálogo, a possibilidade de rever posturas e discutir criticamente o papel das GCM. O estatuto geral das guardas municipais também visa consolidar a atuação preventiva dessas instituições, mas pode impor uma tarefa quase impossível se gestores utilizarem as GCM, por exemplo, para suprir carências de efetivo da polícia militar. Isso gera uma contradição: em sala de aula o agente é preparado para uma atuação preventiva, aprende que guarda municipais e PM têm atuações distintas, mas, na prática, é enviado



às ruas sob o pretexto de que não há policiais militares suficientes para garantir a segurança na cidade. Em razão disso, não raro, guardas municipais interpretam a lei 13.022/14 como um aval para uma atuação equivocada. Aham que podem fazer perseguições e abordagens a “suspeitos” reproduzindo as práticas mais questionáveis da PM.

Se, por um lado, possuir uma escola única para as guardas municipais é algo inovador no contexto brasileiro, por outro, fugir à lógica da tortura e humilhação como técnicas de aprendizagem em segurança pública ainda é uma tarefa difícil e desafiadora na construção coletiva de políticas de formação. Mas não se pode abrir mão da garantia de direitos, do incentivo ao pensamento crítico (inclusive em relação à naturalização da violência como estratégia de aprendizagem) e do tratamento humano e atento àqueles que queremos que tratem os outros de forma humana e atenta. O aluno vai reproduzir na rua aquilo que aprendeu em sala de aula.

### **REFLEXÕES FINAIS – QUE GUARDAS MUNICIPAIS QUEREMOS?**

No Brasil, de acordo com dados do IBGE (2015) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015), 1.081 municípios têm GCM. Se considerarmos por Estado, São Paulo lidera, com 211 cidades dispondo de guardas municipais, seguido pela Bahia (194), Rio de Janeiro e Maranhão (ambos com 78 municípios). Se considerarmos as regiões, o Nordeste concentra o maior número de municípios com GCM (547), seguido pelo Sudeste (361). Ao levarmos em conta o número total de agentes, chega-se ao expressivo contingente de quase 100

mil pessoas atuando como guardas municipais por todo o Brasil. Contingente, cabe ressaltar, bem próximo ao da polícia civil, que é de aproximadamente 120 mil agentes. Esses números também dão a dimensão da urgência de se discutir formação de GCM e divulgar suas experiências exitosas, apoiando as reflexões neste campo: quem são esses profissionais? O que essas guardas municipais, distribuídas pelo país todo, estão fazendo? Como é a sua atuação? Quem as fiscaliza? Como são formadas? E que guardas queremos em nossas cidades?

As ideias apresentadas neste artigo buscaram refletir acerca de questões relevantes para o debate sobre o complexo tema da formação das GCM, assim como apresentar a estrutura de uma experiência única e promissora à luz do Estatuto Geral das Guardas Civis Municipais. Uma experiência de transformação de médio e longo prazo, que, como qualquer processo, demanda análise e avaliação a cada passo. De qualquer forma, é importante saber onde se quer chegar, que guarda municipal queremos construir, qual identidade queremos consolidar. É fundamental que as escolas de formação de GCM discutam cotidianamente temas-chave como o papel das guardas e suas atribuições.

É necessário ainda que seus gestores (comandantes, secretários e prefeitos) tenham clareza e apoiem essas demandas. A lei 13.022/14 regulamenta as ações preventivas das guardas municipais, menciona a integração com outros setores da prefeitura e com políticas sociais. Mas o que o próprio guarda entende por prevenção? E por integração? E seus dirigentes? É preciso sair do discurso político que ganha votos e tratar da realidade

como ela é: considerar a perspectiva do agente e a do cidadão. Não pode haver margem para inúmeras interpretações e compreensões. E a fiscalização do trabalho é fundamental, no sentido de orientar novos agentes, cobrar os mais antigos e refletir acerca de problemas que possam surgir na execução do trabalho.

Ao pensar onde queremos chegar, temos em mente que, mesmo com todos os desafios que surgiram e que certamente surgirão, acreditamos no potencial transformador da construção dessa política integrada de formação. Que guardas municipais queremos? Profissionais que tenham clareza sobre seu papel preventivo, que conheçam o município onde

atuam em seus detalhes: as ruas, os bairros, os serviços oferecidos aos cidadãos; a forma de atuar conjuntamente com outras secretarias ou outros setores da prefeitura; que sejam promotores e defensores de direitos. Que a presença da GCM traga segurança ao cidadão e que o/a guarda municipal sinta-se seguro/a e respeitado/a em sua profissão.

A experiência de construção do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC mostra que as possibilidades são muito maiores do que os desafios e que uma política de formação integrada para guardas municipais só se faz de forma compartilhada.

---

1. *Agradecimentos: Benedito Domingos Mariano e Everton Marcello Campos de Vasconcellos.*

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO E SOUZA, Valdemarina Bidone de. **Tornar-se autor do próprio projeto**. In: GRILLO, Marlene; MEDEIROS, Marilú. **A construção do conhecimento e sua mediação metodológica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos, segurança pública e promoção da justiça**. Porto Alegre: Ed. Bethier, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Edição Extra.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional Segurança Pública para o Brasil**. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. **Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo: FBSP, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

# A formação das guardas civis municipais do Grande ABC

Juliana Barroso e Juliana T.eixeira de Souza Martins

## Resumen

**La formación de las guardias civiles municipales en la región del Grande ABC**

*Este artículo es el resultado del diálogo sobre las reflexiones realizadas durante el aniversario de la implementación del Estatuto General de las Guardias Municipales, Ley Federal 13.022/2014, y las observaciones realizadas en los últimos años como gestoras públicas en seguridad pública. Se intenta contextualizar los cambios realizados por el Grupo de Trabajo de Seguridad Urbana del Consorcio Intermunicipal de la Región del Grande ABC en el tema de la formación de las guardias civiles municipales de la región a partir de la implementación del Centro Regional de Formación en Seguridad Urbana. La intención es discurrir sobre el diseño y la implementación de ese proceso. Se espera que este artículo pueda contribuir a la reflexión sobre políticas públicas para la formación de las guardias municipales en el país.*

**Palabras clave:** Guardia municipal. Formación de guardia municipal. Seguridad urbana. Ley nº 13.022/2014.

## Abstract

**Training of municipal civil guards of Greater ABC**

*This article is the result of a dialogue concerning the reflections made on the anniversary marking the implementation of the General Municipal Guards Statute under Federal Law no. 13.022/2014, and observations made in recent years as public managers in public safety. The aim was to contextualize the changes promoted by the Urban Safety Working Group of the Inter-municipal Consortium of Greater ABC in the ambit of training of municipal civil guards from the region based on the implementation of the Regional Center for Training on Urban Safety. The aim was to elaborate on the design and implementation of this process. It is hoped this article can promote reflection on public policies for training municipal guards in the country.*

**Keywords:** Municipal guard. Training of municipal guards. Urban safety. Law nº 13.022/2014.

**Data de recebimento:** 01/08/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016

# Cronologia dos “Ataques de 2006” e a nova configuração de poder nas prisões na última década

## Sérgio Adorno

Professor titular do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo - USP e Coordenador Científico do Núcleo de Estudos da Violência - NEV-USP. Doutor em Sociologia pela USP, com pós-doutorado pelo Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales. Diretor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (USP). Coordenador da Cátedra UNESCO de Direitos Humanos, do NEV/CEPID/FAPESP.

[sadorno@usp.br](mailto:sadorno@usp.br)

## Camila Nunes Dias

Professora adjunta e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC - UFABC. Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo - USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência da USP - NEV/USP.

[camila.dias00@gmail.com](mailto:camila.dias00@gmail.com)

### Resumo

O presente texto tem como objetivo reconstituir a cronologia dos “Ataques de 2006” a partir da sua divisão em quatro partes, correspondentes aos momentos em que eles ocorrem, e, em seguida, propor algumas reflexões sobre as mudanças sociais e políticas registradas nas prisões paulistas ao final deste período. O argumento central é que o evento que ficou nacionalmente conhecido como “Ataques do Primeiro Comando da Capital – PCC” não implicou ganhos para a organização e trouxe importantes prejuízos políticos para o governo estadual. Dessa forma, apontamos estratégias complexas através das quais as relações de poder nas prisões paulistas foram reconfiguradas de forma a possibilitar a construção de acomodações envolvendo o PCC e a administração prisional. Tais acomodações, por sua vez, produziram um equilíbrio que, embora precário e instável, tem até aqui sido eficiente para manter a “ordem nas prisões”. A forma como se estabeleceram as relações entre o PCC e a administração prisional adquiriram um caráter simbiótico por meio do qual ocorre o fortalecimento mútuo do PCC e da política de encarceramento em massa adotada pelo governo do Estado, gerando um círculo vicioso de mútua dependência.

### Palavras-Chave

Ataques de 2006. PCC. Administração prisional. Prisão. Poder.



## INTRODUÇÃO

Entre 12 e 20 de maio de 2006, 439 pessoas foram mortas por armas de fogo no estado de São Paulo<sup>1</sup>. Essas mortes foram seguidas de ondas de violência, como motins nas prisões, ataques contra policiais (civis e militares) e contra postos e delegacias de polícia. Edifícios públicos e privados foram depredados e destruídos, assim como veículos de transporte coletivo foram incendiados. O mais surpreendente foi a paralisação temporária de todas as atividades da capital ao cair da tarde, o que contribuiu para intensificar muito rapidamente os sentimentos de medo e insegurança disseminados entre os seus habitantes. Desde logo, as ondas de violência foram atribuídas à ação do “crime organizado”, mais precisamente o Primeiro Comando da Capital (PCC), cujos centros de decisão estão sediados nas prisões do sistema penitenciário paulista.

A despeito da trégua dos dias que se seguiram ao 20 de maio (o último dia dos primeiros ataques), as ações persistiram até a metade do

mês de agosto. Elas terminaram quando um jornalista da mais importante cadeia de rádio e televisão brasileira – Rede Globo – foi sequestrado e sua libertação conquistada após a emissão de um comunicado, em torno de três minutos, por meio do qual o PCC falava da opressão nas prisões.

Durante os ataques, a matéria compareceu diariamente aos jornais impressos e eletrônicos, às intervenções das autoridades, às falas dos especialistas e mesmo dos cidadãos comuns. As redes de comunicação e a grande imprensa dedicaram extensos artigos sobre esses acontecimentos e abriam espaço para o seu debate público, tendo como foco a crise da segurança pública.

Todos as ordens para os ataques tinham como território as prisões, sobretudo aquelas de segurança máxima onde os chefes principais se encontravam detidos, no contexto do enclausuramento massivo colocado em prática pelo governo do Estado. Certamente, esse fato

não era novidade. Nunca é demais lembrar o caso dos levantes e rebeliões nas prisões norte-americanas nos anos 60 do século passado. Havia também antecedentes nas prisões de São Paulo e Rio de Janeiro, em períodos anteriores.

Porém, pôde ser notada uma novidade: o PCC tinha constituído uma rede de apoio a partir do exterior dos muros das prisões. Tratava-se de uma rede baseada em muitas pessoas anônimas. É justamente a presença desse gênero de pessoas e de suas ligações com ilegalismos de várias espécies que faz esta investigação retornar a clássicas questões da sociologia: de qual sociedade estamos falando? A despeito do progresso da democracia no Brasil (ao menos no que concerne às liberdades civis e públicas, à ampliação do espaço de participação social e de representação política e, mais recentemente, à pequena redução das desigualdades sociais), a sociedade brasileira permanece, no campo da segurança pública, presa a orientações e diretrizes tradicionais e ultrapassadas face à evolução dos acontecimentos que constituem a criminalidade e violência urbanas.

Por causa disso, não é estranho que a sociedade brasileira venha testemunhando: a) o enraizamento do crime organizado no interior do tecido social em torno de importantes grupos da população urbana; b) a produção de novas formas de solidariedade social para além do mundo das leis e das instituições oficiais; c) a organização de setores populares não com o propósito de reivindicação de uma nova ordem moral baseada na justiça social (MOORE JR., 1987), todavia com o objetivo de desfrutar da participação de certos

circuitos de circulação monetária, associados ao mercado informal e não regulamentado da troca de mercadorias, inclusive o tráfico de drogas; d) a guerra permanente entre delinquentes e policiais que enfraquece a capacidade do poder público de reprimir o crime e a violência no contexto do Estado de direito; e) a persistência de reações conservadoras contra a modernização das leis penais e contra a política de defesa dos direitos humanos<sup>2</sup>.

Para compreender o significado dos eventos de 2006, propõe-se, em primeiro lugar, a construção da cronologia dos acontecimentos desde o início das primeiras ações até o fim do ciclo de ataques, que ocorre apenas no mês de agosto. Nesse sentido, propomos o desdobramento dessa cronologia em quatro momentos, cada um dos quais apresentando algumas peculiaridades, a despeito das características comuns que os situam como continuidades do evento de maio. Em seguida, propõe-se a discussão a respeito das eventuais mudanças ocorridas no sistema prisional paulista nestes últimos 10 anos, ou seja, no período posterior ao da cronologia que será aqui apresentada.

## OS ACONTECIMENTOS DE 2006 EM SÃO PAULO: UMA CRONOLOGIA

Os acontecimentos que integraram os "Ataques de maio de 2006" provocaram várias análises com o objetivo de compreender este período específico da história da segurança pública paulista. Dentre eles, destacamos a contabilização diária de vítimas, segundo seu enquadramento como agente público ou civil, feita em Cano e Alvadía (2008), tendo como fonte boletins de ocorrência e laudos divulgados pela Secretaria Segurança Pública.:

Tabela 1 – Número de vítimas por dia e tipo de vítima

Número de vítimas por dia e tipo de vítima				
Dias	Agentes públicos mortos	Agentes públicos feridos	Civis mortos	Civis feridos
12/05/2006	10	3	12	3
13/05/2006	23	8	39	18
14/05/2006	8	1	107	28
15/05/2006	5	0	84	21
16/05/2006	6	1	75	4
17/05/2006	3	0	65	6
18/05/2006	0	0	22	7
19/05/2006	0	0	13	0
20/05/2006	0	0	6	7
21/05/2006	0	0	2	0
Sem data	4	0	80	3
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>13</b>	<b>505</b>	<b>97</b>

Fonte: Adaptado de Cano e Alvardia (2008).

A percepção social da excepcionalidade do referido período que, como tal, demanda uma análise específica, pode ser também percebida na abordagem da imprensa. Durante vários dias as notícias relativas aos “ataques” tomaram as primeiras páginas dos principais jornais. Foram ouvidos especialistas, agentes públicos, autoridades, moradores, familiares de vítimas.

A cronologia que se segue foi construída com base num banco de dados elaborado a partir de material da imprensa, não apenas, mas, sobretudo dos jornais de maior circulação no estado de São Paulo<sup>3</sup>. Na descrição, optou-se por utilizar tempos verbais no passado para se

referir a acontecimentos já finalizados. O tempo verbal no presente foi mantido tão somente quando se pretendeu sublinhar a atualidade do fato ou acontecimento relevante.

### ***Momento 1, maio : a explosão da crise***

**10 de maio de 2006.** Dois policiais civis paulistas, entre os quais o diretor do Departamento Estadual de Investigações Criminais (Deic), prestaram depoimento em sessão reservada da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara dos Deputados para apurar o tráfico de armas. No depoimento, ambos informaram aos parlamentares que o governo do Estado tinha ciência de que o PCC estava organizando nova

megarrebelião no sistema prisional, para o dia 14 de maio. Como ação preventiva, foi providenciada a transferência de 765 presos ligados ao PCC para a penitenciária de Presidente Wenceslau, um presídio de segurança máxima, na região Noroeste de São Paulo. Uma cópia desses depoimentos foi vendida, a 200 reais, por um funcionário de uma empresa terceirizada que realiza os serviços de gravação para a Câmara, a dois advogados que justamente representam presos pertencentes à organização criminosa. Tão logo obtida, a gravação foi transmitida por intermédio de aparelhos celulares às lideranças do PCC, de forma que em curto espaço de tempo todas as penitenciárias estavam informadas do planejamento da ação governamental.

**11-12 de maio.** A cúpula do PCC<sup>4</sup> é transferida para o prédio do Deic, na capital. Na madrugada do dia 11 para o dia 12, começam os primeiros ataques, que atingiram tanto policiais civis, militares e agentes penitenciários quanto civis (inclusive agressores), totalizando 10 mortes. Onze distritos policiais do município de São Paulo, da Região Metropolitana e do interior foram alvejados. Duas rebeliões com reféns em penitenciárias e cadeias públicas em todo o Estado ocorreram.

**13 de maio.** Prosseguem os ataques à polícia, que se estendem a outros municípios do interior. São 52 ataques, 54 mortos e 27 rebeliões. O governo estadual afirma que as polícias foram advertidas acerca de possíveis represálias do crime organizado, afirmação negada por alguns policiais.

**14 de maio** (domingo). Cresce o número de mortos para 82, os ataques para 93 e as re-

beliões para 53, com 383 reféns e 30 mortos (11 agentes de segurança e 19 presos)<sup>5</sup>. A essa altura, já estavam amotinados cerca de 77.000 presos, o que representava 62% da população encarcerada do Estado. Os ataques alcançam prédios onde se encontram instaladas agências bancárias. Cerca de 30 ônibus são incendiados. Nesse dia, comitiva do governo se dirige à penitenciária de Presidente Bernardes. O comandante da Polícia Militar convida uma advogada para, juntos, se deslocarem, por via aérea, para a penitenciária, objetivando início de acordo com vistas à interrupção imediata dos ataques e das rebeliões<sup>6</sup>.

**15 de maio.** O dia de maior intensidade de violência. Foram 116 ataques, 117 mortos em circunstâncias muito variadas e 91 suspeitos presos. As rebeliões estenderam-se para 82 unidades do sistema penitenciário, com 81 reféns e 17 mortos. Continuaram as reações policiais. Entre 18 horas de domingo e 6 horas da manhã de segunda-feira foram mortos pela polícia 13 suspeitos. Todavia, o mais surpreendente foi a paralisação da cidade de São Paulo. No final da manhã, começaram a circular, nos mais distintos bairros, rumores de que os ataques estavam alcançando alvos indiscriminadamente, em especial em áreas de elevada concentração de pessoas, como terminais de trens, metrô e ônibus, estabelecimentos bancários e universidades. Logo no início da tarde o comércio fechou suas portas; os transportes públicos suspenderam operações e os terminais ficam vazios, tendo 1/3 da frota de ônibus da cidade parado de rodar após 95 veículos serem incendiados em todo o Estado; uma ameaça de bomba fechou o saguão do aeroporto de Congonhas; as escolas dispensaram alunos; fóruns encerraram

mais cedo o expediente, assim como outras repartições públicas; o congestionamento em redes de telefonia móvel fez com que os celulares entrassem em pane. O tráfego da cidade de São Paulo, normalmente moroso, experimentou congestionamento recorde. Mais de 5 milhões de passageiros ficaram sem transporte. 56 ônibus foram incendiados. Às 19 horas, as redes de TV exibiam imagens da capital: ninguém havia permanecido nas ruas ou nos passeios públicos; nenhum veículo de transporte privado ou público circulava. Era como se todos tivessem cumprido, sem resistência, um toque de recolher vindo não se sabia de onde.

**16 de maio.** O acordo entre o PCC e o governo paulista começa a surtir efeitos. Encerram-se as rebeliões no Estado; os ataques começam a diminuir. Neste dia, foram 26 ataques, 89 mortos e 18 ônibus incendiados. Tem-se o fim dos ataques na capital. No interior os ataques continuaram com baixa intensidade. Foram atacadas as cidades de Botucatu, Campinas, Piracicaba, Mogi Mirim, São José do Rio Preto, Tremembé; no litoral, Praia Grande e Peruíbe, São Sebastião. Continuam as rebeliões em Mato Grosso e Paraná. Entre a madrugada de segunda-feira e a manhã de terça, a polícia matou 33 suspeitos e prendeu 24. A letalidade das ações policiais começa a ser questionada. A polícia começa a acreditar que os novos ataques foram realizados por oportunistas.

**17 de maio.** Os ataques ainda persistiram. Bombas e disparos alcançam cinco escolas públicas no Estado. Nova onda de boatos sobre ameaças provocou a dispensa de alunos nas escolas. A justiça autorizou o isolamento de

Marcola no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), o mais rigoroso, pelo prazo de 90 dias. Em unidades penitenciárias de seis municípios paulistas, a justiça determinou o bloqueio do sinal de celular. Cinco ônibus foram incendiados. Um batalhão da PM sofre tentativa de invasão; guardas-civis são alvejados em frente à prefeitura de Osasco. A polícia mata 22 suspeitos, de um total de 62 mortos. Em seis dias de crise, já haviam sido mortos em confronto 93 suspeitos. Testemunhas acusam policiais. É praticamente o triplo da média mensal de mortos pela polícia no primeiro trimestre de 2006.

**18 de maio.** Foram 14 ataques com 51 mortos e quatro ônibus incendiados. O número de ataques diminui em todo o Estado. Na capital registra-se um único incêndio: uma lotação no bairro de Heliópolis. No interior, é alvejado o Fórum de Mogi Mirim. O governo estadual declara a situação sob controle e que não haverá mais ataques no final de semana seguinte.

**19 de maio.** No último dia dos ataques os números permaneceram praticamente no mesmo patamar, com 13 mortos<sup>7</sup>.

\*\*\*

Pode-se afirmar que esse primeiro momento – o mais agudo da crise de 2006 – acaba cerca de nove dias após o seu início e depois de uma série de acontecimentos, até hoje ainda não completamente compreendidos, que envolvem a participação e interação entre autoridades, agentes públicos, civis e presos. Contudo, em meados de junho novos tensionamentos e ataques voltam a ocorrer.



### *Momento 2, junho: Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), caos em Araraquara*

**Meados do mês de junho.** A despeito da trégua, novas ondas ocorreram. Em meados do mês foram registradas rebeliões em Itirapina, Mirandópolis e Araraquara, em protesto contra a transferência de Marcola para o RDD – um regime de cumprimento da pena de prisão muito mais rigoroso do que o comum<sup>8</sup> – e em virtude da transferência de 765 detentos para a penitenciária de Presidente Wenceslau. É nesse período que um fato inusitado vem à baila. A penitenciária de Araraquara, com capacidade para abrigar 750 presos, encontrava-se com lotação de 1.543. Em virtude do protesto e da rebelião, os presos destruíram as instalações, acabando por serem transferidos para um anexo com capacidade para 160 pessoas. Os presos foram confinados e as portas soldadas. A comunicação entre funcionários e detentos era feita por intermédio das torres e através de cordas que “puxavam os presos”. Os alimentos eram jogados de cima para baixo. O corregedor geral do Tribunal de Justiça determinou a transferência dos presos para outras penitenciárias. Em fins de julho, a Corte Interamericana de Direitos Humanos requereu que o Estado brasileiro adotasse medidas para proteger a vida e a integridade dos presos de Araraquara<sup>9</sup>.

O segundo momento apresenta-se como rescaldo da crise do mês anterior, com desdobramentos bem pontuais – rebeliões em poucas unidades prisionais, com o destaque para a penitenciária de Araraquara – e forte correlação com a transferência do preso de Marcola para o RDD.

### *Momento 3, julho: ampliação dos alvos, diversificação dos ataques*

Neste momento observa-se aumento da intensidade dos ataques em relação àqueles ocorridos no mês maio, sem alcançar, contudo, a mesma dimensão destes. Nessa terceira onda, os alvos foram ampliados e as modalidades de ataques foram diversificadas. Importante registrar o número significativo de agentes penitenciários atingidos e o incêndio de ônibus – que se tornará também prática comum em protestos que envolvem ou não o PCC. No que concerne aos alvos preferenciais nesse momento, podemos observar que grande parte deles está ligada direta ou indiretamente ao sistema penitenciário, sinalizando que o fato detonador da crise, em maio, ainda permanecia não totalmente resolvido. Voltaremos a este ponto.

**Julho.** No início do mês, foram assassinados seis agentes penitenciários.

**12-17 de julho.** Nova onda de 449 ataques com 49 mortes, compreendendo dois policiais militares, um agente penitenciário, um guarda municipal, três vigilantes privados e duas pessoas civis, embora aparentadas como agentes policiais.

**12/07/2006 – quarta-feira.** Após exatos dois meses da primeira onda de ataques, o PCC iniciou, no dia 12 de julho, em todo o Estado uma nova onda, desta vez com alvos diversificados: prédios do judiciário, legislativo, bancos, ônibus e até supermercados. Até as 19 horas foram contabilizadas 71 ações e 7 mortes, sendo 2 civis. Em alguns dos locais foram encontrados cartazes protestando contra a opressão carcerária, uma forma de justificar

os ataques. A polícia foi informada, na noite anterior, terça-feira, sobre os novos ataques, mas não conseguiu impedi-los. Na Grande São Paulo foram realizadas 63 ações. Os ataques abrangeram 30 cidades em todo o Estado; 10 municípios da Grande São Paulo, incluindo a capital, foram atacados. Segundo o secretário de Segurança Pública, Saulo de Castro Abreu Filho, o PCC mudou sua tática, atacando, então, mais alvos civis, para assim aumentar a sensação de insegurança. Foram incendiados mais de 30 ônibus.

**13/07/2006 – quinta-feira.** Com 46 ônibus incendiados, sendo estes os alvos preferidos do PCC, somente 4 das 16 empresas que operavam o serviço em São Paulo colocaram parte de sua frota em circulação. O medo de novos ataques deixou mais de 2 milhões de pessoas a pé, causando um enorme congestionamento na cidade e superlotando trens e metrô. Dessa vez os ataques foram mais intensos no interior do Estado. Na capital eles foram menos intensos. No interior os ataques se concentraram nas regiões de Campinas, Vale do Paraíba e Ribeirão Preto. Ao todo, 9 fóruns trabalhistas no interior foram atacados. Os alvos se repetiram: ônibus, fóruns, supermercados, bancos, unidades policiais e até uma estação de tratamento de água.

**14/07/06 – sexta-feira.** A polícia encontrou em Ribeirão Preto uma carta com regras para os ataques. Uma das ideias dos criminosos era atear fogo em pneus próximos a postes de eletricidade, fios e transformadores de energia, o que colocou a AES Eletropaulo, distribuidoras de energia, em estado de alerta. Os transportes coletivos voltaram a circular normalmente. O novo advogado de Marcola, do

PCC, afirmou que seu cliente não era mais o líder da facção criminosa, não tinha nenhuma relação com os ataques e lamentou o que estava acontecendo em São Paulo.

#### ***Momento 4, agosto: os últimos atos, fechando com o sequestro do repórter***

Nova onda de ataques teve por alvo os prédios do Ministério Público, da Secretaria de Estado da Fazenda e a seção de Transporte da Secretaria de Justiça e Cidadania. No total, foram 167 ataques no Estado, incluindo ônibus, bancos e postos de gasolina, resultando em 33 suspeitos presos e seis mortos pela polícia<sup>10</sup>.

**07/08/06 – segunda-feira.** O ataque com maior destaque da nova onda de atentados foi realizado contra o Ministério Público Estadual, no centro histórico da cidade de São Paulo. Foram 96 ataques em 17 cidades. Alvos: ônibus, bancos, postos de gasolina, supermercados e um estacionamento próximo ao Deic. Armas, coquetéis molotov e artefatos explosivos foram utilizados nos ataques. A possível suspensão do indulto (saída provisória dos presídios) de Dia dos Pais pode ter sido a causa da nova onda de ataques do PCC – cerca de 10 mil homens seriam beneficiados. Ainda, uma possível transferência de homens do segundo escalão do PCC para o presídio federal de Catanduvas (PR) pode ter sido um dos motivos. Além da situação dos presídios e dos presos de Araraquara, Itirapina e Mirandópolis também pode ter motivado os ataques.

**08/08/06 – terça-feira.** Novamente o interior do Estado foi alvo preferencial dos ataques do PCC. Foram registrados 54 casos no interior e 8 na capital, onde a polícia encontrou

uma granada que não explodiu, na Avenida 9 de julho. Prédios públicos, casas de policiais e guardas municipais, ônibus e bancos foram alvos no interior. O número de suspeitos mortos subiu de 2 para 7. O Ministério Público queria evitar que 113 detentos fossem beneficiados com a saída de Dia dos Pais.

**09/08/06 – quarta-feira.** O terceiro dia da terceira onda de ataques do PCC registrou o menor número de atentados e manteve maior intensidade no interior. Prédios e funcionários públicos foram alvos na maioria das ações. Na capital, a garagem da Secretária de Estado da Justiça foi incendiada e um carro ficou parcialmente destruído.

**11/08/06 – sexta-feira.** O jornalista da TV Globo Guilherme Portanova e o assistente técnico Alexandre Coelho Calado foram sequestrados por membro do PCC, numa padaria próxima à emissora, na capital. Alexandre Coelho foi liberado logo em seguida. Os sequestradores exigiram que a emissora exibisse um vídeo contendo as reivindicações do PCC. O jornalista foi liberado horas após a exibição do vídeo. Tal vídeo deveria ser exibido próximo das eleições. Mas uma precipitação acelerou a ação do grupo. Portanova não sofreu agressões.

\*\*\*

É possível afirmar que esse evento se distingue de eventos anteriores atribuídos às facções criminosas, especialmente o PCC. Em 2001, por exemplo, 29 unidades prisionais se rebelaram simultaneamente, entretanto, a crise não estrapolou os muros das prisões. A gravidade dos acontecimentos de 2006 e a sensação geral

de insegurança e de medo socialmente disseminada fizeram com que as autoridades estaduais buscassem interromper os ataques. Para tanto, pelo que foi possível depreender dos fragmentos das narrativas e da descrição dos fatos a partir do material coletado, foi necessário estabelecer diálogo, negociação, acordo.

Qualquer que seja o nome dado às tratativas envolvendo autoridades e presos com o objetivo de colocar fim aos ataques, o fato é que percebemos que elas foram essenciais não apenas para fazer arrefecer cada um desses 4 momentos da crise – essencialmente, o evento de maio –, mas, principalmente, para estabelecer novos contornos às relações entre presos e administração prisional (DIAS, 2013). Nesse sentido, tem-se a conformação de uma situação de estabilidade sem precedentes na história das prisões paulistas, e que perdura até os dias atuais. Se é possível falar em algum aprendizado como legado daquela crise, a resposta reside na compreensão de um novo equilíbrio de poder conformado nas prisões de São Paulo.

## **A HEGEMONIA DO PCC E O NOVO EQUILÍBRIO DE PODER NAS PRISÕES DE SÃO**

### **PAULO**

Neste texto, não vamos nos deter sobre o processo através do qual se construiu a estabilidade que caracteriza o sistema prisional paulista<sup>11</sup>. O objetivo é pontuar algumas questões que são fundamentais para compreender essa configuração de forças que permite a manutenção de equilíbrio – frágil, sempre sujeito à rupturas – e da estabilidade das prisões – cujo efeito mais visível é a drástica redução de rebeliões e motins após o ano de 2006.

Primeiramente, importante destacar a importância do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) como elemento essencial para a manutenção ou ruptura das relações de poder que estruturam o sistema prisional (DIAS, 2009). O rigor disciplinar desse regime de cumprimento da pena e a maior dificuldade de comunicação que ele impõe aos presos fizeram com que o RDD se tornasse não um instrumento para desarticular organizações criminosas – como prevê a Lei que o institui – mas, sim, uma “carta na manga” que permite produzir acomodações envolvendo os presos e as autoridades públicas, especialmente da administração prisional paulista.

Podemos destacar duas evidências que, consideradas de forma conjunta, permitem situar essa questão. Em primeiro lugar, convém destacar o reduzido número de presos internados no RDD<sup>12</sup>. Inclusive os presos apontados pelas autoridades como sendo “lideranças” do PCC<sup>13</sup> estão encarcerados em outra unidade prisional que, segundo as informações oficiais, é uma unidade prisional de regime disciplinar comum<sup>14</sup>. Em segundo lugar, a já mencionada estabilidade no sistema prisional de São Paulo, cuja expressão é a ausência de rebeliões na última década<sup>15</sup>.

É ainda importante considerar a significativa mudança ocorrida na administração prisional após os ataques de maio de 2006. Ainda no final daquele mês, o então titular da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), Nagashi Furukawa, no cargo desde 1999, deixa o cargo. Assume o ex-promotor de justiça e oficial da Polícia Militar de São Paulo Antonio Ferreira Pinto, cujo secretário adjunto,

Lourival Gomes, antigo coordenador da Coespe, havia sido afastado no início da gestão de Nagashi. Ou seja, ainda que o governador permanecesse o mesmo, a administração prisional mudou completamente a direção de sua gestão, inclusive sendo assumida por pessoas afastadas na gestão anterior (TEIXEIRA, 2009; DIAS, 2013).

A mudança ocorrida na gestão da SAP é essencial para compreender a nova conformação de poder que se desenha em São Paulo, ainda em 2006. O que se quer sugerir é que um eventual “acordo”, tal como comumente se aponta, talvez não possa ser explicado pelo episódio emblemático ocorrido ainda no momento 1 da crise de 2006. Trata-se do episódio, mencionado antes, do avião que se desloca até o interior paulista, com a cúpula do governo estadual na área de segurança pública, que teria como objetivo conversar com o preso de vulgo Marcola. Esse episódio talvez seja muito mais simbólico do que indicativo de que um encontro foi capaz de colocar um fim à sequência de eventos e, também, costurar uma estabilidade que já dura dez anos.

Duas razões para colocar em dúvida essa interpretação: em primeiro lugar, aquela administração prisional foi substituída por outra, ainda naquele mês; em segundo, os ataques tiveram ainda três momentos após esse episódio. Com isso, argumentamos que tais acomodações, sejam elas quais forem, ocorreram a partir da nova gestão da administração prisional e por múltiplos e complexos processos envolvendo o governo, as autoridades da administração prisional e os presos, notadamente alguns indivíduos apontados como “lideranças” do PCC (DIAS, 2013).

Esse cenário sugere que tanto o PCC quanto o governo tiveram lições em 2006. Por um lado, documentos sugerem que, após avaliação interna, a facção considerou de maneira geral os poucos ganhos e os muitos prejuízos – financeiros e, essencialmente, pessoais (no número elevadíssimo de mortos por policiais militares, como mostram os dados apresentados neste texto) – decorrentes dos ataques e a necessidade de se adotar novas estratégias de ação. Por outro, o governo paulista, em especial a nova administração prisional, parece ter privilegiado formas de acomodações que vêm garantindo a estabilidade e a “paz” no sistema prisional. Como já sugerido anteriormente, tais acomodações passam muito fortemente pelo regime de cumprimento de pena de alguns presos (DIAS, 2009; 2013).

Simbiose (SHIMIZU, 2011) é o termo mais adequado para caracterizar a nova conformação do poder que emerge em meados de 2006 e que se consolida ao final deste mesmo ano. A simbiose que se estabelece entre a administração prisional paulista e o PCC permite compreender e articular os seguintes fenômenos ocorridos após os ataques de 2006: a manutenção do ritmo de encarceramento, com o aumento da superlotação nas prisões e o aprofundamento das condições historicamente degradantes destes estabelecimentos; e, a despeito das cada vez mais aviltantes condições dos cárceres, paradoxalmente não se assistiu mais a episódios de sublevação, rebeliões ou motins nas prisões de São Paulo<sup>1</sup>.

Num cenário em que a administração prisional não é capaz de oferecer o básico para a

manutenção dos indivíduos sob sua custódia e de aumento constante das pressões sobre o sistema prisional – superlotação, precariedade das condições, redução da proporção preso/agente penitenciário, aumento de custos, demanda por mais vagas – a possibilidade de continuidade do processo de encarceramento massivo é diretamente dependente da capacidade de gestão e de controle sobre a população carcerária (DIAS et al., 2015a). Pelas próprias condições descritas, o Estado não tem essa capacidade. O PCC, cuja hegemonia já havia sido demonstrada na crise de 2006, seria o único ator no sistema prisional paulista a apresentar condições de exercer controle sobre os presos e, desta forma, impor e garantir a ordem num cenário de caos. Assim, a hegemonia do PCC é a condição necessária para que o processo de encarceramento massivo tenha continuidade e, do mesmo modo, o encarceramento massivo é um elemento essencial no fortalecimento do PCC, uma vez que mantém uma “clientela” cativa que, pelas condições descritas antes, será submetida, inexoravelmente, ao controle do PCC: através do suprimento de materiais necessários para o cumprimento da pena (higiene, alimentação, vestuário etc.), de drogas lícitas e ilícitas (maconha, cocaína, cigarro, bebida alcoólica), garantia da segurança e proteção e, na condição de instância de mediação, de regulação e de arbitragem de todos os tipos de conflitos existentes dentro das prisões envolvendo os presos entre si e estes e a administração prisional local<sup>2</sup> (DIAS et al., 2015a; DIAS, 2013).

Em suma, após os eventos de 2006 aqui descritos, ocorreu uma conformação das relações de poder no sistema prisional de São



Paulo que tem como uma de suas bases a acomodação entre a massa carcerária – supostamente “representada” na figura do PCC – e a administração prisional. Essa acomodação é profundamente dependente da manutenção da hegemonia do PCC nas prisões estaduais e produz uma simbiose entre a facção criminosa e a administração prisional, de forma que cada um destes atores reforça diretamente o poder do outro e ambos concorrem para a continuidade do processo de encarceramento massivo em condições de dificuldades econômicas do Estado e de precarização das condições prisionais (DIAS, et al., 2015a; DIAS, et al., 2015b).

O principal efeito dessa simbiose é a estabilidade. Estabilidade do sistema prisional paulista, que nesta última década apresentou somente pouquíssimos e pontuais casos de ruptura da ordem. Estabilidade do PCC na condição de ator hegemônico no “mundo do crime” (FELTRAN, 2008) e, essencialmente, nas prisões paulistas. Essa estabilidade é notadamente frágil, haja vista que regularmente são percebidos sinais ou indícios de uma possível ruptura ou de uma ruptura iminente. Contudo, a conformação desta parece apresentar condições de se recompor e, assim, garantir a

continuidade do ciclo: encarceramento massivo, superlotação, condições degradantes nas prisões, fortalecimento do PCC, ausência de rupturas da ordem nas prisões, encarceramento massivo.

Por fim, quando se coloca a questão de um eventual aprendizado a partir da crise de 2006, é necessário ter em conta toda essa reconfiguração das relações de poder no sistema prisional paulista e os processos que indicam a acomodação entre o PCC e a administração prisional na sequência dos ataques. É possível afirmar que tanto do ponto de vista do PCC quanto do ponto de vista do governo do Estado houve um reconhecimento do extremo daquele momento e da indesejabilidade de uma eventual repetição, por ambos os lados. Nesse sentido, as relações de poder foram construídas em termos diferentes daqueles presentes até então e envolveram complexas e múltiplas estratégias (DIAS, 2009) que produziram um equilíbrio – frágil, precário – que está assentado num tripé: a continuidade do encarceramento em massa, a manutenção da hegemonia do PCC e a garantia da ordem prisional, isto é, a impossibilidade ou a improbabilidade da repetição de 2006.

