

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 4

Edição 6

fevereiro/março 2010



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra  
Humberto Viana – Presidente do Conselho de Administração  
Renato Sérgio de Lima – Secretário Geral

### Conselho de administração

Deniz Mizne  
Jacqueline Muniz  
José Luiz Ratton  
José Marcelo Zacchi  
José Vicente Tavares dos Santos  
Kátia Alves  
Luciene Magalhães de Albuquerque  
Luís Flávio Saporì  
Renato Vieira de Souza  
Sandoval Bittencourt de Oliveira Neto  
Sérgio Roberto de Abreu  
Sílvia Ramos  
Wilson Batista

### Coordenações

Adriana Taets (Pesquisa)  
Ana Maura Tomesani Marques (Institucional)  
Lígia Schiavon Duarte (Financeira)

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**  
ISSN 1981-1659

### Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima, José Vicente Tavares dos Santos e Adriana Taets

### Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)  
Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro)  
Chris Stone (Harvard University)  
Fiona Macaulay (University of Bradford)  
Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública)  
Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília)  
Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro)  
Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo)

### Colaboradores nesta edição

Adalton Marques  
Ana Paula Galdeano Cruz  
Elizabeth R. Leeds  
Haydee Glória Caruso  
Jésus Trindade de Barreto Júnior  
José Luiz Ratton  
Ludmila Ribeiro  
Paula Poncioni  
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo  
Sérgio Roberto de Abreu

**Revisão de textos:** Vânia Regina Fontanesi

**Estagiárias:** Thandara Santos e Samira Bueno

**Traduções:** Paulo Silveira, Maria Cristina Petrizzi Silva Ferreira e Mirian Palácios Larrosa

**Capa e produção editorial:** Urbânia

**Gráfica:** Neoband

**Tiragem:** 700 exemplares

**Endereço:** Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1.409 – Pinheiros  
São Paulo – SP – 05406-050 **Telefone:** (11) 3081 0925

**e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

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.

Versão digital disponível no site [www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista).

**Apoio:** Tinker Foundation Incorporated, Open Society Institute e Ford Foundation.

### Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

## Sumário

	<b>Nota do Comitê Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artigos</b>	<b>Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais</b> .....	<b>6</b>
	<i>Washington França da Silva</i>	
	<b>Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial</b> .....	<b>32</b>
	<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
	<b>Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina</b> .....	<b>50</b>
	<i>Christopher Stone</i>	
	<b>Dois passos à frente: lições de Chihuahua</b> .....	<b>66</b>
	<i>Daniel M. Sabet</i>	
	<b>Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social</b> .....	<b>88</b>
	<i>Juan S. Pegoraro</i>	
	<b>Juventude e violência: novas demandas para a educação e a segurança públicas</b> .....	<b>114</b>
	<i>Robson Sávio Reis Souza e Ângela Maria Dias Nogueira Souza</i>	
	<b>Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica</b> .....	<b>134</b>
	<i>Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Pitta e Nádía Pinheiro Dini</i>	
	<b>Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades</b> .....	<b>146</b>
	<i>Alberto Liebling Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira</i>	
<b>Nota sobre a I Conseg</b>	<b>Torre de Babel</b> .....	<b>160</b>
	<i>Luis Flavio Sapori</i>	
<b>Entrevista</b>	<b>Quando o foco é o crime contra a vida: a história de uma parceria de sucesso em Providence</b> .....	<b>166</b>
	<i>Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets e Ana Maura Tomesani</i>	
<b>Errata</b>	.....	<b>181</b>
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>182</b>



# REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

O ano de 2009 foi promissor para o debate sobre segurança pública em nosso país. A ocorrência de inúmeras reuniões regionais culminou na realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009, que marcou um momento histórico de participação social nas questões referentes ao setor. Já na última edição da *Revista Brasileira de Segurança Pública*, foram publicados alguns artigos que indicavam a importância desse evento, analisando a participação e o impacto que a Conferência teria para o desenvolvimento de novas políticas públicas para o setor.

Nesta nova edição, mais dois textos analisam a I Conseg a partir do viés da participação social e fortalecimento da democracia no país. Como não podia deixar de ser, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública aposta na publicação desses artigos como mais uma forma de intensificar o debate público sobre mecanismos de governança democrática das políticas de segurança pública e das instituições policiais. Para além do cenário nacional, marcado pelas discussões acerca da I Conseg, este número da revista contempla também uma abordagem mais ampla sobre a reforma policial, com exemplos de outros países da América Latina, como os casos das polícias de Los Angeles e de Providence, ambas nos EUA, e de Chihuahua, México. A principal mensagem dessas experiências é que boas práticas podem ser replicadas, desde que haja controle externo e vontade política para tanto.

Mais do que privilegiar boas ações, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública procura lançar luz sobre pesquisas que analisam o trabalho policial, de forma a indicar possíveis caminhos para a mudança. É o que ocorre com a pesquisa sobre o trabalho policial em João Pessoa, no Estado da Paraíba, que fornece novos elementos para se pensar no que consiste o trabalho do policial militar naquela capital e, conseqüentemente, o do policial militar em todo o país.

Aproveitamos para frisar que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública orgulha-se de, nesses quatro anos de publicação da *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ter conseguido consolidar um periódico científico pautado pela qualidade acadêmica e pelo fomento à reflexão de diferentes segmentos envolvidos no tema. Nesse processo, as forças policiais de nosso país têm sido capazes de refletir sobre o seu próprio trabalho e discutir, de igual para igual, com acadêmicos e gestores, sendo atores fundamentais no fortalecimento da discussão democrática a respeito das políticas públicas de segurança do país, e não apenas aqueles que as colocam em prática. Nos cinco primeiros números da RBSP, mais de 15 artigos de autoria de policiais contribuíram para essa realidade.