1. Utilizaremos aqui o termo "Ataques de 2006" de forma genérica para designar o evento de maio e os três momentos posteriores. Vários estudos já apontaram o papel das forças policiais na "resposta" aos crimes atribuídos ao PCC – assassinatos de policiais e bombas em estabelecimentos públicos –, que se caracterizou por evidentes abusos e violação dos padrões de uso da força, execução sumária (ver alguns relatórios produzidos por diversas entidades (CONDEPE, 2007; CANO, ALVADIA, 2008; JUSTIÇA GLOBAL, 2011). Neste texto, o objetivo é analisar os impactos dessa crise no sistema prisional e, por isso, não especificaremos o evento em termos dos autores dos crimes, policiais ou membros do PCC. Isso quer dizer que, aqui, importa configurar esse evento como uma "crise" sem precedentes na segurança pública de São Paulo e, a partir daí, avaliar seus efeitos nas prisões do Estado.
2. Esses parágrafos iniciais resumem descrição contida originalmente em Adorno e Salla (2007).
3. O banco de dados foi construído no âmbito da pesquisa descrita em Dias (2013), trabalho em que há maior detalhamento do material coletado e um tratamento crítico sobre a imprensa como fonte. Em razão de limitações de espaço e do escopo deste texto, não será possível aprofundar aqui essa reflexão.
4. Entre as lideranças, contam-se: Marcos Williams Herbeas Camacho, o Marcola (apelidado também de "playboy"); Júlio Guedes de Moraes, o Julinho Carambola; Rogério Jeremias de Simone, o Gegê do Mangue; David Stockel Ulhoa Maluf, o Macgayer; José Carlos Rabela, o Pateta; e Alejandro Herbas, o Júnior.
5. De acordo com a cronologia disponível no site do Observatório de Segurança Pública da Unesp, eram 68 os mortos no domingo, com 125 ataques e 78 rebeliões. Ver: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/cronologiapcc>>
6. Embora tenha inicialmente negado, nos dias que se seguiram as evidências da visita da advogada foram se tomando tão fortes na imprensa que o governo estadual hesitou em continuar negando. Preferiu minimizar o evento, afirmando que não se tratava de acordo ou negociação, porém entendimentos. Mais tarde, em depoimento à CPI do Tráfico de Armas, Marcola confirmou ter havido acordo que resultou em atendimento parcial das reivindicações do PCC, a partir do qual a cúpula da organização ordenou o fim dos ataques.
7. Os dados sobre mortos foram extraídos da Tabela A, do Relatório do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, citada. In: CONDEPE, 2007, p. 41. Os demais dados foram fornecidos pela imprensa e necessitam ser revisados.
8. Para mais informações sobre o RDD, ver Dias (2009).
9. Apud Mesquita Neto, Paulo e Salla, Fernando. A crise da segurança pública de maio de 2006: um ano depois. Paper. São Paulo: NEV-CEPID/USP.
10. Mesquita Neto, Paulo e Salla, Fernando, citada. Ver também Souza <<http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/cronologiapcc>>
11. Pelo menos até o momento em que esse texto é escrito, meados de 2016, pode-se confirmar de forma peremptória a estabilidade das prisões de São Paulo, conforme será exposto no texto. Detalhes sobre o processo social e político em que essa configuração de poder foi construída podem ser acessados em Dias (2013).
12. Em consultas periódicas realizadas no site da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, que informa o total de presos em cada estabelecimento, verifica-se uma variação neste número e uma tendência sempre baixa em relação à capacidade da unidade prisional, de 160 presos. A título de exemplo: 35 presos em 27/05/2009; 02 presos em 09/09/2010; 60 em 03/01/2011; em 01/08/2016, havia 83 presos, a maior quantidade registrada no período após a crise de 2006. As consultas podem ser feitas em <http://www.sap.sp.gov.br>, procurando a única unidade prisional em que oficialmente – conforme os dados da própria SAP – o RDD é aplicado, o Centro de Reabilitação Penitenciária (CRP) de Presidente Bernardes.
13. Convém registrar que ao apontarmos a ausência no RDD e a permanência no regime comum de presos, identificados pelas autoridades como lideranças do PCC, esta assertiva não se traduz em aquiescência a esse regime, cuja constitucionalidade e legalidade são bastante discutíveis, como indicam especialistas, podendo mesmo se configurar como "pena cruel". Aqui, o que nos parece relevante é focalizar a disjunção política entre o dispositivo legal (que prevê o seu uso para "desarticular organizações criminosas"), a situação do sistema prisional paulista (caracterizado pela presença do PCC) e a administração da aplicação ou da não aplicação do dispositivo legal. Ver Dias, 2009.
14. Trata-se da Penitenciária de Presidente Venceslau II e, conforme as informações disponíveis na página eletrônica da SAP, uma unidade de regime comum. Para uma discussão sobre a ambiguidade e a ausência de um enquadramento legal ou normativo dessa unidade prisional ver Salla, Dias, Silvestre, 2012.
15. Nestes últimos dez anos foram registradas poucas e pontuais rebeliões nas prisões paulistas. Alguns desses episódios isolados ocorreram nas poucas unidades prisionais que não são controladas pelo PCC (cerca de 10% do total de unidades paulistas, de acordo com pesquisadores e com o Ministério Público Estadual).
16. Importante destacar que em 2012 ocorreu outra crise envolvendo o Governo do Estado de São Paulo e o PCC e, desta vez, a crise não envolveu o sistema prisional - a despeito das prisões paulistas terem sido o lócus de onde partiram as diretrizes das ações do PCC. Sobre esse episódio, ver Dias et al., 2015b.
17. Documentos analisados apontam a dimensão microscópica do controle exercido pelo PCC dentro das prisões de São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007.

CANO, Ignacio; ALVADIA, Alberto. **Análise dos Impactos dos Ataques do PCC em São Paulo em Maio de 2006**. Rio de Janeiro: LAV-UERJ; São Paulo: CONECTAS, 2008.

CONDEPE - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. **Crimes de maio**. São Paulo: Condepe, 2007.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Ocupando as brechas do direito formal: o PCC como instância alternativa de resolução de conflitos. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 83-106, 2009.

\_\_\_\_\_. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_; et al. O encarceramento em massa como política pública de Segurança: efeitos perversos e consequências nefastas. **Teoria & Debate**, São Paulo, jun. 2015a. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/o-encarceramento-em-massa-como-politica-de-seguranca?page=full>>. Acesso em: 17 julho de 2016.

\_\_\_\_\_. et al. A prática de execuções na Região Metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, ago./set. 2015b, p. 160-179.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras de tensão**: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

FONTANAUD, Daniel (Org.). **La criminalité organisée**. Paris : La documentation Française, 2002. 140p (Série Problèmes politiques et sociaux, n. 874-875).

JUSTIÇA GLOBAL. **São Paulo sob achaque**: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006. Rio de Janeiro, 2011.

MESQUITA NETO, Paulo; SALLA, Fernando. **A crise da segurança pública de maio de 2006**: um ano depois. Paper. São Paulo: NEV-CEPID/USP.

MOORE JR., Barrigton. **Injustiça**: as bases sociais da revolta e da resistência. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SHIMIZU, Bruno. **Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas**: um estudo à luz da psicologia das massas. São Paulo: IBCCRIM, 2011.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas Penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do regime disciplinar diferenciado (rdd) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. **Estudos em sociologia**, Araraquara, v.17, n.33, p.333-351, 2012.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da exceção - política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Juruá Editora, 2009.

# Cronologia dos “Ataques de 2006” e a nova configuração de poder nas prisões na última década

Sérgio Adorno e Camila Nunes Dias

Cronologia dos “Ataques de 2006” e a nova configuração de poder nas prisões na última década  
Sérgio Adorno e Camila Nunes Dias

## Resumen

**Cronología de los “Ataques de 2006” y la nueva configuración de poder en las prisiones en la última década**

*El objetivo del presente texto es reconstituir la cronología de los “Ataques de 2006” a partir de su división en cuatro partes, correspondientes a los momentos en que ellos ocurren, y, luego, proponer algunas reflexiones sobre los cambios sociales y políticos registrados en las prisiones del estado de São Paulo al final de ese período. El argumento central es que el evento que fue nacionalmente conocido como los “Ataques del Primer Comando de la Capital – PCC” no implicó en ganancias para la organización y trujo importantes perjuicios políticos al gobierno estatal. De esa manera, indicamos estrategias complejas a través de las cuales las relaciones de poder en las prisiones del estado de São Paulo fueron reconfiguradas para posibilitar la construcción de acomodaciones involucrando el PCC y la administración de prisiones. Tales acomodaciones, a su vez, produjeron un equilibrio que, aunque precario e inestable, hasta ahora ha sido eficiente para mantener el “orden en las prisiones”. La forma como se establecieron las relaciones entre el PCC y la administración de prisiones asumieron un carácter simbiótico a través del que ocurre el fortalecimiento mutuo del PCC y de la política de encarcelamiento masivo adoptada por el gobierno del Estado, generando un círculo vicioso de dependencia mutua.*

**Palabras clave:** Ataques de 2006. PCC. Administración de prisiones. Prisión. Poder.

## Abstract

**Timeline of “2006 Attacks” and the new power structure in prisons over the last decade**

*The objective of the present text was to reconstruct the timeline of the “2006 Attacks” by dividing events into four parts according to when they occurred and to subsequently reflect on the social and political changes evident in São Paulo prisons in the aftermath. The central argument is that the event which became nationally known as the “Attacks of the First Command of the Capital – PCC” led to no gains for the organization and had major political repercussions for the State government. Thus, complex strategies are described by which the power relationship in São Paulo prisons was restructured to allow construction of compromises involving the PCC and prison administration. These compromises, in turn, produced a balance which although precarious and unstable, has so far proven effective for maintaining “order in the prisons”. The manner in which the relationships between the PCC the prison administration were formed took on a symbiotic nature that promoted the mutual strengthening of the PCC and of the mass imprisonment policy adopted by the government of the State, creating a vicious circle of mutual dependence.*

**Keywords:** 2006 attacks. PCC. Prison administration. Prison. Power.

**Data de recebimento:** 05/06/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016







# O herói-envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial

## Rafael Alcadipani da Silveira

Professor Adjunto da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP-FGV. Associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ph.D pela Manchester Business School. Mestre em Administração de Empresas pela EAESP-FGV. Graduado em Administração de Empresas pela Escola Superior de Propaganda e Marketing - ESPM.

 rafael.alcadipani@fgv.br

## Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros

Professora Ajunta II dos cursos de Graduação e Pós- Graduação da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP-FGV. Mestre em Administração pela UFU e pelo Centro Universitário de Franca (2002).

 cintia@ufu.br

### Resumo

Nesta pesquisa, com o objetivo de compreender a produção e reprodução de significados que policiais atribuem ao trabalho policial no Brasil, conduzimos uma pesquisa qualitativa analisando as respostas de um formulário on-line preenchido por 305 respondentes. Para essa análise, tomamos como base os modelos teóricos sobre significado do trabalho e as noções de mal-estar no trabalho. Nosso argumento é que os significados atribuídos ao trabalho contêm referenciais positivos e negativos, pois o significado é construído e reconstruído conforme o contexto social. Os resultados indicam que os significados do trabalho atribuídos por policiais não se resumem aos referenciais positivos que valorizam a atividade, mas, sim, se constituem de um conjunto de significações que se relacionam com suas vivências, suas histórias, seus sentimentos e com o contexto amplo do trabalho.

### Palavras-Chave

Trabalho policial. Significações de “ser policial”. Mal-estar no trabalho.

## INTRODUÇÃO

O trabalho assumiu importância para a vida humana ao longo da história do mundo, e, a despeito das mudanças ocorridas no modo de organização do trabalho, as quais apontam para a emergência de um novo paradigma (ANTUNES, 1995; RIFKIN, 1996), ele ainda permanece como categoria central no modo de vida contemporâneo. De acordo com a literatura especializada, o trabalho é considerado central na vida humana por prover as necessidades para a subsistência, fontes de identidade, oportunidades de realização e determinar padrões de status em uma comunidade mais ampla (KUCHINKE et al., 2009), o que reflete, também, as escolhas individuais de carreira e educação (HARPAZ; HONIG, COETSIER, 2002; WESTWOOD, LOK, 2003). Assim, o significado atribuído ao trabalho, que transcende modelos individuais de referência, exerce influência no modo pelo qual o indivíduo interage socialmente, o que lhe confere importância como objeto de estudo.

O significado do trabalho se constituiu como campo de estudos recebendo contribuições de uma variedade de perspectivas teóricas originadas da sociologia, da psicologia social do trabalho, da socioeconomia e economia do trabalho, entre outros (ARDICHVILI; KUCHINKE, 2009). De modo geral, as tradições de pesquisas desse campo se orientam pelos aspectos positivos do significado do trabalho, como a sua importância para a realização do indivíduo; no entanto, a experiência humana relacionada ao trabalho pode ser caracterizada tanto pela satisfação, orgulho, exuberância e prazer, como pelo desapontamento, pesar, angústia, desespero e sofrimento (ARDICHVILI; KUCHINKE, 2009).

O trabalho policial é relacionado com as atividades do Estado voltadas para a segurança e tranquilidade públicas e, como tal, é percebido como um instrumento para legitimar a autoridade estatal (MONET, 2006; PONCIONI, 2007; SANDES, DURANTE, 2009). Essa

perspectiva tem sido predominante nos estudos acadêmicos sobre a polícia, nos quais, conforme Muniz (1999, p. 41), o policial é desconhecido como sujeito, ou seja, “[...] a polícia e os policiais aparecem ‘apassivados’ diante de um jogo de poder mais essencial que a eles só caberia executar”. No entanto, os policiais são trabalhadores que desenvolvem um processo de trabalho, compartilhando sentimentos de pertencimento e identificação, valores e crenças comuns à profissão que escolheram.

Nessa direção, nossa pesquisa analisa o que é ser policial considerando as noções de mal-estar no trabalho e as dimensões dos modelos teóricos de significado do trabalho, buscando compreender a produção e reprodução de significados do trabalho policial no Brasil, na perspectiva de policiais. Para tanto, conduzimos uma pesquisa qualitativa, cujo *corpus* é composto pelas respostas de um formulário *on-line* preenchido por 305 respondentes, sendo as respostas agrupadas conforme as temáticas identificadas no processo de codificação (GIBBS, 2009).

Inicialmente, discutimos as perspectivas teóricas sobre o significado do trabalho e as noções de mal-estar no trabalho. Em seguida, descrevemos os procedimentos de pesquisa e apresentamos os resultados encontrados. Ao final, discutimos os resultados e fazemos nossas considerações.

### **ABORDAGENS SOBRE O TRABALHO: SIGNIFICADOS, VOCAÇÃO, MAL-ESTAR E SOFRIMENTO**

A temática significado do trabalho é estudada por uma variedade de abordagens, recebendo contribuições conceituais e teóricas

sobre as condições de trabalho e sua relação com a identidade e escolhas de carreira (ARDICHVILI; KUCHINKE, 2009). Para a economia, o trabalho significa a oportunidade de fazer dinheiro; já a sociologia e a psicologia social voltam-se para os seus aspectos não pecuniários, dando ênfase à sua centralidade para a vida humana (GILL, 1999). Nos estudos do comportamento organizacional, cuja perspectiva se apoia na psicologia, as percepções de significados são originadas das interpretações subjetivas dos indivíduos das suas experiências e interações no trabalho (WRZESNIEWSKI, 2003). Já no âmbito da sociologia, os indivíduos atribuem maior ou menor significado às coisas e às suas experiências de vidas influenciados pelos sistemas sociais e culturais em que vivem (MEAD, 1934; GEERTZ, 1973; MILLS, 1976), perspectiva adotada nesta pesquisa para a compreensão dos significados atribuídos por policiais às atividades que desempenham.

Os significados que o trabalho adquire são influenciados pelo contexto sociocultural, porém, são raros os estudos sobre o tema que investigam as implicações das diferenças culturais (WESTWOOD; LOK, 2003), ainda que as variações culturais sejam consideradas em estudos relacionados às atitudes dos indivíduos no trabalho. Como exceção a essa lacuna, Westwood e Lok (2003) citam o Meaning of Work International Research Team (MOWIRT), uma referência no campo de estudos do significado do trabalho, que realizou uma pesquisa considerando oito nações (MOW, 1987), que resultou em outras publicações, entre as quais as de Harpaz, Honig e Coetsier (2002), Harpaz e Fu (2002) e de Kuchinke et al. (2009), que identificaram, entre outros resultados, que a centralidade do trabalho está sujeita

a variações culturais. Desse modo, é possível que os significados que os indivíduos atribuem ao que fazem sejam dependentes das relações sociais entre esses e o meio em que vivem, tendo caráter dinâmico e multifacetado. Para o MOW (1987), os significados que as pessoas atribuem ao trabalho estão relacionados com a institucionalização do trabalho na sociedade e, também, com outros papéis sociais que o indivíduo desempenha; portanto, os padrões de significados do trabalho podem afetar as estruturas sociais e, conseqüentemente, as organizações.

A pesquisa do MOW (1987) e a maioria dos pesquisadores da área concentram-se em quatro principais dimensões do significado do trabalho: (1) sua centralidade – grau da importância conferida à vida do indivíduo e a importância relativa do trabalho quando comparado com outras esferas da sua vida; (2) suas normas sociais – direitos e obrigações para com a sociedade percebidos como associados ao trabalho executado; (3) a importância dos seus objetivos – finalidade do trabalho para o indivíduo; e (4) os resultados valorizados – aquilo que as pessoas buscam obter com o trabalho. Essas dimensões são influenciadas por fatores socio-demográficos, educação e socialização, e, ainda, podem ter seus valores modificados ao longo da trajetória de vida do indivíduo, dependendo das suas experiências de trabalho.

A diversidade de perspectivas resulta em contribuições e debates, incluindo um quadro conceitual composto por termos utilizados, muitas vezes, de forma intercambiável, como faz o MOWIRT, a despeito de suas diferenças (TOLFO, PICCININI, 2007; ARDICHVILI, KUCHINKE, 2009): sentidos e significados do

trabalho<sup>1</sup>. Morin (2004), por exemplo, utiliza o termo *meaning of work*, traduzido no Brasil como “sentidos do trabalho” (MORIN, 2001), para se referir à significância que o sujeito atribui ao trabalho que realiza, suas representações e a importância que assume na sua vida. Já o termo significado do trabalho refere-se ao valor da significância que alguma coisa, neste contexto, o trabalho, tem para um indivíduo (PRATT; ASHFORTH, 2003). Conforme Rosso, Dekas e Wrzesniewski (2010), o valor de significância percebida pode variar, pois, dependendo da experiência individual, o trabalho pode ser uma experiência extremamente significativa ou nada significativa. O fato é que o modo como os termos estão relacionados e são utilizados na literatura provoca sobreposições e, frequentemente, uma confusão conceitual (ROSSO; DEKAS; WRZESNIEWSKI, 2010).

Outra diferença entre os dois termos é explicada por Tolfo e Piccinini (2007, p. 44): “Os significados são construídos coletivamente em um determinado contexto histórico, econômico e social concreto, ao passo que os sentidos são caracterizados por ser uma produção pessoal em função da apreensão individual dos significados coletivos, nas experiências do cotidiano”.

A despeito das diferenças entre os dois termos, as tradições de pesquisas de ambos se orientam para o estudo do modo como os empregados encontram significados positivos no seu trabalho, as fontes de significado no trabalho (ROSSO; DEKAS; WRZESNIEWSKI, 2010) e aquilo que é tipicamente considerado indesejável no trabalho (WRZESNIEWSKI, 2003). No entanto, Brief e Nord (1990) e Wrzesniewski (2003) entendem que os significados

que as pessoas atribuem às suas experiências, inclusive no trabalho, podem ser positivas, negativas ou neutras.

De modo mais específico, nos estudos sobre significados do trabalho no campo do comportamento organizacional as pesquisas vêm sendo desenvolvidas, principalmente, orientadas para os aspectos positivos dos significados (CODA, FONSECA FALCONE, 2004; STEGER, DIK, DUFFY, 2012), negligenciando dimensões que associam o trabalho com o desapontamento, pesar, angústia, desespero e sofrimento (ARDICHVILI; KUCHINKE, 2009), enquanto no campo da economia do trabalho ele é associado à perda do lazer (GILL, 1999).

Wrzesniewski et al. (1997) e Wrzesniewski (2003) têm uma orientação de pesquisa para os significados positivos do trabalho, identificando evidências que indicam que a maioria das pessoas vê seu trabalho como um emprego, uma carreira ou uma vocação. O emprego não está relacionado com prazer ou satisfação ou com um lado principal da vida, mas, sim, com as recompensas financeiras e necessidades a serem preenchidas. A carreira está relacionada com o crescimento profissional e a vocação (*calling*) diz respeito ao prazer em realizar um trabalho socialmente útil.

O termo vocação tem sido uma preocupação nos debates na área de educação formal e profissional, assumindo conotações diversas. A vocação tem origens religiosas, sendo utilizada para referir-se ao trabalho de monges e padres que serviam a Deus dedicando suas vidas às atividades de oração e contemplação

(DAWSON, 2005). Essa concepção se modificou com a expansão do espírito empreendedor, nos séculos XVIII e XIX; tendo o trabalho assumido a dimensão central da vida humana, o termo vocação passou a ser associado com o trabalho ocupacional capaz de prover o homem de satisfação e dignidade, reforçando o pensamento então corrente de que o ser humano é, em sua essência, um trabalhador (MEILAENDER, 2000).

Weber (2003), ao discutir o papel da ciência no mundo moderno e o conceito de política, apresenta a definição de vocação como convicção pessoal. Para o sociólogo, a vocação da política é encontrada naquele que “[...] esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo que o mundo, julgado de seu ponto de vista, se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer ‘apesar de tudo!’, aquele e só aquele tem a ‘vocação’ da política” (WEBER, 2003, p. 124). Portanto, a vocação está na imparcialidade, no descompromisso com os fins e na observância das normas.

Essas abordagens privilegiam os significados atribuídos ao trabalho em uma perspectiva positiva, mesmo porque o termo significado está relacionado à importância ou ao valor que o trabalhador confere ao seu trabalho. No entanto, no contexto contemporâneo, em que o crescimento das instituições ocasionado pela revolução tecnológica resulta em instabilidade social e aprofunda as desigualdades econômicas (SENNET, 2006), prevalecendo a lógica do capital sobre a força humana de trabalho (ANTUNES, 1995), o trabalhador se vê de-



safiado a prosperar em condições instáveis e fragmentadas (SENNET, 2006).

Assim, em outra direção, surgem abordagens que se concentram nos aspectos negativos do trabalho, como as emoções tóxicas (FROST, 2003), o sofrimento (DEJOURS, 1994) e o mal-estar no trabalho (FERREIRA; SEIDL, 2009), entre outras, apontando para uma dimensão do significado do trabalho pouco considerada na literatura específica da significação e sentidos do trabalho. Frost (2003) chama de emoções tóxicas as dores emocionais que, segundo o autor, são inevitáveis no ambiente laboral, pois no trabalho as pessoas lidam com escassez de recursos, competição e orçamentos, entre outras limitações, não sendo possível, assim, que todos sejam felizes ao mesmo tempo. Ferreira e Seidl (2009), diante da ausência de um corpo conceitual sobre mal-estar no trabalho (BET) para pesquisar o que chamam de “reverso da medalha”, ou seja, a outra faceta do trabalho.

A abordagem de Dejours (1994, 1998, 2000) estimulou estudos nos anos 1980, na França, que se alinham à perspectiva da psicodinâmica do trabalho para pesquisar os impactos do trabalho na saúde psíquica dos trabalhadores. Ao colocar a subjetividade do trabalhador no centro, as contribuições da abordagem dejouriana proporcionam a compreensão das relações estabelecidas entre prazer, sofrimento e trabalho, considerando a interação entre as condições de trabalho e seus impactos na saúde mental dos trabalhadores, visto que rejeita a ideia da separação clássica de dentro e fora do trabalho (DEJOURS, 2004).

O sofrimento no trabalho é colocado por Dejours (1993, 1994, 2004) como a vivência de experiências dolorosas, as quais são caracterizadas por sentimentos gerados no espaço entre os seus desejos e a ausência de possibilidade de realização. Esses sentimentos, angústia, medo e insegurança, conforme Dejours (2004), são apenas uma ponta do que significa o sofrimento, pois, pior que isso, é a responsabilidade que o trabalhador assume por eles, o que pode levá-lo, inevitavelmente, a uma sensação de impotência e incapacidade. E mais, de que seu esforço e sua dedicação são inúteis e descartáveis.

Diante das perspectivas que tratam dos aspectos positivos e negativos do trabalho, é possível que ambas emergam quando se abordam os significados que o trabalhador atribui ao seu trabalho, a exemplo dos resultados da pesquisa de Mills (1976) em que o autor identifica que o trabalho, ao longo da história da humanidade, esteve mais relacionado à pena e ao sofrimento do que ao prazer. E é na concordância de que os significados que o indivíduo atribui ao trabalho são influenciados pelo contexto sociocultural e histórico e, ainda, que estes não estão concentrados em um único pólo – já que, para Dejours (2000, 2004), o prazer no trabalho pode estar acompanhado de sofrimento –, que nossa análise procura compreender a produção e reprodução dos significados que os policiais atribuem ao seu trabalho, conforme descrevemos a seguir.

## PESQUISAS SOBRE O TRABALHO POLICIAL

A profissão policial carrega em si muita complexidade. De um lado, o risco e o perigo são inerentes ao trabalho policial, o que se estende

à sua família (DERENUSSON, JABLONSKI, 2010; ANCHIETA et al., 2011); além disso, esses profissionais estão mais vulneráveis a diversos problemas de saúde de ordem física e psíquica (ANCHIETA et al., 2011; MINAYO, SOUZA, 2003), sendo altas as taxas de suicídio nesta categoria (MILLER, 2006). Esses fatores conferem à profissão policial uma aura de honra, orgulho, determinação e sacrifício (BRETAS, 1997; SÁ, 2002). Por outro lado, a atividade policial é veiculada nos meios de comunicação de uma forma também negativa, pela violência e truculência da ação policial, pelas condutas amorais, resultando em uma imagem desvalorizada da força policial em geral (FRAGA, 2006; MINAYO, SOUZA, CONSTANTINO, 2008).

As pesquisas sobre o trabalho policial, de modo geral, apontam para as graves consequências emocionais e físicas decorrentes da natureza da atividade, como, por exemplo, sobre representações do cotidiano do trabalho policial (MOREIRA et al., 1999), prejuízos à saúde mental (AMADOR et al., 2002; SPODE, MERLO, 2006; LIMA, 2003), estresse em policiais militares (DANTAS et al., 2010), sofrimento e adoecimento no trabalho (ANCHIETA et al., 2011), estresse ocupacional em policiais mulheres (BEZERRA; MINAYO; CONSTANTINO, 2013), riscos e insegurança (SOUZA, MINAYO, 2005; BEZERRA, MINAYO, CONSTANTINO, 2007; SOUZA et al., 2012; MINAYO, ADORNO, 2013), a defasagem da organização burocrática (ARAÚJO; LIMA, 2012), entre outros. De acordo com os resultados dessas pesquisas, a carreira policial é sujeita a riscos e perigos cotidianamente, e, em virtude de exigências específicas da função policial, a integridade física e mental dos membros

da força policial ficam sujeitas a riscos, sendo ainda expostos cotidianamente à violência e a eventos criminosos e ilegais. Esse contexto causa tensões, transtornos à saúde e outras consequências, como homicídios e suicídios.

A “Pesquisa de vitimização de risco entre profissionais do sistema de segurança pública”, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015), mostrou que a profissão policial acarreta graves consequências para os seus membros e sua família. Entre essas consequências, a ameaça à sua vida, bem como a de membros da sua família, acusações injustas, discriminação, colegas vitimados, insegurança, falta de apoio da sociedade e do comando, condições precárias de trabalho. Ainda, a maior parte os respondentes afirmou evitar o transporte coletivo e esconder o uniforme ou distintivo no trajeto entre casa e trabalho.

Bezerra, Minyao e Constantino (2007) trazem resultados que, de modo geral, resumem aqueles encontrados em pesquisas anteriormente citadas: (a) a saúde do policial enquanto trabalhador não tem recebido a atenção merecida; (b) o mesmo acontece com o risco e a vitimização dos policiais; (c) a opinião pública sobre o trabalho policial é negativa, o que implica sofrimento no trabalho pela falta de reconhecimento social; (d) os policiais são vítimas do desempenho de suas atividades, por vivenciar violências como ferimentos, agressão física, tentativa de suicídio e homicídio; (e) condições de trabalho precárias, tanto em termos materiais bem como de organização e gestão do trabalho.

Assim, não se pode desconsiderar o contexto profissional dessa categoria no Brasil, o qual

é caracterizado por pressões inerentes à atividade policial, tanto pelas expectativas de segurança da sociedade, dos governos, agências e, também, dos membros da categoria. Trata-se de uma categoria profissional que convive com a violência real (materializada pelos índices de homicídios, suicídios, injúrias físicas) e com a violência invisível (originada da tensão cotidiana e manifestada no plano psíquico), devendo corresponder a anseios e pressões sociais e governamentais (SOUZA et al., 2012), configurando-se na situação de trabalhadores que buscam ser bem-sucedidos em condições desafiadoras.

### PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Esta pesquisa é parte integrante de um projeto mais amplo, no qual um dos autores realizou uma etnografia em polícia estadual de uma grande cidade brasileira, durante três anos. Isso indica que o autor possui conhecimento expressivo a respeito do que é ser policial nessa instituição, o que possibilita a utilização do formulário para perguntas qualitativas, uma vez que o pesquisador possui profundo conhecimento do cotidiano da polícia. Com o objetivo de analisar os significados do trabalho policial atribuídos pelos respondentes da pesquisa, nós utilizamos de uma abordagem qualitativa de matriz interpretativista.

O material empírico analisado foi gerado a partir das respostas obtidas de um formulário *on-line* estruturado em duas partes. A primeira solicitava informações sobre a função que o respondente desempenhava e o tempo de trabalho, o qual variou de 1 ano e 9 meses a 38 anos. A segunda parte continha questões sobre a motivação inicial para ingresso na polícia, as condições atuais de trabalho, o cotidiano

de trabalho do policial civil, a motivação para permanecer na corporação, as tarefas e atividades da profissão, os relacionamentos desenvolvidos na polícia, o ambiente de trabalho e sua relação com a vontade de ser policial, e, por fim, o respeito e a admiração das pessoas que ajudam no dia a dia.

O *link* para acesso ao formulário foi enviado como um *link* por grupos do aplicativo WhatsApp, tendo sido respondido, no período de 20 de janeiro a 15 de fevereiro de 2015, por 305 membros dessa força policial, em diferentes cidades do Brasil, sendo: 16 agentes de polícia, 6 agentes de telecomunicações, 1 auxiliar papiloscopista, 5 carcereiros, 185 delegados, 21 escrivães, 3 fotógrafos técnicos-pericial, 60 investigadores, 1 papiloscopista policial, 1 perito criminal, 5 agentes e 1 pessoa que não identificou sua função. As respostas foram opcionais e anônimas, sendo os respondentes identificados na pesquisa pela sigla RF (respondente do formulário), seguida do número sequencial. O relatório com as respostas resultou em 196 laudas impressas.

Para a análise do material empírico foi empregado o processo analítico de codificação, que consiste em “[...] identificar uma ou mais passagens do texto que exemplifiquem alguma ideia temática e ligá-las a um código” (GIBBS, 2009, p. 77), o que permite acessar os textos codificados de forma semelhante. Inicialmente, foi realizada a leitura do material, a qual permitiu identificar questões norteadoras sobre os aspectos positivos e negativos relacionados ao trabalho nos depoimentos dos participantes da pesquisa. Concluída essa etapa, prosseguimos com a etapa de codificação, que envolveu

a escolha de unidades de registro (respostas individuais para cada questão do formulário), seleção de regras de enumeração e escolha de categorias, descritas na seção seguinte, que agrupam os significados que os policiais participantes da pesquisa atribuíam ao trabalho. Por fim, interpretamos o material utilizando as dimensões dos modelos teóricos de significado do trabalho e as noções de mal-estar no trabalho para embasar nossa análise.

### SER POLICIAL É...

Os significados de “ser policial”, para os participantes desta pesquisa, são influenciados pelo contexto sociocultural em que vivem, podendo se manifestar por aspectos positivos (CODA, FONSECA FALCONE, 2004; STEGER, DIK, DUFFY, 2012) e por aspectos negativos (ARDICHVILI; KUCHINKE, 2009) que associam o trabalho a desapontamento, pesar, angústia e sofrimento. Nesta seção, apresentamos sete agrupamentos de significados do trabalho atribuídos pelos respondentes, que correspondem às temáticas identificadas.

### SER POLICIAL É “SER HERÓI, DIGNO E HONRADO”

Nesse agrupamento, que contém referenciais positivos do significado do trabalho, estão as expressões dos entrevistados mencionadas ao apresentarem motivos para o ingresso e permanência na carreira policial. Os entrevistados atribuíram ao trabalho policial o significado de ser herói quando mencionaram que o seu ingresso na força policial foi motivado pelo desejo de “proteger a população”, “combater o crime”, “defender os fracos”, “vontade de consertar o mundo”. São expressões indicativas de que a atividade policial confere *status*, sendo um “trabalho im-

portante para o Estado”, uma “possibilidade de crescimento na carreira”, um “sonho de infância”. Ainda, a influência de familiares e amigos, as oportunidades de carreira e o trabalho em si foram citados como motivadores e incluídos nesse agrupamento por conferirem à atividade a característica de ser honrosa e digna.

A vocação também foi citada como uma das motivações para o ingresso na carreira, indicando que o significado atribuído ao trabalho pelos policiais é de natureza digna. Entendida como a ética da convicção (WEBER, 2003), a vocação foi mencionada pelos participantes em expressões como “garantir o Estado democrático de direito”, “senso de justiça”, “lutar contra o mal”, sendo tomada como *calling*, que é prestar um serviço útil à sociedade (DAWSON, 2005), nas expressões “trabalho em favor da sociedade”, “contribuir para a sociedade”, “sacerdócio” e “fazer a diferença”, entre outras.

Esse significado também foi manifestado quando os respondentes apresentaram os motivos para a permanência na carreira, de que os depoimentos a seguir são representativos: “Insisto em cumprir o meu papel, que é fazer a diferença na sociedade composta de pessoas e família que são vítimas da violência e que não têm a quem recorrer” (RF037); “Seguirei enfrentando os desafios e fazendo o possível para bem atender a sociedade e combater a corrupção interna” (RF295); e “Crença na importância do nosso trabalho, ainda que as condições digam o contrário” (RF196).

A profissão policial é objeto de satisfação para muitos participantes. Expressões como “amo a profissão”, “me sinto realizado na profissão

policial”, “prazer em desvendar um crime”, “é uma atividade gratificante” foram comuns, refletindo atribuição de significado positivo ao trabalho.

A literatura sobre significado do trabalho em geral, e mais especificamente aquela desenvolvida pelo MOW (1987) e seus seguidores, argumenta que as normas sociais relacionadas ao trabalho (direitos e obrigações com a sociedade percebidos como associados ao trabalho executado) é uma dimensão relevante no modelo teórico deste campo. Isso porque é inerente ao trabalho policial as atividades voltadas para o bem-estar da população em termos de segurança e ordem (SANDES; DURANTE, 2009). Sendo assim, essa categoria analítica contribui para que os participantes da pesquisa atribuam significado positivo ao que fazem.

### SER POLICIAL É “UMA VERGONHA”

Esse agrupamento constitui-se de referenciais negativos sobre as condições atuais de trabalho que levaram os respondentes a atribuir o significado do trabalho como algo vergonhoso, pois suas estruturas material e física são “*precárias, viatura sem manutenção, delegacias caindo aos pedaços, número insuficiente de viaturas*”, um verdadeiro “*sucateamento da polícia civil*” (RF285). A carreira já não tem mais tanto atrativo, pois há um abandono, falta de perspectiva de crescimento.

A atividade policial não é valorizada nem reconhecida: pelo gestor público, que tem interesses escusos, “*o governo está preocupado em equipar a polícia com armas e viaturas, pois acreditamos que isso envolve outros interesses*”; pela sociedade, “*que não vê a polícia com bons olhos*” e “*não reconhece nosso trabalho*”; pela legislação, que “*beneficia mais o bandido do que a polícia*”;

e pela imprensa, que “*desrespeita quem põe a própria vida em risco*”.

Um aspecto recorrente nas respostas e que remete ao sentimento de vergonha referiu-se à carga horária, gestão e organização do trabalho. Os respondentes mencionaram que a carga horária é desumana, extenuante, levando ao acometimento de doenças ocupacionais como estresse, hérnia de disco e acidentes de trânsito com a viatura policial por dormir ao volante. O cansaço é ocasionado pela pressão da administração para que “*trabalhemos à exaustão, apesar do nosso nítido cansaço físico e mental*”, uma “*gestão incompetente*” (RF008) caracterizada pelo excesso de burocracia, por uma chefia omissa e pela ausência de definição da missão e visão institucionais.

O sentimento de vergonha foi manifestado quando os respondentes expressaram uma percepção de que as leis protegem mais aqueles que as infringem do que aqueles que as obedecem: “*o poder de polícia está enfraquecido, a bandidagem cada vez mandando mais, nós reprimidos pela corregedoria que ouve mais a denúncia do ladrão e cada vez mais age em nosso desfavor*” (RF035); e, ainda, no “*medo de ser punido pelas leis atuais que são a favor dos criminosos*” (RF078).

Quando os respondentes discorreram sobre o cotidiano do trabalho policial, o sentimento de vergonha veio à tona, considerando a atividade “*desestimulante e vergonhosa. Eu não me apresento como delegado, não por desdém ao cargo, do qual me orgulho, mas por não ter mais paciência para suportar o olhar que me é dirigido após a apresentação*” (RF108). Nessa perspectiva, eles se veem “*estigmatizado, considerado*



*cidadão de menor valor, visto como corrupto, incapaz, indolente e ineficiente*” (RF255). Expressões como *“humilhante”* e *“vexatória”* e o fato de até mesmo omitirem que são policiais – caso de (RF 003), que admite: *“Onde moro ninguém sabe qual é a minha profissão”* – são referenciais negativos para o significado que os policiais atribuem ao trabalho.

Vergonha, humilhação, vexame e outras emoções de natureza similar refletem que o trabalho policial adquire uma dimensão não contemplada pelos modelos teóricos do significado do trabalho, como as emoções tóxicas mencionadas por Frost (2003), as quais, segundo o autor, são inevitáveis no mundo do trabalho.

### SER POLICIAL É A “ENXUGAR O GELO E VIVER DE ILUSÃO”

Esse agrupamento reúne expressões indicativas de que o trabalho policial é uma ilusão, pois *“há um excesso de delegacias abertas no passado para atender interesses políticos, contudo, não foram criados os cargos necessários para supri-las”* (RF069). Além disso, os respondentes apresentaram suas impressões de que *“o governo faz isso [desvaloriza a força policial] de propósito, cumprindo ordens da polícia militar e do Ministério Público, que tem um plano macabro para destruir a polícia civil, custe o que custar”*(RF039) e denunciaram a existência de um *“monopólio criminoso da Taurus e da Imbel para fornecimento de equipamentos de baixa qualidade por empresas nacionais controladas pelo exército”* (RF075). Outra denúncia recorrente referiu-se ao *“investimento em massa em viatura caracterizada para dar a sensação de polícia na rua”* e ao fato de que *“o governo ilude o povo com falsas estatísticas”,* fazendo *“merchandising com viaturas e armas”* (RF239).

A expressão *“enxugar o gelo”* foi bastante recorrente nas respostas quando os respondentes se referiam ao que lhes tira a vontade ser policial. A inutilidade ou falta de efetividade do trabalho policial foi expressada pelos respondentes em falas como as de RF123: *“O atendimento ao público virou mero serviços de registro notarial, muitas vezes, e na maioria delas, registrando fatos que não têm relação com o serviço policial, pobre do público que não sabe que o papel que estão levando para casa de nada vai lhe servir, já que a polícia não tem poder legal”*.