Desejamos a todos uma boa leitura e uma boa reflexão.

Comitê editorial. ↗

# Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais<sup>1</sup>

**Washington França da Silva**

*Washington França da Silva é oficial da Polícia Militar do Estado da Paraíba e especialista em políticas públicas de justiça criminal e segurança pública.*

*✉ germanofranca@uol.com.br*

## **Resumo**

*Este artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada em 2009, sobre a natureza do trabalho da polícia ostensiva brasileira, a partir da realidade dos policiais militares paraibanos. A pesquisa desmistifica a ideia preconcebida e muito difundida de que o policial que patrulha as ruas lida mais com crimes violentos, considerados de maior gravidade e mais ameaçadores, revelando que esse profissional, no uso do seu mandato, está sendo mais chamado pela população para administrar, nesta ordem, situações não-criminais, criminais de menor potencial ofensivo e, por último, as criminais de maior potencial ofensivo. Para eles, as ocorrências mais complicadas são as que envolvem o reconhecimento da autoridade policial pelas pessoas com situação social, econômica ou profissional mais elevada e por aquelas que apresentam nível de consciência alterado, por estarem alcoolizadas, drogadas ou perturbadas mentalmente.*

## **Palavras-Chave**

*Polícia Militar. Mandato policial. Ocorrências criminais de menor potencial ofensivo. Ocorrências não-criminais. Patrulhamento de rua. Administração de conflitos. Autoridade policial. Uso da força.*

O objeto principal da pesquisa realizada em 2009 (SILVA, W., 2009) foi verificar como os policiais militares que patrulham as ruas da cidade de João Pessoa, capital da Paraíba, no uso dos seus mandatos, atendem e administram as ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e as não-criminais.

Sabidamente, a Polícia é um dos poucos órgãos públicos, talvez o único, que está presente no cotidiano das pessoas, durante 24 horas por dia e que se presta a não só atender às demandas criminais, mas também assistir o cidadão, de forma imediata e emergencial, em seus momentos de dificuldade e angústia. Diariamente, em qualquer lugar e momento, ela é chamada a intervir sempre quando *“algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora”* e já! (BITTNER, apud PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2007b, p. 233, grifo dos autores).

No imaginário social, em função da ampla difusão da mídia, as pessoas acreditam que a polícia lida mais com questões criminais e, sobretudo, com as mais violentas (homicídios, assaltos, tiroteios e sequestros), consideradas de maior gravidade e mais ameaçadoras. Tal concepção, conforme observa Jorge da Silva (2003), muito influencia um maior sentimento de insegurança na sociedade e também

reforça na polícia e no policial a ideia de que deve ser priorizado o combate aos crimes, especialmente os de maior potencial ofensivo, em detrimento das questões menores.

Como consequência desse paradigma repressivo e militar, segundo define Jorge da Silva (2003), temos um policial de rua mais treinado para o enfrentamento e a ação (patrulhamento, abordagem, busca, imobilização, confronto, captura, escolta e custódia) do que para o diálogo, a mediação ou a conciliação.

Na eclosão de conflitos interpessoais, muito comuns nas ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e não-criminais, verifica-se a dificuldade dos policiais no tratamento dessas questões de forma equilibrada, quando, por inabilidade, fazem uso da força e não do diálogo para solucionar os problemas. Quando a palavra é usada, geralmente, é para advertir, disciplinar, moralizar, informar, orientar, aconselhar, arbitrar ou intimidar. Muitas vezes, qualquer questionamento de alguma das partes é interpretado como um ato de desacato.

A pesquisa revelou que o maior volume dos casos vivenciados pelo policial de rua é, nesta ordem, de natureza não-criminal e criminal de menor potencial ofensivo. Nesse sentido, indaga-se: como os policiais lidam com essas

situações que, muitas vezes, demandam mais preparo para tomada de decisão, poder de articulação e capacidade de diálogo? Que procedimentos eles têm adotado para administrá-las? Quais se mostram mais complicadas? Quais os fatores que mais dificultam sua intervenção?

A partir dessas considerações e questionamentos iniciais, para melhor apreender o objeto de estudo, foi necessário identificar as demandas sociais encaminhadas aos policiais militares paraibanos, com a finalidade de melhor dimensionar e qualificar a natureza do trabalho desses profissionais de segurança, bem como identificar suas potencialidades e limitações no exercício do seu mandato.

### A polícia e seu mandato

A instituição policial, da forma como conhecemos hoje, teria surgido com a formação do Estado Moderno, o qual se caracteriza, conforme assinala Weber (1999), por deter o *monopólio do uso legítimo da força*. Com mandato outorgado pela sociedade política, ela surge, então, como uma alternativa em sociedades livres e plurais para resolver a produção do *enforcement* consentido coletivamente. Para isso, seu grande desafio, no sentido de manter a lei e preservar a ordem pacificamente, tem sido, como destaca Muniz (1999), o de saber conciliar o uso comedido e proporcional da força, de forma legal e legítima, ou seja, com o consentimento e aprovação dos cidadãos.

Mas, o que é a polícia e seu mandato?

Objetivando desenvolver uma *teoria de polícia*, Bittner (2003, p. 138, grifo do autor)

responde a esses questionamentos afirmando que a polícia é “*um mecanismo de distribuição de força coerciva não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação*”. E o seu papel “é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que estejam ocorrendo” (BITTNER, 2003, p. 136).

Assim, para o autor, *o uso da força é a base do mandato policial*. Entretanto, o que distingue a polícia de outros mecanismos de regulação social que também utilizam a força como medida coerciva para exercer sua autoridade é que ela, *a polícia, detém o monopólio do uso legal e legítimo da força diante de tudo e de todos*. Sob consentimento e sem restrição, é prerrogativa dos seus agentes fazer uso da força de forma proporcional. Ou seja, somente o policial “*está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la*” (BITTNER, 2003, p. 240, grifo do autor).