Muitas das tarefas descritas pelos respondentes como parte de suas funções os deixam desmotivados a prosseguir na carreira: *“as atividades advindas de ingerências que não representam a função pública da polícia e que servem para benefícios particulares de superiores hierárquicos”* (RF205). Além disso, muitos alegaram *“falta de instrumentos legais”, “morosidade e ineficiência da perícia técnica”, “ausência de objetivos claramente definidos de atuação”, “muitas vezes tiramos dinheiro do bolso para poder arrumar alguma coisa que necessita de rápida manutenção”*.

Ser *“otário aqui na bananolândia”* foi outra expressão a refletir um significado negativo do trabalho. Esses sentimentos, conforme Dejours (2004), leva o trabalhador a uma sensação de impotência e incapacidade, e de que seu esforço e dedicação são inúteis e descartáveis. Os participantes mencionaram ainda a *“perda de identidade da carreira”,* a sensação de serem *“explorados pela administração e abandonados pela instituição”* e a *“falta de perspectiva”*.

O depoimento de RF139 é expressivo quanto a esse significado, ao utilizar a expressão

“*lixeiro social*” para se referir à seletividade do trabalho policial: “*Sem dúvida nenhuma, [o que me tira a vontade de ser policial é] prender pobre. Penso que fazer o papel de ‘lixeiro social’ é um dos duros golpes que recebo todo dia que prendo um pobre cujo leque de opções de vida apontava, na maioria das vezes, para a criminalidade*”. Os participantes expressaram esses sentimentos ao relatarem as condições de trabalho materiais e emocionais: “*funcionários veteranos que não têm condições emocionais e psicológicas de suportar o trabalho policial e de atendimento ao público e que não se aposentam para não perder parcela dos parcos vencimentos*” (RF 109).

Essa categoria vai de encontro ao modelo teórico do significado do trabalho proposto por MOW(1987), uma vez que os policiais participantes da pesquisa não sentem a importância dos objetivos do trabalho que executam, o que implica, para esse modelo, um trabalho sem significado. No entanto, esse sentimento manifestado nas respostas é fruto de experiências de trabalho, e, como tal, deve ser considerado como um significado atribuído ao papel social que o indivíduo desempenha.

### SER POLICIAL É “FAZER PARTE DE UMA FAMÍLIA”

A metáfora da família foi evocada por diversas vezes, inclusive, sendo o fato de pertencer a uma família de policiais uma das motivações para a escolha da carreira. Nas seções do formulário destinadas aos relacionamentos desenvolvidos na polícia e ao ambiente de trabalho e sua relação para continuar na instituição foi recorrente a menção à família: “*é minha [força policial] segunda família*”; “*minha equipe [membros] são verdadeiros irmãos de trabalho*”;

“*trabalhamos como uma família*”; “*somos uma família*”; “*brigamos, mas somos uma família*”.

O sentimento de pertencer a uma família contribui para que encontrem a vontade de ser policial, como mencionou RF002: “*o clima de amizade que existe na delegacia de polícia da qual sou titular ajuda muito a aumentar a vontade de todos em fazermos o melhor*”. Ainda que existam problemas, o bom relacionamento e companheirismo são determinantes para continuarem na polícia, pois é nas interações do dia a dia do trabalho que os membros contornam os desafios comuns: “*Temos uma boa equipe, sendo que arestas são aparadas no cotidiano*” (RF077).

A metáfora da família obscurece a distinção entre interesses materiais e os vínculos afetivos que caracterizam a família, sendo esses elementos fundamentais para a coesão social, contribuindo para que os trabalhadores atribuam significados positivos ao trabalho que fazem (WRZESNIEWSKI, 2003).

### SER POLICIAL É “DORMIR COM O INIMIGO”

Ao mesmo tempo em que os respondentes manifestaram “*ser uma família*”, a expressão “*dormir com o inimigo*” também foi recorrente nas falas de parte dos entrevistados. RF083, por exemplo, respondeu: “*Amigos??? A impressão que tenho é que as pessoas têm mais interesse em ver o colega se dando mal do que o contrário!!!*”. O ambiente de trabalho foi descrito como um clima hostil, tenso, competitivo e ameaçador para muitos: “*... tenho medo de ser baleado pelas costas ou vendido pelos investigadores*” (RF268); “*Existe uma disputa insana por*

*poder e para e por isso fazem de tudo, de tudo mesmo*” (RF098); *“O clima é de pura falsidade, hipocrisia e puxação de saco”* (RF017); *“um querendo engolir o outro”* (RF110).

Um ambiente de trabalho em que *“cada um quer sobreviver, acabando, paradoxalmente, sendo inimigos velados”* (RF 155), que tem intrigas, fofocas, corpo mole, preguiça, onde *“reina antipatia, discussões, individualismo”* (RF 014). O clima hostil implica na vontade de mudar de carreira: *“O ambiente de uma delegacia de polícia, via de regra, é hostil. O atual clima de trabalho em minha unidade diminui minha vontade de ser policial”* (RF 173).

Várias foram, também, as menções à corrupção no meio policial: *“Notícias de corrupção nas instituições policiais, a resistência de colaboração por parte de alguns setores da sociedade e da administração pública”* (RF 301), tendo sido, inclusive, apontada como um dos motivos para desejar abandonar a carreira: *“ter que presenciar os desvios de condutas de alguns policiais”* (RF 162).

RF 019 atribuiu às pressões e condições de trabalho o ambiente de trabalho tenso: *“O clima é sempre tenso, pois a grande maioria dos policiais anda no limite, no limite de doenças decorrentes do próprio serviço ou no limite do estresse pela falta de funcionário e as cobranças que pouco têm a ver com a premissa da PC, que é a investigação”*. O clima de insegurança e insatisfação foi manifestado por muitos respondentes, apontando para o que Ferreira e Seidl (2009) denominam de o “reverso da medalha” em relação ao bem-estar no trabalho, ao pesquisarem o mal-estar no trabalho. Isso também

vai de encontro ao modelo teórico do significado do trabalho, no entanto, não se pode rejeitar a ideia de que o trabalho na sociedade contemporânea é caracterizado pelo desafio de ser bem-sucedido em condições instáveis, tanto em razão das instabilidades sociais quanto da fragilidade das instituições (SENNET, 2006).

## SER POLICIAL É “SER RECONHECIDO E AMALDIÇOADO”

A tensão de ser reconhecido e amaldiçoado emergiu nas respostas acerca do respeito e da admiração das pessoas que os policiais ajudam no cotidiano do seu trabalho. Para muitos, a população reconhece o trabalho policial e retribui com respeito e admiração. RF070 lembrou: *“Tive a satisfação de receber respostas muito positivas de vítimas que reconheceram nosso empenho, viram esclarecidos os crimes que as vitimaram e até se emocionaram em ver que podem superar os momentos traumatizantes pelos quais passaram”*. Vários respondentes mencionaram o respeito e a gratidão da população pelo trabalho desempenhado no dia a dia, na forma de *“retorno com palavras de muito obrigado”*, sendo *“abordado na via pública vez por outra”*, e, por vezes, recebendo elogios: *“até mesmo familiares de um indivíduo preso, após serem tratados com respeito e informados sobre os motivos da prisão acabam por agradecer e elogiar o trabalho da equipe”* (RF119). Nos depoimentos, alguns relataram experiências positivas, como RF156: *“Não tenho a pretensão de ser unanimidade, mas já recebi uma placa de homenagem de Câmara Municipal, por ter prendido um pedófilo no interior do Estado”*.

Já os respondentes que não percebem o reconhecimento do seu trabalho, disseram se sentir ameaçados, desvalorizados pela popula-

ção: *“Ao saírem até amaldiçoam, mesmo quando satisfeitas as expectativas”* (RF212). Muitos policiais descreveram uma percepção de que a população os vê como uma *“subclasse”*, *“um lixo”*, entre outros adjetivos desqualificadores. No depoimento de RF111, tem-se clareza do sentimento de mágoa: *“Nem nossa família gosta da polícia, só querem nossa presença quando precisam de algo”*. RF120 alegou que *“por maior que seja o esforço, apenas fazemos nossa obrigação e, quando, eventualmente, falhamos, as consequências são fatais”*; ou seja, *“se acertamos é obrigação, se erramos somos massacrados”* (RF282).

Aqui também são contadas experiências negativas: *“Certa feita, há pouco tempo, recuperamos um bem furtado de cerca de R\$ 120.000,00 e a vítima sequer disse obrigado, além de resmungar a respeito de quem iria pagar o transporte de seu bem, dizendo ser minha obrigação. Deixei-a no local e fui embora”* (RF44). É comum ainda relatos de que *“o povo, a imprensa, o Estado e a própria polícia têm raiva da instituição”* (RF089) e *“a sociedade não vê a polícia com bons olhos”* (RF0121), *“o governo que não respalda os trabalhos policiais”* (RF0168), *“o Ministério Público trata policial igual bandido”* (RF211).

Os policiais percebem que a categoria profissional está no *“abandono”*: *“somos odiados pelos bandidos e nem um pouco amados pela população. Os exemplos que repercutem na mídia são sempre os desastrosos e os que denigrem a imagem da polícia”* (RF 219). Dessa forma, o trabalho, para esses policiais que se percebem assim, adquire significado negativo, que pode estar associado ao sofrimento (DEJOURS, 1994), ao mal-estar no trabalho (FERREIRA; SEIDL, 2009) e às emoções tóxicas (FROST, 2003).

## SER POLICIAL É “VIVER CONVIVER COM O MEDO, PERIGO E RISCOS”

Acompanhando os mesmos resultados de outras pesquisas (SOUZA, MINAYO, 2005; BEZERRA, MINAYO, CONSTANTINO, 2007; SOUZA et al., 2012; MINAYO, ADORNO, 2013), esse agrupamento reúne depoimentos sobre o cotidiano do trabalho policial. É recorrente a menção à violência, ao medo, ao perigo e aos riscos no desempenho de suas atividades. FR228, por exemplo, descreve o cotidiano de trabalho como o *“enfrentamento direto com criminalidade violenta, em favelas ou locais precários, quase um policiamento ostensivo com incursões em áreas tomadas pela criminalidade fortemente armada e ligada ao narcotráfico, são ações de guerrilha, de guerra urbana para as quais não me sinto preparado e não entendo que seja a função institucional da polícia judiciária”*.

Ainda, o convívio nesse contexto de medo, perigo e riscos traz implicações à decisão de continuar na carreira. Foi comum a menção ao *“medo da exposição pela qual fui submetido até aqui. Se deixar de ser policial, não poderei andar armado e estarei à mercê do crime”* (RF104) e ao *“temor de voltar a andar desarmado”* (RF019). Os depoimentos indicam que o medo, risco e perigo são parte do cotidiano policial (DERENUSSON, JABLONSKI, 2010; ANCHIETA et al., 2011).

Os respondentes ainda mencionam as doenças ocupacionais comuns, como estresse, hérnia de disco, acidente de trânsito, carga horária desumana, falta de segurança nos plantões noturnos, o que corrobora pesquisas anteriores sobre os riscos da profissão policial (BEZERRA, MINAYO, CONSTANTINO, 2007; ANCHIETA et al., 2011; MINAYO, SOUZA, 2003).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS SIGNIFICADOS DO TRABALHO POLICIAL: DA CENTRALIDADE AO MAL-ESTAR NO TRABALHO

Ao analisar os depoimentos incluídos nos formulários, observamos a ocorrência de aspectos relevantes, os quais contêm elementos que se referem aos significados atribuídos ao trabalho em dois momentos distintos: (1) expectativas (antes do seu ingresso na carreira policial) e (2) experiências (durante a vivência na carreira policial). Tais significados assumiram duas formas: referenciais positivos, que associamos aos modelos teóricos do significado do trabalho, e referenciais negativos, que associamos às noções de mal-estar no trabalho.

Assim, nossa pesquisa contribui para a compreensão de que os significados atribuídos ao trabalho podem ter referenciais positivos e negativos, nos permitindo desafiar os pressupostos da literatura tradicional sobre o tema (MOW, 1987; ROSSO, DEKAS, WRZESNIEWSKI, 2010, entre outros), que se concentra nos aspectos positivos do trabalho, quais sejam, a motivação interna e externa e a satisfação com o trabalho. Essa literatura compreende que o significado atribuído ao trabalho pelo trabalhador expressa seus desejos e necessidades e, assim, o trabalho é visto como um instrumento para a realização pessoal do indivíduo.

Nesta pesquisa mostramos que o trabalho policial tem significações positivas que conferem à profissão uma aura de honra, orgulho, determinação e sacrifício (BRETAS, 1997; SÁ, 2002). No entanto, uma associação negativa com a atividade policial é veiculada nos meios de comunicação, que retratam a violência e a

truculência da ação policial, além de condutas amorais, repercutindo em um embate permanente com a população e em uma imagem desvalorizada da força policial em geral (FRAGA, 2006; MINAYO, SOUZA, CONSTANTINO, 2008). Tanto as associações negativas quanto as positivas desenharam um contexto sociocultural que influencia os significados que os indivíduos atribuem às suas experiências de vidas (GEERTZ, 1973; MILLS, 1976), inclusive, no trabalho.

Corroborando o entendimento de Brief e Nord (1990), Wrzesniewski (2003) e Ardichvili e Kuchinke (2009) quanto aos significados do trabalho serem atribuídos pelas pessoas a partir de suas experiências no trabalho, que podem ser positivas, negativas ou neutras, mostramos que as tensões, as contradições e o mal-estar presentes no contexto da atividade policial se refletem nos significados atribuídos ao trabalho pelos respondentes, os quais se veem desafiados a desempenhar suas funções em condições instáveis, inseguras e precárias.

Os policiais atribuem ao trabalho o significado de heroísmo, dignidade e honra, mas, ao mesmo tempo, sentem-se envergonhados, pois trabalhar como policial é viver com medo, em perigo e colocar-se em risco. São reconhecidos pelo que fazem, porém, sentem-se também amaldiçoados pela população, pela imprensa e pelas instituições. Sentem-se parte de uma família unida, no entanto, percebem o ambiente de trabalho como hostil, tenso, hipócrita, cheio de inseguranças e riscos. Além disso, sentem que fazem o papel de lixeiro social, enxugam o gelo, vivem de ilusão e sentem-se ludibriados por seus empregadores.



Nossa análise indica que o significado do trabalho atribuídos por policiais não se resume a um significado, mas, sim, a um conjunto de significações que se relacionam com suas vivências, suas histórias, seus sentimentos e com o contexto amplo do trabalho. É nesse sentido que argumentamos que o trabalho traz significados com referenciais

negativos e, portanto, não pode ser reduzido aos sentimentos de gratificação e prazer que tornam o trabalhador mais produtivo e feliz com sua atividade. Os resultados nos permitem ainda sugerir pesquisas que aprofundem nos referenciais negativos do trabalho e suas significações para trabalhadores em outros contextos organizacionais.

- 
1. Para uma discussão aprofundada, ver BENDASSOLI et al. (2015).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADOR, F. et al. Por um programa preventivo em saúde mental do trabalhador na brigada militar. **Psicologia: ciência e profissão**, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 54-61, 2002.
- ANCHIETA, V. C. C. et al. Trabalho e riscos de adoecimento: um estudo entre policiais civis. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 199-208, 2011.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARAÚJO, N. V.; LIMA, A. J. Policiais militares em greve: o significado da ação coletiva. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 247-259, 2012.
- ARDICHVILI, A.; KUCHINKE, K. P. International perspectives on the meanings of work and working: current research and theory. **Advances in Developing Human Resources**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 155-167, 2009.
- BENDASSOLLI, P. F.; COELHO-LIMA, F.; PINHEIRO, R.A.; GÊ, P. C.S. The Brazilian scientific production on sense and meaning of work: review of use of terminology and current thematic classifications. **Avances en Psicología Latinoamericana**, [S.l.], v. 33, p. 2, p. 203-221, 2015. doi: dx.doi.org/10.12804/apl33.02.2015.03.
- BEZERRA, C. de M.; MINAYO, M. C. de S.; CONSTANTINO, P. Estresse ocupacional em mulheres policiais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 657-666, 2013.
- \_\_\_\_\_. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2767-2779, 2007.
- BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- BRIEF, A. P.; NORD, W. R. Work and meaning: definitions and interpretations. In: \_\_\_\_\_. **Meanings of occupational work**. Lexington: Lexington Books, 1990. p. 1-19.
- CODA, R.; FONSECA FALCONE, G. Em busca do significado do trabalho: relato de um estudo qualitativo entre executivos. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, [S.l.], v. 6, n. 14, p. 7-18, 2004.
- DANTAS, M. A. et al. Avaliação de estresse em policiais militares. **Psicologia: Teoria e Prática**, [S.l.], p. 12, n. 3, p. 66-77, 2010.
- DAWSON, J. A history of vocation: tracing a keyword of work, meaning, and moral purpose. **Adult Education Quarterly**, [S.l.], v. 55, n. 3, p. 220-231, 2005.
- DEJOURS, C. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações**. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1993.
- \_\_\_\_\_. A carga psíquica do trabalho. In: \_\_\_\_\_. ABDUCHELI, E.; JAYET, C. (Org.). **Psicodinâmica do trabalho**: contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 1994. p. 21-32.
- \_\_\_\_\_. Addendum – da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho. In: LANCMAN, S.; SZNELWAR, L. I. (Org.). **Cristophe Dejours**: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Brasília: Paralelo 15, 2004.
- DERENUSSON, F. C.; JABLONSKI, B. Sob fogo cruzado: o impacto do trabalho policial militar sobre a família do policial. **Aletheia** [online]. v. 32, p. 22-37, 2010.
- FERREIRA, M. C.; SEIDL, J. Mal-estar no trabalho: análise da cultura organizacional de um contexto bancário brasileiro. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [S.l.], v.25, n. 2, p. 245-254, 2009.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa de vitimização e percepção de risco entre profissionais do sistema de segurança pública**. São Paulo, 29 jul. 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/sto>

rage/download//regionais\_diagramado.pdf. Acesso em: 20 fev. 2016.

FRAGA, C. K. Peculiaridades do trabalho policial militar. **Revista Virtual Textos & Contextos**, [S.l.], n. 6, ano V, p. 1-19, 2006.

FROST, P. J. **Toxic emotions at work**: how compassionate managers handle pain and conflict. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

GEERTZ, C. **The interpretation of cultures**. New York: Basic Books, 1973.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GILL, F. The meaning of work: lessons from sociology, psychology, and political theory. **Journal of Socio-Economics**, [S.l.], v. 28, p. 725-743, 1999.

HARPAZ, I.; FU, X. The structure of the meaning of work: a relative stability amidst change. **Human Relations**, [S.l.], v. 55, n. 6, p. 639-667, 2002.

HARPAZ, I., HONIG, B.; COETSIER, P. A cross-cultural longitudinal analysis of the meaning of work and the socialization process of career starters. **Journal of World Business**, [S.l.], v. 37, p. 230-244, 2002.

KUCHINKE, K. P. et al. The meaning of working among professional employees in Germany, Poland and Russia. **Journal of European Industrial Training**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 104-124, 2009.

LIMA, M. E. A. A polêmica em torno do nexos causal entre distúrbio mental e trabalho. **Psicologia em Revista**, [S.l.], v. 10, n. 14, p. 82-91, 2003.

MEAD, G.H. **Mind, self, and society**: From the standpoint of a social behaviorist. Chicago: The University of Chicago Press, 1934.

MEILAENDER, G. **Working**: Its meaning and its limits. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2000.

MILLER, L. Suicide by cop: causes, reactions, and practical intervention strategies. **International Journal of Emer-**

**gency Mental Health**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 165-174, 2006.

MILLS, C. W. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. **Missão investigar**: entre o ideal a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

\_\_\_\_\_; ADORNO, S. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 585-593, 2013.

\_\_\_\_\_; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. **Missão prevenir e proteger**: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

MONET, J. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2006.

MOREIRA, F. H et al. Do elemento a cidadão: transformações no cotidiano do trabalho do policial militar. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 25-38, 1999.

MORIN, E. M. The meaning of work in moder times. In: WORLD CONGRESS ON HUMAN RESOURCES MANAGEMENT, 10., 2004, Rio de Janeiro. **Conference...** Disponível em: <[http://web.hec.ca/criteos/fichiers/upload/MOW\\_in\\_MTimes\\_EMM200804.pdf](http://web.hec.ca/criteos/fichiers/upload/MOW_in_MTimes_EMM200804.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Os sentidos do trabalho, **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 3, p. 8-19, 2001.

MOW. International Research Team. **The meaning of working**. London: Academic Press, 1987.

MUNIZ, J. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1999.

PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 22-31, 2007.

PRATT, M. G.; ASHFORTH, B. E. Fostering meaningfulness in working and at work. In: CAMERON, K. S. ; DUTTON, J. E.; QUINN, R. E. (Ed.). **Positive organizational scholarship**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2003. p. 309-327.

RIFKIN, J. **The endofwork**. New York: Putnam, 1996.

ROSSO, B. D.; DEKAS, K. H.; WRZESNIEWSKI, A. On the meaning of work: a theoretical integration and review. **Research in Organizational Behavior**, [S.l.], v. 30, p. 91-127, 2010.

SÁ, L. D. de. **Os filhos do Estado**: autoimagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará. Rio de Janeiro: RelumeDumar, 2002.

SANDES, W. F.; DURANTE, M. O. Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, n. 3, p. 116-127, 2009.

SENNET, R. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SOUZA, E. R. de et al. Fatores associados ao sofrimento psíquico de policiais militares da cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 7, p. 1297-1311, 2012.

\_\_\_\_\_; MINAYO, M. C. S. Policial, risco como profissão: morbimortalidade vinculada ao trabalho. **Ciência & Saúde**

**Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 917-928, 2005.

SPODE, C. B.; MERLO, A. R. C. Trabalho policial e saúde mental: uma pesquisa junto aos capitães da polícia militar. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 362-370, 2006.

STEGER, M. F.; DIK, B. R.; DUFFY, R. D. Measuring meaningful work: the work and meaning inventory (WAMI). **Journal of Career Assessment**, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 322-337, 2012.

TOLFO, S. R.; PICCININI, V. Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. **Psicologia e Sociedade**, [S.l.], v. 19, n. 1, Edição Especial, p. 28- 46, 2007.

WEBER, M. **Ciência e política** – duas vocações. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

WESTWOOD, R.; LOK, P. The meaning of work in Chinese context. **International Journal of Cross Cultural Management**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 139-165, 2003.

WRZESNIEWSKI, A. Finding positive meaning in work. In: CAMERON, K. S. ; DUTTON, J. E.; QUINN, R. E. (Ed.). **Positive organizational scholarship**: Foundations of a new discipline . San Francisco: Berrett-Koehler, 2003. p. 296-308.

WRZESNIEWSKI, A. et al. Jobs, careers, and callings: people's relations to their work. **Journal of research in personality**, [S.l.], v. 31, n. 1, p. 21-33, 1997.

# O herói-envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial

Rafael Alcadipani da Silveira e Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros

## Resumen

**El Héroe Avergonzado: tensiones y contradicciones en el cotidiano del trabajo policial**

*En esta investigación, con el objetivo de comprender la producción y reproducción de significados que los policías atribuyen al trabajo policial en Brasil, realizamos una investigación cualitativa analizando las respuestas de un formulario en línea contestado por 305 respondientes. Para ese análisis, tomamos como base los modelos teóricos sobre el significado del trabajo y las nociones de mal-estar en el trabajo. Nuestro argumento es que los significados atribuidos al trabajo contienen referencias positivas y negativas, una vez que el significado es construido y reconstruido conforme el contexto social. Los resultados indican que los significados del trabajo atribuidos por policías no se resumen a los referenciales positivos que valorizan el trabajo, pero, de hecho, esos son un conjunto de significaciones que se relacionan con sus experiencias, sus historias, sus sentimientos y con el contexto amplio del trabajo.*

**Palabras clave:** Trabajo policial. Significaciones de “ser policía”. Mal-estar en el trabajo.

## Abstract

**The Ashamed-Hero: tensions and contradictions in everyday police work**

*In this study, which sought to understand the production and reproduction of meanings that police attribute to police work in Brazil, a qualitative survey was conducted analyzing the responses to an online questionnaire completed by 305 respondents. The analysis was based on theoretical models of the meaning of work and the notions of bad feeling at work. Our argument was that the meanings attributed to work contain positive and negative references since meaning is built and rebuilt according to social context. The results showed that the meanings of work attributed by the police were not constrained to the positive references that value work but represented a group of meanings that relate with their experiences, histories, feelings and with the broad context of work.*

**Keywords:** Police work. Meanings of “being a police officer”. Bad feeling at work.

**Data de recebimento:** 05/06/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016



# “Hierarquia da invisibilidade”: preconceito e homofobia na formação policial militar

## Fábio Gomes de França

Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba. Bacharel em Segurança Pública pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba - PMPB. Pesquisador na área de Sociologia da violência, do poder e do controle social e em temas relacionados à Segurança Pública e Direitos Humanos. Professor de Criminologia pelo Centro de Educação da PMPB.

 [filhosdalegio@gmail.com](mailto:filhosdalegio@gmail.com)

### Resumo

Este artigo se debruça sobre a visão de alunos homoafetivos que ingressaram no Curso de Formação de Oficiais (CFO) da Polícia Militar da Bahia. Assim, diante da evidente “dominação masculina” na realidade das casernas policiais e da conseqüente naturalização de uma cultura institucional na qual o atributo “ser homem” fortalece valores belicistas, buscamos compreender como se constitui a presença de alunos homoafetivos masculinos em um ambiente de formação policial militar. Para tanto, aplicamos questionários com questões abertas, enviadas por e-mail. A partir das respostas obtidas, constatamos uma situação contraditória: de um lado, temos a cultura da caserna policial militar voltada para o preconceito contra alunos homoafetivos; por outro, tais alunos conformam-se às regras culturais encontradas no quartel de formação, negando publicamente a dimensão sexual e afetiva de suas identidades para serem aceitos. Por fim, descortina-se uma “hierarquia da invisibilidade” que leva esses indivíduos a ocultarem seu autorreconhecimento.

### Palavras-Chave

Polícia Militar. Virilidade. Homoafetividade.

## INTRODUÇÃO

**N**a obra **Toque de silêncio**, Alves e Barcellos (2002) revelam a biografia de um dos autores acerca da difícil situação de ser homossexual e ingressar na carreira militar, neste caso, na Marinha brasileira. Como afirmam os próprios autores a respeito das Forças Armadas, “[...] nesta cultura permissiva em relação aos poderes do macho, sexualidade e moral têm caminhado lado a lado, num dilema psicológico que vem gerando falsos conceitos e dolorosos embaraços” (ALVES; BARCELLOS, 2002, p. 26).

Não poderia ser diferente quanto a ser um policial militar e, ao mesmo tempo, assumir a condição homoafetiva<sup>1</sup>. Distante de parecer uma tarefa fácil, tal condição leva muitos desses policiais, de um modo geral, a ocultarem suas condições afetivas, na difícil decisão de assumirem identidades sociais que soam contraditórias. Assim, parece-nos que a regra para se garantir uma vaga no honroso mundo masculino

é criar um lugar “seguro”, por parte dos policiais homoafetivos, nutrido por reservas e cuidado com os “olhares”, quando o que dita a normalidade das relações institucionais são regulamentos “formais” e “morais”.

Nesse contexto, vislumbramos neste artigo escutar essas vozes silenciadas no universo da formação policial militar, como forma de compreender quais são as experiências vivenciadas em um ambiente em que predomina o ideal de masculinidade pautado no machismo. Além disso, soma-se a essa lógica cultural o brio, a honra, o *éthos* belicista que incita à autossuperação em nome do espírito de camaradagem próprio de um militar, capaz de criar novas identidades sociais, mas certamente incapaz de deteriorar a força do desejo que habita cada um de nós.

Nesse caminho, mostraremos o sentido da virilidade e como ele se atrela historicamente aos ideais civilizatórios que encontraram na cultura

militarista um modelo propício de legitimação. Adiante, exploramos como a virilidade e o *éthos* masculino adentram, em específico, na formação policial militar, o que configura uma identidade coletiva que não admite exceções, especialmente no tocante à condição homoafetiva. Por fim, analisamos as falas apreendidas dos cadetes<sup>2</sup>, a partir das quais chegamos à conclusão de que eles, enquanto indivíduos homoafetivos, vivenciam o preconceito das casernas militares ao buscar tornarem-se profissionais respeitados pela imposição cultural dos valores masculinos, ao mesmo tempo em que renegam uma suposta luta por autorreconhecimento (OLIVEIRA, 2006)<sup>3</sup>.

## A CONSTRUÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA VIRILIDADE

Sabemos que o ideal civilizador diz respeito ao controle das pulsões internas, especialmente no que tange à agressividade, sexualidade e produção de hábitos corporais capazes de criar o sentimento de constrangimento ou vergonha na interação entre os indivíduos (ELIAS, 2011). Além disso, se o exercício de controle dos instintos ficou a cargo de cada indivíduo por meio da exteriorização da etiqueta e do que passou a ser considerado os “bons costumes” na sociedade moderna, o uso da violência, no entanto, foi monopolizado pelo Estado através de seus aparatos coercitivos, como as Forças Armadas e os organismos policiais, por meio de um consenso entre a sociedade e o aparelho estatal (ELIAS, 1993).

O que se percebe é que esse “processo civilizador” de matriz europeia vai ao encontro do que propõe Foucault (1987) ao discorrer sobre o que denomina de “sociedade disciplinar”, a qual teria surgido no século XVIII, por meio de uma

tática política e militar adotada pelos Estados nacionais em ascensão, que serviu para controlar e disciplinar os corpos e as forças individuais a eles atreladas. Tem-se então que “[...] o militar se especifica, durante esse período, no ponto de junção entre a guerra e os ruídos da batalha por um lado, a ordem e o silêncio obediente da paz por outro” (FOUCAULT, 1987, p. 142). Pela perspectiva foucaultiana, compreende-se que a sociedade ocidental desenvolveu-se historicamente atrelada a dois processos: o sonho militar que visou à formatação de uma máquina social cujas engrenagens baseavam-se na coerção, no treinamento permanente e na docilidade corporal e psíquica dos sujeitos e, concomitante à lógica militarista, tivemos a legitimidade dos direitos fundamentais baseados no pacto contratualista no campo político.

Entre a pacificação dos costumes e a exteriorização do disciplinamento corporal e psíquico, o modelo militar de organização em muito contribuiu para influenciar as demais instituições nascentes na modernidade, como as fábricas e as escolas (WEBER, 1982), em um mundo ditado pela lógica burguesa, urbana e industrial. Nesse esteio, a “ordem” ganhou força como modelo ideológico de organização social na busca idealizada por uma sociedade ancorada nas trilhas do progresso. O positivismo, por exemplo, ditou as regras no campo científico, filosófico e político, assim como o capitalismo consolidou-se na esfera econômica.

Freud (1978) também nos ajuda a compreender a consolidação da “ordem” burguesa baseada no ideal de progresso e civilização ao afirmar que, em nível inconsciente, para alcançar segurança pessoal o indivíduo moderno e

civilizado teria paradoxalmente desenvolvido o controle dos instintos, das pulsões sexuais e da agressividade, o que gerou menos liberdade. Para tanto, a “ordem”, a “beleza” e a “limpeza” são elementos caros à civilização, já que, como nos ensina Douglas (1976), todas as sociedades (primitivas e modernas) visam eliminar suas impurezas de forma positiva para ordenar as coisas e colocá-las no seu devido lugar. O que se busca é criar um padrão estético socialmente orientado pela higienização dos comportamentos e condutas, estabelecendo um referencial que passa a ser o ideal a ser alcançado. No caso da modernidade, que teve no modelo cultural imposto pela Europa sua forma mais distinta de organização social, podemos falar de uma sociedade branca, culta, cristã, masculina e heteronormativa.

Nessa seleção de modelos a serem seguidos para consolidar a civilização, as casernas militares talvez sejam a melhor representação da “construção social da masculinidade” (OLIVEIRA, 2004) ou da gênese de uma “matriz de masculinidade” (LEÓN, 2009). Ser militar e ser homem são atributos que se desenvolveram de maneira indissociável, de modo que a cultura militarista sempre procurou coibir o desejo atrelado às sexualidades indefinidas, às perversões, às imoralidades, à pederastia. O padrão classificatório imposto pela modernidade não permite ir contra os desígnios divinos e sua honrosa celebração à monogamia heterossexual, única possibilidade capaz de gerar descendentes e os futuros “filhos da pátria”. Assim, “[...] nesse imaginário marcado pela intolerância ao outro e ao diferente, se às mulheres cabe a educação das crianças e os cuidados do lar, aos homens é necessário ensinar o autocontrole, a contenção

sexual, a virilidade e, sobretudo, o desejo pelo sexo oposto” (RAGO, 2012, p. 14).

A problemática do “agenciamento político do desejo” foi estudada por Foucault (2007) em sua história da sexualidade, especialmente no que tange à sociedade europeia do século XIX, na qual se destaca a regulação da população enquanto espécie por mecanismos biopolíticos. A participação do Estado na vida privada incidiu por meio da produção de saberes, pela incitação ao discurso para revelar, por meio de técnicos habilitados para tal (psiquiatras, psicólogos, educadores, criminólogos), a “verdade” presente no pensamento contaminado pela degeneração moral, que revelava comportamentos indisciplinados, logo, patológicos. Os ditames da civilização não permitiam, assim, as sexualidades periféricas e os comportamentos desregrados (prostitutas, homossexuais, delinquentes, vagabundos, grevistas, loucos, crianças incorrigíveis, mulheres adúlteras) e, neste caso, o “dispositivo de sexualidade” funcionava como um conjunto de elementos que aliava saberes e práticas orientadas no alcance de um ideal: a civilização. Colocou-se em funcionamento um “racismo estatal” na consolidação de uma ordem social pautada em uma política biologista que criou os seus “degenerados” para afirmar a hegemonia das elites dominantes (burguesas) em prol de “defender a sociedade” de seus inimigos internos (FOUCAULT, 1999).

Por ter sido colônia portuguesa, mesmo após a independência, o Brasil, especificamente em fins do século XIX, se viu, por meio da crença de suas elites, impelido a construir também uma nação eivada pelo ideal civilizatório europeu em busca do progresso. O que estava

em jogo era um modo particular de alcançar esses objetivos, dada a nossa organização sociopolítica que se viu diante da libertação dos escravos (1888) e da proclamação da República (1889). Esses fenômenos históricos promoveram a desarticulação do regime político-econômico até então vigente, mas não foram capazes de promover mudanças substanciais no plano da mentalidade coletiva culturalmente imposta pelas elites. Estaríamos diante do “desejo da nação” (MISKOLCI, 2012), o qual visava corrigir os nossos indivíduos degenerados e eliminar ou controlar as nossas “classes perigosas”. Tratou-se, também, de um projeto biopolítico que enxergou a sexualidade como um dos componentes centrais para moralizar a conduta do brasileiro, já que, “[...] a compreensão do desejo como instinto o inseria na esfera da natureza, o que, em nosso país, equivalia ao passado e ao atraso, ao que devia ser evitado de todas as formas” (MISKOLCI, 2012, p. 43).

Desse modo, para se consolidar uma “nação viril”, o regime republicano trouxe consigo a interrelação entre o Estado e a masculinidade, colocando em questão a capacidade de autocontrole dos homens que formavam a elite. Isso significava que para obter *status* e ser considerado um cidadão nacional era preciso ter uma vida orientada pelo comportamento ilibado pelo casamento e a consequente formação de uma família (MISKOLCI, 2012).

Izecksohn (2013) observa, ao fazer um levantamento histórico sobre o papel do recrutamento às Forças Armadas no Brasil, que a “virilidade nacional”, muitas vezes entoada em hinos e rememorada nos monumentos, baseia-

-se na aproximação entre a condição masculina e o senso bélico, tendo suas origens no patriotismo e no nacionalismo. Além disso, particularmente no esteio das políticas reformistas do Exército, que buscou racionalizar burocraticamente o serviço militar obrigatório, fato ocorrido em 1916, as transformações realizadas trouxeram prestígio à instituição. Tais mudanças demarcaram a busca por ascensão social pelos egressos na carreira militar baseada em “[...] emergentes padrões de masculinidade, às noções de higiene e à valorização dos exercícios físicos, vistos como antídotos contra vícios e doenças” (IZECKSOHN, 2013, p. 297).

O que se percebe, portanto, é que a relação direta entre militarismo e masculinidade e o sentido da virilidade atrelado àquele binômio foi fator fundamental para a constituição da identidade militar do Exército brasileiro e das Forças Armadas como um todo, a partir do final do século XIX e início do século XX, perdurando até os dias de hoje (SANTOS, 2004). O papel viril com o correlativo “ser macho” transformou-se em um atributo que deveria ser interiorizado especialmente nas escolas de formação, como as do Exército, por exemplo, através de “ritos de validação da masculinidade”, de modo que até mesmo no imaginário social tornou-se comum em determinadas classes sociais a afirmação de que “*filho meu tem que servir o Exército para aprender a ser homem*” (SANTOS, 2004, p. 55; grifos da autora).

Existe, nesse sentido, uma vinculação entre militarismo, virilidade e violência (MOREIRA, 2010) que transforma a condição “ser homem” em algo evidente, logo, exigindo dos homens de uma forma geral comportamentos



naturalizados pela identidade masculina assumida. Nos termos de Bourdieu (2002), teríamos a exteriorização do *habitus* enquanto uma “lei social incorporada” que acaba tornando a masculinidade naturalmente biológica. Decorre desse fato que a virilidade é uma construção relacional efetivada dentro de si mesma por parte dos homens por envolver a perda da estima, da honra e da coragem que podem ser demonstradas por atos violentos para o grupo de homens ao qual se pertence, de forma que compartilhar atributos viris nas Forças Armadas e nas polícias denota não ser identificado como “mulherzinha”, “fraco”, “delicado” ou “veado” (BOURDIEU, 2002).

Essa percepção por parte de militares das Forças Armadas e de policiais militares em nosso país nos conduz para o campo da homofobia, que pode ser compreendida como um sistema de humilhação vivenciado no cotidiano e que se generaliza por meio da ação de indivíduos, grupos e instituições, visando à manutenção ou mesmo criação de formas coercitivas para adequá-los aos modelos de sexualidade e gênero considerados hegemônicos (PRADO et. al., 2014). Por esse prisma, se a violência homofóbica tem sua origem relacionada ao ideal de virilidade, como este mecanismo normalizador de construção da masculinidade se caracteriza nas polícias militares?

## O PAPEL DA VIRILIDADE NA FORMAÇÃO POLICIAL MILITAR

No Brasil, enquanto forças públicas estaduais, desde a Constituição de 1934 as polícias militares são subordinadas ao Exército brasileiro, fato ratificado nas Cartas constitucionais posteriores, especialmente durante o período

ditatorial (1964-1985), e permaneceu com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Enquanto forças auxiliares do Exército, as PM incorporaram a cultura belicista e organizativa que as transformaram, também, em instituições militarizadas. Nota-se tal prerrogativa pelas crenças e comportamento dos seus integrantes e pela lógica dos símbolos, ritos cotidianos e festivos, num *modus vivendi* baseado na interiorização do “espírito militar” (CASTRO, 2004).

Então, se a cultura organizacional diz respeito ao modo como os indivíduos são socializados para reproduzir formas de existência baseadas em valores e sentimentos que garantam a perpetuidade da instituição, inclusive com a punição pela quebra das normas e regulamentos vigentes (BRITO; PEREIRA, 1996), tem-se também que nesse conjunto de princípios as regras morais do grupo servem de referencial para a convivência dos seus membros. Entre comportamentos formais e regulamentos morais, os integrantes das polícias militares herdaram a visão de mundo do Exército, o que inclui a crença no ideal de virilidade que, da forma como historicamente aconteceu nas Forças Armadas, acompanhou o desenvolvimento da profissão.

Nessas corporações, a formalização dos regulamentos mantém estreita relação com os valores morais que norteiam a conduta dos PM, o que se traduz no “pundonor policial militar”<sup>4</sup>. Assim como ocorre no Exército, esse aspecto deontológico acaba, pois, por servir de mecanismo cultural para o enaltecimento do *éthos* masculino em detrimento da presença de indivíduos homoafetivos nos seus quadros.

Não por acaso, encontramos no art. 235 do Código Penal Militar (usado tanto pelas Forças Armadas quanto pelas PM e foi aprovado no ano de 1969, em plena vigência da ditadura militar), acerca dos crimes sexuais que “[...] praticar, ou permitir o militar que com ele se pratique ato libidinoso, homossexual ou não, em lugar sujeito a administração militar [...]” (CPM, 2006, p. 742), configura crime de pederastia ou outro ato de libidinagem. Vê-se que o código normativo torna explícita a condição homossexual, segundo seus termos, como algo diferente, uma prática sexual diferenciada do que é considerado normalidade. No entanto, mesmo que em 2015 tenha sido votada e aprovada a retirada do Código Penal Militar pelo Supremo Tribunal Federal, a palavra “pederastia” do título do crime e a expressão “homossexual ou não” da descrição do artigo 235<sup>5</sup>, as práticas discriminatórias pela presença de “gays”<sup>6</sup> nas corporações PM fazem parte da afirmação do ideal de virilidade.

É nesse sentido que Muniz (1999) identifica que existe a crença nativa de que ser policial militar é coisa de “sujeito homem”, pois, “a desejada macheza” e sua convincente demonstração para uma plateia policial vaidosa e exigente de seus dotes operam como um tipo de termômetro capaz de mensurar o grau de respeito e companheirismo obtido dos colegas de ofício (MUNIZ, 1999). Temos, assim, uma gramática simbólica de crenças apreendidas e reforçadas na exteriorização de comportamentos que não permitem espaços para quem não prova gostar de “mulher”. Os “gays”, com toda conotação pejorativa que o termo revela e com o reforço do preconceito presente no mundo das casernas e da atuação

policial militar tornam-se “indesejáveis”, já que os PM revelam ser:

Conhecidos pela sua adesão incondicional às atividades heterossexuais consideradas ilícitas e informais, também são retratados pela sua deliberada aversão às práticas sexuais alternativas, como o homossexualismo. De um modo geral, o desprezo e mesmo a intolerância com os comportamentos sexuais categorizados como “desviantes” costumam ser anunciados tanto na ordem discursiva quanto na forma de abordagem e tratamento dispensados àqueles atores, cuja opção sexual soa como destoante e, por sua vez, “naturalmente” provocativa (MUNIZ, 1999, 247-248).

A ação discriminatória e o desprezo a indivíduos homoafetivos tornaram-se *conditio sine qua non* da cultura policial (REINER, 2004; PALMIOTTO; UNNITHAN, 2011; BURKE, 1992) e, no Brasil, parece-nos que o “ser militar” reforça no “ser policial” tal conjuntura, pois, desde o processo de formação policial, os alunos encontram na construção viril de seus corpos concomitante à imposição moral do *êthos* militar a *raison d'être* da profissão. O corpo passa a ser visto como o elo de ligação entre o orgulho sentido por ser um policial militar e a imagem da própria instituição perante a sociedade, em uma crença sustentada pelo ideal social de virilidade. Aspectos particulares da condição corporal atrelada a indivíduos homoafetivos como trejeitos feminilizados passam a ser repudiados e combatidos por não condizer com a postura militar (ANDRADE; FRANÇA, 2015). O que passa a vigorar é a visão que os policiais militares desenvolvem acerca do corpo: “[...] quanto mais malhado e forte, mais disposição o possuidor deste demonstra ter para

enfrentar a criminalidade. Nesse sentido, é comum a associação entre o corpo e um ideal de masculinidade comum à instituição policial" (OLIVEIRA, 2010, p. 102). Então, como ser um policial militar "gay"?

### **"SÍNDROME DE ESPARTA"<sup>7</sup>: ENTRE O ORGULHO, A VERGONHA E O RECONHECIMENTO**

Segundo os relatos históricos, a homoafetividade era admitida no exército espartano como forma de criar um laço de proteção entre os homens que, no campo de batalha, deveriam lutar para proteger seus amados. Essa lógica social era circunscrita pela relação entre um adulto e um jovem, sendo este ensinado por aquele como forma de preparação para a guerra através da "pederastia" (BERNARDET, 2001). No entanto, o mais famoso relato do amor entre homens guerreiros na Grécia antiga fica por conta da existência do Batalhão Sagrado de Tebas, criado em 378 a. C. e formado por 300 homens que formavam 150 casais de amantes. Sob a liderança de Epaminondas, esse exército lutou bravamente nos campos de batalha, sendo derrotado 40 anos depois pelas tropas de Filipe, da Macedônia (PASTORE, 2011; LUDWIG, 2002).

Ao contrário dos relatos históricos, assumir sua homoafetividade em uma caserna policial militar ainda não é motivo de orgulho, mas sim de ocultamento desta face da identidade individual e social. Na profissão PM, não se atua nas ruas com o intuito de se proteger um suposto amado, mas a si mesmo, já que o que está em jogo é a sua imagem, a qual carrega consigo, também, a imagem institucional. Desse modo, fomos em busca de compreen-

der quais são as dores morais, ou melhor, o sofrimento advindo do preconceito sentido por alunos homoafetivos que ingressaram na carreira policial militar. Para tanto, entrevistamos quatro alunos do Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Salvador, na Bahia. Quanto à amostra, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a relevância do número de entrevistados cede espaço para as apreensões subjetivas e o significado dado às respostas (REY, 2005). Além disso, levamos em consideração a diminuta presença de indivíduos homoafetivos frente à maioria dos que se consideram heterossexuais presentes no CFO, pelo menos, segundo nossa ótica. Ademais, entrevistar pessoas que vivem num ambiente não afeito à liberdade de expressão quanto às identidades homoafetivas, mesmo que a distância, demanda a confiança dos entrevistados para com o entrevistador e o comprometimento entre os próprios entrevistados, que criam um pacto de "sigilo" entre eles, mediado pela amizade. Destaco tal informação pelo fato de que me foi possível chegar aos entrevistados por meio de um deles, que serviu como elo de ligação com os demais.<sup>8</sup>

As entrevistas foram estruturadas com questões abertas e realizadas por e-mail. O contato com os entrevistados foi estabelecido pelo fato de um deles ter procurado este pesquisador pelas redes sociais após ter tido acesso a um trabalho lançado na *Revista Brasileira de Segurança Pública*.<sup>9</sup> Nesse processo, nossa maior preocupação foi resguardar as identidades dos alunos, bem como os anos de que participam da formação.<sup>10</sup> Como quadro ilustrativo, atualmente a Academia de Polícia Militar da Bahia possui um total de 115 alunos (sendo

86 do segundo ano e 29 do terceiro ano). Desse total, o segundo ano possui 79 homens e 7 mulheres; quanto ao terceiro ano, são 25 homens e 4 mulheres.<sup>11</sup> Não existiam alunos no primeiro ano, pelo menos até a realização das entrevistas.<sup>12</sup>

Nesse percurso, as respostas nos levaram a compreender o que passamos a denominar de “síndrome de Esparta”, ou seja, quando indivíduos homoafetivos resolvem ingressar em carreiras militares mesmo sabendo da existência do preconceito à homoafetividade nas casernas militares (tanto nas Forças Armadas quanto nas PM), para alcançar reconhecimento e realização profissional. Os próprios entrevistados justificam a busca pela carreira policial militar: “Sempre admirei a profissão” (Aluno A); “Sempre sonhei em ser militar. Fiz o curso de soldado e me identifiquei com a profissão” (Aluno B); “Identificação com a profissão” (Aluno C).

Por outro lado, os entrevistados, ao assumirem a identificação com a profissão PM, também deixam claro qual é a imagem que criam publicamente para a sociedade acerca de suas condições homoafetivas: “Por não ser assumido publicamente, não sinto dificuldades com o mundo civil. Estar no armário é confortável, uma ‘blindagem’” (Aluno D); “Além de homossexual, também sou negro, mas confesso que já passei por situações constrangedoras mais pela segunda condição, até porque minha homossexualidade não é assumida” (Aluno B). O Aluno C acrescenta que não passa dificuldades “por ser muito discreto e não assumido”.

Nas falas apreendidas percebemos que “ser muito discreto”, ou ter a “homossexualidade

não assumida” e ainda se sentir “confortável” pela “blindagem” social utilizada na imagem pública reforça a ideia de que ser um indivíduo homoafetivo no Brasil diz respeito a não aceitação social. E, por mais evidente que tal afirmação possa parecer, no caso da carreira militar essa “hierarquia da invisibilidade” (PRADO; MACHADO, 2008) se acentua, pois os alunos passam a aceitar as regras do ideal promovido pela cultura militar reconhecendo-se neste processo de identificação com a carreira. No que tange especificamente a assumir duas identidades sociais, a militar e a homoafetiva, os alunos descrevem a força daquela diante desta:

*“Apesar de não ser assumido, alguns amigos dizem que tenho trejeitos, não sei. Já ouvi muitas piadas e indiretas de instrutores e principalmente de alunos. Um capitão que é instrutor de ordem unida, por exemplo, uma vez, na frente da tropa, perguntou se eu tinha filhos, ao que respondi não; depois perguntou se eu tinha namorada, e também disse que não; daí ele me disse que ‘ficaria difícil me ajudar desse jeito’ arrancando risos dos colegas. Em outra ocasião, fomos numa missão de pegar paus de madeira para transferi-los para o almoxarifado, e durante a realização dessa missão, um dos colegas bradou, pra todo mundo ouvir: ‘Deixa (Aluno B) fazer isso sozinho, já que ele gosta de pau’. A forma que encontrei de lidar com isso foi me trancando cada vez mais no meu mundo, evitando contato com alunos. Sou muito na minha e de poucos amigos...”* (Aluno B).

*“Com os coordenadores e oficiais nunca tive problemas. Com os alunos também nunca me envolvi em situações constrangedoras, mas já presenciei colegas sendo vítimas de homofobia explícita, por serem afeminados demais ou assumidamente*

*gays. Sobre evitar falar, não me sinto preparado, me coloco no lugar dos que são assumidos e me imagino passando pelo que eles passam. Acho que hoje eu não teria estrutura psicológica pra lidar com a vida fora do armário"* (Aluno D).

*"Não sou assumido. Sou discreto, apenas alguns amigos próximos sabem de mim. Evito falar sobre isso porque não gosto de que as pessoas me rotulem"* (Aluno C).

*"Não sinto dificuldades no curso por parte de oficiais e coordenadores. Evito falar porque considero desnecessário. Acredito que a sexualidade seja apenas uma faceta de nossa personalidade, e não precisa necessariamente estar envolvida com a questão profissional"* (Aluno A).

Na análise das falas percebemos que o medo de serem rotulados acompanha o cotidiano dos entrevistados, fazendo-os criar mecanismos de proteção que justifiquem a apatia na luta pelo reconhecimento de suas identidades, como quando se afirma o distanciamento entre a vida profissional e a afetiva. A dura lição se evidencia nas brincadeiras de cunho sexual por parte dos colegas de turma ou na falta de profissionalismo dos coordenadores e instrutores. Essa visualização acaba servindo como campo simbólico para mostrarmos a ausência da luta por parte dos alunos policiais contra a hierarquização social que os torna inferiores por serem considerados diferentes, pois, eles "[...] assimilam, na construção de suas identidades sociais, as características sociais e psicológicas negativas atribuídas a eles, fortalecendo e legitimando as formas de preconceito que incidem sobre eles" (PRADO; MACHADO, 2008, p. 76).

Nesse contexto, para Honneth (2003), a luta por reconhecimento atualmente perpassa não apenas o campo das desigualdades econômicas, mas especialmente os conflitos de ordem moral, a partir de três dimensões (a família, a justiça e a sociedade), o que pode gerar, quando atendidos os direitos dos indivíduos, respectivamente autoconfiança (baseada no amor dos próximos e familiares); autorrespeito (quando a lei garante o exercício da normatividade jurídica no campo dos direitos) e autoestima (baseada na aceitação social). No entanto, parece-nos que as dimensões de reconhecimento tratadas por Honneth (2003) são formas exteriores de garantir uma autonomia democraticamente assegurada. Nesse sentido, uma quarta dimensão deve ser problematizada quando o assunto diz respeito à condição homoafetiva de sujeitos inferiorizados socialmente: o reconhecimento de si mesmo. Nesse ponto, asseveramos por uma "moral do reconhecimento", na qual "[...] estaria o autoconhecimento para lograr o respeito de si, condição para lutar pelo reconhecimento de sua identidade e, com ela, situar essa luta no rumo da busca pela cidadania, sem ter de abdicar da própria identidade" (OLIVEIRA, 2006, p. 54-55). Vislumbramos, pois, que essa dimensão situa-se intrinsecamente nos indivíduos e, nessa proposta inclusiva, "[...] isso significa que a demanda por direitos políticos passa a ser sustentada por argumentos de ordem moral e não apenas políticos" (OLIVEIRA, 2006, p. 54). Aceitar e respeitar a si mesmo lutando por espaços que garantam essa aceitação seria um passo fundamental para a aceitação pelo outro.

Só que, as idiosincrasias próprias da *cop culture* sedimentam difíceis situações para os alunos policiais militares levarem em consi-



deração a moral do reconhecimento como forma de luta política para a afirmação de suas identidades a partir de si mesmos. Nesse âmbito, “sair do armário” tem se revelado, talvez, a missão mais complicada para quem está sendo treinado para resolver tantas “missões” que envolvem risco e perigo na profissão policial. Como afirmam os entrevistados: “Jamais me assumiria. Acho forte e perigoso” (Aluno B); “Tenho medo de que as pessoas descubram e que passem a me rotular ou me limitar a esse aspecto da minha sexualidade” (Aluno C). O medo de ser descoberto e a resignação do ocultamento afetivo deixam clara a percepção dos alunos sobre o sentido do ideal de virilidade presente na consolidação da cultura militarista:

*“A cultura policial valoriza a masculinidade, a virilidade, a agressividade, a ‘cara fechada’. Atitudes que destoam desse padrão não são bem vistas. Mulheres e homossexuais não são aceitos com facilidade, e muitas vezes são desacreditados e tidos como ‘fracos demais’ para desempenhar missões policiais, pois não intimidam nem impõem medo”* (Aluno D).

*“Existe cobrança por virilidade, masculinidade, mas acho que isso é cultural, extrapola o mundo da polícia, é só um reflexo do que já existe na nossa sociedade”* (Aluno B).

*“A instituição exige uma postura ‘de homem’ de toda a tropa, inclusive por parte das mulheres. Não existe espaço para o diferente. A visão da homossexualidade é a pior possível, e sempre é reforçada por instrutores e pelos próprios colegas, que costumam estigmatizar os alunos assumidamente gays ou que eles supõem que o sejam”* (Aluno A).

*A cultura valoriza a masculinidade e a visão institucional reforça isso, por meio de ideias como ‘só policiais homens conseguem dar conta de ocorrências’ ou ‘lugar de gays e mulheres não é na PM’* (Aluno C).

Vê-se, portanto, que os alunos demonstram consciência quanto à “construção social da masculinidade” (OLIVEIRA, 2004) e da virilidade presente na formação e na profissão policial militar como um todo. E ao assumirem identidades sociais que pela imposição cultural parecem ser ambíguas, ou seja, ser um policial militar “gay”, a força do discurso estabelece a incompatibilidade entre “ser homem” e “ser fraco” como se a condição homoafetiva não habilitasse os alunos a demonstrarem aspectos naturalizados da identidade masculina como “intimidar” e “impor medo”.

Diante das condições e situações impostas aos alunos, as experiências acumuladas com o cotidiano da formação e profissão policial militar ensinam-lhes a descrença no orgulho de assumirem suas identidades afetivas, por sentirem “na pele” e “na alma” as dores da estigmatização e do preconceito próprios da “hierarquia da invisibilidade” (PRADO; MACHADO, 2008). Na prática, distante de serem atitudes políticas, as posturas dos alunos, na verdade, fazem do silêncio um espaço para a sobrevivência psíquica, a qual depende de atitudes que, para dirimir a culpa, acionam comportamentos passivos: “Já que não tenho coragem de me assumir, pelo menos não contribuo com as práticas homofóbicas de muitos colegas, e me distancio sempre que as vejo. Hoje, prefiro silenciar a tomar partido. É um peso muito forte carregar isso consigo e saber que haverá

pouca ou nenhuma aceitação verdadeira” (Aluno B); “Não costumo tomar parte nos debates [sic] contra ou a favor. Apenas faço minha parte” (Aluno A); “Tento não reforçar comentários e piadas homofóbicas e a defender, indiretamente, esses policiais, ajudando-os sempre que possível e fazendo-os compreender que ser gay na polícia (mesmo que não assumido) não é a pior coisa do mundo” (Aluno C).

Por fim, o apático posicionamento político dos alunos e a ausência de uma “moral do reconhecimento” fazem emergir a vitória das representações coletivas e sua força, no melhor sentido durkheimiano, caracterizando a “síndrome de Esparta” como a ambivalente condição de se sentir orgulho e, ao mesmo tempo, vergonha de ser um policial militar “gay”. Não é à toa que o Aluno D relata: “Durante a aula inaugural do nosso curso, nosso comandante disse que não toleraria a presença de homossexuais na polícia e que se descobrisse algum na turma, este deveria ‘pedir baixa’<sup>13</sup>, porque ‘lugar de viado não é na polícia’”. Além disso, relembram os alunos:

*“Uma situação desconfortável que aconteceu nas primeiras semanas do curso foi quando, sempre que eu entrava no banheiro (que nos quartéis é compartilhado), alguns colegas gritavam ‘pista quente’ (a expressão é usada nas aulas de tiro pra indicar que as armas estão prontas para disparo, demandando portanto cuidado por parte das pessoas que estiverem no stand de tiro e, por analogia, no banheiro, eles anunciavam a presença de um ‘perigo’, de um gay no local)” (Aluno A).<sup>14</sup>*

*“Tive algumas experiências marcantes enquanto soldado.<sup>15</sup> Duas ficaram fixadas na memória*

*de forma forte e dolorosa. A primeira delas é que, já trabalhando na rua, numa abordagem pessoal, lembro que havia uma mulher pra ser abordada, mas não havia a presença de policial feminina, e um dos colegas sugeriu que eu procedesse à abordagem, pois ‘era do mesmo sexo’ (na época, o colega era soldado também). Outra situação: precisei pedir auxílio psiquiátrico e afastamento do serviço por quinze dias, e justifiquei no trabalho que tinha feito um procedimento cirúrgico na garganta. Depois eu soube por amigos que esse Cabo com quem eu trabalhava espalhou para toda a Companhia que o motivo da minha cirurgia era por eu ter feito sexo oral demais”(Aluno D).*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição afetiva e sexual faz parte não só da nossa constituição individual, mas também está atrelada à designação de identidades e papéis sociais que passamos a assumir como forma de inserção no mundo social, o que nem sempre é motivo de consenso, e sim de conflito, quando passamos a ser considerados desiguais socialmente, por sermos diferentes. Essa diferença, portanto, por estar entrelaçada por nossas preferências afetivas, define-se pela visão culturalmente construída pela sociedade por uma “hierarquia da invisibilidade”.

Foi a partir dessa hierarquia estigmatizadora que buscamos compreender como alunos do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar da Bahia, enquanto indivíduos homoafetivos, se veem diante do orgulho de serem policiais militares em formação e, ao mesmo tempo, sentirem-se envergonhados diante do olhar do grupo. Essa visão compartilhada pela cultura policial militar enseja a “construção

social da masculinidade” e da virilidade, elementos caros à cultura militarista, que visa o enaltecimento da condição “ser homem”, não possibilitando a presença de indivíduos homoafetivos nas casernas.

Portanto, esse fenômeno, que convencionamos chamar de “síndrome de Esparta”, é o que nos possibilita traduzir a identificação dos alunos com a profissão PM, ao mesmo tempo em que sofrem preconceito por serem “gays”. Essa situação inferioriza-os moralmente sem deixar espaços para lutas políticas por reconhecimento, já que o medo de “sair do armário” para evitar a rotulação do grupo (de superiores hierárquicos e colegas de curso) é a tônica constante.

Aos alunos resta a negação de suas subjetividades na esfera emotiva e, além do medo, a criação de uma série de mecanismos de defesa que aliviem o sentimento de culpa pelas atitudes de resignação e apatia diante do processo estigmatizador. Em meio à força da consolidação histórica do “desejo da nação” e seu ideal de virilidade traduzido pelas instituições militaristas como as PM, a “moral do reconhecimento” pelo autorreconhecimento torna-se, segundo nossa ótica, uma “ética do silenciamento afetivo”, ou melhor, pelas palavras de um dos entrevistados: “Penso que o guerreiro que combate essa prática<sup>16</sup> vive como ‘um exército de um homem só’. Hoje, não tenho pulso pra ser esse homem, nem pra viver esse exercício. Quem sabe um dia...”.<sup>17</sup>

1. Utilizamos o termo homoafetividade, ao longo do texto como uma categoria de análise nos estudos sociológicos que abordam o assunto, mesmo que a palavra carregue consigo uma visão romancada e militante que visa desconstruir o peso pejorativo da expressão homossexualidade. No entanto, devemos esclarecer também que, para além da categoria científica, homossexualidade é a forma usual utilizada pelos policiais militares, o que será constatado nas falas dos alunos entrevistados.
2. O mesmo aluno policial que participa do Curso de Formação de Oficiais nas Polícias Militares, mas também nas Forças Armadas.
3. Gostaria de agradecer ao Profº Adriano de León pela revisão e pelas contribuições dadas ao texto.
4. O pundonor policial militar, que pode ser traduzido por honra, decoro ou dignidade, diz respeito a um conceito encontrado nos regulamentos disciplinares ou códigos de ética de todas as PM brasileiras, bem como, é uma norma de conduta. Nesse sentido, ir contra ou ferir o pundonor policial militar é o mesmo que agir contra o regulamento e a ética da profissão.
5. Ver decisão do Supremo Tribunal Federal sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 291 acerca da constitucionalidade do artigo 235 do Código Penal Militar. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=302782>>.
6. O uso da palavra gay ao longo do texto serve para denotar propositadamente a sua pejorativação.
7. Utilizamos a palavra “síndrome” ao modo como Rolim (2006) explica a “síndrome da rainha vermelha”, ou seja, como uma metáfora para explicar um problema sociológico. Neste caso, fazemos alusão ao mito dos guerreiros espartanos da Grécia Antiga para cunhar tal termo, visto que tais guerreiros ficaram historicamente conhecidos pelo ideal belicista de seu povo.
8. Todos os contatos feitos com os entrevistados deram-se, como destacado, por e-mail. Após um primeiro contato com um deles, foi possível obter o e-mail dos demais. Não foi preenchido nenhum Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no entanto, os entrevistados se dispuseram livremente, por meio dos e-mails, a participar da pesquisa. Para resguardar as identidades dos mesmos, utilizamos uma letra do alfabeto – que também serviu para diferenciá-los.
9. Ver França e Gomes, 2015.
10. Destacamos esta informação pelo fato do Curso de Formação de Oficiais ser um bacharelado em segurança pública e funcionar durante um período de três anos. Logo, os alunos entrevistados poderiam ser identificados caso expuséssemos o ano a que pertencem.
11. Informações obtidas com um dos entrevistados.
12. Os e-mails foram respondidos ao longo do mês de janeiro de 2016.
13. Expressão nativa da cultura policial militar que significa desistência.
14. D’Araújo (2008) observa o mesmo fenômeno nas Forças Armadas ao relatar que os heterossexuais usam como justificativa para a não presença dos homossexuais nos quartéis o fato de que estes não são capazes de controlar seus instintos diante da presença de homens,

como no compartilhamento de barracas em acampamentos militares. Tal situação pode vir a ameaçar a tranquilidade da tropa, bem como colocar em evidência o desrespeito aos padrões morais exigidos pela profissão de cunho militar. Disponível em: [www.migalhas.com.br>art200806618-1](http://www.migalhas.com.br/art200806618-1).

15. *Como as duas formas de ingresso nas corporações policiais militares são por concurso público ou por meio do Exame Nacional do Ensino Médio, para frequentar o curso de ora analisa, e através de concurso público para frequentar o Curso de Formação de Soldados, ocorre de soldados já formados ingressarem no CFO para ascenderem na escala hierárquica institucional, já que ser soldado diz respeito a estar localizado na base da hierarquia PM.*
16. *Referência à luta na caserna PM contra o preconceito aos indivíduos homoafetivos.*
17. *Aluno D.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Flávio; BARCELLOS, Sérgio. **Toque de silêncio**: uma história de homossexualidade na marinha do Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2002.
- ANDRADE, Nayhara Helena Pereira de; FRANÇA, Fábio Gomes de. Polícia militar, homossexualidade e preconceito: um estudo sobre a efetividade jurídica e a profissão policial. In.: FRANÇA, Fábio Gomes de; SANTOS, Carlos Eduardo Batista dos (Org.). **Estudos em segurança pública**: direitos humanos, polícia e violência. João Pessoa: Ideia, 2015. p. 241-264.
- BERNARDET, Jean-Claude. Ser ou não ser não é a questão. In: PINSKY, Jaime. **12 faces do preconceito**. São Paulo: Contexto, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRITO, Mozar José de; PEREIRA, Valéria da Glória. Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. **RAP**, Rio de Janeiro, 30 (4): 138-165, jul/ago de 1996.
- BURKE, Marc. Cop culture and homosexuality. **Police journal**, [S.l.], v. 65, n. 1, p. 30-39, jan./mar. 1992.
- CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um antropólogo na caserna. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- CÓDIGO PENAL MILITAR. Decreto-Lei nº 1.001, de 10 de outubro de 1969. In.: **13 em 1**. Equipe América Jurídica (org.). 2ª Ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- D'ARAUJO, Maria Celina. **Mulheres, homossexuais e forças armadas no Brasil**. 2008. Disponível em: . Acesso em: 01 ago 2016, às 14:00 horas.
- DOUGLAS, Mary. **Pureza e perigo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. v. 2.
- \_\_\_\_\_. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Tradução de R. Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2011. v. 1.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história das violências nas prisões. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- \_\_\_\_\_. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- FRANÇA, Fábio Gomes de; GOMES, Janaína Letícia de Farias. “Se não aguentar, corra!”: um estudo sobre a pedagogia do sofrimento em um curso policial militar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 142-159, ago/set 2015.
- FREUD, Sigmund. O mal-estar da civilização. In: **Cinco lições de psicanálise**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.
- IZECKSOHN, Vítor. Quando era perigoso ser homem: recrutamento compulsório, condição masculina e classificação social no Brasil. In.: DEL PRIORE, Mary; AMANTINO, Márcia (Org.). **História dos homens no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 267-297.
- LEÓN, Adriano de. Bola no pé e caneta na mão: futebol e direito em busca do falo perdido. **Revista política e trabalho**, João Pessoa, Edição 27-30, 2009.
- LUDWIG, Paul Walter. **Eros and polis**: desire and community in Greek political theory. Cambridge: Cambridge University Press (C.U.P.), 2002.
- MISKOLCI, Richard. **O desejo da nação**: masculinidade e branquitude no Brasil de fins do XIX. São Paulo: Annablume Editora, 2012.
- MOREIRA, Rosimeri. Virilidade e o corpo militar. **História: debates e tendências**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 321-335, jul./dez. 2010.
- MUNIZ, Jaqueline. **“Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. 286 f.. Tese (Doutorado em Ciência Política) -IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.



OLIVEIRA, Jonas Henrique de. O corpo como significado ou o significado do corpo: poder, violência e masculinidade na polícia militar. **Vivência**, [s.l.], n. 35, p. 101-117, 2010.

OLIVEIRA, Pedro Paulo de. **A construção social da masculinidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Caminhos da identidade**: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

PALMIOTTO, Michael J.; UNNITHAN, N. Prabha. **Policing and society**: a global approach. Delmar: Cengage Learning, 2011.

PASTORE, Fortunato. O batalhão sagrado de Tebas: militarismo e homoafetividade na Grécia antiga. **Revista Trilhas da História**, Três Lagoas, v. 1, n. 1, p. 39-51, jun./nov. 2011.

PRADO, Marco Aurélio Máximo; MACHADO, Frederico Viana. **Preconceito contra homossexualidades**: a hierarquia da invisibilidade. São Paulo: Cortez, 2008.

PRADO, Marco Aurélio Máximo et. al. Segurança pública e população LGBT: formação, representação e homofobia. In: LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro; BAPTISTA, Gustavo

Camilo; FIGUEIREDO, Isabel Seixas de. **Segurança pública e direitos humanos**: temas transversais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. p. 57-79.

RAGO, Margareth. Prefácio. In.: MISKOLCI, Richard. **O desejo da nação**: masculinidade e branquitude no Brasil de fins do XIX. São Paulo: Annablume Editora, 2012. p. 13-15.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

REY, Fernando González. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Thompson, 2005.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SANTOS, Miriam de Oliveira. **Berços de heróis**: o papel das escolas militares na formação de “salvadores da pátria”. São Paulo: Annablume, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Hans Gerth; C. Wright Mills (Org.). Tradução de W. Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

# “Hierarquia da invisibilidade”: preconceito e homofobia na formação policial militar

Fábio Gomes de França

## Resumen

**“Jerarquía de la invisibilidad”: preconceito y homofobia en la formación policial militar**

*Este artículo examina la visión de alumnos homoafectivos que han ingresado en el Curso de Formación de Oficiales (CFO) de la Policía Militar del estado de Bahía. De esa manera, considerando la evidente “dominación masculina” en la realidad de los cuarteles policiales y de la consiguiente naturalización de una cultura institucional en la que el atributo “ser hombre” fortalece valores belicistas, intentamos comprender como se constituye la presencia de alumnos homoafectivos masculinos en un ambiente de formación policial militar. Para eso, hemos aplicado cuestionarios con cuestiones abiertas, enviadas por e-mail. A partir de las respuestas obtenidas, constatamos una situación contradictoria: a un lado, tenemos la cultura del cuartel policial militar hacia el perjuicio en contra alumnos homoafectivos; al otro, eso alumnos se conforman a las reglas encontradas en el cuartel de formación, negando públicamente la dimensión sexual y afectiva de sus identidades para que se les acepten. Finalmente, se revela una “jerarquía de la invisibilidad” que lleva esos individuos a ocultar su auto-reconocimiento.*

**Palabras clave:** Policía Militar. Virilidad. Homoafectividad.

## Abstract

**“Hierarchy of invisibility”: prejudice and homophobia in military police training**

*This article expounds on the view of homoaffective students enrolled on the Officers Training Course (CFO) of the Military Police of Bahia. In view of the evident “male domination” prevailing within police barracks and consequent naturalizing of an institutional culture in which the attribute of “being manly” underpins bellicose values, we seek to understand the situation of homoaffective male students in a military police training environment. To this end, questionnaires containing open questions were administered by e-mail. The responses obtained revealed a contradictory situation: while the culture of military police barracks involved prejudice against homoaffective students, this group adhered to the cultural rules within the training barracks, publicly denying the sexual and affective dimension of their identities in order to gain acceptance. Finally, a “hierarchy of invisibility” is unveiled that leads these individuals to concealing their self-recognition.*

**Keywords:** Military Police. Virility. Homoaffectivity.

**Data de recebimento:** 16/05/2016

**Data de aprovação:** 25/08/2016







# Zonas do medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009

**David Maciel de Mello**

Doutorando e mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Graduado em Ciências Sociais pela UFRJ.

 davidmaciel2206@gmail.com

## Resumo

*Este trabalho aborda as variações do sentimento de segurança/insegurança na PNAD de 2009, segundo local de referência. O objetivo é explorar em que medida sua ocorrência na cidade acompanha o mesmo sentimento tanto no bairro quando no domicílio. Após breve introdução sobre a história do conceito, ele é definido como fenômeno misto de risco percebido e medo do crime. A segunda parte trata dos pressupostos teóricos de sua operacionalização nos níveis geográficos de referência, domicílio, bairro e cidade, enquanto a terceira explora suas variações. Os resultados levantam a hipótese de que o sentimento de segurança seja geograficamente acumulável, enquanto o sentimento de insegurança tem o domicílio como nível preponderante. Este padrão aparenta ser válido para o Brasil e tende a se replicar nos estados, com exceção da Paraíba. A conclusão busca aprofundar os resultados, delimitar seu alcance e sugerir caminhos para pesquisas futuras.*

## Palavras-Chave

*Vitimização. Medo do crime. Percepção de risco.*

## SURVEYS DE VITIMIZAÇÃO E MEDO DO CRIME: EUA E BRASIL

A história do conceito de sentimento de insegurança começa com as pesquisas de vitimização, que nasceram na década de 1960 no EUA. No início, seu objetivo era averiguar o descompasso entre as estatísticas oficiais e a incidência “real” de crimes: o fato de que, por diferentes razões, nem todos os eventos desse tipo chegam ao conhecimento das autoridades.

Mas se as pesquisas de vitimização nasceram por causa das “cifras ocultas da criminalidade”, não deixaram de assimilar outras preocupações ao longo do tempo. Entre elas está o *medo do crime*. Em determinado lugar e em determinado momento, a taxa de criminalidade real pode ser das mais altas, mas não necessariamente as pessoas terão medo de serem vitimadas. Com a introdução desta variável, entra em questão um *gap* de outro tipo: aquele entre realidade objetiva e subjetiva.

No Brasil, as pesquisas de vitimização começaram tardiamente, apenas em 1988. Zilli

et al. (2014, p. 23-239) elencaram 40 *surveys* do gênero realizados no país até 2012. À lista fornecida pode-se acrescentar outros dois: a Pesquisa sobre as Condições de Vida e o Acesso das Pessoas a Serviços Públicos aqui na sua Região (PCVAPSP), realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ/Iesp) em parceria com o Ibope (BORGES, 2013); e a Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV), realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com o Instituto Datafolha e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (DATAFOLHA; CRISP; SENASP, 2013).

Na lista mencionada, amostragens em escala nacional são exceção à regra. Entre os 42 *surveys* de vitimização já realizados, apenas 5 possuem amostras representativas de todo o Brasil: 1) a PNAD de 1988; 2) um módulo da Pesquisa Social Brasileira (Pesb) de 2002, rea-



lizada pelo DataUFF; 3) o suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009; 4) a PCVAPSP de 2010; 5) a PNV de 2010-2012 (BORGES, 2013; DATAFOLHA; CRISP; SENASP, 2013; ZILI; MARINHO; SILVA, 2014). Todas as demais se restringem ou ao território do estado ou ao território do município, com foco na Região Sudeste. Nenhuma, nacional ou não, possui regularidade de aplicação ou foi reaplicada. As pesquisas pecam ainda pela falta de padronização metodológica, o que acaba por dificultar sua comparação.

Apesar dessas dificuldades, optou-se neste trabalho por utilizar uma fonte ainda pouco explorada: o suplemento de Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009 (IBGE, 2010a). Sua abrangência nacional permite traçar resultados válidos para todo o país, enquanto seu elevado tamanho amostral possibilita desagregar os dados por estado de maneira robusta. Por fim, o fato de os dados serem públicos facilita o acesso não só ao pesquisador, como a todos aqueles que queiram replicar os resultados e conclusões expostos a seguir.<sup>1</sup> Antes de prosseguir para a análise, porém, são necessárias algumas considerações teóricas sobre o que é, afinal, o sentimento de (in)segurança.

### SENTIMENTO DE SEGURANÇA: PERCEPÇÃO DE RISCO OU MEDO DO CRIME?

No denso *corpus* de estudos que têm por base os *surveys* de vitimização, há uma polêmica acerca das variáveis de medo do crime derivadas de perguntas semelhantes à utilizada no **National Crime Survey**: “*how safe do you feel or would you feel being out alone in your neighborhood at night/during the day?*” (Quão

seguro você se sente ou se sentiria estando sozinho na rua do seu bairro à noite/durante o dia?) (1972 apud FERRARO, 1995, p. 22). DuBow, McCabe e Kaplan (1979), Garofalo e Laub (1978), Warr (1984) e Ferraro e LaGrange (1987) chamam a atenção para a hipótese de essas métricas não corresponderem àquilo que procuram medir. Isso porque não diferenciam dois fenômenos semelhantes, mas que possuem suas particularidades: a percepção do risco e o medo do crime.

Em **Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk**, Kenneth F. Ferraro (1995) distingue os dois conceitos de modo eficaz. Por meio de uma competente aglutinação de interacionismo simbólico, ecologia social e teoria de oportunidades criminais, o autor explica como pessoas usam dos recursos do mundo a sua volta para interpretar certas situações como perigosas – e quais os efeitos que isso traz para suas vidas.

Tal tese é chamada de Modelo de Interpretação de Risco (MIR). Dentro de seu ecletismo teórico, o conceito de *definição de situação* ocupa o eixo central. Derivado da sociologia pragmatista americana, ele tem sua melhor definição no conhecido Teorema de Thomas (THOMAS; THOMAS, 1928, p. 571-572): “Se as pessoas definem certas situações como reais, elas são reais em suas consequências”. Com base nesse pressuposto, questões sobre se há ou não altas taxas de crimes que correspondam ao medo são irrelevantes. O interessante é olhar para os efeitos dessas definições na vida em sociedade.

Mas Ferraro não adota uma postura de construtivismo extremo que nega a existência de qualquer objeto exterior ao sujeito. Aqui ele

concorda com Goffman (2012, p. 23), quando este diz que os atores não criam definições de situação ao seu bel-prazer. Antes, tentam sincronizar suas interpretações do que está acontecendo, do ponto de vista de seus papéis sociais. Para evitar cair na armadilha do idealismo radical, o MIR incorpora uma distinção, já traçada por Thomas & Thomas (1928), entre *situação* e *definição de situação*. Enquanto a primeira se refere às condições objetivas sob as quais o sujeito se encontra, a segunda trata da experiência subjetiva (FERRARO, 1995, p. 9)

O corolário deste arcabouço teórico compreende três conceitos. Primeiro, há o *risco real*, que capta a chance objetiva de vir a ser vítima de determinado tipo de crime. É o que os *surveys* de vitimização tentam prever. O *risco percebido* vem em segundo. Ele define o julgamento cognitivo pelo qual se interpreta uma situação como perigosa. Para tanto, pode-se usar de toda a informação disponível ao redor: estatísticas oficiais, taxas de vitimização, notícias de jornal, conversas com conhecidos, traços de incivilidade no bairro, percepção de si como “boa vítima”, experiência de vitimização prévia ou de algum outro dado significativo. Em terceiro e por último, o *medo do crime*, que representa uma resposta emocional de pavor que pode ocorrer após a percepção de risco. (FERRARO, 1995). Se o *risco real* equivale à *situação* e o *risco percebido*, à *definição de situação*, o *medo do crime* é a consequência. Colocando os termos em uma sentença estruturalista, temos que: *risco real* : *situação* :: *risco percebido* : *definição de situação* :: *medo do crime* : *efeito da definição de situação*.

Todavia, Ferraro (1995, p. 24-25) parece adotar uma postura extrema na sua definição

de *medo*. Para o autor, este sentimento é uma resposta puramente emocional às experiências potencialmente danosas a si. Segundo ele, o *medo* desencadeia numerosas modificações corporais – principalmente hormonais – que podem ou empoderar o sujeito ou aliená-lo de vez de seu autocontrole corporal. Uma situação de risco pode gerar a descarga de altas doses de adrenalina no sistema endócrino, o que estimula a ação para superar o perigo. Ou então o pavor pode ser tão grande ao ponto de levar o indivíduo à total paralisia e inação.