A partir das ideias de Bittner, na busca de desenvolver uma teoria de policiamento, Bayley (2001, p. 20) afirma que a polícia se define por reunir “*pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física*”.<sup>2</sup> Para ele, a definição do objeto polícia envolve três aspectos fundamentais que o qualificam, contribuindo, dessa forma, para um melhor entendimento do termo em si: *autorização coletiva, uso da força e âmbito interno*.

Bayley (2001, p. 20, grifo nosso) ainda ressalta que a “competência exclusiva da polícia é o uso de força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. *A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la*” [para manutenção da ordem pública dentro da sociedade].

Por sua vez, Proença Júnior e Muniz (2007b, p. 233-234, grifo dos autores), ao discutirem as ideias sobre a teoria de polícia desenvolvida por Bittner, apresentam um conceito mais aprofundado de polícia e do mandato policial, possibilitando um melhor entendimento sobre o lugar de polícia:

*a polícia é o instrumento legal e legítimo de respaldo pela força dos termos do contrato social de uma determinada comunidade política (polity). A polícia se interpõe, e se espera que ela se interponha, entre vontades em oposição ou interesses em conflito, em qualquer outra situação que ameace a paz social, arrisque direitos e garantias, ou viole as leis.*

Assim, segundo Proença Júnior e Muniz (2007a), o mandato policial é uma procuração pública firmada pela comunidade política para que o poder coercitivo possa, de forma legítima e legal, agir em prol da coletividade, na contenção de abusos e violações das regras sociais e na intermediação de conflitos que ameacem a segurança, a ordem pública e a paz social.

Como se vê, o principal poder que uma comunidade política delega ao Estado é o poder de coerção, exercido pela polícia, no coti-

diano das ruas, na administração dos conflitos que possam colocar em risco a segurança e a ordem pública, sejam estes de natureza criminal ou não-criminal. O mandato autorizativo do uso da força outorgado à polícia é singular, pois lhe diferencia de outros mecanismos de regulação social e lhe permite agir, de forma imperativa e não restritiva, diante de qualquer situação que ameace o pacto social, elemento fundante do Estado Democrático. A polícia é, portanto, o Estado itinerante e interativo, criada para oferecer proteção e segurança aos que se sintam desprotegidos, ameaçados e injustiçados.

Diante do exposto, conclui-se que a legitimidade da polícia para exercer o mandato que lhe foi outorgado dependerá da sua capacidade de preservar a confiança pública, em função de sua imparcialidade na aplicação das leis, oferta de serviços individualizados e personalizados e, sobretudo, por saber fazer uso da força de forma equilibrada, diferenciada e consensual, em conformidade com a dinâmica social.

Desse modo, o que se quer é que a polícia, diante dos conflitos, sempre presentes na dinâmica social, conforme afirma Simmel (1983), aja de forma coerente, respeitosa, imparcial, comedida, proporcional, mas sempre de acordo com os princípios da legalidade e legitimidade, próprios do Estado Democrático de Direito.

### **Metodologia utilizada**

Para desenvolver o referido estudo, além do levantamento bibliográfico e documen-

tal, foram realizadas pesquisas de campo, por meio da aplicação de questionários e entrevistas individuais e coletivas com policiais militares que atuam no Centro Integrado de Operações Policiais – Ciop e aqueles lotados nos 1º e 5º Batalhões de Polícia Militar que trabalham, exclusivamente, no patrulhamento das ruas da cidade de João Pessoa. Para melhor qualificar a análise desses dados coletados junto aos policiais de rua, também foram realizadas entrevistas com representantes do Ministério Público, delegados de polícia civil das delegacias distritais existentes na área do estudo, comandantes das unidades e subunidades de polícia militar, docentes das escolas de formação e aperfeiçoamento dos policiais militares e, de maneira especial, com representantes das comunidades, beneficiários do serviço da polícia ostensiva fardada.

### Resultados da pesquisa

A pesquisa revelou que os policiais militares que estão patrulhando as ruas de João Pessoa são, notadamente, praças (soldados, cabos e sargentos). Na sua maioria, são paraibanos, nascidos na capital, jovens, casados, com até três filhos e também os principais responsáveis pela manutenção familiar; têm renda familiar de até cinco salários mínimos e ensino médio completo; se declaram católicos e mestiços; integram a Corporação há dez anos e possuem, no máximo, cinco anos de experiência no patrulhamento das ruas. A eles cabem o trabalho de polícia ostensiva e a responsabilidade primeira no atendimento aos chamados da população.

### *Situações para as quais a Polícia Militar é chamada com mais frequência e como os policiais militares resolvem cada uma delas*

Para melhor efeito de análise dos dados subsequentes, quando serão examinados, sobretudo, os procedimentos e as práticas policiais no atendimento às ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e as não-criminais, faz-se necessário caracterizar, quanto à potencialidade ofensiva, as infrações penais ou criminais. A adoção de um recorte de interpretação jurídico penal deve-se à sua instrumentalidade no trabalho policial e, em particular, à vinculação deste com o sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, quanto à potencialidade ofensiva, as ocorrências criminais, capituladas na legislação penal, segundo Capez (2007), podem ser classificadas em cinco categorias: infrações de lesividade insignificante; *infrações de menor potencial ofensivo*; infrações de médio potencial ofensivo; infrações de grande potencial ofensivo; e infrações hediondas. As infrações de menor potencial ofensivo são aquelas “punidas com pena mínima não superior a um ano, [que] admitem a suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei 9.099/95” (CAPEZ, 2007, p. 394).