O autor de **Fear of Crime** reconhece que capturar esse estado emocional em questionários não é tarefa das mais fáceis. No máximo, o que se pode fazer é pedir ao entrevistado que diga como se sente numa situação imaginada. De fato, é o que ele faz em um *survey* de elaboração própria, o **Fear of crime in America Survey**, no qual testa sua hipótese. Primeiro, demanda ao entrevistado que avalie o seu *medo* em uma escala de 1 a 10 para 10 tipos de crimes diferentes. Esta é a medida de *medo do crime*. Em seguida, pede que avalie, na mesma escala, a *chance* de vir a ser vítima em 10 tipos de crimes diferentes no ano subsequente. Esta última é a métrica de *risco percebido* (FERRARO, 1995, p. 35).

Seja como for, esse procedimento tem o mérito de distinguir dois fenômenos antes amalgamados. Por conseguinte, chama a atenção para a possibilidade de alguém perceber claramente os riscos de vitimização e mesmo assim não a temer – seja porque se acha capaz de lidar com a ameaça, seja porque é excessivamente confiante, ou até mesmo porque, como tudo na vida, simplesmente se acostumou. Da mesma maneira, pode-se possuir um medo ter-

rível de morrer de forma violenta, por exemplo, mas sem a necessária percepção desse risco para si – porque a pessoa tem consciência de que não se encontra em um grupo de risco, porque sabe que seu estilo de vida não a expõe ao perigo ou simplesmente porque acredita que tragédias só acontecem com os outros, nunca consigo. Em suma, a percepção de risco e o medo do crime, apesar de correlacionados

e com alta probabilidade de ocorrerem juntos, não são o mesmo fenômeno.

Onde entra, então, o *sentimento de segurança*? Ele estaria mais próximo da *percepção de risco* ou do *medo do crime*? Poderia ser algo completamente diferente? O mesmo autor ajuda a responder esta pergunta por meio de sua tipologia de percepções, reproduzida no Quadro 1.

**Quadro 1 - Tipos de percepção de crime, segundo nível de referência**

Nível de referência	Tipos de percepção		
	Cognitivo		Afetivo
	Julgamentos	Valores	Emoções
Geral	<p>A</p> <p>Risco para os outros</p> <p><i>Do you think that people in this neighborhood are safe inside their homes at night?</i></p> <p>(Você acha que as pessoas deste bairro estão seguras em suas casas durante a noite?)</p>	<p>B</p> <p>Preocupação sobre crime para os outros</p> <p><i>Choose the single most serious domestic problem (list of 10) that you would like to see the government do something about</i></p> <p>(Escolha o mais sério problema social – lista de 10 – sobre o qual você gostaria de ver o governo fazer algo)</p>	<p>C</p> <p>Medo da vitimização dos outros</p> <p><i>I worry a great deal about the safety of my loved ones from crime and criminals</i></p> <p>(Eu me preocupo muito sobre se quem eu amo está a salvo do crime e dos criminosos)</p>
Pessoal	<p>D</p> <p>Risco para si</p> <p><i>How safe do you feel or would you feel being alone in your neighborhood at night?</i></p> <p>(Quão seguro voce se sente ou se sentiria estando sozinho em seu bairro durante a noite?)</p>	<p>E</p> <p>Preocupação sobre o crime para si</p> <p><i>Are you personally concerned about becoming a victim of crime?</i></p> <p>(Você se preocupa em se tornar vítima de algum crime?)</p>	<p>F</p> <p>Medo da vitimização de si</p> <p><i>How afraid are you of becoming victim of (list of 16 offenses) in your everyday life?</i></p> <p>(Quanto você teme se tornar vítima de – lista de 16 crimes – na sua vida cotidiana?)</p>

Fonte: Ferraro (1995, p. 24).

Já a PNAD, em seu questionário (IBGE, 2010c : 64), aborda o sentimento de insegurança da seguinte maneira:

*Você se sente seguro(a)*

- α. *No seu domicílio?*
- β. *No seu bairro?*
- χ. *Na sua cidade?*

A pergunta da PNAD se assemelha mais à questão da célula D na tipologia de Ferraro, que representa um julgamento cognitivo pessoal de risco para si. Entretanto, quando se pergunta a uma pessoa como se sente em determinada situação, há a sugestão para que ela imagine como seria seu “estado de espírito” sob tais e tais circunstâncias. Nesse “estado de espírito” há certa dimensão de afeto que foge à esfera do racional – ainda que ele não seja tão agudo quanto o medo descrito pelo autor. Ao mesmo tempo, o sentimento de insegurança não deixa de remeter a uma dimensão sensorial que não dissocia o sujeito do julgamento do ambiente a sua volta. Em que pese o aspecto afetivo, o fenômeno não se encontra plenamente dissociado de seu lado racional.

Portanto, o que é *sentimento de insegurança*? Percepção de risco ou medo do crime? Para os fins deste trabalho, opta-se por considerá-lo a mistura de ambos os fatores. Nem tão racional quanto o primeiro, nem tão emotivo quanto o segundo. No sentimento de insegurança parece haver uma certa dose de afeto derivada do *medo do crime*, mas temperada com o julgamento cognitivo do *risco percebido*. Ferraro concorda com esta definição ao dizer que medidas como as do **National Crime Survey** – às quais as questões da PNAD se assemelham – representam, na melhor

das hipóteses, um aglutinado de percepção de risco e medo do crime (FERRARO, 1995, p. 23). Além disso, estudos como o de Wilcox-Rountree e Land (1996) fornecem evidências adicionais ao verificarem que um e outro se parecem em muitos preditores, ao mesmo tempo em que se diferenciam em outros. Destarte, pode-se dizer que o sentimento de (in)segurança lembra a *vigilância dissociada* de Goffman (2009), que aqui pode ser conceituada como uma desconfiança latente no cotidiano, que leva o sujeito a estar sempre a postos para uma reação.

### DOMICÍLIO, BAIRRO E CIDADE: TRÊS NÍVEIS DO SENTIMENTO DE SEGURANÇA

É prática comum dos *surveys* de vitimização, quando pesquisam o sentimento de insegurança, averiguar a variação territorial do fenômeno. A PCVAPSP, por exemplo, distingue *bairros conhecidos* de *bairros desconhecidos* (BORGES, 2013). A Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização (PCVV), realizada pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro em 2007, separa o *próprio bairro* de *outros bairros* (DUARTE; PINTO; CAMPAGNAC, 2008). A PNV, por sua vez, adota uma medida de medo do crime no *local de trabalho, em casa e na rua* (DATAFOLHA; CRISP; SENASP, 2013). Já a PNAD, que aqui se utiliza como fonte, diferencia *domicílio, bairro e cidade* (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010c).

Por trás dessas operacionalizações está a teoria de que as pessoas se sentem mais seguras nos espaços que conhecem melhor em comparação àqueles lugares com os quais estão menos acostumadas. Ou seja, o sentimento de segurança é encarado como correlato da familiaridade com o espaço. Quanto mais se conhece

um lugar, mais seguro o indivíduo se sente. É o que podemos chamar, para citar Soares (2008, p. 108), de Teoria das Áreas Concêntricas.

Questões como as da PCVAPSP e da PCVV traduzem o fenômeno em uma dicotomia de *lugares conhecidos* x *lugares desconhecidos*. Já a PNAD o hierarquiza em uma escala que começa no espaço mais íntimo e familiar – o *domicílio* – e avança até o mais amplo e indiferente – a *cidade* –, passando pelo nível intermediário do bairro.

Não importa qual a operacionalização, a proporção de pessoas que se sentem seguras é sempre maior nos espaços mais conhecidos que nos menos conhecidos. Na PNV, por exemplo, 84,7% das pessoas se sentem seguras na própria casa, em comparação a 53,5% nas ruas da cidade em geral (DATAFOLHA; CRISP; SENASP, 2013, p. 228-229); na PCVAPSP, 63,0% se sentem seguras no bairro durante o dia, em contraste a 43,0% na cidade, no mesmo horário. Durante a noite, a proporção diminui, mas a relação se mantém: 41,0% para o bairro e 26,0% para a cidade (BORGES, 2013, p. 151). Já na PNAD de 2009, 77,4% dos entrevistados se sentem seguros no domicílio, 64,6% afirmam o mesmo em relação ao bairro e 49,9% sentem-se seguros na cidade.

No entanto, em que medida o sentimento de segurança nas áreas familiares se repete naqueles lugares com os quais se está menos acostumado? Quem se sente seguro no território conhecido também se sente assim nos lugares não conhecidos? Quão provável é se sentir seguro em lugares desconhecidos sem se verificar o mesmo para os lugares conhecidos?

Fornecer subsídios para responder a essas perguntas constitui o objetivo deste trabalho. Para cumpri-lo, não são testados modelos que expliquem o fenômeno por variáveis sociodemográficas, ecológicas ou de atividades rotineiras. Optou-se por explorar as variações geográficas do fenômeno em suas diversas combinações, por meio de recursos gráficos e procedimentos lógicos. A análise começa com a desagregação do sentimento de segurança na cidade nos níveis inferiores do bairro e do domicílio. Por meio da combinação das respostas possíveis, foram identificados oito grupos geográficos de sentimento de (in)segurança no Brasil. Os resultados levantam a hipótese de que o sentimento de segurança seja acumulável geograficamente, enquanto o sentimento de insegurança, quando se manifesta no domicílio, quase automaticamente tende a se replicar no bairro e na cidade. Em seguida, busca-se investigar a distribuição desses oito grupos entre as unidades federativas. Apesar de algumas diferenças, os estados brasileiros e o Distrito Federal aparentam seguir a tendência nacional – com exceção da Paraíba. A conclusão retoma os resultados à guisa das considerações teóricas e aprofunda a exploração da hipótese, a partir da descrição de como o *risco percebido* poderia se combinar com o *medo do crime* para produzir quatro dos oito grupos identificados. Nessa seção também se almeja delimitar o alcance dos resultados e sugerir caminhos para pesquisas futuras.

### O SENTIMENTO DE (IN)SEGURANÇA NO SUPLEMENTO DA PNAD DE 2009: ACUMULAÇÃO GEOGRÁFICA E A CENTRALIDADE DO DOMICÍLIO

O suplemento de Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009 foi aplicado a pes-

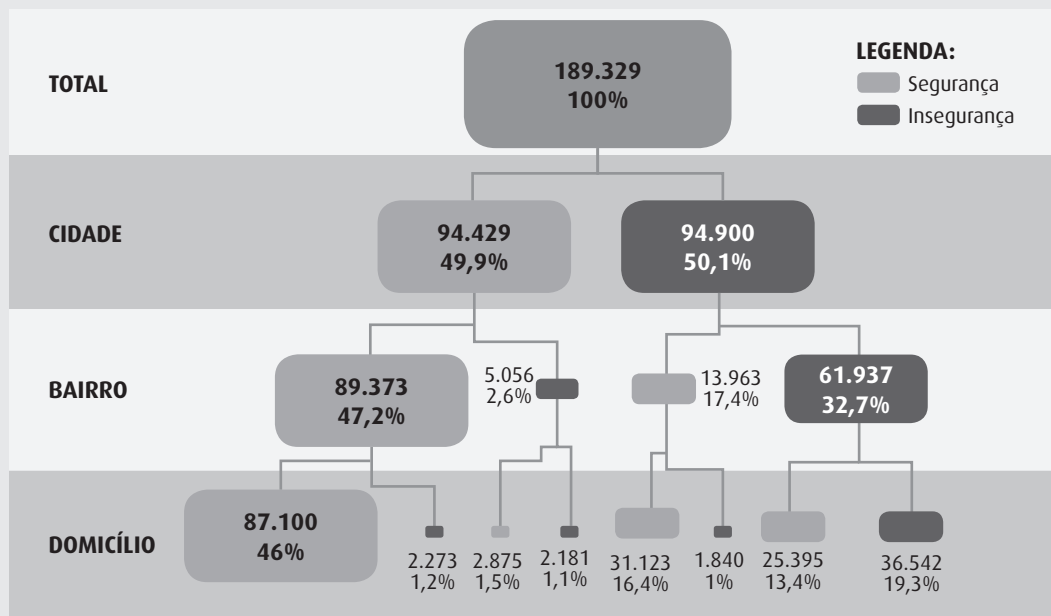


soas de 10 anos ou mais. Com o intuito de ter mais precisão nas respostas, a amostra foi recortada através da variável V2901, conforme o dicionário de variáveis (IBGE, 2010b), para abarcar somente as pessoas que responderam sobre si mesmas. O resultado foi um total 189.329 casos, com 60,0% de mulheres e 40,0% de homens; idade média de 39 anos e 8,3% de autodeclarados negros, 43,5% de autodeclarados brancos e 48,0% de autodeclarados pardos. Pessoas que se identificaram como “indígenas” ou “amarelas”, juntas, corresponderam a apenas 0,7%. Para facilitar a compreensão, as respostas “sim” e “não” às questões

sobre sentimento de segurança foram recodificadas para “seguro” e “inseguro”.

Do total de 189.329 entrevistados, 94.900 (50,1%) relataram que se sentiam inseguros na cidade, enquanto 94.429 (49,9%) disseram que se sentiam seguros. No bairro, a quantidade de seguros foi de 122.336 (64,6%), enquanto os demais 66.993 (35,4%) responderam que se sentiam inseguros. Já no domicílio, o número de pessoas seguras aumentou para 146.493 (77,4%), enquanto as que relataram sentimento de insegurança diminuíram para 42.836 (22,6%).

**Figura 1 - Distribuição dos entrevistados, segundo árvore hierárquica dos sentimentos de segurança e insegurança e local de referência Brasil, 2009**



Fonte: PNAD 2009.

Seguros e inseguros se dividem equanimemente na cidade, com uma pequena vantagem para o sentimento de insegurança. Nos domínios do bairro e da casa, prevalece o oposto, o sentimento de segurança. A princípio, confirma-se a Teoria das Áreas Concêntricas: a proporção de pessoas seguras é maior no domicílio e diminui conforme se passa para a cidade, atravessando o bairro. Para aprofundar a questão, pode-se perguntar se a segurança no espaço mais amplo e desconhecido se repete nos espaços mais restritos e conhecidos. Simplificando: quantos, dos 94.429 entrevistados que relataram sentimento de segurança na cidade, também se sentem assim no bairro e no domicílio?

A Figura 1 procura responder a essa pergunta. Ela é uma árvore hierárquica que desagrega nos níveis inferiores as quantidades e proporções dos níveis superiores. As porcentagens foram aproximadas em uma casa decimal e se referem ao total da amostra.

A Figura 1 mostra que, apesar de serem dois lados da mesma moeda, o sentimento de segurança e o de insegurança se comportam de modos distintos entre os níveis geográficos. O primeiro é geograficamente acumulável. Sentir-se seguro na cidade sem se sentir seguro no bairro e no domicílio é algo raro de ocorrer. Isso pode ser visualizado no lado direito da figura, lido de cima para baixo. Entre as 94.429 pessoas que se sentem seguras na cidade – aproximadamente 50% da amostra –, 87.100 também se dizem tranquilas no bairro e no domicílio, o que perfaz 46,0% do total. Menos de 4,0% da amostra nega essa tendência. Ou seja, o sentimento

de segurança nos espaços menos conhecidos acompanha sua ocorrência nos espaços mais conhecidos. Em contrapartida, a percepção de insegurança na cidade não segue o mesmo padrão. É possível sentir-se inseguro na cidade e, ao mesmo tempo, relatar segurança no bairro e no domicílio, ou somente no próprio lar. Contudo, quando o sentimento de perigo ultrapassa o limiar que separa a rua da casa e adentra a residência, é muito provável que ele se generalize tanto para o bairro quanto para a cidade. Entre as 42.836 pessoas que se dizem inseguras no seu próprio lar (22,6% da amostra, proporção representada pela soma de todos os quadrados vermelhos do “domicílio”), 36.542 (19,3% da amostra) repetem o sentimento tanto no bairro como na cidade. No sentimento de insegurança, portanto, o domicílio aparenta ser a região geográfica preponderante.

### COMBINANDO RESPOSTAS: OS OITO GRUPOS GEOGRÁFICOS DE SENTIMENTO DE (IN)SEGURANÇA

Mas quantos tipos de experiências espaciais de sentimento de (in)segurança podem haver? É o que procura responder a Tabela 1. Ela é uma classificação cruzada de todas as respostas possíveis para as três variáveis. Como são todas categóricas (“sim” e “não”), ao todo há 8 padrões de resposta ( $2 \times 2 \times 2 = 8$ ). Eles correspondem ao que se propõe chamar de *grupos geográficos de sentimento de (in)segurança*, representados na figura anterior nos itens que compõem o nível do domicílio. Para auxiliar no entendimento, as células da tabela foram coloridas de azul para “seguro” e vermelho para “inseguro” e tomaram por base, salvo o primeiro caso, o sentimento de insegurança.

**Tabela 1 – Número e distribuição dos entrevistados, segundo grupos geográficos de sentimento de (in)segurança Brasil, 2009**

Classificação do Grupo	Nome	Domicílio	Bairro	Cidade	Entrevistados	
					N. Abs.	Distribuição (%)
Majoritário	1. Sentimento de segurança total	Seguro	Seguro	Seguro	87.100	46,0
Majoritário	2. Sentimento de <i>in</i> segurança generalizado	Inseguro	Inseguro	Inseguro	36.542	19,3
Majoritário	3. Sentimento de <i>in</i> segurança somente na cidade	Seguro	Seguro	Inseguro	31.123	16,4
Majoritário	4. Sentimento de <i>in</i> segurança no espaço público	Seguro	Inseguro	Inseguro	25.395	13,4
Minoritário	5. Sentimento de <i>in</i> segurança somente no bairro	Seguro	Inseguro	Seguro	2.875	1,5
Minoritário	6. Sentimento de <i>in</i> segurança somente no domicílio	Inseguro	Seguro	Seguro	2.273	1,2
Minoritário	7. Sentimento se <i>in</i> segurança nos espaços mais conhecidos	Inseguro	Inseguro	Seguro	2.181	1,1
Minoritário	8. Sentimento de <i>in</i> segurança nos extremos	Inseguro	Seguro	Inseguro	1.840	1
<b>Total:</b>					189.329	99,9

Fonte: PNAD 2009.

Zonas do medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009  
David Maciel de Mello

Os quatro primeiros grupos correspondem a cerca de 95% dos casos e compõem o que pode ser chamado de *conjunto majoritário*. Em primeiro lugar, com 87.100 sujeitos (46,0%), está o grupo de pessoas que se sentem seguras nos três níveis espaciais – domicílio, bairro e cidade. Elas apresentam um *sentimento de segurança total*. Não obstante as altas taxas de violência no Brasil, este é o grupo com a maior proporção populacional. Em seguida, com 36.542 pessoas (19,3%), verifica-se o grupo com *sentimento de insegurança generalizado*. Em uma situação inversa da do grupo anterior, aqui a vitimização é temida na cidade, no bairro e até mesmo na própria casa. Logo depois vêm aqueles que se sentem inseguros *somente na cidade* (31.123, ou 16,43% dos casos). Por fim, nota-se o grupo daqueles que se sentem seguros apenas no espaço doméstico, ou seja, que apresenta o *sentimento de insegurança no espaço público*. Ao todo, esse grupo perfaz 25.395 casos, ou 13,4% do total.

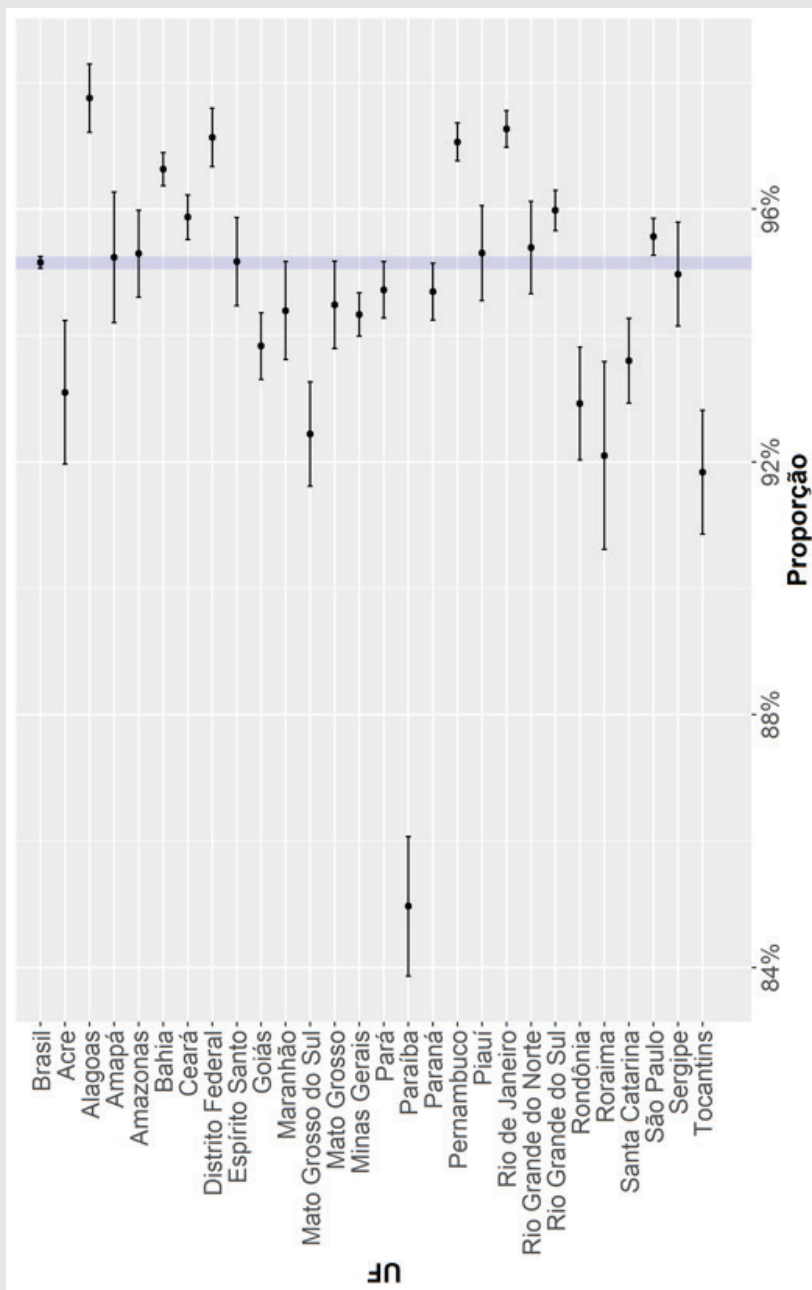
Já os padrões de 5 a 8 representam casos desviantes, que perfazem menos de 5% da amostra. Compõem o que se propõe chamar de *conjunto minoritário*. O quinto grupo é de quem se sente inseguro *somente no bairro*: 2.875 pessoas, ou 1,5% do total. Sua baixa proporção reforça a hipótese acerca do caráter cumulativo do sentimento de segurança: não se chega até a cidade sentindo-se seguro sem haver o mesmo sentimento com relação à vizinhança – mesmo que ele exista na referência ao domicílio. O grupo 6, por sua vez, é de pessoas que se sentem *inseguras* no próprio lar, mas não no bairro nem na cidade. Seu sentimento de insegurança se manifesta *somente no domicí-*

*lio* (2.273 casos, ou 1,2% do total). Sua baixa proporção populacional reforça a ideia de que o domicílio é o nível essencial na distribuição espacial do sentimento de insegurança. O grupo 7 aglutina pessoas que são inseguras no domicílio e no bairro, mas seguras na cidade. Uma vez que os três espaços são correlatos da familiaridade, o grupo foi nomeado *sentimento de insegurança nos espaços conhecidos* (2.181 entrevistados, ou 1,1% do total). Sua baixa proporção reforça tanto o caráter cumulativo do sentimento de segurança quanto a centralidade do domicílio no sentimento de *insegurança*. O oitavo e último grupo, apesar de perfazer menos de 1% da amostra, ou 1.840 pessoas, é o mais intrigante. Seus membros se sentem seguros apenas no espaço de familiaridade média – o bairro. Na cidade, lócus em que as expectativas são menos controladas, sentem-se inseguros, assim como no próprio lar, reduto da privacidade e intimidade, última fortaleza contra o “mundo lá fora”. Resolveu-se nomear este grupo de *sentimento de insegurança nos extremos*. Assim como o caso anterior, sua baixa proporção reforça tanto o caráter cumulativo do sentimento de segurança quanto a preponderância do domicílio no sentimento de insegurança.

Mas até onde este padrão se repete nas 27 unidades federativas brasileiras?

Para responder a esta questão, optou-se por plotar os gráficos a seguir. No primeiro há a estimativa por ponto e os intervalos de confiança para a proporção populacional do *conjunto majoritário* tanto no Brasil quanto nos estados e no Distrito Federal. O segundo traz a mesma informação, mas para o *conjunto minoritário*.<sup>2</sup>

**Figura 2 – Proporção da população e intervalo de confiança do conjunto majoritário**  
 Brasil, 2009



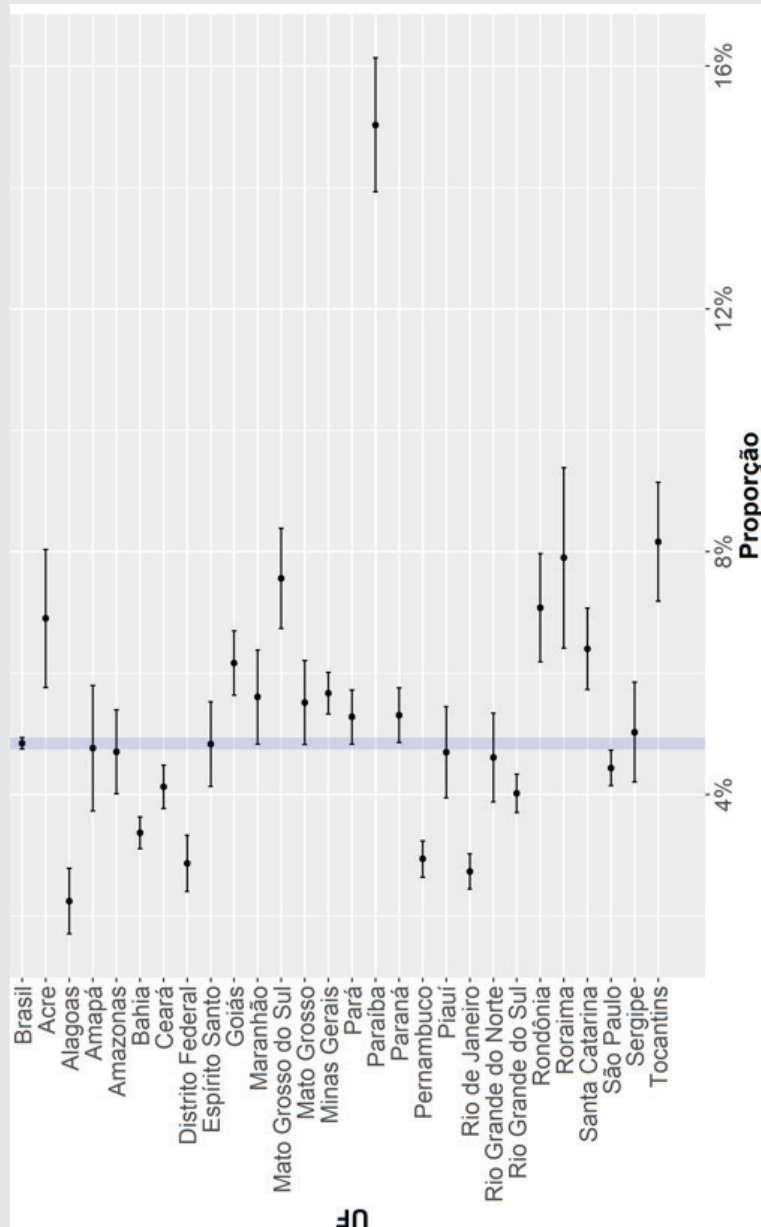
Zonas do medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009  
 David Maciel de Mello

Fonte: PNAD 2009.

Nota: O conjunto majoritário compreende as categorias de sentimento de segurança total, sentimento de insegurança generalizado, sentimento de insegurança somente na cidade e sentimento de insegurança no espaço público.



Figura 3 – Proporção da população e intervalo de confiança do conjunto minoritário Brasil, 2009



Fonte: PNAD 2009.

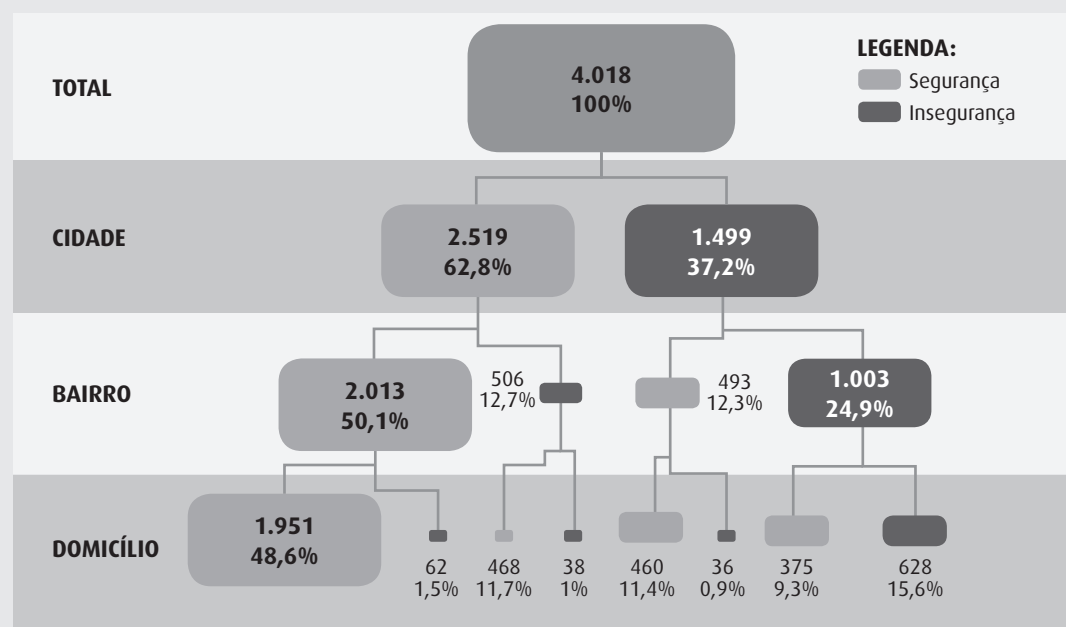
Nota: O conjunto minoritário compreende as categorias de sentimento de insegurança somente no bairro, sentimento de insegurança somente no município, sentimento de insegurança nos espaços conhecidos e sentimento de insegurança nos extremos.

A barra vertical azul em ambas as figuras representa o intervalo de confiança para a proporção de majoritários e minoritários para o conjunto do Brasil. Pode-se visualizar que apenas 10 das 27 unidades federativas brasileiras possuem ICs que se sobrepõem ao do país. São elas Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Mas se considerados em conjunto, e não somente cada um em referência ao Brasil, constata-se que seus intervalos se sobrepõem. O intervalo do Acre não chega até o do Amazonas, é verdade. Mas alcança o do Amapá que, por sua vez, abarca o do Amazonas, sendo que estes dois

últimos contêm o do Brasil. Desta maneira, não parece haver diferença significativa entre os estados e o país, tanto na proporção do *conjunto majoritário* quanto na do *conjunto minoritário*.

O caso da Paraíba constitui a exceção. A peculiaridade desta unidade federativa reside no fato de que ela é única que foge à regra de que a proporção dos grupos do *conjunto majoritário* é maior do que a verificada no *conjunto minoritário*. O *sentimento de insegurança apenas no bairro*, do *conjunto minoritário*, compreende 11,6% da população, o que supera, ainda que ligeiramente, o *sentimento de insegurança no espaço público*

**Figura 4 – Distribuição dos entrevistados, segundo árvore hierárquica dos sentimentos de segurança e insegurança e local de referência Paraíba, 2009**



Fonte: Elaboração própria.

(9,3%) e o *sentimento de insegurança somente na cidade* (11,4%), dois grupos do *conjunto majoritário*. Ao desagregar o sentimento de (in)segurança neste estado, tem-se o seguinte resultado:

O lado esquerdo do gráfico, lido de cima para baixo, mostra que o *sentimento de segurança na cidade* não se distribui da mesma maneira como a no país. Na Paraíba é plausível se sentir seguro na cidade e no domicílio, mesmo que esse sentimento não ocorra no bairro. Na Figura 4, essa probabilidade é de 11,7%, correspondente ao terceiro retângulo (da esquerda para a direita) no nível do domicílio. A Paraíba, portanto, é o único caso em que não parece haver acumulação geográfica do sentimento de segurança.

## CONCLUSÃO

As explorações realizadas ao longo deste artigo permitiram vislumbrar os padrões e variações na distribuição do sentimento de segurança/insegurança nos seus diversos locais de referência. Todavia, não é possível afirmar categoricamente que existam relações de causalidade entre eles. Não se pode afirmar, por exemplo, que o sentimento de segurança no domicílio é causa do sentimento de segurança no bairro, o qual é causa do sentimento de segurança na cidade, e que em conjunto determinam o *sentimento de segurança total*. Tampouco é possível dizer que o sentimento de insegurança no domicílio determina o mesmo fenômeno tanto no bairro quanto na cidade, o que tem por efeito o *sentimento de insegurança generalizada*. Para isso seriam necessárias outras técnicas estatísticas que não foram contempladas no método adotado.

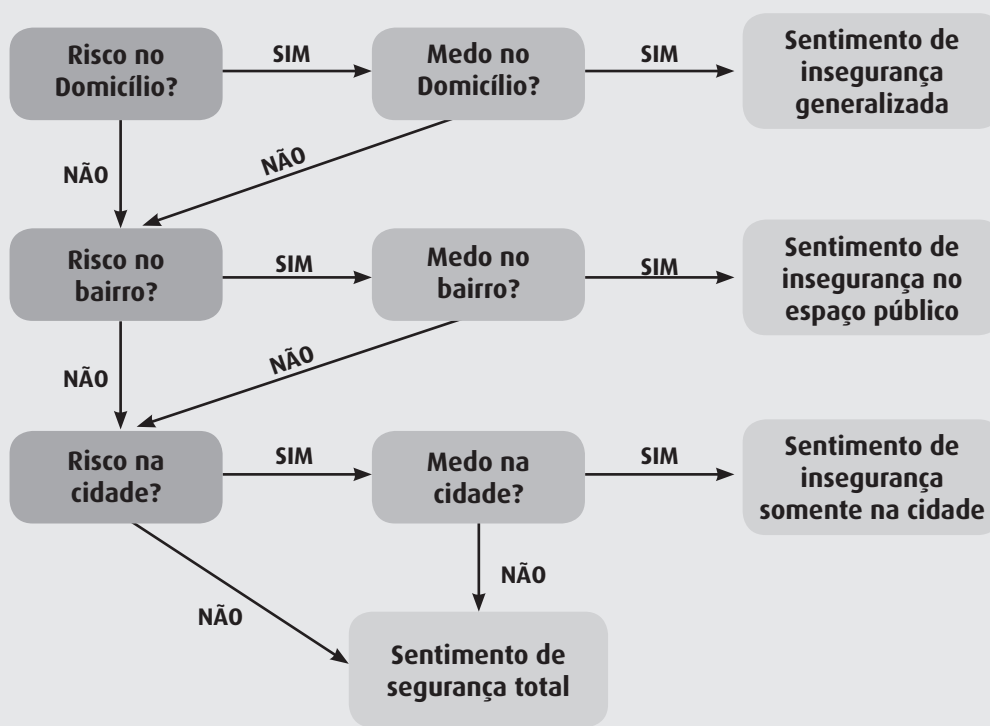
Feita esta ressalva, os resultados apresentados constituem hipóteses *a priori* para testes em

estudos futuros. Nestes termos, cogita-se que: 1) o sentimento de segurança seja acumulável geograficamente. Sentir-se seguro na cidade vem acompanhado do mesmo sentimento no bairro, que por sua vez parece ser condicionado pelo sentimento de segurança no domicílio; 2) o sentimento de insegurança, quando se manifesta no próprio lar, generaliza-se quase necessariamente para o bairro e para a cidade sem a necessidade de acumulação geográfica.

O corolário destas duas hipóteses é que, por causa da acumulação geográfica, a proporção de pessoas no grupo *sentimento de segurança total* se aproxima da proporção de pessoas que se sentem seguras na cidade. A Figura 1, por exemplo, mostra que esses valores são de 46,0% e 49,9%, respectivamente. Em contrapartida, o *sentimento de insegurança generalizada* tende a se aproximar do sentimento de insegurança no domicílio quando não ocorre o mesmo sentimento no bairro ou na cidade. As proporções são de 19,3% para o primeiro caso e de 22,6% para o segundo. Isso ocorreria devido à centralidade deste nível geográfico no sentimento de insegurança.

O porquê desta possível diferença fica mais claro ao se retomarem as considerações teóricas acerca do sentimento de (in)segurança como intermediário entre *percepção de risco* e *medo do crime*. Além disso, caso se admita, como o faz Ferraro (1995), a anterioridade causal do *risco percebido* sobre o *medo do crime*, chega-se à hipótese de que o *sentimento de insegurança*, tomado como mistura mediadora dos dois fenômenos, necessita de um pouco de ambos para ocorrer. Somente com a manifestação de apenas um dos dois, o sentimento de insegurança não é possível. Já o sentimento de segurança admite a ocorrência

Figura 5 - Fluxograma dos grupos geográficos de sentimento de insegurança



Fonte: Elaboração própria.

de *risco percebido* sem *medo do crime*. Ou mesmo de nenhum deles. O fluxograma a seguir resume as combinações necessárias entre os dois fenômenos para que se pudesse chegar até cada um dos quatro grupos do *conjunto majoritário*.

A análise exaustiva da figura mostra que, para se chegar ao *sentimento de segurança total*, há sete caminhos possíveis; para o *sentimento de insegurança na cidade*, quatro; para o *sentimento de insegurança no espaço público*, dois; finalmente, para o *sentimento de insegurança generalizada*, apenas um. É provável que este grande número de possibilidades para o *sentimento de segurança total* se deva a dois fato-

res: a acumulação geográfica do fenômeno e a chance de ocorrer em duas modalidades: a) *percepção de risco* sem *medo do crime*; b) ausência dos dois. Quanto ao único caminho para se chegar até o sentimento de insegurança generalizada, ele também se deve a dois elementos. De um lado, a sua ocorrência em apenas uma modalidade: *risco percebido* + *medo do crime*. Do outro, a centralidade do nível do domicílio na determinação do fenômeno, que dispensaria a necessidade de acumulação geográfica, replicando-se quase automaticamente no bairro e na cidade.

### *Sugestões para pesquisas futuras*

Infelizmente não se pode aqui avançar mais na construção desta hipótese, pois a PNAD não possui variáveis que testem a separação entre *risco percebido* e *medo do crime*. Esta é uma tarefa para trabalhos futuros, que adotem uma postura mais explicativa do que a exploração feita neste artigo.

Tais pesquisas, além da distinção entre esses dois fenômenos, devem incorporar também variáveis sociodemográficas, de estilo de vida e de incidência de criminalidade. A proposta desta investigação foi mantê-las em suspenso e perscrutar somente o fenômeno do sentimento de segurança/insegurança nos seus diversos níveis geográficos. Mas o fato de uma pessoa se sentir segura depende, além da percepção do ambiente a sua volta, de quem ela é, de como ela vive e de onde ela vive. Mulheres, crianças e idosos são as vítimas preferenciais de violência doméstica, um crime que, por definição, ocorre no espaço do domicílio. Essas pessoas, destarte, poderiam apresentar uma maior tendência a se sentirem inseguras no próprio lar na comparação com homens adultos, por exemplo. Ou então a insegurança no domicílio também poderia ser maior onde há grande incidência de roubos a residência. Já um elevado número de crimes no espaço público, tais como assaltos, autos de resistência e homicídios, podem ter um efeito causal no sentimento de insegurança no bairro e na cidade. O caso da Paraíba, em que há proporção considerável de pessoas inseguras apenas no bairro, pode estar relacionado a alguma dinâmica de criminalidade que atua somente no plano local, tal como a disputa de território por gangues. Finalmente, habitantes de áreas pobres das cidades onde há domínio

armado do tráfico de drogas podem temer menos crimes contra o patrimônio, mas sentir mais medo de serem vítimas nos confrontos entre bandidos e a polícia que os habitantes de áreas mais favorecidas.

Além dessas variáveis, não se deve descuidar dos níveis geográficos onde ocorre o fenômeno. Como mostrado neste artigo, eles não deixam de possuir também sua possível relevância causal, não se restringindo à mera separação espacial do fenômeno. Por isso, suas particularidades precisam ser consideradas. No domicílio, por exemplo, as relações tendem a se basear no parentesco e possuem alta reciprocidade, com um controle social externo ao indivíduo baseado na autoridade de alguns familiares. Já na cidade a reciprocidade é menor, com predominância da interação entre estranhos e onde o controle social externo depende majoritariamente das agências de polícia. No bairro, as relações ocorrem mais entre conhecidos, tendo a “fofoca” e mecanismos similares um grande papel no controle social. Por causa destas particularidades, cada um destes ambientes transmite expectativas próprias que, uma vez rompidas, podem levar ao *risco percebido*, ao *medo do crime* ou ao *sentimento de (in)segurança*. As diferenças entre esses regimes de sociabilidade, portanto, podem exercer influências causais distintas.

Em suma, todos esses fenômenos estão interpenetrados: risco percebido, medo do crime, estratificação social, estilo de vida, incidência de criminalidade, regimes de sociabilidade. Modelos explicativos devem adotar variáveis para cada um deles e buscar compreender suas relações. Aqui o que se sugere é que elas sejam



usadas em uma abordagem que busque verificar a aderência do *risco real* ao *risco percebido* e deste ao *medo do crime*; entre a *situação*, a *definição da situação* e sua *consequência*. Contudo, as variações entre os diferentes espaços sociais do cotidiano devem ser consideradas.

Alguns modelos teóricos, além do próprio Modelo de Interpretação de Risco (FERRARO, 1995), já seguem esta tendência. Um exemplo é o Modelo de Crenças de Perigo (BORGES, 2011), que considera cinco crenças de perigo como resultantes de engajamentos na experiência prévia do indivíduo. Nesse modelo, o sentimento de insegurança corresponde àquela situação em que se acredita que o ambiente é perigoso (BORGES, 2011). Em uma dimensão mais geral, o neopragmatismo alemão de Hans Joas fornece subsídios para aprofundar esta perspectiva ao considerar em suas pesquisas a gênese e o comprometimento a valores como oriundos de experiências de autoformação e autotranscendência (JOAS, 1996, 2000, 2012). Em uma abordagem mais empírica, pode-se conferir atenção especial para os casos em que há risco percebido sem a ocorrência de medo do crime. A aderência ou separação entre os dois conceitos tam-

bém poderia ser captada em questionários que, além de perguntarem ao entrevistado se sofreu tais ou tais tipos de crime durante tal período, perscrutassem também como ele se sentiu ao se ver nessa situação de risco, tanto em relação a sua integridade física quanto a patrimonial. Seria interessante captar se o entrevistado temeu pela sua vida ou pela de pessoas próximas, se foi apenas um sus-to passageiro ou até mesmo uma banalidade com a qual se está acostumado, por exemplo.

Apesar das sutilezas, tanto o medo do crime quanto o sentimento de insegurança e a percepção de risco constituem fenômenos graves que devem ser mais bem compreendidos nas suas dinâmicas. Eles geram desconfiança entre as pessoas, minam a sociabilidade entre classes sociais, consolidam a estratificação social no espaço, além de favorecer a ocorrência de comportamentos e juízos do tipo bode expiatório, nos quais uma categoria social é arbitrariamente responsabilizada e até punida por todo o “mal” que ocorre. Muitos dos episódios de preconceito, linchamentos e extermínio em nosso cotidiano são alimentados por este sentimento de perene ameaça a si e aos seus próximos. Conhecer sua dinâmica e procurar suas causas é fornecer os subsídios para combatê-lo.

1. Os microdados estão disponíveis para download em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/microdados/reponderacao\\_2001\\_2012/PNAD\\_reponderado\\_2009\\_20150814.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/microdados/reponderacao_2001_2012/PNAD_reponderado_2009_20150814.zip)>.
2. O leitor interessado também poderá visualizar em um mapa a distribuição desses grupos por estados por meio do link <https://davidmaciel.shinyapps.io/inseg/>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Dorian. **O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: um análise sob a perspectiva das crenças de perigo**. Curitiba: Editora Appris, 2011. .

BORGES, Dorian. Vitimização e Sentimento de Insegurança no Brasil em 2010: Teoria, análise e contexto. **Mediações - Revista de Ciências sociais** v. 18, n. 1, p. 141-163, 2013.

DATAFOLHA; CRISP; SENASP. **Pesquisa nacional de vitimização**. Disponível em: <[http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

DUARTE, Mário Sérgio de Brito (coord.); PINTO, Andréia Soares (org.); CAMPAGNAC, Vanessa (org.). **Pesquisa de Condições de Vida e vitimização - 2007**. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/PesqCondVida-Vitimizacao.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/PesqCondVida-Vitimizacao.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016. .

DUBOW, Fred; MCCABE, Edward; KAPLAN, Gail. **Reactions to crime: a critical review of the literature: executive summary**. Washington, D.C.: Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1979. .

FERRARO, Kenneth F. **Fear of crime: Interpreting victimization risk**. New York: SUNY press, 1995. .

FERRARO, Kenneth F; GRANGE, Randy L. The Measurement of Fear of Crime. **Sociological Inquiry** v. 57, n. 1, p. 70-97, 1987.

GAROFALO, James; LAUB, John. The fear of crime: Broadening our perspective. **Victimology** v. 3, n. 3-4, p. 242-253, 1978.

GOFFMAN, Erving. **Relations in public**. New Jersey: Transaction Publishers, 2009. .

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Características de Vitimização e Acesso à Justiça em 2009. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/microdados/reponderacao\\_2001\\_2012/PNAD\\_reponderado\\_2009\\_20150814.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/microdados/reponderacao_2001_2012/PNAD_reponderado_2009_20150814.zip)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dicionário de Variáveis de Pessoas da PNAD 2009. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/microdados/reponderacao\\_2001\\_2012/PNAD\\_reponderado\\_2009\\_20150814.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/microdados/reponderacao_2001_2012/PNAD_reponderado_2009_20150814.zip)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Questionário da PNAD 2009. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/microdados/reponderacao\\_2001\\_2012/PNAD\\_reponderado\\_2009\\_20150814.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/microdados/reponderacao_2001_2012/PNAD_reponderado_2009_20150814.zip)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

JOAS, Hans. **A sacralidade da pessoa. Nova genealogia dos direitos humanos**. São Paulo: Unesp, 2012. .

JOAS, Hans. **The creativity of action**. Chicago: University of Chicago Press, 1996. .

JOAS, Hans. **The genesis of values**. Chicago: University of Chicago Press, 2000. .

MARK, Warr. Fear of victimization: Why are women and the elderly more afraid? **Social science quarterly** v. 65, n. 3, p. 681 - 702, 1984.

ROUNTREE, Pamela Wilcox; LAND, Kenneth C. Perceived risk versus fear of crime: Empirical evidence of conceptually distinct reactions in survey data. **Social forces** v. 74, n. 4, p. 1353-1376, 1996.

SOARES, Gláucio. O sentimento de insegurança: teoria, hipóteses e dados. **Pesquisa de condições de vida e vitimização - 2007**. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008. p. 108 - 125. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/PesqCondVidaVitimizacao.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/PesqCondVidaVitimizacao.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

THOMAS, William I; THOMAS, Dorothy Swaine. **The child in America: behavior problems and programs**. New York: Alfred A. New York: Knopf, 1928

ZILL, Luis Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Braulio. Pesquisas de vitimização. In: LIMA, Renato Sérgio De; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 227 - 243.

# Zonas do medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009

David Maciel de Mello

## Resumen

**Zonas del Miedo: variaciones geográficas del sentimiento de (in)seguridad en el suplemento Victimización y Acceso a la Justicia de la PNAD de 2009**

*Este trabajo aborda las variaciones del sentimiento de seguridad/inseguridad en la PNAD de 2009, segundo local de referencia. El objetivo es explorar hasta cuanto su ocurrencia en la ciudad acompaña el mismo sentimiento tanto en el barrio como en el domicilio. Después de una breve introducción sobre la historia del concepto, se lo define como fenómeno mezclado de riesgo percibido y miedo del crimen. La segunda parte trata de los presupuestos teóricos de su operacionalización en los niveles geográficos de referencia, domicilio, barrio y ciudad, mientras la tercera explora sus variaciones. Los resultados han planteado la hipótesis de que el sentimiento de seguridad es geográficamente acumulable, mientras que el sentimiento de inseguridad tiene el domicilio como el nivel preponderante. Este patrón aparenta tener validez para el Brasil y tiende a reproducirse en los estados, con excepción de la Paraíba. La conclusión busca profundizar los resultados, delimitar su alcance y sugerir caminos para futuras investigaciones.*

**Palabras clave:** Victimización. Miedo del crimen. Percepción de riesgo.

## Abstract

**Zones of Fear: Geographic variations in feeling (un)safe in Victimization and Access to Justice supplement of the 2009 PNAD**

*This study addresses variation in the feeling of safety/lack of safety in the 2009 PNAD (Household Survey) according to place of reference. The objective was to explore the extent to which its occurrence in the city matched the same feelings in both neighborhood and household. After a brief introduction on the history of the concept, this feeling is defined as a mixed phenomenon of perceived risk and fear of crime. The second part describes the theoretical presumptions of its operation at the geographic reference levels of household, neighborhood and city, whereas the third part explores their variations. The results suggest that the feeling of safety is geographically cumulative, whereas feelings of lack of safety predominate at the household level. This pattern appears to be valid for Brazil and tends to replicate in the different states with the exception of Paraíba. The conclusion seeks to further analyze results, define their scope and suggest directions for future studies.*

**Keywords:** Victimization. Fear of crime. Risk perception.

**Data de recebimento:** 19/10/2015

**Data de aprovação:** 16/08/2016

# Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014)

## Alan Fernandes

Oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo - PMESP. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Mestre Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (Mestrado Profissional) pela PMESP. Especialista em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESP-SP.



### Resumo

A morte de policiais constitui um capítulo à parte dentre as mortes ocorridas no Brasil. Isso em razão de sua especificidade, haja vista as condicionantes bastante próprias, quando comparadas à população em geral, que os tornam vítimas em números muitas vezes superiores a outros grupos sociais, e por atingir um grupo particularmente ligado às ações para a promoção de melhores condições de enfrentamento ao crime e à violência junto à sociedade. Com essa preocupação, o presente trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre casos de integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) que morreram por causa violenta, no Estado de São Paulo, em 2013 e 2014. Tendo como inspiração as “teorias de estilo de vida” (life style models) e “oportunidades” (opportunity models), busca apresentar elementos para discussão de iniciativas que minimizem os riscos a que policiais, em especial os militares, estão sujeitos.

### Palavras-Chave

Vitimização policial. Segurança pública. Polícia Militar. Vitimologia. Criminologia.

## INTRODUÇÃO

O Brasil exibe uma das mais altas taxas de mortes violentas intencionais do mundo, próxima de 60 mil vítimas por ano. Tal retumbante número é o retrato mais perverso dos diversos problemas que cercam a segurança pública e a justiça no Brasil. Os policiais militares (PMs) brasileiros integram esse universo e, em 2014, 352 PMs morreram em serviço, em confronto ou por lesão não natural fora do serviço (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 22-23). Tal fenômeno ganha dimensão, não obstante seu aspecto numérico, na medida em que se refere à *proteção daqueles que devem proteger*. A convivência com a morte de colegas repercute nas práticas dos policiais, imersas em um ambiente de medo e insegurança. E isso, vale

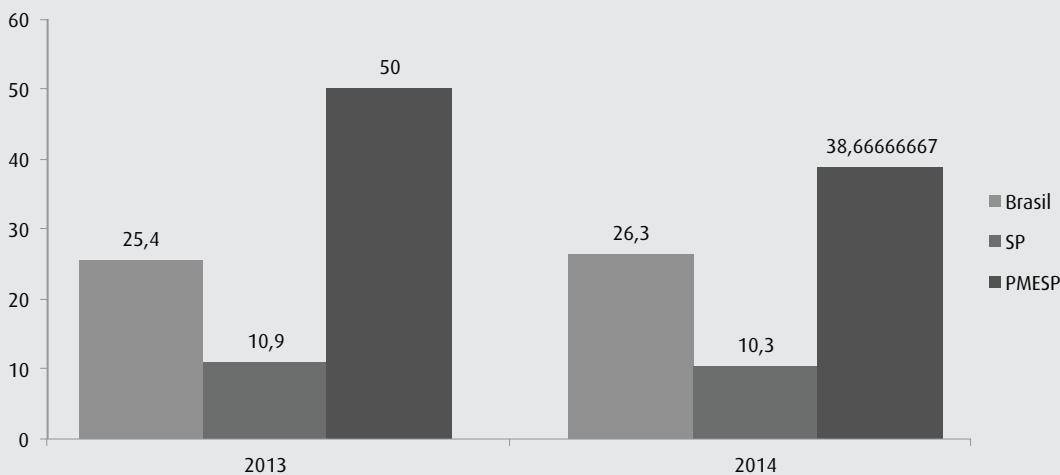
dizer, é especialmente preocupante quando se fala de pessoas que, na ponta da linha, decidem *como e quando* aplicar a força que o Estado outorga.

De outra forma, o problema suplanta o aspecto político narrado; trata-se, sobretudo, de uma questão de reconhecimento dos direitos humanos. Segundo os dados obtidos nesta pesquisa, a taxa de mortes de policiais militares em São Paulo foi de 50,00 por 100 mil PMs, em 2013, e de 38,67, em 2014. Para efeito de comparação, o Brasil registrou 25,40 homicídios por 100 mil habitantes, em 2013, e 26,30 por 100 mil hab., em 2014; o Estado de São Paulo, 10,90 e 10,30, respectivamente, para os mesmos anos,<sup>1</sup>



## Gráfico 1 – Taxa por 100 mil habitantes de vítimas de homicídios dolosos (Brasil e São Paulo) e de mortes violentas (PMESP) Brasil, Estado de São Paulo e Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2013-2014 Por 100 mil habitantes

### Comparativo de taxa de homicídios por 100 mil



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015); Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nota: A taxa de homicídios da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) corresponde ao número de policiais mortos por 100 mil policiais. Não foram encontrados dados precisos sobre o efetivo da PMESP; estima-se que a corporação conta com 150 mil integrantes, entre os quais 86.200 são do serviço ativo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

Segundo dados da Pesquisa de Vitimização e Percepção de Risco, entre os profissionais do sistema de segurança pública, no Brasil, 73,0% dos policiais militares tiveram algum colega próximo morto em serviço e 77,5% indicaram que algum colega próximo foi vítima de homicídio fora do serviço (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015). Apesar desse panorama, a questão da morte de policiais

é um tema pouquíssimo explorado pela literatura ligada à área, o que afeta as percepções dos policiais sobre a atenção que a sociedade e o Estado dedicam ao respeito à vida e à integridade física dos trabalhadores da segurança pública. Neste ponto, compartilha-se da opinião de Adorno e Minayo (2013, p. 590), para os quais a carência de estudos sobre o tema pode ter a ver “com a mentalidade de nossa sociedade para quem o ser

humano [policial] nada mais é do que um objeto instrumental de produção de segurança pública”.

Para este estudo, foram pesquisados os casos de integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) que morreram por causa violenta, no Estado de São Paulo, em 2013 e 2014. Foram consideradas as mortes classificadas como homicídios e decorrentes de “acidente de trânsito” em serviço.<sup>2</sup>

O presente artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A seguir é apresentada a metodologia empregada e, depois, descreve-se o perfil das vítimas, no que se refere às variáveis cor/raça, estado civil, sexo, idade, se pertencente ao serviço ativo ou aposentado, cargo ocupado na corporação e unidade à qual pertencia. Nessa seção, dedica-se especial atenção às pessoas que se encontravam em horário de serviço quando mortas. Na sequência, analisam-se as circunstâncias em que ocorreram as mortes, apresentando-se as variáveis local do evento, instrumento empregado, presença de arma de fogo com a vítima e a motivação da morte. Finalizam o artigo, além das reflexões finais sobre os dados obtidos, algumas sugestões para uma agenda pública.

## METODOLOGIA

A pesquisa se concentrou em pesquisar os casos de integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo vítimas de morte violenta no Estado paulista em 2013 e 2014, excluídas as mortes decorrentes de “acidente de trânsito” de folga. Aquelas mortes decorrentes de acidente de trânsito que se deram em serviço foram consideradas. Os dados foram obtidos da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). As fontes de pes-

quisa compreenderam as investigações realizadas pela Divisão PM Vítima, ligada à Corregedoria da PMESP e encarregada de investigar as mortes de policiais militares. Foram analisados 131 eventos oriundos dessa fonte (88,52% do total). Outros 17 eventos (11,48% do total) provieram do Centro de Inteligência da corporação.

Entre junho e novembro de 2015, pesquisaram-se todas as investigações sobre homicídios de integrantes da PMESP realizadas pela Divisão PM Vítima, relativas a 2013 e 2014. Os documentos produzidos são reunidos em um processo, chamado Procedimento Investigatório, o qual, em geral, traz os Boletins de Ocorrência da Polícia Civil e da Polícia Militar, dados funcionais, diligências realizadas e cópias de depoimentos de testemunhas e acusados, além de um relatório final com o resultado das investigações. Dessa forma, ao pesquisar cada um dos procedimentos, foi possível colher dados funcionais das vítimas, tais como unidade em que trabalhava, idade, raça/cor registrada no sistema de recursos humanos da instituição e tempo de serviço, além da motivação do homicídio quando os criminosos foram presos e interrogados.<sup>3</sup> Importa salientar que a Divisão PM Vítima é encarregada de colaborar com as investigações da Polícia Civil, para a identificação dos autores de homicídios contra policiais militares, em serviço ou de folga. Assim, na presente pesquisa, não foram estudados, por não fazerem parte dos casos investigados pela Divisão PM Vítima, os eventos em que o criminoso foi morto ou preso ainda durante o ocorrido.

O Centro de Inteligência da Polícia Militar forneceu os dados sobre as mortes decorrentes de acidentes de trânsito em serviço, uma vez

que tais casos não são investigados pela Divisão PM Vítima.

Ao todo, registraram-se 148 eventos, com 148 vítimas, sendo 88 em 2013 e 60 em 2014.

Por diferenças de classificação,<sup>4</sup> os dados divergem daqueles presentes no 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015), tendo por fonte dados divulgados pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Para o Anuário, foram 74 casos em 2013 e 75 casos em 2014, o que totaliza 149 casos. Essa diferença – 1 caso –, se não representa grande diferença no universo analisado, impacta quando o dado é desagregado por ano, pois teremos 60 casos em 2013 – portanto, diminuição de 14 eventos – e 104 em 2014 – aumento de 15 eventos – em relação à presente pesquisa.

O recorte temporal estudado – 2013 e 2014 – se deu em razão de buscar as dinâmicas mais atuais do fenômeno e, com isso, oferecer um referencial para a formulação de iniciativas que sejam capazes de enfrentar a ocorrência de morte de policiais consoante às variáveis que o fenômeno adquire *na atualidade*.

Os trabalhos sobre o tema, por um lado, destacam a falta de capacitação técnica do policial militar quando este é demandado a intervir em ocorrências em que sua vida esteja em risco (ZANCHETTA, 2011), por outro, buscam diagnosticar os efeitos da atividade policial, englobando desde as doenças psíquicas até a morte (ADORNO; MINAYO, 2013; MINAYO; SOUZA; CONSANTINO, 2007; SPANIOL, 2009;). Aqui, analisam-se as mortes em suas condições sociais

(sexo, idade, raça/cor, cargo) e situacionais (motivação, atividade profissional dentro da instituição, unidades das vítimas, instrumento empregado). Tal metodologia permite oferecer elementos para a formulação de políticas voltadas a grupos específicos de maior vulnerabilidade e enfrentar condições que trazem maior vitimização.

A categoria “em serviço” utilizada no texto difere de sua conceituação legal prevista do Decreto Estadual nº 20.218, de 22 de dezembro de 1982, essa bem mais abrangente, para o qual as mortes e lesões ocorridas no trajeto entre o trabalho e a residência, por exemplo, são abrangidas pela categoria “em serviço”. Portanto, para efeito do presente artigo, a categoria “em serviço” designa policiais militares que foram mortos durante o horário em que cumpriam escala de serviço.

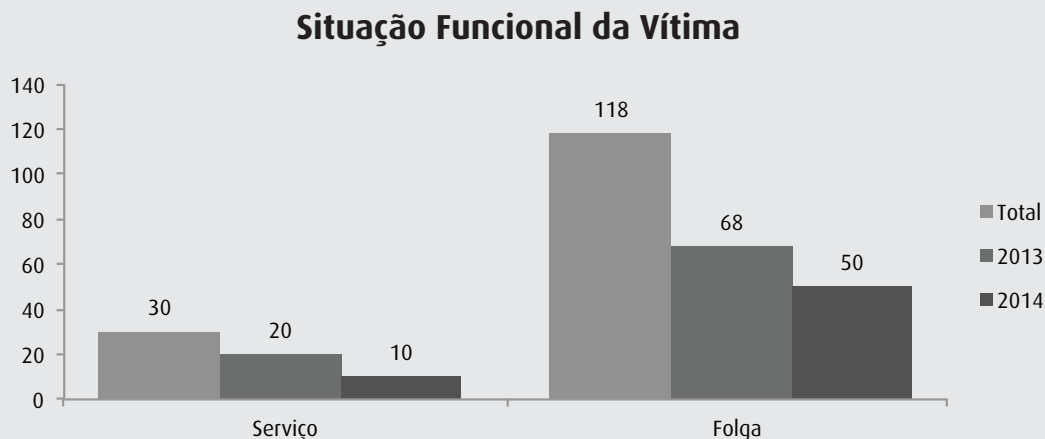
## PERFIL DAS VÍTIMAS

Em 2013 e 2014, 118 policiais militares (79,73%) foram vitimados durante a folga e 30 (20,27%), durante o serviço.

Entre os 118 casos ocorridos na folga, 68 se deram em 2013 e 50 em 2014, o que representou uma redução de 15,25%; quanto aos eventos ocorridos em serviço, foram 20 casos em 2013 e 10 em 2014, com uma diminuição de 50,00%.

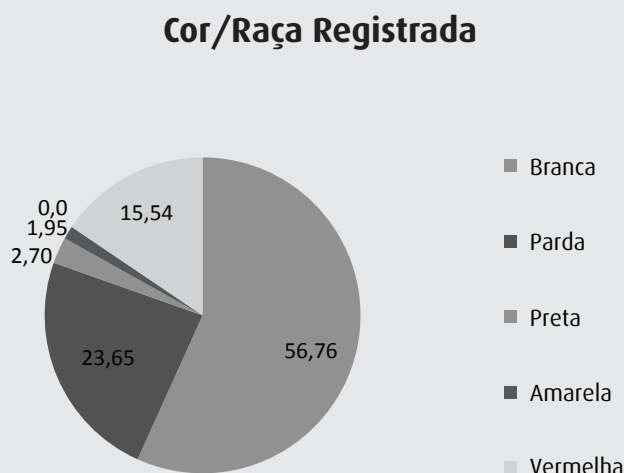
A maior parte das vítimas era branca (56,76%), informação extraída dos Boletins de Ocorrência da Polícia Civil e dos registros funcionais da Polícia Militar contidos nas investigações analisadas. Os pardos eram 23,65%, os pretos, 2,70%, e os amarelos, 1,35%. Em 15,54% dos casos não havia informação quanto à categoria raça/cor.

**Gráfico 2 – Número de policiais militares mortos por causa violenta, segundo condição de trabalho**  
Estado de São Paulo, 2013-2014



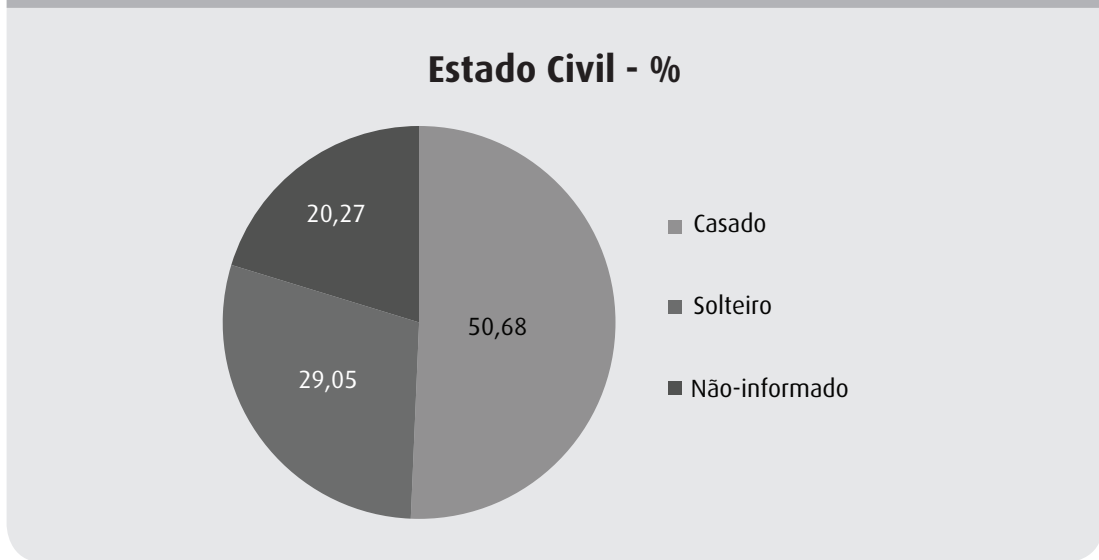
Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

**Gráfico 3 – Distribuição dos policiais militares mortos por causa violenta, segundo raça/cor**  
Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

**Gráfico 4 – Distribuição dos policiais militares mortos por causa violenta, segundo estado civil**  
Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A maior parte das vítimas era casada (50,68%), 29,05% eram solteiros<sup>5</sup> e para 20,27% dos registros o estado civil não era informado, o que é um número elevado para que se tenha uma exata dimensão do estado civil da vítima. Ainda assim, tais dados apontam um distanciamento em relação a outras pesquisas de vitimização, segundo as quais as vítimas são majoritariamente solteiras.<sup>6</sup>

Sobre o tema, Beato, Peixoto e Andrade (2004, p. 78-80) analisaram a vitimização para os crimes de furto, roubo, roubo a residência – e suas tentativas – e agressões físicas na população de Belo Horizonte (MG), e verificaram a incidência desses crimes principalmente entre

solteiros, devido à maior exposição desse grupo. Segundo os autores, os solteiros permaneceriam por mais tempo em espaços públicos, enquanto os casados, por ficarem mais tempo em sua residência, estariam menos sujeitos aos contatos que possibilitam tais crimes. No caso dos integrantes da PMESP, o fato de ser casado não contribuiu para uma menor vitimização, o que leva a concluir que os hábitos privados não impactaram o número de mortes. Assim, as condicionantes ligadas aos aspectos profissionais foram as que informaram as dinâmicas que repercutiram nos homicídios.

Em todos os eventos analisados, a vítima era do sexo masculino.<sup>7,8</sup> Tamanha diferença leva a refletir sobre a contribuição que o



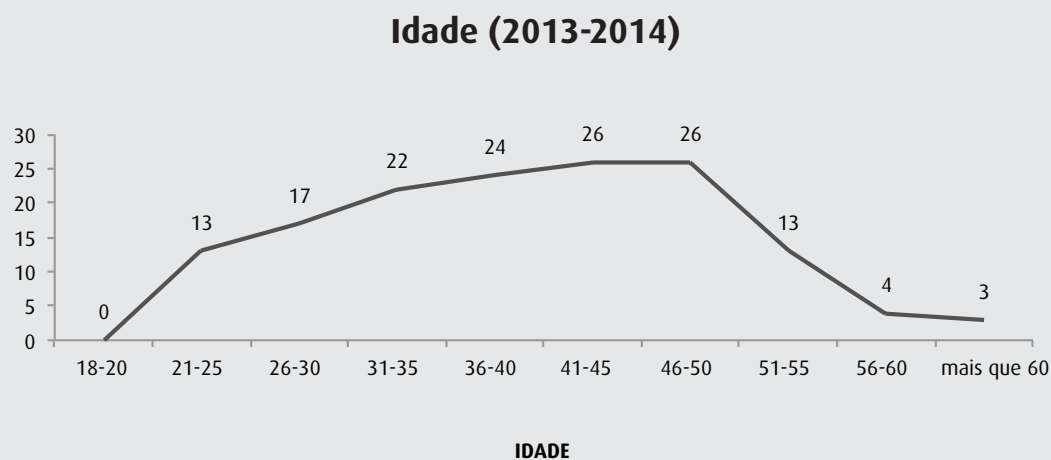
papel do “policial militar homem” representa para sua morte, em oposição à “policial militar mulher”, tanto em relação às dinâmicas ligadas ao desempenho da função, como nos momentos de folga. Tais dados refletem os contextos em que ocorrem tais mortes, emergindo duas razões principais. A presença de certo *ethos* guerreiro,<sup>9</sup> cujas bravura e coragem são destacadas, conduz o policial militar a reagir a seu oponente. Nesse momento não está em jogo, somente, a subtração do bem, que informa grande parte dos assassinatos (latrocínios) nos quais são vítimas, mas a defesa de sua subjetividade. Secundariamente, a mulher, nos casos de execução, agrega um interdito para ser vitimada, uma vez que, nas “guerras” entre

os agentes públicos e os criminosos, são os “homens” que “combatem”. Tal reflexão será mais bem desenvolvida adiante.

Foram os policiais militares com idade entre 41 e 50 anos os que mais morreram, com 52 casos, o que correspondeu a um percentual de 35,14%.

Nota-se que há um crescente dos homicídios a cada recorte etário, reduzindo-se drasticamente após os 50 anos de idade, coincidindo com a aposentadoria. Tal dado, assim como os referentes ao estado civil, diferem dos relativos ao conjunto da população brasileira (WAI-SELFISZ, 2015, p. 73-74), em que o grupo mais atingido é o de jovens.

**Gráfico 5 – Número de policiais militares mortos por causa violenta, por faixa etária**  
Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

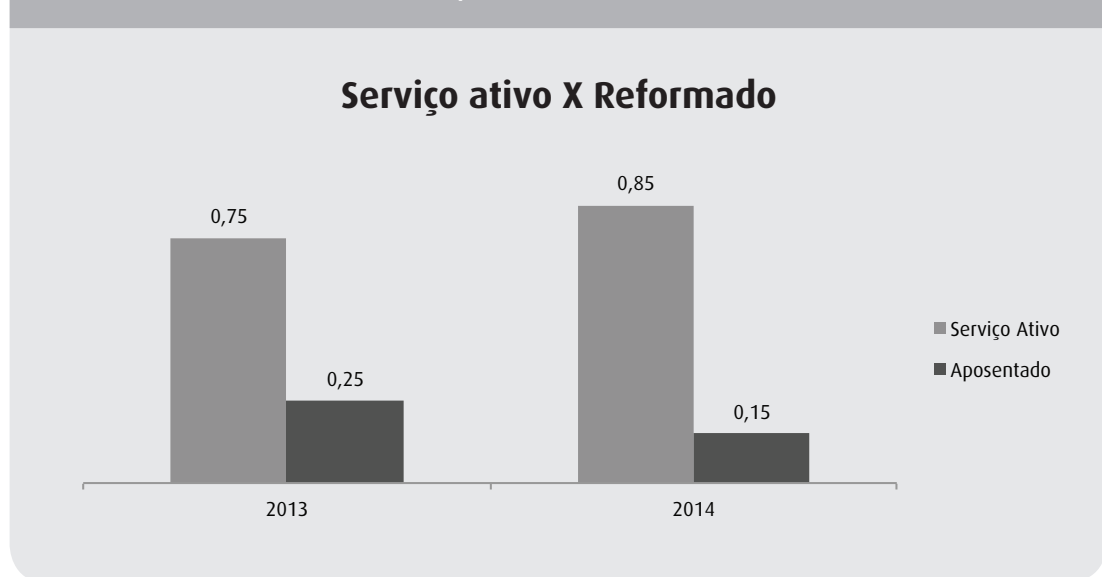
Os policiais militares do serviço ativo foram os que mais sofreram mortes violentas em 2013 e 2014, totalizando 117 casos (79,05%), em comparação a 31 mortes (20,95%) de aposentados. Em 2013, a proporção foi de 75,00% entre aqueles do “serviço ativo” e de 25,00% de aposentados. No ano seguinte, a distribuição correspondeu a 85,00% e 15,00%, respectivamente.

Apesar de os pertencentes ao serviço ativo morrerem em maior proporção, há um expressivo percentual de aposentados que falece por causa violenta. Essa proporção diminuiu entre 2013 de 2014 em dez pontos percentuais. Essa configuração se deve a acontecimentos anteriores à presente pesquisa, relativos a 2012.

A leitura dos Procedimentos Investigatórios permitiu inferir uma explicação predominante para essa dinâmica: a diminuição da tensão entre o Primeiro Comando da Capital (PCC), organização criminosa nacionalmente conhecida, e a Polícia Militar. Isso em razão de que os aposentados são assassinados sobretudo por duas razões: *questões familiares*, sobre as quais as investigações normalmente chegam a “fortes indícios”, e *execuções promovidas por grupos criminosos*, que se caracterizam pelo elevado número de disparos ou pela extrema crueldade do assassinato.

Quanto aos assuntos familiares, o percentual de participação dessa circunstância permaneceu em patamares semelhantes nos dois anos ana-

Gráfico 6 – Distribuição dos policiais militares mortos por causa violenta, segundo condição de atividade Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

**Gráfico 7 – Número de policiais militares mortos por causa violenta, segundo posto ou graduação Estado de São Paulo, 2013-2014**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

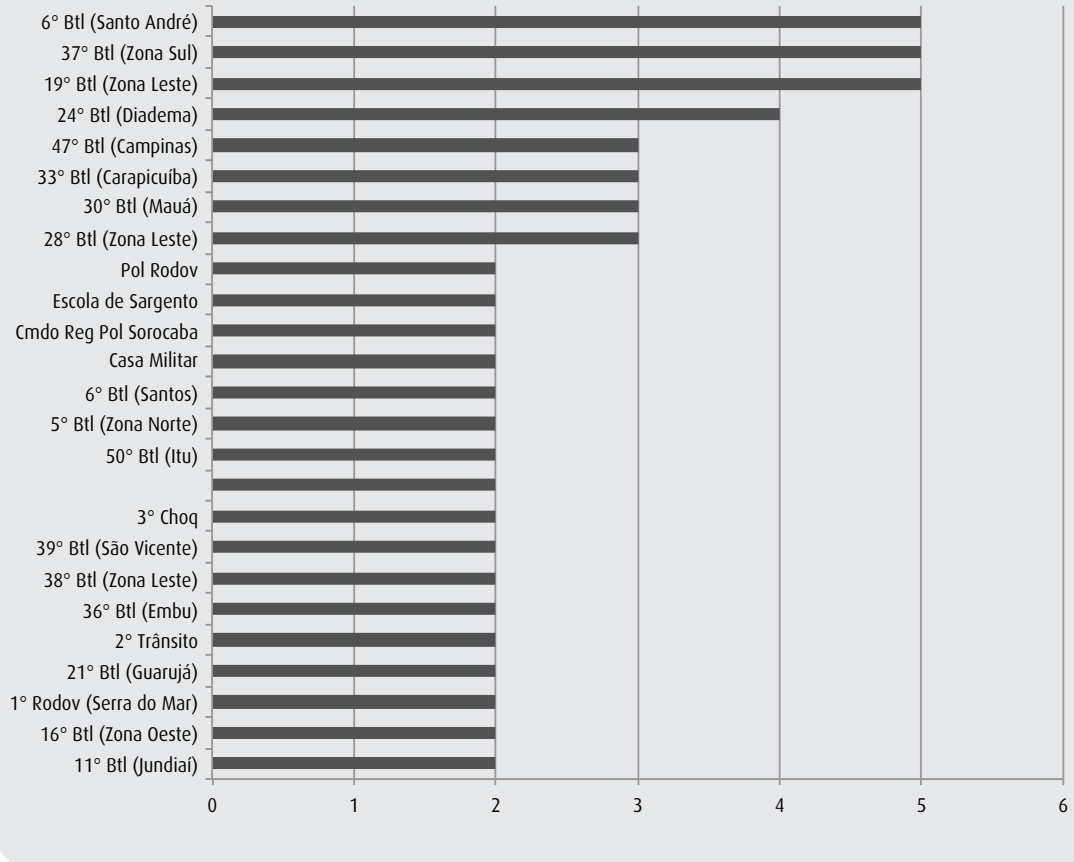
lisados.<sup>10</sup> Já a questão que envolve o PCC, em 2012, aumentou a tensão entre o referido grupo e a PMESP. Após a morte de seus integrantes em ocorrências atendidas pela Polícia Militar, a cúpula do PCC teria “determinado” a execução de membros da PMESP. O ápice dessa crise foi em meados de outubro de 2012, com a morte de ao menos quatro policiais militares no Estado de São Paulo.<sup>11</sup> Pode-se acreditar que essa crise ainda repercutiu nos dados de 2013 e com menor influência em 2014. Como afirmado anteriormente, esse fenômeno se fez sentir sobremaneira entre os aposentados da PMESP, que, pela sua vulnerabilidade, permitiram a ação criminosa com menores riscos.

Em termos absolutos, são os soldados os que mais morrem, seguidos pelos cabos e terceiros-sargentos.

Acredita-se que tal configuração não se deva somente ao maior contingente das posições mais subordinadas, mas também aos maiores riscos a que estão expostos. Se, durante o serviço, são aqueles que têm mais contato com as ocorrências, de folga, gravitam em locais e situações de maior vulnerabilidade, como as periferias e em atividades operacionais de segurança privada.

O gráfico a seguir mostra a unidade<sup>12</sup> em que os policiais serviam. Por razões de limitações gráficas, não são exibidos os dados de Unidades que contabilizaram apenas um caso de policial militar do seu efetivo morto nos anos analisados.<sup>13</sup> Destacam-se os batalhões territoriais, que são responsáveis pelo patrulhamento cotidiano e ordinário (nos quais são realizados

**Gráfico 8 – Número de policiais militares mortos por causa violenta, segundo unidade policial a que pertenciam Estado de São Paulo, 2013-2014**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

os Programas de Radiopatrulhamento, Força Tática e ronda com emprego de motos).