Entretanto, conforme estabelece a nova redação do art. 61 da Lei 9.099/95,<sup>3</sup> *infrações penais de menor potencial ofensivo* são “[...] as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa” (BRASIL, 2007, p. 765). Esta lei, no seu art. 69, instituiu a figura jurídica do *Termo Circunstanciado* – registro qualificado das partes envolvidas numa ocorrência de menor poten-

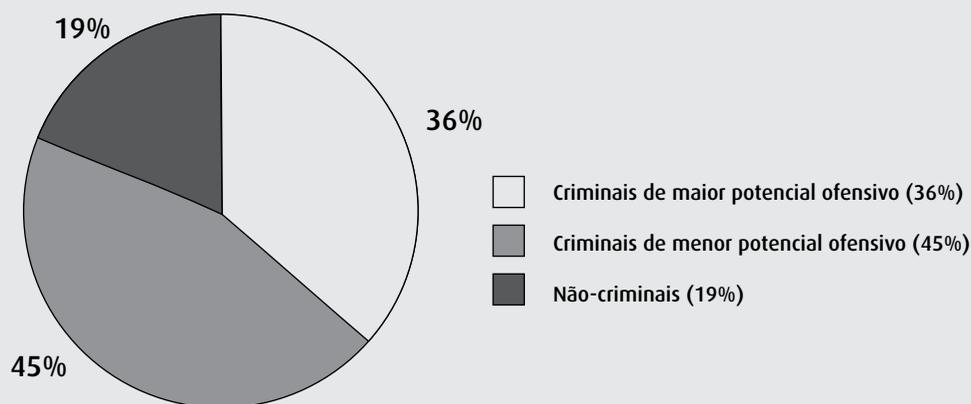
cial ofensivo –, o qual deve ser lavrado pela autoridade policial e encaminhado aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, instâncias competentes, segundo também define o art. 60 desta mesma lei, para realizar “[...] a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo [...]” (BRASIL, 2007, p. 765). Já as ocorrências *não-criminais* são aquelas condutas humanas que não estão tipificadas criminalmente, mas que geram disputas e possuem potencial criminal.

Segundo o Comando do Centro Integrado de Operações Policiais – Ciop, em João

Pessoa, em 2007 e 2008, o serviço de atendimento de emergência da polícia, que funciona 24 horas por dia e atende aos chamados do público em geral pelo telefone 190, recebeu, em média, 2.516 ligações diárias, mas só 10% destinavam-se ao atendimento de ocorrências criminais ou não-criminais, que geravam despacho de patrulhas.

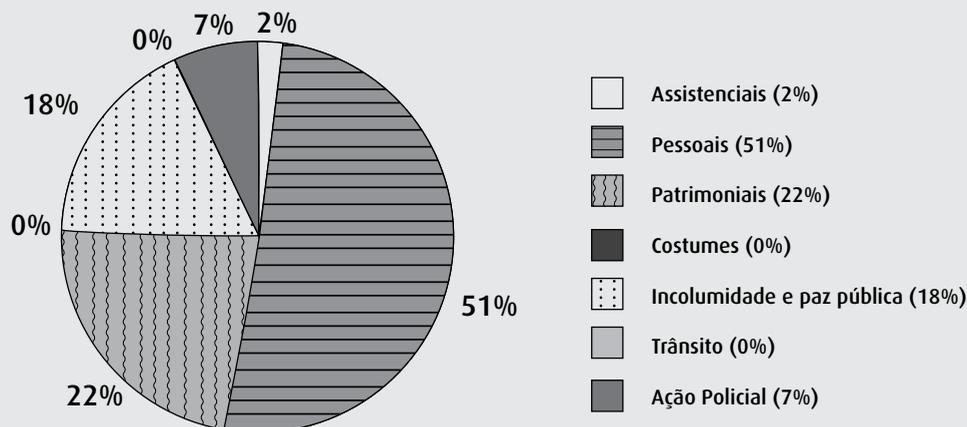
Os dados do Gráfico 1 revelam que, *na opinião dos policiais militares*, eles são chamados a atender, principalmente, situações criminais de menor potencial ofensivo, seguidas das criminais de maior potencial ofensivo e, por último, as não-criminais.

**Gráfico 1**  
**Distribuição das situações para as quais a PM é chamada, por potencial ofensivo, segundo opinião dos policiais**  
Município de João Pessoa – 2009



Fonte: Silva, W. (2009).

**Gráfico 2**  
**Distribuição das situações para as quais a PM é chamada,**  
**por grupo de ocorrências, segundo a opinião dos policiais**  
 Município de João Pessoa – 2009



Fonte: Silva, W. (2009).

Se somadas as situações criminais de menor potencial ofensivo e as não-criminais, principal foco da pesquisa realizada, chega-se ao patamar de 64% (Gráfico 1). Entre essas situações criminais e não-criminais, os três grupos de ocorrências com percentuais mais expressivos, tomando como base a classificação adotada pela legislação penal, são o de pessoais, patrimoniais e incolumidade e paz pública (Gráfico 2). Como pode ser constatado, a maioria dessas situações é do grupo pessoais, em que se destacam: ameaças; atrito verbal (discussão/bate-boca); agressão física com e sem ferimento ou lesão; pessoa(s) comprando e/ou vendendo drogas; e pessoa(s) consumindo drogas.

A escolha desta matéria para estudo torna-se ainda mais importante quando se estabelece um comparativo entre a percepção dos entrevistados sobre as situações para as quais a polícia é chamada com frequência pela população e as ocorrências por eles atendidas, conforme registro do Centro Integrado de Operações Policiais da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba (Ciop/Seds-PB). Enquanto, para os entrevistados, as situações não-criminais representam apenas 19% das chamadas atendidas e as criminais correspondem a 81%, ou seja, 4,2 vezes as primeiras, os dados do Ciop mostram que, em 2007 e 2008, as principais ocorrências registradas fo-

ram, nesta ordem, as não-criminais, seguidas das criminais de menor potencial ofensivo e, em última posição, as criminais de maior potencial ofensivo.