Considerando-se apenas os eventos ocorridos “em serviço”, houve duas mortes no 6º Batalhão (Santos). Registraram uma morte: 19º Batalhão (Zona Leste/Capital), 28º Batalhão (Zona Leste/Capital), 33º (Carapicuíba), 11º Batalhão (Jundiaí), 1º Batalhão Rodoviário (Serra do Mar), 36º Batalhão (Embu), Co-

mando de Policiamento Regional de Sorocaba, Escola de Sargentos, Policiamento Rodoviário (sem especificação da unidade), 12º Batalhão (Botucatu), 20º Batalhão (Caraguatatuba), 24º Batalhão (São José do Rio Preto), 29º Batalhão (Itanhaém), 46º Batalhão (Zona Sul/Capital), 49º Batalhão (Zona Oeste/Capital), 4º Batalhão (Bauru), Corpo de Bombeiros Polícia Ambiental. Há, ainda, nove casos em que a unidade não foi informada.

## PERFIL DAS VÍTIMAS MORTAS DURANTE O SERVIÇO

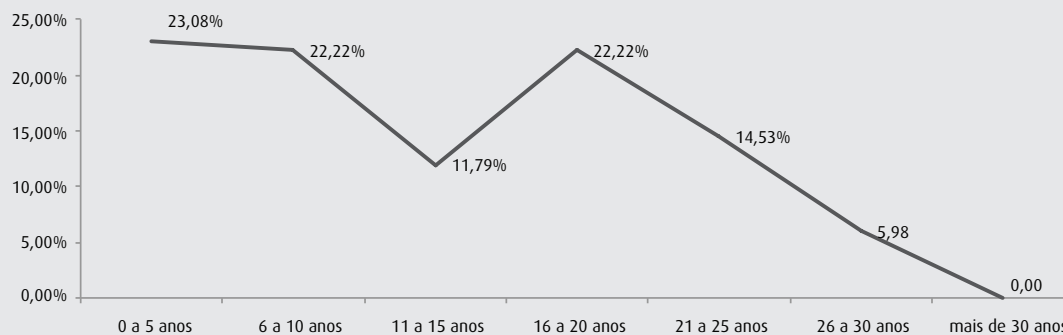
A seguir são analisados os dados relativos às mortes violentas no decorrer da atividade profissional<sup>14</sup>.

A despeito de os policiais militares mais velhos (com idade entre 41 e 50 anos) serem as principais vítimas de mortes violentas, os mais atingidos durante o serviço são aqueles mais novos na carreira, que ingressaram há menos tempo na PM, ocorrendo uma drástica redução a partir dos 21 anos de atividade.

Assim, o Gráfico 9 reforça os dados sobre maior incidência das mortes dos policiais militares mais subordinados – e, portanto, com menor tempo de serviço – e indica que, quando considerados apenas os casos em serviço, *juventude e menor tempo de serviço* são fatores de risco. Também pode ter como explicação o fato de que os policiais militares mais novos, assim que se formam, são destacados para atividades operacionais e, ao longo da carreira, são alocados para atividades mais administrativas e, por essa razão, representam baixíssimos riscos.

**Gráfico 9 – Distribuição dos policiais militares mortos em serviço, segundo tempo de carreira**  
Estado de São Paulo, 2013-2014

**Tempo decorrido entre o ingresso na PMESP e a morte - considerados apenas os no serviço ativo**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.



O Gráfico 10 exibe a atividade profissional realizada pelas vítimas *no momento* de sua morte.

É no serviço de Radiopatrulhamento que ocorre o maior número de eventos, seguido do policiamento denominado Força Tática, do Policiamento com emprego de motocicletas das Rondas Ostensivas com Apoio de Motos (Rocam) e do Radiopatrulhamento com Emprego de Motos (RPM), modalidades de policiamento ligadas aos batalhões territoriais, além do Policiamento Rodoviário, o que aponta a importância do trânsito no conjunto das mortes. Outra explicação para o elevado número de mortes durante o radiopatrulhamento reside na quantidade de policiais militares envolvidos no apoio à atividade.

Nota-se que quanto menor o número de policiais “no apoio”, maior o número de mortes: na medida em que o auxílio passou de um para dois, as mortes caíram pela metade e, na medida em que o número de apoio subiu para três, elas caíram para apenas um caso. Como a atividade de radiopatrulhamento é desenvolvida por dois policiais militares, ela implica maior vulnerabilidade.

### ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS

Tendo como inspiração das “teorias de estilo de vida” (*life style models*) e “oportunidades” (*opportunity models*) (BEATO, PEIXOTO e ANDRADE, 2004), descrevem-se as circunstâncias que cercaram as mortes. Decerto que as categorias apresentadas nos gráficos a seguir

Gráfico 10 – Número de policiais militares mortos em serviço, segundo atividade que realizava quando foi morto Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

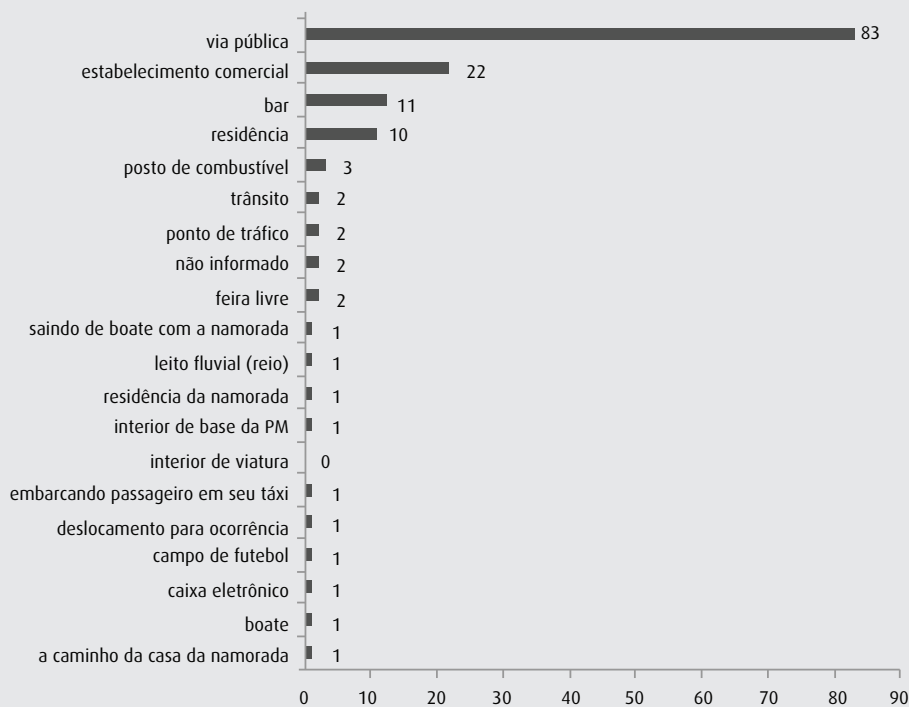
**Gráfico 11 – Número de policiais militares mortos em serviço, segundo número de policiais militares presentes no apoio no momento da morte**  
Estado de São Paulo, 2013-2014

**Quantidade de Policiais Militares “em apoio” nas mortes em serviço (nº de casos)**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

**Gráfico 12 – Número de policiais militares mortos por causa violenta, segundo local de referência, (em serviço e de folga)**  
Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014)  
Alan Fernandes

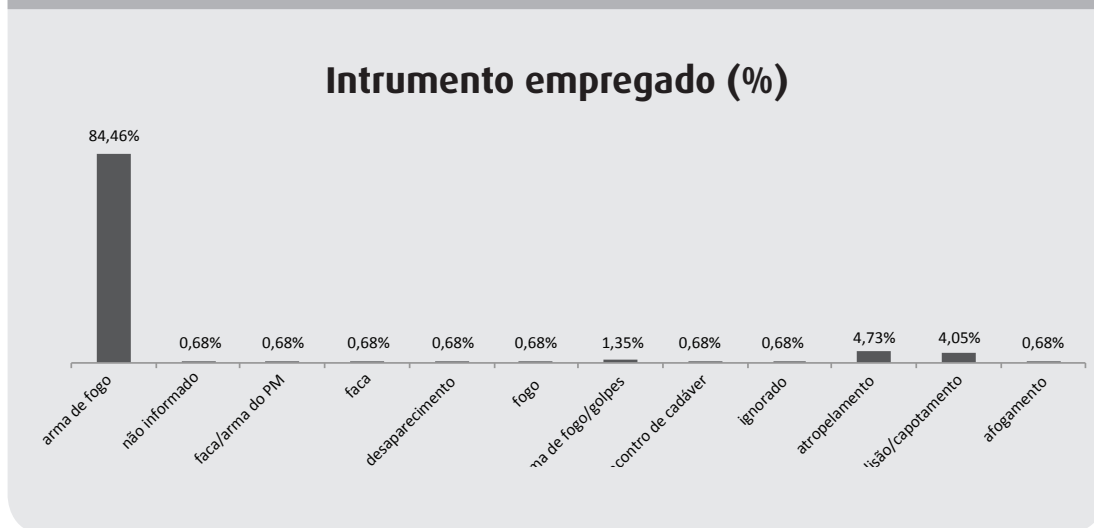
– com exceção daqueles relativos ao *emprego de arma de fogo* – trazem os elementos que se destacam nas dinâmicas das mortes ou que, em outras palavras, dão sentido aos fatos. Assim, além dos elementos subjetivos daqueles que conduziram as investigações, exibem as análises surgidas dos elementos que compõem a narrativa dos acontecimentos. Por exemplo: a categoria “via pública” confunde-se com a “trânsito” ou “ponto de tráfico”, haja vista que, nos três casos, os assassinatos ocorreram na rua. Contudo, no seu conjunto, essas categorias adquirem dimensão explicativa, na medida em que permitem definir, mínima e, decerto, precariamente, como os locais onde os eventos ocorreram têm relevância explicativa para o fe-

nômeno. Do contrário, a não ser em casos em que as mortes tivessem ocorrido em ambientes claramente definidos e definíveis (*dentro de bar, dentro de residência, dentro de estabelecimento comercial, etc.*), haveria uma categoria ampliada *via pública*, que pouco auxiliaria na inteligência das dinâmicas.

É na via pública onde mais ocorrem os homicídios (45,10%), seguida de estabelecimentos comerciais (14,86%), bares (5,97%) e residências (5,43%).

A morte na via pública retrata os casos de latrocínio, que correspondem a 33,11% das mortes (Gráfico 17). As vítimas, majoritaria-

**Gráfico 13 – Proporção de policiais militares mortos por causa violenta, segundo causa da morte ou instrumento empregado (de serviço e de folga) Estado de São Paulo, 2013-2014**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

mente na condução de seus carros ou motos, são abordadas por motociclistas que, ao identificarem que ela é policial, matam-na, seja por medo da reação, seja por deliberada intenção de matar. Em alguns latrocínios, a vítima foi abordada para a subtração de pertences e valores (dinheiro). Em contrapartida, as mortes em estabelecimentos comerciais parecem indicar que muitos policiais estavam realizando atividade privada de segurança.

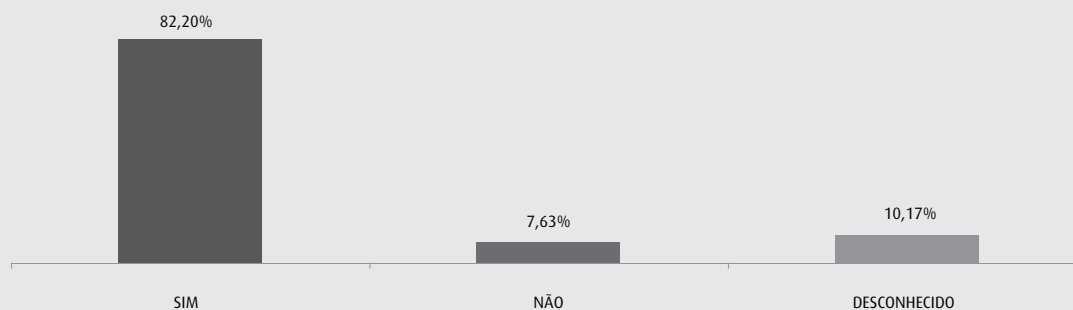
Em outra análise, os crimes ocorridos em bares e residências têm indícios de execução, geralmente com elevado número de golpes ou tiros. Emergem duas explicações, não excludentes entre si: (i) o papel do Primeiro Comando

da Capital (PCC) na eliminação deliberada de policiais militares, conforme analisado anteriormente e (ii) as redes violentas de relacionamentos em que os policiais militares se envolvem, sobretudo nas práticas cotidianas de policiamento, o que aqui se denomina “contexto”.<sup>15</sup>

Em 84,46% dos eventos, o instrumento empregado foi a arma de fogo e, em outros 2,03% dos casos a arma de fogo foi empregada em conjunto com faca (0,68%) ou golpes (1,35%), reproduzindo a ampla participação das armas de fogo nos homicídios no Brasil, como apontado nos estudos de Lima, Sinhorretto e Pietrocolla (2000), Cerqueira (2014) e Waiselfisz (2015).

**Gráfico 14 - Proporção de policiais militares mortos por causa violenta, segundo porte de arma de fogo (de folga) Estado de São Paulo, 2013-2014**

### A vítima estava armada? (somente casos “em folga”)



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

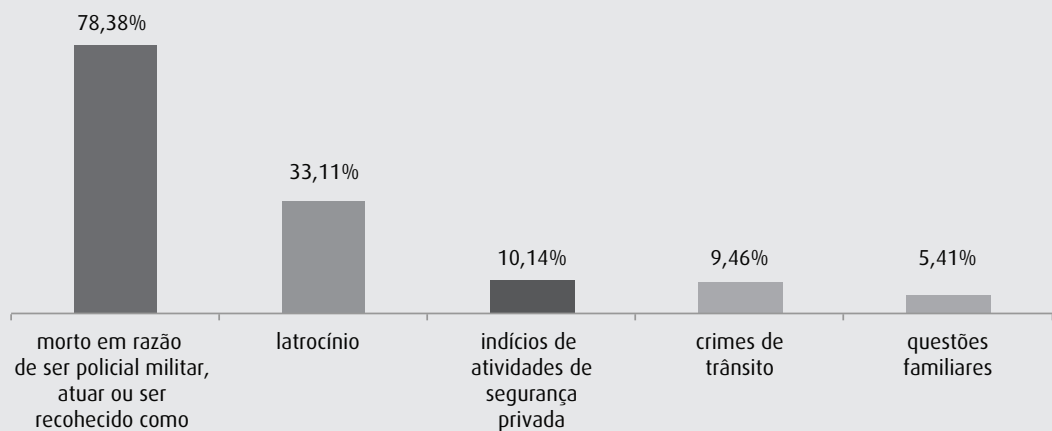
Da mesma forma, a vítima portava arma de fogo em 82,20% dos casos, já excetuados aqueles que estavam de serviço e, por essa razão, deviam portar arma. Em 10,17% dos casos não foi possível afirmar se a pessoa estava armada, em razão das informações disponíveis até o momento das investigações, segundo as quais não era possível determinar a existência ou não de arma com a vítima.<sup>16</sup>

Igualmente ao comentado no início desta seção, as categorias referidas (“morto em razão de ser policial militar, atuar ou ser reconhecido como”, “indícios de atividades de segurança privada”, “questões familiares” e “latrocínio”) foram construídas pela emergência, quase sempre fugidia, dos elementos que cercam as mortes. Frise-se

que as investigações promovidas pela Divisão PM Vítima, fonte deste trabalho, têm a finalidade principal de identificar os criminosos e, secundariamente, as circunstâncias subjetivas do crime. São procedimentos com interesse eminentemente jurídico-penal e, por essa razão, dados como motivação não estão no centro dos objetivos das investigações. Nessa medida, estabelecer a classificação requereu observar as versões das testemunhas e dos criminosos eventualmente ouvidos, as denúncias anônimas realizadas sobre os casos e outros elementos que favorecessem a atribuição de algum sentido à morte.

Nessa construção, alguns casos demonstraram vários sentidos: o policial militar que foi executado pelo PCC e que estava reali-

**Gráfico 15 – Proporção de policiais militares mortos por causa violenta, segundo causa declarada/presumida Estado de São Paulo, 2013-2014**



Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo.

zando atividade de segurança; a vítima que foi morta a mando da esposa e o autor, também, roubou a arma da vítima (latrocínio), entre outros casos de delicada inteligência. Por essa razão, as categorias não são excludentes entre si e, por isso, avançam os 100%, quando somadas.

É o papel de policial militar que informa a maior parte dos casos (78,38%). Os demais são atribuídos a questões familiares ou a latrocínio em que os criminosos não identificaram a vítima como policial. Em 10,14% (15 casos) há indícios de que a vítima foi morta em razão de atividade de segurança, retratando, por um lado, as questões salariais e, por outro, as precárias condições de trabalho que a iniciativa privada oferece, estabelecendo um duplo problema: o da retribuição pelo serviço público e o das relações de trabalho no ramo da segurança privada. As questões de ordem familiar orientam 5,41% dos casos (8 mortes).

Foram analisados somente os crimes de trânsito ocorridos durante o serviço.<sup>17</sup> Eles representam 9,46% (14) dos casos analisados. Apesar dessa expressiva participação, as mortes ocorridas no trânsito não despertam atenção em relação às demais mortes violentas, por acreditar-se que são “acidentes” e, por isso, resultado do infortúnio. Importa, nessa medida, rediscutir práticas de autoproteção pouco adotadas pelos policiais militares dentro das viaturas, por exemplo, o uso do cinto de segurança, assim como as condições de segurança que as viaturas apresentam, construídas para as situações convencionais de condução e emprego, pouco ou nada adaptadas em seus projetos

para o serviço policial.

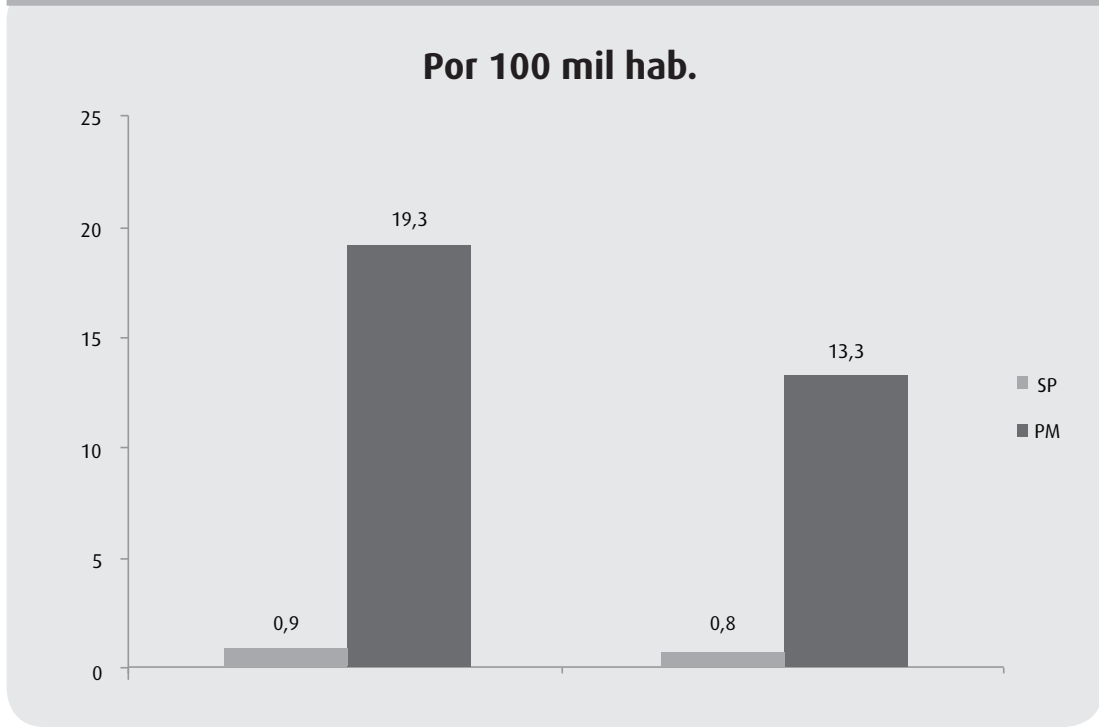
Por último, o latrocínio informa 33,00% das mortes de policiais militares, e constitui a principal causa dos assassinatos. Foram 29 mortos em 2013 e 20 em 2014. Com base em dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública, divulgados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015), houve, no Estado de São Paulo, 745 casos de latrocínios em 2013 e 2014. De acordo com os dados obtidos na presente pesquisa, 49 policiais militares morreram nessas condições; resulta, assim, que 6,57% do total de latrocínios ocorridos no Estado tiveram como vítimas policiais militares. As taxas por 100 mil habitantes de latrocínio para o conjunto da população do Estado foram de 0,9, em 2013, e de 0,8, em 2014 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 14). Estimando-se o contingente de policiais militares, da ativa e aposentados, em 150 mil, chegamos às taxas por 100 mil de 19,3, em 2013, e de 13,3, em 2014.

Algumas razões podem explicar a ocorrência desses latrocínios, conforme se descreve a seguir, não necessariamente em ordem de importância quanto ao grau de causalidade que guardam com os eventos:

1. como hipótese, o aumento dos crimes contra o patrimônio nas periferias, locais de residência de grande parte dos policiais militares. O aumento da renda da população em geral, o que não foi diferente para os policiais militares, agravou a ocorrência de crimes contra o patrimônio nessas áreas e, por conseguinte, dos latrocínios;



Gráfico 17 – Taxa de latrocínio na população e entre policiais militares Estado de São Paulo, 2013-2014



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015); Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nota: As taxas para a população de São Paulo foram obtidas junto ao Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM..., 2015). Para as taxas por 100 mil referentes aos policiais militares, estimou-se uma população de 150 mil).

2. diferentemente do que ocorre para o conjunto da população, o porte da arma de fogo pelos policiais militares aumenta a violência do evento, fator que, por sua vez, remete ao terceiro;

3. uma disposição constante do policial militar para o “combate”, razão de estar constantemente armado. Mais do que a “defesa” do seu patrimônio, a arma significa a possibilidade de suplantar seu inimigo, pois ser vítima de roubo causa a ele, sobretudo, menos que o dano material, um dano de natu-

reza subjetiva, na medida em que afeta sua valentia e seus valores guerreiros. E, assim, as políticas de segurança de “enfrentamento do inimigo”, na medida em que são incorporadas como *habitus*, tornam-se vetores de sua vitimização. Essa é uma das razões porque são os homens, e não as mulheres policiais militares, os que morrem.

## CONCLUSÃO

Foram, no biênio analisado, os soldados (53,38%), homens (100,00%), casados (50,68%), brancos (56,76%), com idade en-

tre 41 e 50 anos (35,14%), com até 20 anos de serviço (79,49%),<sup>18</sup> de folga (79,73%), do serviço ativo (80,00%), pertencentes aos batalhões territoriais os mais vitimizados por mortes violentas no universo estudado. Destacam-se as unidades localizadas em Santo André, na zona sul e na zona leste da capital, com cinco vítimas, e em Diadema, com quatro vítimas registradas em seu território.

Os eventos ocorrem em via pública (56,8%), com o emprego de arma de fogo (84,46%), estando a vítima também armada (82,20%, entre os casos ocorridos em momentos de folga do policial). Contribuem com 33,11% os casos de latrocínio e 10,14% os casos com indícios de segurança privada.

No decorrer do texto, apresentaram-se análises para os dados obtidos, que, observados à distância, possibilitam elaborar três conjuntos explicativos: as mortes que ocorrem como (i) “acidente de trabalho”, (ii) as decorrentes do “contexto” de relações em que o policial militar está inserido e (iii) aquelas decorrentes de seu estilo de vida (*life-style model*).

As mortes classificadas como *acidente de trabalho* remetem às condições em que esse profissional exerce seu ofício. São inúmeros os riscos possíveis – e não apreendidos pela pesquisa –, tais como más condições das viaturas, falta de treinamento (ZANCHETTA, 2011) e outras. Contudo, um dado destaca-se: a quantidade de policiais militares que compõem a equipe influencia diretamente o número de mortes em serviço, pois quanto maior a quantidade de

policiais que integram a equipe, menores as chances de que ocorram mortes contra esses policiais (Gráfico 13).<sup>19</sup>

Não menos importante é a acentuada presença das vítimas pertencentes às unidades operacionais e ligadas ao radiopatrulhamento, evidenciando sua vulnerabilidade em relação a outras atividades da instituição, inclusive operacionais.

Também ligados às mortes em serviço, os crimes de trânsito têm importante participação no total de mortes violentas. Sua dinâmica é negligenciada – quando comparada com os homicídios – sendo essas mortes classificadas como “acidentes” e, por isso, entendidas como decorrentes do infortúnio, do acaso.

Parte das mortes conecta-se às redes de relacionamento dos policiais, chamadas aqui de *contexto*. Este se estabelece nas dinâmicas profissionais, marcadamente próximas da violência e do mundo do crime, ou nas dinâmicas vicinais, nos bairros onde residem ou trabalham em atividades de segurança privada, comumente periféricos. Execuções por parte do crime organizado, mortes em razão de relacionamentos extraconjugais, envolvimento com o crime e vingança são motivações cujas fronteiras não são facilmente decifráveis, mas que evidenciam as relações de sociabilidade presentes, no que Machado da Silva (2000) denominou “sociabilidade violenta”. Nesse ambiente marcadamente violento, policiais militares se enredam em relações que os vitimizam, diante também da precariedade da tutela do Estado na gestão dos conflitos, sobretudo nas periferias.

A terceira explicação para as mortes analisadas recai sobre o *estilo de vida* das vítimas, exclusivamente em sua vida privada. Para os policiais militares, sobretudo aqueles que trabalham em atividades operacionais, os deveres inerentes à profissão vão além de sua atuação durante o turno de serviço, constituindo-se em um *ethos* que alcança seu proceder, inclusive durante as folgas. Conseqüentemente, os riscos a que eles são expostos durante o serviço repercutem, quase em igual medida, nos momentos em que não estão em suas atividades, só que, agora, sem instrumental que garanta maior proteção (viatura, radiocomunicador, acionamento de “apoio” dos companheiros, por exemplo). Muniz (1999), em seu trabalho com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mostra como o pertencimento à instituição compõe a subjetividade de seus integrantes, de modo que a vida particular e a vida profissional se confundem em uma só.

Muitos policiais militares, quando se reportam à sua vocação, à sua escolha profissional – em verdade, uma escolha de vida – e às suas atribuições como servidores que receberam a missão de “proteger e servir”, fazem uso de uma estrutura de narrativa muito próxima dos testemunhos de vida que informam as conversões religiosas e demais processos profundos de reconstrução biográfica.

Enunciados marcantes, tais como “no cumprimento do dever sacrificamos nossa própria vida” ou “a farda é a minha esposa e a amante é a minha mulher”, plasmam a sintaxe policial militar. Evidenciam uma simbólica expressionista, em boa medida exegética, voltada cuidadosamente para a corroboração do pertencimento a um mundo novo (a corporação), inaugurado por um novo nascimento, isto é, “o nascimento

para a vida policial militar”. Um tipo de pertencimento no qual a fidelidade e o amor dedicados à corporação e à própria *persona* institucional assimilada pelos indivíduos devem ser encenados nos espaços mais distintos de sociabilidade dos conversos, até mesmo nas esferas mais triviais do mundo social, como uma festa de aniversário de criança, por exemplo. Na administração cotidiana dessa subjetividade parece ser preciso se manter vigilante, em uma espécie de estado existencial de prontidão, jamais perdendo de vista o comprometimento de sempre “honrar a farda” “em cada ação realizada”, “em cada ideal alcançado”, em suma, “em cada exemplo deixado” (MUNIZ, 1999, p. 103).

Por essa razão, em 78,38% dos casos analisados a morte foi em decorrência de a vítima ser policial militar, apesar de somente 20,27% dos mortos estarem de serviço, o que demonstra o quanto a fronteira entre “serviço” e “folga” é fluida. Sendo permeáveis tais limites, pode-se inferir que as políticas de segurança pública, na medida em que se pautam pelo enfrentamento do criminoso, afetam diretamente a forma com que o sujeito se vê ante o problema e como ele se comporta, mesmo na folga. Tal colocação tem em vista a disposição da vítima em reagir ao roubo, o que, como mostrado, informa 33,00% das mortes. Nesse sentido, destacam-se as análises de Adorno e Minayo.

Do ponto de vista dos policiais, seu “risco epidemiológico” se materializa, principalmente, nos confrontos armados, nos quais se expõem e podem perder a vida. É certo que o risco é inerente à natureza das operações policiais. Não é menos certo, porém, que orientações institucionais, emitidas pelas autoridades hie-

rarquicamente superiores e não raro lastreadas em políticas governamentais de segurança pública podem agravar esse quadro de risco. Políticas do tipo “mão dura”, voltadas para o enfrentamento a qualquer custo do crime urbano não raro potencializam o risco (ADORNO e MINAYO, 2013, p. 588).

Como exposto anteriormente, para o policial militar, ser roubado vai além do prejuízo material, mas diz a ele sobre sua derrota ante o oponente, razão pela qual a *reação* é, no seu julgamento, a única resposta possível. Significa dizer que os resultados da interação entre a vítima e o criminoso são informados inexoravelmente pelo entendimento que ela – e, ousa-se dizer também, o criminoso – tem sobre as saídas aceitáveis, sob o ponto de vista subjetivo. Em um panorama de “guerra”, as únicas saídas aceitáveis são “matar ou morrer”.

Também compõe o estilo de vida dos policiais militares a realização de segurança privada, o que informa, ao menos, 10,14% dos eventos analisados. Malgrado constituir transgressão disciplinar,<sup>20</sup> a legislação trabalhista ampara o vínculo empregatício estabelecido entre o empregador e o sujeito que realiza o serviço de segurança. Nesse sentido, os casos de vitimização durante a realização desse serviço expõem as frágeis condições em que esse trabalhador exerce seu ofício. Dessa forma, o enfrentamento a essa questão passa também por tutelar essa relação de trabalho, diga-se, no âmbito da iniciativa privada.

Como forma de contribuir com uma agenda pública que atenda aos problemas aqui demonstrados, apresentam-se algumas propostas:

- aumentar a composição do efetivo para além de dois integrantes por equipe, principalmente em regiões de maiores níveis de violência ou momentos de maior vulnerabilidade pelos policiais militares, como as mortes deflagradas pelo PCC em 2006 e 2012. O Gráfico 13 aponta que a vulnerabilidade do policial militar aumenta na medida em que diminuiu a presença de agentes, como na composição de dois integrantes por patrulha, como é o caso do radiopatrulhamento, sendo esta uma das razões por que a vitimização é maior nessa modalidade de policiamento (Gráfico 12);
- realizar campanhas que reforcem cuidados na condução das viaturas, tais como o uso de cinto de segurança, comumente negligenciado pelos policiais militares. Constitui prática usual entre os policiais militares. Alega-se que a necessidade de desembarcar da viatura de maneira rápida seria dificultada pelo uso desse item de segurança. Treinamentos focados na agilidade de desatar o cinto trariam menor vitimização nos chamados “acidentes de trânsito” e maior confiança aos policiais militares no uso do equipamento;
- expandir o serviço de amparo aos policiais militares vítimas, atualmente desempenhado pela Divisão PM Vítima, da Corregedoria, abarcando não apenas as mortes e ameaças, mas buscando um amparo mais holístico, que congregue assistentes sociais, psicólogos e advogados, no sentido de alcançar os conflitos em que os policiais militares se veem envolvidos. A noção de mortes decorrentes

do “contexto” de vida dos policiais militares foi apontada com uma das grandes causas de vitimização. Relações sociais violentas que se constroem na profissão e nas diversas redes de sociabilidade têm o condão de serem mais letais aos policiais que ao conjunto da população brasileira. Assim, iniciativas que busquem a gestão dos conflitos em que eles estão inseridos podem reduzir a vulnerabilidade dos policiais;

- discutir sobre a necessidade de utilização da arma de fogo e de outros elementos distintivos da função policial nos momentos de folga. O uso da arma de fogo pelo policial militar vai além da necessidade de defesa própria ou da de terceiros: adere à sua identidade, ainda que isso represente uma ampliação do risco de ser morto (Gráfico 16). A abertura de espaços de reflexão sobre o porte de arma de fogo em momento de folga pode promover uma mudança comportamental que, no limite, poderia evitar o desfecho fatal.

Em resumo, o presente trabalho buscou contribuir com os estudos sobre o tema ao trazer dados sobre as mortes de integrantes da PMESP em 2013 e 2014, partindo para análises de vetores de vitimização, apresentando, ao final, propostas para o enfrentamento do problema. A incidência desse fenômeno, tanto do ponto de vista estatístico, como do ponto de vista simbólico, constitui um dos assuntos prementes a serem enfrentados para o alcance de níveis mais aceitáveis de violência no Brasil. Para os policiais militares, trata-

-se, também, de se verem incluídos pelos avanços democráticos a que o país assistiu nos últimos anos. Nesse sentido, reforçam-se as conclusões de Fernandes (2015), ao realizar um trabalho etnográfico com integrantes da polícia militar em diferentes Estados:

Suas posições permitem questionar o que significaram os “avanços democráticos” para esses trabalhadores, cuja limitação às suas atuações mais violentas deixou-os, por seu lado, sem as ferramentas que lhes asseguravam as condições de segurança, ao mesmo tempo em que foram também vítimas do aumento da criminalidade e, sobretudo, dos homicídios, que os atingiram com maior intensidade. Paradoxalmente, eram afetados em relação à garantia legal – a segurança – para a qual se dedicavam. Por essa razão, também nota-se certo sentimento de abandono em relação aos governos. Essa insegurança, sobretudo em suas vidas fora da corporação, traz a eles um profundo questionamento dos “ganhos” obtidos com a democracia – noção que, aliás, faz-se presente nos julgamentos de imensa parcela da população. (FERNANDES, 2015, p. 210).

Assim, tanto quanto reconhecer os dramas desse grupo, o que, por si só, constitui um motivo suficientemente importante, analisar a questão das mortes de policiais militares liga-se diretamente a repensar uma configuração de respostas que o Estado brasileiro oferece no campo da segurança pública, que produzem mortos, tanto de policiais, como da população em geral, vítimas todos, em larga medida, de iguais causas da violência.

1. Na Califórnia (EUA), entre 1980 e 2014, ocorreram 345 mortes de policiais, 187 por ataques de criminosos e 158 foram mortes acidentais. Em 1988, a taxa por 100 mil policiais foi de 27,4, tendo sido o maior número da série analisada. Disponível em <<http://openjustice.doj.ca.gov/officers/killed>>.
2. Este trabalho insere-se no projeto "A contribuição da administração pública e dos estudos organizacionais para a constituição de uma rede de conhecimento e disseminação de informações sobre como prover segurança pública em ambientes democráticos e de modo eficiente", do Núcleo de Estudos de Organizações e Pessoas (Neop) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).
3. Foram pesquisados os eventos registrados na Divisão PM Vítima em 2013 e 2014, de forma que uma quantidade residual de casos ocorridos em 2014 e registrados em 2015 não foram analisados, o que representaria uma reduzida parcela no total pesquisado, pois os procedimentos de investigação são "instaurados" imediatamente após o fato, exceto em casos de encontro de cadáver, cuja data da morte não foi possível determinar.
4. As classificações presentes no 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública são "policiais militares mortos em confronto em serviço" (20 ocorrências em 2014 e 14 ocorrências em 2013) e "policiais militares mortos em confronto ou por lesão não natural fora de serviço" (54 ocorrências em 2013 e 61 ocorrências em 2014).
5. Os casos em que a vítima era "separada" ou "desquitada" foram incluídos na categoria "solteiro". Não havia casos de "viúvas".
6. Em estudo realizado pela Fundação Seade sobre os homicídios ocorridos no Estado de São Paulo em 1999, 68,01% das vítimas eram solteiras (MAIA, 1999).
7. O caso da Família Pessegini não faz parte do universo de casos analisados. No evento, um casal, formado por um Sargento da ROTA e uma Cabo do 18º BPM/M, foi morto, além de outros dois parentes. Segundo o noticiário da imprensa, as investigações promovidas pela polícia civil estadual concluíram que todos foram vítimas do filho do casal que, após a chacina, também se matou.
8. Em 2012, 2.332 mulheres foram vítimas de homicídio no Brasil, representando 4% do total dos homicídios naquele ano (WASELFSZ, 2015, p. 74).
9. "Ethos guerreiro" foi um termo empregado por Norbert Elias (1990) para caracterizar a nobreza europeia e sua disposição para a guerra em contraposição a formas menos violentas de composição das atitudes e personalidades (habitats) de certas classes, como a burguesia, em um processo de alguns séculos, chamado pelo autor de "processo civilizatório". No Brasil, esta linha teórica foi empregada por Zaluar (1994; 2014) para analisar a disposição para a "guerra" de "jovens moradores das favelas tidas como perigosas" (ZALUAR, 2014, p. 44).
10. O percentual de mortes motivadas por questões familiares foi de 4,55% em 2013, com 4 casos, e de 6,67% em 2014, com iguais 4 casos.
11. Reportagem exibida pelo programa Fantástico, da Rede Globo, veiculou gravações e documentos dos integrantes do PCC que determinavam que a cada integrante morto pela PM, dois policiais militares também deveriam morrer. Disponível em: <<http://globoplay.globo.com/v/2189194/>>. Acessado em 05 mar. 2016.
12. Para facilitar a leitura, as abreviaturas utilizadas pela PMESP foram substituídas por outras de melhor entendimento para o público não afeto às terminologias da Corporação, instituídas pelo Decreto Estadual nº 60.175, de 25 de fevereiro de 2014.
13. São elas: 1º Batalhão (Zona Sul/Capital), 1º Batalhão Ambiental, 2º Batalhão de Choque, 2º Grupamento de Bombeiros, 3º Batalhão Ambiental, 3º Batalhão (Zona Sul/Capital), 4º Batalhão Choque, 4º Batalhão (Bauru), 4º Batalhão (Zona Oeste/Capital), 8º Batalhão (Campinas), 9º Batalhão (Zona Norte/Capital), 10º Batalhão (Piracicaba), 11º Batalhão (Zona Centro/Capital), 12º Batalhão (Botucatu), 12º Batalhão (Zona Sul/Capital), 14º Batalhão (Osasco), 17º Batalhão (Mogi das Cruzes), 18º Batalhão (Zona Norte/Capital), 20º Batalhão (Caraguatatuba), 22º Batalhão (Zona Sul/Capital), 23º Batalhão (Lorena), 24º Batalhão (São João da Boa Vista), 29º Batalhão (Itanhaém), 31º Batalhão (Guarulhos), 35º Batalhão (Itaquaquecetuba), 39º Batalhão (Zona Leste/Capital), 40º Batalhão (São Bernardo do Campo), 45º Batalhão (Praia Grande), 45º Batalhão (Zona Centro/Capital), 46º Batalhão (Zona Sul), 48º Batalhão (Sumaré), 48º Batalhão (Zona Leste/Capital), 49º Batalhão (Jundiaí), 49º Batalhão (Zona Oeste/Capital), 50º Batalhão (Zona Sul/Capital), 52º Batalhão (São José do Rio Pardo), Assessoria do Tribunal de Justiça, Corpo de Bombeiros (não identificadas as Unidades), Comando de Policiamento Ambiental, Comando de Policiamento da Capital, Comando de Policiamento empregado na Copa do Mundo, Diretoria de Finanças e Patrimônio, Policiamento Ambiental.
14. Para uma discussão sobre a categoria "acidente de trabalho", dentro dos aspectos tanto trabalhistas como internos à Brigada Militar (a polícia militar do Rio Grande do Sul), ver Impacto do uso da arma de fogo: um estudo transdisciplinar da Polícia Militar do Rio Grande do Sul (SPANIOL, 2009). Para os conceitos de "risco" e "vitimização policial" abordados de mais ampla que somente as questões das mortes, como tratado aqui, ver: Risco e insegurança na missão policial (ADORNO e MINAYO, 2013), Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública (MINAYO, SOUZA e CONSTANTINO, 2007).
15. O termo "contexto" se refere às relações que são construídas nos locais de trabalho (na polícia militar ou não) ou em seus locais de moradia, em que o contato com a criminalidade é inevitável, seja nas prisões, seja em atuações mais orgânicas e ilegais com o crime. Em muitos casos analisados, os criminosos presos narram um fato anterior ocorrido com a vítima (uma prisão efetuada, um relacionamento amoroso com a namorada do traficante, a participação em grupos de extorsão). E nesse "contexto", são escolhidas as vítimas do PCC, retratando, assim, uma composição entre uma lógica formal (PCC x PM), mas também uma lógica mais informal, própria das sociabilidades dos bairros em que os policiais militares residem.
16. Segundo Lima, Sinhoretto e Pietrocolla (2000, p. 372), a parcela da população que possui arma de fogo corre um risco 56% superior de ser vítima fatal numa situação de roubo do que o restante da população.