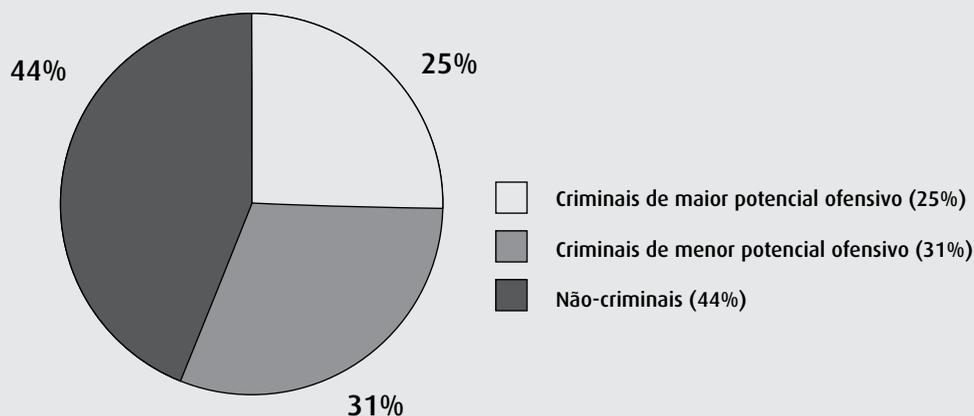
Ainda segundo esses dados, verifica-se que a soma das ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e as não-criminais é bastante expressiva, atingindo 75%. Em outras palavras, apesar de as ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e, principalmente, as não-criminais serem pouco observadas, inclusive pelos policiais entrevistados, como mostra o Gráfico 1, e, muitas vezes, serem vistas como de menor

importância ou valor, elas, efetivamente, representam o grande volume do trabalho da polícia ostensiva, conforme se verifica no Gráfico 3.

Quanto à natureza, as principais ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e as não-criminais registradas no Ciop/Seds-PB, no período estudado, foram: averiguação de pessoa(s) em atitude suspeita; embriaguez; acidente de trânsito sem vítima; ameaça; e desinteligência/atrito verbal.

Como se observa, na sua maioria, trata-se de questões marcadas por conflitos inter-

**Gráfico 3**  
**Distribuição das ocorrências criminais e não-criminais registradas**  
Município de João Pessoa – 2007/2008



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social – Seds-PB/Centro Integrado de Operações Policiais – Ciop.

personais, que demandam uma intervenção mediadora e que não podem ser ignoradas e/ou subestimadas, pois podem evoluir para casos mais graves.

No que se refere às formas de resolutividade adotadas pelos policiais para solucionar cada uma das situações para as quais são chamados a intervir, os procedimentos mais usuais, segundo os policiais entrevistados, são os seguintes:

- usar força física necessária – esse procedimento é adotado, geralmente, quando a situação exige a contenção e o controle de pessoas que estejam em luta corporal, ignoram ou desacatam os policiais – sobretudo, quando estão armadas, agitadas ou descontroladas – e/ou no caso de pessoas que oferecem risco, perigo, ameaça ou resistência à ação policial;
- resolver no local, harmonizando ou conciliando as partes – providência muito adotada pelos policiais, geralmente por meio de “conselhos”, quando eles percebem que a(s) parte(s) está(ão) disposta(s) a dialogar e, principalmente, quando a situação não oferece risco, perigo ou ameaça. De uma maneira geral, são incidentes criminais de menor potencial ofensivo (agressão física sem ferimento ou lesão, xingamento, insulto ou ofensa moral, ameaças, conflito por não pagamento de dívida, práticas incivilizadas) ou situações não-criminais, sem maior gravidade, marcadas por conflitos interpessoais (mendigos nas calçadas e nas ruas, atrito verbal, discussão ou bate-boca, prostituição em via pública);
- chamar a atenção, advertir e/ou repreender as partes – essa medida é adotada pelos

policiais, principalmente, quando as partes estão exaltadas e agressivas verbalmente, xingando umas as outras e, também, quando os policiais são ignorados nas suas ordens ou mesmo desacatados e a(s) parte(s) revela(m) não está(rem) disposta(s) a dialogar. Esse procedimento é muito comum nos casos de perturbação da paz;

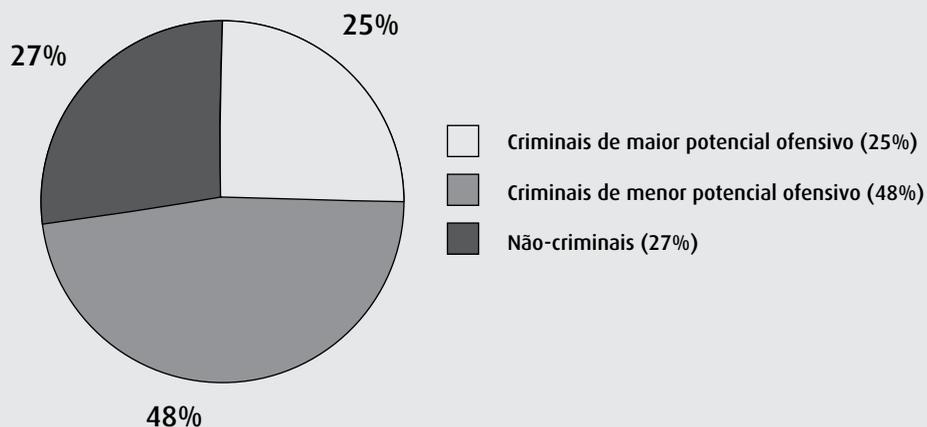
- conduzir a(s) parte(s) à delegacia para dobramentos legais – consiste no procedimento mais adotado pelos policiais, sobretudo em situações criminais de menor ou maior potencial ofensivo, que demandam instauração de inquérito policial ou lavratura de termo circunstanciado.

#### *Situações que são mais complicadas para resolver*

Conforme pode ser constatado no Gráfico 4, 75% das situações consideradas pelos policiais como mais complicadas para resolver correspondem, exatamente, às criminais de menor potencial ofensivo e às não-criminais. Segundo a classificação dessas situações por tipo (Gráfico 5), as que apresentam maior relevância são as pessoais (35%) e incolumidade e paz pública (33%).

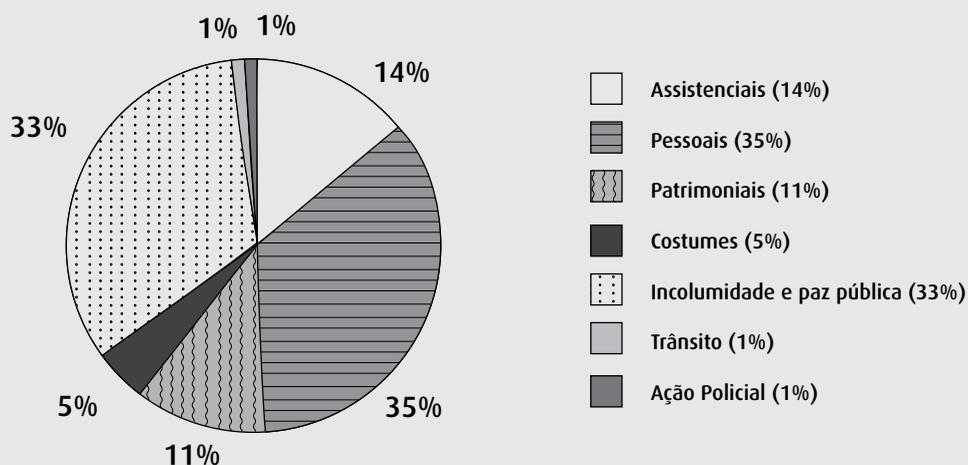
Quando perguntado aos policiais militares quais as cinco situações mais complicadas para resolver, as mais indicadas foram: contenção e/ou condução de pessoas perturbadas mentalmente ou em crise nervosa; perturbação da paz (ouvir som em alto volume, latido de cães, gritaria, falar alto); presença de menores nas ruas bagunçando e cheirando cola; assassinato/tentativa de assassinato; e pessoa(s) embriagada(s) ou drogada(s) praticando desordem.

**Gráfico 4**  
**Distribuição das situações mais complicadas para resolver,**  
**por potencial ofensivo, segundo opinião dos policiais**  
 Município de João Pessoa – 2009



Fonte: Silva, W. (2009).

**Gráfico 5**  
**Distribuição das situações mais complicadas para resolver, por tipo**  
**de ocorrências, segundo a opinião dos policiais**  
 Município de João Pessoa



Fonte: Silva, W. (2009).

Entre as cinco citadas, quatro estão inseridas na temática da pesquisa, sendo três criminais de menor potencial ofensivo e uma não-criminal, também categorizadas, respectivamente, com base no sistema classificatório das ocorrências policiais, no grupo das ocorrências de incolumidade e paz pública (perturbação da paz, menores nas ruas bagunçando e cheirando cola e pessoas embriagadas ou drogadas praticando desordem) e no grupo das ocorrências assistenciais (contenção e/ou condução de pessoas perturbadas mentalmente ou em crise nervosa).

Trata-se, portanto, majoritariamente, de circunstâncias em que algumas pessoas se sentem incomodadas na sua paz e recorrem à polícia em último caso, quando não mais suportam a situação conflituosa, e, sobretudo, conforme relataram os policiais nas entrevistas, “em situações limites”, quando se sentem ameaçadas na sua integridade física ou testemunham casos dessa natureza. Esse sentimento dos policiais é confirmado pelas declarações das pessoas da comunidade entrevistadas. Ao serem indagadas sobre o motivo de chamarem a polícia, 78,4% afirmaram que a principal razão é a proteção ou prevenção de um mal maior, ou seja, quando se sentem ameaçadas ou veem outras pessoas sob ameaça, quando não sabem como resolver uma situação, para patrulhar as ruas do bairro ou para averiguar uma situação suspeita.

Mas, concretamente, quais as dificuldades enfrentadas por esses policiais militares para resolver essas situações mencionadas? O que faz essas situações serem consideradas complicadas de resolver para os policiais? A dificuldade estaria na natureza do problema em si a ser administrado, nas pessoas nele envolvidas

ou na capacidade profissional do policial de saber como lidar nesses casos?

A seguir, apresentam-se os argumentos dados, nas entrevistas, pelos policiais militares que estão no patrulhamento, para considerar cada uma dessas situações elencadas como de difícil resolatividade.

#### *Contenção e/ou condução de pessoas perturbadas mentalmente ou em crise nervosa*

Hoje, em função de um Termo de Ajuste de Conduta, os policiais militares devem intervir nesses casos, principalmente em auxílio, quando chamados pelos profissionais do Serviço de Atendimento Móvel de Emergência – Samu, para conter e dominar o portador de transtorno mental agressivo. Como não dispõem de equipamentos imobilizantes adequados,<sup>4</sup> o grande desafio dos policiais, segundo declararam, é, “por meio da conversa”, acalmar o paciente e/ou, muitas vezes, mediante o uso da força física, “dominá-lo sem machucá-lo”, mesmo sob o protesto de alguns familiares que acreditam estar havendo exagero na ação policial. Quando são obrigados a fazer uso da força necessária, os policiais dizem ter receio de serem responsabilizados judicialmente por qualquer lesão nessas pessoas perturbadas, pois sabem que elas são inimizáveis.<sup>5</sup> Os policiais reconhecem que não podem usar os mesmos meios que utilizam com uma pessoa normal. Além disso, eles alegam ser uma ocorrência desgastante, porque, às vezes, percorrem vários hospitais para conseguir uma vaga, que só é ofertada quando o paciente está acompanhado por um familiar ou responsável. Na falta de vaga, esse indivíduo de comportamento alterado é apenas medicado e

liberado para retornar ao seio familiar, até que volte a apresentar uma nova crise.