17. *Como informado, não havia crimes de trânsito investigados pela Divisão PM Vítima em 2013 e 2014, apesar de se acreditar que muitos policiais militares tenham falecido, de folga, nessas circunstâncias. Os casos das vítimas de crimes de trânsito em serviço foram informados pelo Centro de Inteligência da Corporação.*
18. *Dado referente ao efetivo do “serviço ativo”.*
19. *Há tempos oficiais e praças reivindicam a possibilidade de que as guarnições de patrulhamento tenham efetivos maiores, hoje compreendem dois policiais militares por viatura. O discurso acionado por esses atores não é o da “segurança da equipe”, mas o da maior autonomia para as ações policiais, na medida em que aumentam suas capacidades de atuação. Tal argumentação é contraposta por muitos outros oficiais, pois quando se agrupam os policiais militares, reduz-se a quantidade de patrulhas operando. Decerto que ambos os argumentos são válidos.*
20. *Conforme o art. 13, parágrafo único, nº 36 do Regulamento Disciplinar da PMESP (Lei Complementar nº 893, de 9 de março de 2001), constitui transgressão disciplinar “exercer ou administrar, o militar do Estado em serviço ativo, a função de segurança particular ou qualquer atividade estranha à Instituição Policial Militar com prejuízo do serviço ou com emprego de meios do Estado”.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S.; MINAYO, M. C. S. Risco e (in)segurança policial. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18(3), 2013.

BEATO, C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, jun. 2004.

CALIFORNIA Department of Justice. **Officer deaths reported from 1980 to 2014**. Disponível em: <<http://openjustice.doj.ca.gov/officers/killed>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CERQUEIRA, D. **Causas e conseqüências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

ELIAS, N. **O processo civilizador**. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

FANTÁSTICO (TV GLOBO). **Gravações revelam esquema de bandidos para matar policiais de São Paulo**. Rio de Janeiro: Grupo Globo. 14 out. 2012. Disponível em: <<http://globoplay.globo.com/v/2189194/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

FERNANDES, A. O pós-redemocratização (1985-2015) na visão de praças da polícia militar: avanços, rupturas e permanências políticas na segurança pública. In: LIMA, R. S.; BUENO, S. **Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças**. São Paulo: Alameda, 2015. p. 199-212.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Efetivo da PM encolhe no ano em que SP bate recordes**. São Paulo, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1642135-efetivo-da-pm-encolhe-no-ano-em-que-sp-bate-recorde-de-assaltos.shtml>>. Acesso em: 26 jan. 16.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9. ed. São Paulo: Urbania, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pesquisa de vitimização e percepção de risco entre os profissionais do sistema de segurança pública**. São Paulo, 2015.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; PIETROCOLLA, L. G. “Também morre quem atira”: risco de uma pessoa que possui arma de fogo ser vítima fatal de um roubo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 8, n. 29, p. 365-373, jan/mar 2000.

MACHADO DA SILVA, L. A. Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. In: SILVA, I. **Rio – a democracia vista de baixo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2000.

MAIA, P. B. Vinte anos de homicídio no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 121-129, 1999.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in) segurança pública. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2767-2779, nov. 2007.

MUNIZ, J. O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro. 1999. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto n. 20.218**. Define a conceituação de acidente em serviço e dá outras providências. São Paulo: Imprensa Oficial, 22 dez 1982. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1982/decreto-20218-22.12.1982.html>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Complementar Estadual n. 893**. Institui o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar. São Paulo: Imprensa Oficial, 9 mar. 2001. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2001/lei.complementar-893-09.03.2001.html>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto Estadual n. 60.175**. Dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar e dá proviências correlatas. São Paulo: Imprensa Oficial, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60175-25.02.2014.html>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

SPANIOL, M. I. **Impacto do uso da arma de fogo:** um estudo transdisciplinar na Polícia Militar do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Spazio Italia, 2009.

WAISELFSZ, J. J. **Mapa da Violência:** mortes matadas por arma de fogo. Brasília, DF: Brasil (Executivo), 2015.

ZALUAR, A. **Condomínio do Diabo.** Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994.

ZALUAR, A. Ethos guerreiro e criminalidade violenta. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 35-50.

ZANCHETTA, M. **O estudo do erro na vitimização do policial militar.** 2011. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2011.

# Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014)

Alan Fernandes

## Resumen

**Victimización policial: análisis de las muertes violentas sufridas por integrantes de la Policía Militar del Estado de São Paulo (2013-2014)**

*La muerte de policías es un capítulo separado entre las muertes ocurridas en Brasil. Eso debido a su especificidad, considerándose los condicionantes muy específicos, cuando comparadas a la población en general, hecho que los hace víctimas en números muchas veces superiores a otros grupos sociales, e por atingir un grupo particularmente vinculado a las acciones a la promoción de mejores condiciones de enfrentamiento al crimen y a la violencia junto a la sociedad. Con esa preocupación, el presente trabajo presenta los resultados de una investigación sobre casos de integrantes de la Policía Militar del Estado de São Paulo (PMESP) que murieron por causa violenta, en el Estado de São Paulo, en 2013 y 2014. Teniendo como inspiración las “teorías de estilo de vida” (life style models) y de “oportunidades” (opportunity models), el artículo intenta presentar elementos para discusión de iniciativas que minimicen los riesgos a que policías, en especial los militares, están sujetos.*

**Palabras clave:** *Victimización policial. Seguridad pública. Policía Militar. Victimología. Criminología.*

## Abstract

**Police victimization: analysis of violent deaths suffered by members of the Military Police of São Paulo State (2013-2014)**

*The death of police officers constitutes a chapter apart among deaths occurring in Brazil. This is due to its specificity, given the highly peculiar conditions involved compared to the general population, where police are more prone to become victims than other social groups, and also because the problem affects a group directly involved in actions to promote better conditions for tackling crime and violence in society. Addressing this question, the present study reports results of a study on cases of members of the Military Police of São Paulo State (PMESP) that died due to violent causes in the State of São Paulo in 2013 and 2014. Drawing on both lifestyle and opportunity models, the articles seeks to present elements for discussion of initiatives minimizing the risk to which police officers, particularly military, are subject.*

**Keywords:** *Police victimization. Public Safety. Military Police. Victimology. Criminology.*

**Data de recebimento:** 05/06/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016

# Ponte para uma discussão pública mais ampla

**Christopher Stone, entrevistado por Elizabeth Leeds**

## **Christopher Stone**

*Presidente da Open Society Foundations. Reconhecido estudioso internacional sobre reformas do sistema de justiça criminal, foi professor da John F. Kennedy School of Government da Universidade de Harvard e diretor do Vera Institute of Justice.*

## **Elizabeth Leeds**

*Pesquisadora associada do Centro de Estudos Internacionais do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e presidente de honra do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.*

A trajetória profissional de Christopher Stone reflete a importância da pesquisa como bússola fundamental das políticas públicas na área da segurança. Na discussão sobre “segurança pública e economia” que abre esta entrevista (realizada em 15 de dezembro de 2015), Stone enfatiza a necessidade de pesquisa não apenas como exercício acadêmico, mas, sobretudo, para a formulação de ações específicas na área. Ao abordar o tema da “sociedade civil e segurança pública”, Stone levanta a questão de entender o que faz com que a sociedade se mobilize em torno de alguns temas e não de outros. Como fazer da sociedade civil uma parceira na redução de homicídios? Como fazê-la acreditar em sua capacidade de pressionar e vigiar as instituições e órgãos estatais? Em relação ao tema da “ajuda internacional”, Stone destaca a relevância dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das mudanças ocorridas nos últimos anos nas agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento que abriram mais possibilidades de financiamento para a sociedade civil. Por último, mas não menos importante, a questão dos “indicadores”. Além de melhorar a produção e a qualidade dos indicadores na área de segurança pública, é fundamental que o uso deles também melhore. Trata-se de um desafio cotidiano, em que Stone destaca o papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em suas diferentes funções.



## SEGURANÇA PÚBLICA E ECONOMIA

**Elizabeth Leeds:** *De acordo com a sua perspectiva em segurança pública, gostaríamos que falasse sobre algumas questões relevantes para o Brasil e a América Latina. Uma é a relação entre o crime, a segurança pública e a economia. Em um artigo escrito em 2006 sobre a África do Sul, você argumenta que os elevados índices de criminalidade e a violência estão impactando a economia. Seu argumento é que, ao invés de fazer uma afirmação genérica sobre como melhorar a segurança pública, você tem que entender qual aspecto da segurança pública tem que ser melhorado para que a economia também melhore.*

**Christopher Stone:** Correto. Isso fazia parte de um grande projeto sobre o “crescimento compartilhado” na África do Sul, liderado pelo ministro das Finanças e por uma equipe de economistas do mundo todo. Eles estavam convencidos de que os altos índices sul-africanos de criminalidade estavam relacionados com o crescimento. Foi muito difícil encontrar uma evidência dessa realidade. É possível achar correlações e você pode supor que os crimes são motivados por diversos fatores. Elas podem demonstrar que os países que apresentam altos índices de homicídio têm um crescimento mais lento e que aqueles com baixos índices possuem um crescimento mais rápido. Mas não é possível demonstrar que se essa taxa é reduzida, então o crescimento muda. Existem muitas correlações, porém não há muitas evidências causais persuasivas.

Comecei a conversar com os investidores, pois há uma teoria sobre a atividade econômica: se você tem realmente uma área com altos índices de criminalidade, as pessoas não aceitarão empregos que exijam que elas tenham que passar por estas áreas à noite para chegar até a fábrica ou ao local de trabalho. Não consegui achar uma evidência concreta. É inacreditável o que as pessoas enfrentam para conseguir um emprego, tendo em vista que além de baixos salários, trabalho noturno, ainda entram em áreas com alto índice de criminalidade. É perigoso, sim, mas isso também é perigoso para uma pessoa que deseja fazer uma simples caminhada. Dessa forma, é complicado achar a evidência.

Isso não é um exercício acadêmico. Eles querem realmente diminuir o índice de criminalidade e querem entender o que o crime tem a ver

com a economia. A conexão que, por fim, me deixou mais confiante foi: para conseguir níveis mais elevados de crescimento – consistentemente 6%, 7%, 8%, 9% ao ano, tipo de crescimento que a Índia e a China estavam apresentando –, você teria que, no decorrer do tempo, migrar as atividades do setor informal para negócios do setor formal. A desaceleração do setor formal não permitia gerar crescimento a níveis tão elevados, por isso seria necessário que houvesse uma grande quantidade de atividade econômica informal e sustentável por um período longo o suficiente para transformá-la em atividade formal.

Assim, descobri que minha suspeita era realmente uma forte evidência: um índice elevado de criminalidade faz com que as pessoas desistam do setor informal. Essa história diz respeito às mulheres em comunidades da África do Sul e de Gana. Os negócios na comunidade sul-africana onde os índices de criminalidade eram altos duravam, em média, um ano. Esses negócios eram fechados, em sua maioria, por terem sido roubados diversas vezes. Os mesmos tipos de negócios em uma comunidade fora de Acra [capital de Gana] prosperavam, durando em média de três a cinco anos, e muitos deles viraram um negócio formal.

**[...] um índice elevado de criminalidade faz com que as pessoas desistam do setor informal. Essa história diz respeito às mulheres em comunidades da África do Sul e de Gana. Os negócios na comunidade sul-africana onde os índices de criminalidade eram altos duravam, em média, um ano. Esses negócios eram fechados, em sua maioria, por terem sido roubados diversas vezes.**

O argumento era sobre a diferença no índice de criminalidade dessas comunidades. Fisicamente, essas comunidades eram muito parecidas uma com a outra – nenhuma das duas era capital e apresentavam diversos tipos de negócios. Achei uma fotografia que utilizei em um artigo sobre esse assunto. Na África do Sul, as lojas ou as fábricas de tijolos eram completamente isoladas com madeira e depois fechadas. Em Gana, tudo acontecia na rua. A loja era fechada, mas abria novamente na manhã seguinte. Ninguém se preocupava com o fato de terem suas coisas roubadas. Não havia sinais de pessoas com medo.

O que gosto nessa história é que ela nos dá sugestões muito específicas do trabalho da polícia. A polícia sul-africana achava que estava correspondendo àquilo que as pessoas desejavam e tinham como prioridade: o crime violento. Quando as donas de loja reclamavam que estavam sendo roubadas, a polícia agia. Conforme dissemos, se você tem a intenção séria de tentar fazer com que a economia cresça, a polícia deve, além de priorizar a redução de

assaltos, também priorizar a redução dos crimes cometidos contra as propriedades comerciais nas comunidades ou vizinhanças de baixa renda e que apresentem esses negócios informais. A proteção da economia informal proporcionada pela polícia deve aumentar. Essa é uma ação que um governo pode colocar em prática.

Portanto, se desejar que o Ministro das Finanças apoie a reforma de segurança pública, em vez de apenas conversar com a polícia, é necessário associar este objetivo a uma história que fale do crescimento econômico no qual os economistas acreditam. Você sabe, não deve ser o tipo de histórias de jornais sobre crescimento econômico que as pessoas ligadas à segurança sempre promovem. Acho que esse foi o ponto principal de toda minha jornada: tentar perceber que havia uma grande diferença entre esses artigos que aparecem no Banco Mundial ou nos periódicos sobre desenvolvimento que relacionam os homicídios ao crescimento econômico.

Na África do Sul os investidores me disseram: “Não nos importamos com as taxas de homicídio, nos importamos apenas com o nível de corrupção. Se o governo é corrupto, fica difícil conseguirmos autorizações. Se o governo não é corrupto, ou se é corrupto de uma forma bem previsível, podemos conseguir as autorizações. Então, faremos negócio”. Conversei com a maior rede nacional de supermercados da África do Sul. Perguntei: “Como o alto índice de criminalidade em certas regiões afeta seu negócio?” Eles disseram: “Não sabemos, não analisamos isso no momento de decidir onde instalar nossas lojas. Esse é apenas um fator no que se refere ao modo de protegê-las uma vez tomada a decisão de colocá-las nessas regiões. No entanto, o nível de criminalidade não orienta nossas decisões de investimento em uma comunidade específica”.

## SOCIEDADE CIVIL E SEGURANÇA PÚBLICA

**Leeds:** *Uma questão importante para o Fórum é o papel da sociedade civil na tentativa de fazer com que a política de direito penal seja corretamente aplicada. A mim, parece que isso tem de acontecer em vários níveis. Por exemplo, o Fórum foca na responsabilidade pelas informações e dados verossímeis, esse é um nível, em âmbito nacional. No âmbito local há a sociedade civil tentando melhorar a atuação da polícia. Na semana passada, foi publicado um artigo no Washington Post<sup>1</sup>, que*

Conforme dissemos, se você tem a intenção séria de tentar fazer com que a economia cresça, a polícia deve, além de priorizar a redução de assaltos, também priorizar a redução dos crimes cometidos contra as propriedades comerciais nas comunidades ou vizinhanças de baixa renda e que apresentem esses negócios informais.

*provavelmente você viu, sobre o motivo pelo qual o movimento Black Lives Matter [A Vida de Negros Importa] nunca se firmou no Brasil, mesmo considerando que nos últimos anos o país registrou um número alarmante de jovens negros mortos pela polícia. Por isso é essencial que a sociedade civil atue em vários níveis, em nível macro e em nível local, em lugares como o Brasil, onde os índices de impunidade policial são tão altos que as pessoas têm medo de se mobilizar. Qual é a realidade e qual é a possibilidade real da sociedade civil conseguir desenvolvimentos substanciais nessa área?*

*Taxista afro-americano espancado pela polícia de Los Angeles, em março de 1991, sob a acusação de dirigir em alta velocidade. A cena foi gravada em vídeo por testemunha e gerou distúrbios violentos na cidade, em 1992, após o julgamento e absolvição dos policiais envolvidos.*

**Stone:** É uma ótima pergunta. Você pode igualmente perguntar: por que o movimento *Black Lives Matter* surgiu há apenas dois anos nos Estados Unidos em vez de ter surgido há centenas de anos, há vinte ou ainda há dez anos? É como se o índice de mortes tivesse mudado. Sabe-se, pelo menos, que o índice de mortes hoje em dia é provavelmente menor. Desse modo, tem algo a ver com as gravações em vídeo e o fato de que todos têm seu momento de Rodney King quando todo mundo pensa “Oh, meu Deus, todos têm uma câmera de vídeo em casa”. Mas, na verdade, nem todo mundo tinha sua própria câmera e o momento de Rodney King permanecia relativamente incomum. Os vídeos de celulares que temos agora são completamente diferentes. Todo mundo tem.

Também há uma mudança na política nacional. Eu acho que o movimento *Black Lives Matter* não existiu até a eleição do presidente Barack Obama. A sociedade civil tem de acreditar que, na verdade, o governo não tem nada a ver com isso. Um fato interessante sobre o governo Obama é que durante muito tempo ele não falava sobre raça; na verdade, ele proibiu as pessoas do Departamento de Justiça dos EUA de realizarem reuniões em que a raça fosse o tema, pois ficava extremamente nervoso em ser identificado como um presidente de consciência racial. Se você pensasse no movimento *Black Lives Matter* e pensasse que um presidente negro faria isso, ficaria desapontado com a administração do Obama como impulsora da sociedade civil. Acho que você deve ter visto isso no movimento em San Francisco, em Nova York. Ou seja, juntou-se a tecnologia de comunicação e o real desapontamento político sobre a vontade de um presidente negro em lutar por isso. Se você tem um presidente negro que não foca no fato de que pes-

soas negras estão sendo mortas no país, então é preciso resolver o problema com as próprias mãos.

Acho que há algo diferente acontecendo em relação ao ativismo moderno. Há alguns fatores reunidos. A sociedade civil no Brasil e em alguns outros lugares é ativa para certas questões. A dúvida é: o que faz com que a sociedade civil direcione suas forças para esse problema? É essa uma questão racial no Brasil? Recentemente, amigos que moram no Brasil me escreveram e se mostraram bastante esperançosos, pois um grupo de policiais militares que atirou em um carro matando cinco pessoas tinha sido preso. Sou norte-americano e a primeira pergunta que faço é: as pessoas que estavam no carro eram negras? E meus interlocutores não souberam responder, mesmo depois de terem lido várias histórias sobre o caso. As manchetes não diziam “Polícia mata cinco jovens negros”, que é o que teria aparecido nos jornais norte-americanos. O fato é que foi necessária uma segunda conversa para identificar a raça das vítimas... evidentemente eram negros, mas essa não era a história inicial.

**Leeds:** *Bem, quando você fala de jovens da favela, não é preciso defini-los como negros, pois supõe-se que são afrodescendentes. O fato é que as notícias sobre os cinco jovens de uma favela em uma parte X da cidade mostram uma suposição implícita de que eram negros.*

**Stone:** É uma campanha diferente dizer *Favela Lives Matter* [A Vida de Favelados Importa] em vez de dizer *Black Lives Matter* [A Vida de Negros Importa]. Parte do movimento *Black Lives Matter* nos Estados Unidos está ligado ao fato de que muitos homens e mulheres negros constituem a classe média, são profissionais de classe alta ou super ricos, mas ainda assim... Durante muito tempo, a promessa era a de que o dinheiro os tiraria da opressão de serem negros na América. O que aconteceu foi o seguinte, e você consegue ver isso nos argumentos sobre discriminação racial nos Estados Unidos: a história que as pessoas adoram contar na literatura sobre discriminação racial é que o cara de terno foi parado pela polícia porque é negro. Isso é duplamente ultrajante, porque, teoricamente, supõe-se que o terno o protegeria. Não sei se esses dados no Brasil estão relacionados aos negros, à classe média ou a parte rica do país.

**Leeds:** *Na verdade, acho que existe um movimento para além do que o artigo do Post reconhece. A Anistia Internacional, recentemente reaberta no Brasil, tem sido extremamente contundente em relação à questão racial. Os homicídios tem sido identificados como questões raciais e os dados que o Fórum publica em seu Anuário, especialmente nos últimos anos, tem destacado a grande proporção de jovens negros que compõem o total de vítimas de homicídio.*

**Stone:** Acho que este número provavelmente crescerá. Lembro que o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) realizou uma pesquisa sobre abordagem policial e estereótipos raciais e o resultado foi desanimador<sup>2</sup>. Os números mostravam que havia um enorme crescimento da filtragem racial no trabalho da polícia, mas as pessoas não se preocupavam com isso. Logo, isso não gerou o tipo de preocupação que imaginávamos.

### ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL

**Leeds:** *Outra questão que interessa ao Fórum é o impacto da assistência internacional, mas desejamos defini-lo nos últimos dez anos: se houve uma mudança de foco ou se não houve nenhum impacto. É possível definir a assistência internacional de várias maneiras. Lembro do artigo que Rachel Neild escreveu há alguns anos discutindo várias questões sobre assistência bilateral e multilateral, como a visão muito reduzida das instituições multilaterais em relação à segurança pública e o medo de envolvimento com questões da polícia.*

**Stone:** Na verdade, acho que, nesse tema em especial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS, das Nações Unidas] são de um benefício extremamente importante. O grande número de homicídios no Brasil nunca foi um problema para os ministros de relações exteriores de outros países, a menos que estivessem visitando o país e com medo de serem mortos. O fato de o Objetivo 16 incluir um componente de redução da violência faz com que os elevados índices de homicídio no Rio, em São Paulo e em várias outras cidades da América Latina passem a ser meta internacional e deveriam receber atenção das agências de cooperação. No entanto, existem outros 168 objetivos que, supostamente, devem receber atenção, assim, todas essas agências farão suas escolhas. Nos últimos quinze anos, vem acontecendo um diálogo ativo entre as agências de desenvolvimento. Não houve



um Objetivo de Desenvolvimento do Milênio [ODM, das Nações Unidas] que tratasse desses problemas e das prioridades que estavam sendo estabelecidas nos escritórios dessas agências, não se perguntava quais os objetivos que receberiam atenção e como eles poderiam ser alcançados. Agora há um ODS que se refere aos homicídios, criando a oportunidade para que as agências bilaterais e de desenvolvimento concentrem sua atenção em alcançar esse objetivo no mundo todo. Porém, não é possível atingi-lo se não focarmos nos locais onde os índices de homicídios sejam super altos. Dois terços das cidades no mundo com índices elevadíssimos de homicídios estão na América Latina e no Caribe. De modo que, inevitavelmente, enquanto os ODS importarem, eles mudarão a discussão em muitas das agências de desenvolvimento. Essa é uma chance que temos.

**Leeds:** *E o que será feito para que isso tenha um impacto em nível nacional, ou no caso do Brasil, estadual?*

**Stone:** Bem, é uma questão bastante complicada. O que foi feito para que os ODM tenham um impacto em nível de política nacional e estadual?

**Leeds:** *Existem casos individuais, mas nos casos de violência policial que chegaram até a Corte Interamericana, o Brasil foi condenado e depois nada aconteceu.*

**Stone:** Acho que, em relação à atenção mundial, diminuir o número de homicídios em geral é diferente de reduzir a violência policial, pois essa questão pode ser muito difícil para as agências de desenvolvimento, para as agências bilaterais governamentais e até mesmo para as agências multilaterais. A violência policial é uma questão estarrecedora para elas, porque tudo o que elas sabem fazer é financiar o governo – e o governo, nesses casos, é quem está atirando nas pessoas. Então, quando isso acontece, a resposta instintiva das agências é suspender o financiamento. E elas dificilmente sabem como financiar a sociedade civil. É mais fácil financiar o governo do que financiar a sociedade civil.

Então, duas coisas fazem a diferença. Uma é o foco nos homicídios versus a violência policial, já que os ODS permitem que os

Recentemente, amigos que moram no Brasil me escreveram e se mostraram bastante esperançosos, pois um grupo de policiais militares que atirou em um carro matando cinco pessoas tinha sido preso. Sou norte-americano e a primeira pergunta que faço é: as pessoas que estavam no carro eram negras? E meus interlocutores não souberam responder, mesmo depois de terem lido várias histórias sobre o caso.

governos ofereçam uma assistência séria para o governo que deseje diminuir o índice de homicídios. Outra, que está mudando, é que os bancos de desenvolvimento estão cada vez mais investindo na sociedade civil. Há dez anos, quando o Fórum começou, o Banco Mundial não encontrava uma alternativa para financiar a sociedade civil sem ser pelo Fundo Social Fiduciário do Japão para a Sociedade Civil, e todos esses financiamentos deviam ser aprovados pelo Ministério das Finanças ou por quem quer que fosse a contraparte do Banco Mundial no governo. Assim, o Banco não tinha como financiar nenhuma organização de sociedade civil. Era muito difícil encontrar uma maneira de fazer isso. Havia apenas uma fonte de financiamento que poderia ser utilizada, e esta não poderia ser usada se você não conseguisse a assinatura do governo em questão para isso.

Atualmente, a Parceria Global para Responsabilidade Social do Banco Mundial financia de forma direta, sem a assinatura dos governos, as organizações de sociedade civil. Embora o Fundo em si seja modesto, diferentes programas nacionais começaram, nesse momento, a ser financiados ou complementados com dinheiro próprio, estreitando isso por meio da Parceria, já que podem obter isso para a sociedade civil. Esse é apenas um exemplo de um grande banco de desenvolvimento multilateral que encontrou uma saída, dez anos depois, para financiar a sociedade civil de forma direta e com muito mais facilidade.

Então, a questão é: eles financiariam a sociedade civil em relação a essas temas? Na minha opinião, isso exigirá que as organizações de sociedade civil tenham um maior conhecimento sobre as agências de desenvolvimento porque, se voltarmos ao início de nossa conversa, a pergunta seria: é possível provar para essas agências a relação entre os índices de homicídio e o crescimento mensurável da economia ou a relação com alguma história sobre o crescimento econômico?

Além disso, também há outros fatores. De modo geral, algumas agências bilaterais e multilaterais estão deixando o trabalho na área da justiça, em geral, pois estão preocupadas com a corrupção, violência e outras questões governamentais. Conheci um alto funcionário do setor de desenvolvimento que me disse recentemente que eles achavam que este era o momento perfeito para impulsionar o finan-

ciamento da sociedade civil, uma vez que os governos não queriam ser vistos como se estivessem abandonando os direitos humanos e a justiça em seus países, mas estavam cada vez mais temerosos em relação ao financiamento de governos. Então, cada geração deve fazer uma tentativa. Mas a questão é: este é um mundo diferente daquele de dez anos atrás. Há um objetivo global de redução do número de homicídios, há mais instituições para financiar a sociedade civil e, por sua vez, essas organizações se sentem mais confortáveis para falar sobre a reforma da polícia.

### INDICADORES

**Leeds:** *Por fim, também queria falar sobre os indicadores. Esse foi o assunto de uma reunião organizada pela Open Society Foundations (OSF), em Bogotá, sobre a possibilidade de um protocolo regional para mensuração dos homicídios. Atualmente, enfatiza-se a criação de indicadores na América Latina para a segurança pública e a justiça. Acho que a noção de indicadores como um todo é ambígua.*

*Acho que estão sendo mal utilizados. Sobre o que realmente estamos falando com os indicadores? Então, para realizar uma reunião sobre indicadores e a importância de gerar informações confiáveis, temos de saber como traduzir isso em um trabalho útil nessa área, tanto para a sociedade civil como no que se refere à criação de um espaço político no governo. Como venho trabalhando nisso há algum tempo, o aprendizado que tiro disso é que podemos promover todas essas organizações, políticas, etc., mas, no final, para mim, é o espaço político que fará a diferença. Há todos os tipos de movimentos de avanços e retrocessos. O pêndulo oscila e há momentos de esperança quando o espaço político existe, mas depois, inevitavelmente, esse espaço desaparecerá. Dessa forma, como damos continuidade ao processo para que esses indicadores signifiquem algo que realmente faça diferença?*

**Stone:** Há uma série de questões nisso. Realmente acho que melhorar os indicadores é uma parte importante do quebra-cabeça, pois as agências governamentais trabalham sobre eles. É o que elas fazem se os indicadores são bons. Mas, o uso de indicadores é normalmente muito imaturo e eles nem sempre estão bem ajustados aos problemas que querem focar. Mas, no final, se você disser a um departamento de polícia que o que se deseja ver são

Agora há um ODS que se refere aos homicídios, criando a oportunidade para que as agências bilaterais e de desenvolvimento concentrem sua atenção em alcançar esse objetivo no mundo todo. Porém, não é possível atingi-lo se não focarmos nos locais onde os índices de homicídios sejam super altos.

mais prisões, que você está contabilizando prisões, você pode gerar mais prisões. E, no sentido contrário, se você punir os policiais pelo número de prisões efetuadas, você consegue reduzir o número destas. Essa simples história tem muito a dizer. É necessário um indicador que seja relativamente fácil de mensurar, que responda de maneira muito rápida a algo que você esteja tentando mudar e que esteja alinhado com alguém que tenha autoridade sobre isso. Por exemplo, um indicador sobre os níveis de encarceramento nos Estados Unidos não funcionaria, pois não há ninguém responsável pelo encarceramento no país. Ninguém controla isso nem se responsabiliza por esse número. Dessa forma, não é um indicador útil; talvez seja útil para os jornalistas, para os advogados, mas não é útil como uma ferramenta para mudar essa prática. Para isso, é preciso que o número de pessoas acusadas em inquéritos criminais, em um determinado distrito, seja de responsabilidade de um oficial, pelo menos; de alguém que seja realmente responsável por isso e que a organização coloque isso em prática.

Por um lado, uma das coisas que tem sido frustrante para muitos reformistas do setor judiciário é que os indicadores devem responder não apenas a uma decisão, mas também a quem toma a decisão. Nem mesmo na China é possível mudar um indicador que está relacionado às decisões judiciais. Mesmo o Partido Comunista não consegue mudar o número de condenações dos juízes tentando direcioná-los para tomar certa decisão. Treinamentos são realizados esperando que consiga instruir poucos casos.

Por outro lado, na polícia militar, você tem um controle de comando, supõe-se que os policiais e as pessoas realmente obedecem às regras, então é possível fazer essa mudança. No setor judiciário estamos presos a muitos oficiais que têm muitos critérios individuais e, portanto, é difícil mudar esta prática. É necessário focar em organizações como a polícia. Em alguns países, os promotores públicos não são individualmente responsabilizados. Assim, é necessário encontrar um departamento de polícia que se comporte como uma organização, encontrar alguém que seja responsável por ela e, então, será possível mudar a prática.

É nessas situações que eu acredito que os indicadores sejam úteis, ao contrário de muitas outras pessoas que gastam um tempo enorme tentando fazer com que os indicadores funcionem. Lembro de ter ido até uma unidade policial e conversar com a pessoa que realizou projetos de assistência internacional e que tinha um escritório e um bom cargo, acho que era um comissário adjunto ou algo assim. Acho que foi na Jamaica. E esse simpático comissário era o responsável pela assistência financeira e pelo dinheiro vindo da União Europeia e dos EUA, ou seja, todos os doadores bilaterais e multilaterais. Ele tinha um escritório e um monte de flipcharts que sobram de algum workshop ou conferência da qual tinha participado recentemente e neles estavam relacionadas todas as coisas que eles fariam. E bem, bem abaixo, quase saindo da página, estavam: “monitoramento” e “avaliação”. São sempre as últimas coisas. O problema dele não estava no desenho dos indicadores. O problema dele é que estávamos justamente conversando durante uma reunião da equipe de comando da qual ele não fazia parte. Ele era o responsável pelos doadores internacionais, por enviar seus relatórios de projeto para eles e por certificar-se da responsabilidade pelo dinheiro doado, mas na verdade ele não era o responsável pelo trabalho da polícia. Não ficava nem mesmo na sala quando eram dadas instruções aos policiais sobre o que fazer, onde patrulhar, como usar as armas. Ou seja, tudo estava acontecendo com uma série de outros indicadores no saguão dessa unidade policial e ele não tinha nada a ver com essas questões.

Então, a ideia é de que você pode resolver o problema do policiamento jamaicano por meio desses projetos financiados, liderados por um comissário adjunto que tem uma parede cheia de flipcharts e está completamente apartado do comando operacional da polícia é equivocada. Ao mesmo tempo, não é possível oferecer um financiamento para uma organização policial que o seu comandante permita que esse recurso interfira no trabalho real do cotidiano da polícia. É arriscado demais. Então, você tem que escondê-lo em algum lugar.

Não importa se o financiamento vem da Open Society, da União Europeia ou de qualquer outra pessoa. Porque você tem um recurso, eles podem fazer uma grande reunião e mostrar todos os tipos de coisas, mas isso não representa a realidade.

[...] o uso de indicadores é

normalmente muito imaturo e eles nem sempre estão bem ajustados aos problemas que querem focar. Mas, no final, se você disser a um departamento de polícia que o que se deseja ver são mais prisões, que você está contabilizando prisões, você pode gerar mais prisões. E, no sentido contrário, se você punir os policiais pelo número de prisões efetivadas, você consegue reduzir o número destas. Essa simples história tem muito a dizer.

Os indicadores que o comandante utiliza em uma reunião de comando, esses são reais. Eles se afastam das estatísticas e dizem: “Por que você demorou seis dias para investigar este caso na semana passada?” Isso, sim, é um indicador real e terá um efeito real.

**Leeds:** *Uma das coisas com as quais o Fórum não tinha particularmente se envolvido, mas que nos últimos dois anos começou a publicar dados no Anuário, são os estupros. E o número de 50 mil estupros ao ano chamou a atenção momentânea da presidenta Dilma. Mas o problema sumiu da visão pública. Essa é uma área em que alguém pode criar indicadores úteis. Mas, quando o problema some da agenda pública e deixa de ser uma grande questão, limita-se muito o que pode ser feito e o impacto político que os indicadores poderiam ter em uma área específica.*

**Stone:** Eu e você conversamos sobre isso antes. Haverá um círculo de pessoas que trabalhará essas questões diariamente ao longo do tempo. Na maior parte do tempo, isso não será uma prioridade política. Esses problemas vão depender das ambições individuais de pessoas que comandam as diferentes forças policiais. Um dia será este estado, no outro dia será outro estado, mas se eles forem bons oficiais e houver uma capilaridade como aquela que o Fórum está sempre promovendo. Uma lição aprendida é: quando, em um local onde há um comandante policial ambicioso, esperto, engajado e esse comandante é transferido, outra pessoa, de uma parte diferente do país, assume o seu comando mas começa a trabalhar a partir do que esse comandante fez.

É preciso conectar sociedade civil, ativismo, jornalismo, protestos, coisas que são espasmódicas. Elas surgem, chamam muita atenção e impactam por alguma razão. Ligam-se a algo que aconteceu e com o qual o presidente se preocupa. Se um jornalista escreve algo realmente dramático usando essas questões, elas mudam. Ninguém sabe por que Ferguson (Missouri), lançou uma série de problemas nacionais sobre homens, mulheres, meninos e meninas negros baleados ou vítimas de alguma forma de abuso policial. Havia milhares desses casos disponíveis. O de Ferguson teve impacto durante um tempo, gerando um significado que se prolongou.

*Referência ao assassinato de Michael Brown, em agosto de 2014. O jovem negro de 18 anos, sem antecedentes criminais e que não portava arma, foi morto pelo policial branco Darren Wilson. A morte do jovem desencadeou uma série de protestos na cidade, mas o policial não foi indiciado pelo Departamento de Justiça norte-americano.*



É quando todas essas outras coisas que você tem feito durante um tempo importam, pois é delas que virão as respostas. É quando a política muda e as pessoas se viram para você e dizem: “agora nós realmente temos que fazer alguma coisa. O que faremos?” Os manifestantes não sabem o que fazer, apenas ficam com raiva. Eles têm uma série de demandas que são razoáveis, mas geralmente não para as coisas que serão politicamente implementadas. Essa ajuda virá de todas essas pessoas que vem adquirindo experiência ao longo do tempo.

**Leeds:** *Você está certo sobre não deixar esses episódios momentâneos morrerem, nem suas histórias, pois sempre haverá alguém nessa rede que foi criada capaz de retomar o fio da meada. Há apenas que persistir e não deixar morrer, fazer um trabalho diário. Isso é muito do que o Fórum tem feito no decorrer dos anos. Acho que só temos que manter nosso foco na meta principal.*

**Stone:** Acho que estando na articulação, quero dizer, o Fórum tem uma dupla função: ele pode ser a conexão entre os reformistas, líderes individuais, inovadores e seus amigos na sociedade civil que realmente tem estado com eles há muito tempo. E também pode ser uma ponte para uma discussão pública mais ampla, para os políticos, para os funcionários públicos que não são policiais nem funcionários da segurança, ou seja, muito mais ampla que isso. Eles apenas lidarão com a polícia quando tudo isso se tornar a “questão do dia”.

“Por outro lado, na polícia militar, você tem um controle de comando, supõe-se que os policiais e as pessoas realmente obedecem às regras, então é possível fazer essa mudança.”

1. Ver <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/12/12/why-brazil-has-no-black-lives-matter-movement-despite-some-shocking-police-killings/>>.
2. Ver <[http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files\\_mf/boletim08.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/boletim08.pdf)>.







## Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Instruções aos autores

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou reapresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorb.pdf>

## critérios bibliográficos

### Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

### Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

### Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).

c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

### Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios:  
**Livro:** sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO.

**Capítulo:** sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Coletânea:** sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010.

### Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

**Primeiro autor:** \_\_\_\_\_

**Título do artigo:** \_\_\_\_\_

**Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:**

**1. Declaração de Responsabilidade** - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_

**2. Transferência de Direitos Autorais** – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_









**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

## Revista Brasileira de **Segurança Pública**

### **DOSSIÊ**

**Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública**

*Melina Ingrid Rizzo*

**Novas polícias? Guardas municipais, isoformismo institucional e participação no campo da segurança pública**

*Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar*

**Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990**

*Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli*

**Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina**

*Flávia Carbonari, Gregor Wolf, Joan Serra Hoffman e Dino Capriolo*

**Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**

*Alberto Kopittke*

**Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades**

*Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos*

**A formação das guardas civis municipais do Grande ABC**

*Juliana Barroso e Juliana Teixeira de Souza Martins*

### **ARTIGOS**

**Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década**

*Sérgio Adorno e Camila Nunes Dias*

**O Herói-Envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial**

*Rafael Alcadipani da Silveira e Cintia Rodrigues de Oliveira Medeiros*

**"Hierarquia da invisibilidade": preconceito e homofobia na formação policial militar**

*Fábio Gomes de França*

**Zonas do Medo: variações geográficas do sentimento de (in)segurança no suplemento Vitimização e Acesso à Justiça da PNAD de 2009**

*David Maciel de Mello*

**Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014)**

*Alan Fernandes*

### **ENTREVISTA**

**Ponte para uma discussão pública mais ampla**

*Christopher Stone, entrevistado por Elizabeth Leeds*

ISSN 1981-1659