*Perturbação da paz (ouvir som em alto volume, latido de cães, gritaria, falar alto)*

Muito comuns nos conflitos comunitários, os casos de “perturbação da paz” também são apontados pelos policiais como de difícil resolução, em especial os decorrentes de som em alto volume em veículos na via pública. Estas situações são, geralmente, protagonizadas por jovens com poder aquisitivo mais elevado, que ficam disputando a altura do som de seus veículos. Para os policiais, são ocorrências de resolução complicada, porque se sentem de mãos atadas, impotentes, sem maior poder de intervenção, pois alegam não dispor de decibelímetro, equipamento utilizado para medir o nível de intensidade de sons e ruídos. Assim, para caracterizar essa contravenção penal, os policiais necessitam do apoio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Semam, órgão municipal responsável pela autuação administrativa das infrações relacionadas à poluição sonora. É o que fica constatado nos relatos a seguir:

A maior dificuldade é porque a gente não tem o poder de impor, o poder da lei de chegar, fazer a comunicação, ver a questão do volume, enquadrar o cara naquilo ali; precisa de outro órgão. Não é algo que você pode fazer. Então, é complicado. Agora, quando a instituição que preserva o meio ambiente, em relação à questão do barulho, participa, então, ela resolve o problema, mais pela questão da multa. A dificuldade do PM é questão de competência, porque ele não tem em relação a isso, ele não pode isso (Sargento, com 22 anos de serviço).

Na continuação desse segundo relato, o policial deixa ainda mais claro o seu sentimento de perda de autoridade, sobretudo quando se depara com pessoas de nível social mais elevado:

E, geralmente, você tem um certo conflito com relação à classe mais alta. Ela não respeita muito essa questão de polícia. Ela acha: “Ah! Eu sou advogado, eu posso botar o som na hora que eu quiser. Acabou!” Então, é problemático. Na periferia, eu não enfrento isso. Lá eles respeitam, eles temem ainda. Então, você passa a primeira vez, pede pro cara baixar, geralmente o cara baixa quando você tá lá; quando sai, o cara aumenta de novo; aí você volta de novo pra pedir ao cara pra baixar novamente; o cara baixa na sua frente... até que você pegue o cara e leve para a delegacia. Aí vai virar uma questão pessoal, um desacato. Se diante desse desacato você cometeu algum excesso, você vai mais responder pelo excesso do que propriamente [o cara] pelo som alto. Então, vai ser a sua palavra contra a dele: “Não, eu tava com o som normal. Como que ele pode dizer que eu tava com o som alto? Ele mediu pra saber? Ele tem algum aparato técnico pra dizer que meu som tava em decibéis elevado?” Então, você nunca pode resolver. Tem que chamar a SEMAM para poder resolver. Então, é uma série de conflitos em relação a isso. Aí, diretamente, você se desestimula, porque você fica desmoralizado lá. O cara aumenta o som mesmo, e você vai fazer o quê? Quando não é isso, fecha o carro, deixa o som alto, fecha o carro, e diz: ‘Meu amigo, não vou baixar não e acabou.’ Você vai dar no cara? Não vai. Aí, tem que chamar a SEMAM. Aí, muitas vezes a SEMAM não vai. Você fica desmoralizado,

não pode fazer nada. Desmoralizado, não, sem motivação em relação ao caso. Então, como você é incapaz de resolver o problema, geralmente, você se omite (Sargento, com 22 anos de serviço).

A contravenção “perturbação da paz” constitui uma situação bastante estressante e desafiadora para o policial militar, revelando sua fragilidade na administração de ocorrências marcadas por conflitos interpessoais. Sua dificuldade para lidar com o dissenso, principalmente quando a questão envolve pessoas de condição socioeconômica mais elevada, é decorrente do seu pouco hábito e afinidade com o diálogo. Quando alguém resolve questioná-lo, ele, quase sempre, encara a atitude como um desrespeito à sua autoridade, como um desacato e, quando faz uso da palavra, geralmente é para advertir ou intimidar.

Geralmente, a gente faz muito diálogo, muita conversa. Que eu me lembre, praticamente, poucas experiências que eu precisei usar a força. É assim algo muito superficial, tipo o poder só, aquela coisa: “Amigo, se ligue porque senão vai ser pior pra você! Ou você desliga ou abaixa o sonzinho, baixinho”. Então, é aquela coisa, a gente impõe os limites em relação a esse uso (Sargento, com 22 anos de serviço).

### *Presença de menores nas ruas bagunçando e cheirando cola*

Um dos fatores que contribui para que os policiais considerem esse tipo de situação difícil de tratamento diz respeito à falta de sistematicidade da atuação dos órgãos responsáveis para receber e lidar com crianças e adolescentes que tenham cometido algum ato infracional ou apenas necessitem de as-

sistência, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.<sup>6</sup> Tanto a Delegacia da Infância e Juventude quanto os Conselhos Tutelares não funcionam, conforme asseguram os policiais militares entrevistados, durante as 24 horas e todos os dias da semana.

Para esses policiais, é um problema corriqueiro, entretanto, de difícil resolução, sobretudo porque se sentem solitários no seu enfrentamento. Quem deveria fiscalizar, como afirmam, “não o faz de forma eficaz”, referindo-se aos Conselhos Tutelares. Até mesmo aqueles – comerciantes e/ou transeuntes – que comumente, numa situação de roubo ou furto de pequenos objetos, solicitam a intervenção policial não ajudam no registro da queixa na delegacia, só lhes interessando reaver seus objetos roubados ou furtados, pois temem represália. Como pode ser visto nos relatos apresentados a seguir, essa é uma situação recorrente, que dificulta a ação da polícia e gera impunidade.

É uma prática corriqueira que não tem cura. Você apreende o menor de manhã, quando é de tarde ele já tá na rua de novo. É algo bastante desgastante tanto pra gente como pra sociedade (Soldado, com três anos de serviço).

A gente faz a condução do menor para a Delegacia da Infância e da Juventude, mas a situação fica meio vaga por não ter vítima. Na maioria dos casos, a maioria absoluta, não quer se envolver na ocorrência. O receio deles é que possa haver represália depois, pois sabem que eles [os menores] logo são liberados (Soldado, com cinco anos de serviço).

De maneira geral, os policiais sentem-se muito cobrados, tanto pela sociedade como pelas autoridades, para resolver o problema das crianças e dos adolescentes de rua. Trata-se de uma questão complexa, na qual os policiais são postos para reprimir e afugentar aqueles que já são excluídos socialmente, no sentido de promover uma espécie de “assepsia urbana”:

Geralmente, são os comerciantes que solicitam [a polícia], porque eles [os menores] ficam perturbando na frente dos seus estabelecimentos, atrapalhando o comércio, a freguesia e, algumas vezes, também os transeuntes que se sentem ameaçados e se queixam de estarem sendo molestados pelos menores. Às vezes, eles não estão cometendo crime, nada, e eles [os comerciantes] querem que a gente tire do local, coisa e tal. Talvez até por alguns problemas anteriores (Soldado, com seis anos de serviço).

Há policiais que admitem ter grande dificuldade e até receio de lidar com esse tipo de situação envolvendo crianças e adolescentes de rua. Dizem que é preciso que o policial tenha muita cautela quando tem que dominar e apreender uma criança ou um adolescente infrator, pois pode ser acusado de estar agredindo-o e ser responsabilizado criminalmente. Um dos entrevistados afirmou que a maioria dessas crianças e adolescentes parece se sentir impune e revela ter uma postura desafiadora.

Quando você aborda essas crianças elas dizem: “Bata na gente pra você ver o que vai acontecer! Faça isso pra você ver o que vai acontecer!” Nesse estilo (Soldado, com seis anos de serviço).

Os policiais reconhecem que a lei é um avanço, mas acreditam que, até então, o poder

público e a sociedade não têm sabido cuidar dessa questão, resultando num jogo de empurra e gerando nas pessoas um sentimento de impotência e de insegurança.

Já ouvi do próprio delegado: “Vou fazer aqui, mas não tenho muita esperança que isso vá pra frente, não!” (Sargento, com 22 anos de serviço).

Por fim, vale ressaltar que 28% das pessoas da comunidade ouvidas mencionaram o envolvimento de crianças e adolescentes com o consumo, comércio ou tráfico de drogas como o principal problema que compromete a segurança na sua vizinhança.

#### *Pessoas embriagadas ou drogadas praticando desordem*

Na abordagem de pessoas que apresentam esse quadro modificado de consciência, o grande desafio dos policiais é, de início, saber como se aproximar e estabelecer o diálogo, principalmente quando se trata de consumo de drogas estimulantes, que deixam o indivíduo mais eufórico, agitado, excitado e, muitas vezes, agressivo. Esses casos são desafiadores e tornam-se mais arriscados, no entendimento desses policiais, porque exigem uma superioridade numérica diferenciada para sua contenção, o que pode resultar numa lesão involuntária nessas pessoas.

Essas situações tanto podem ocorrer em via pública, bares e boates como em residências. Em algumas ocasiões, ainda segundo os policiais, sobretudo se o indivíduo está muito exaltado e agressivo, colocando em risco pessoas de sua família, o que é muito comum em caso de jovens drogados, ele é

conduzido para a delegacia por desordem, a pedido dos familiares.

Desse modo, especialmente com relação às pessoas de origem mais humilde, de acordo com os relatos dos policiais entrevistados, fatos dessa natureza são encaminhados para a delegacia, onde consideram haver uma tendência para registrar esse tipo de ocorrência como “averiguação de suspeito”, porque, acreditam esses policiais, demanda um “procedimento mais simplificado para o delegado”, que, costumeiramente, aplica um corretivo no conduzido, deixando-o preso até que se recupere do estado de inconsciência e inquietação, sendo liberado em seguida, sem o devido registro da ocorrência.

Quando o assunto é drogas nas famílias, os policiais são chamados como último socorro. Nos seus relatos, os policiais revelam ainda que as ocorrências que envolvem jovens drogados praticando desordem, dependendo da sua condição social, recebem tratamento diferenciado de suas famílias, o que resulta, também, em formas distintas de encaminhamento policial, porque quase sempre a autoridade policial afirma que a última palavra é da família.

No caso de pessoas drogadas, a família [mais pobre] solicita que a polícia retire o drogado de dentro de casa e conduza pra delegacia pra uma prisão provisória até que o drogado se recupere do efeito. Alguns [drogados] já têm histórico. E a gente só leva por desordem quando a mãe diz: “Não tô aguentando não. Isso é um maconheiro, ele fica quebrando tudo dentro de casa”. Geralmente, a conversa é essa. No boletim de ocorrência da PM é registrado como desordem. Mas, geralmente,

o delegado costuma colocar o jovem drogado no xadrez e soltar no outro dia (Soldado, com dois anos de serviço).

As [famílias] que têm maior poder aquisitivo conseguem camuflar o problema das drogas. Muitas vezes sustentam o vício do filho. A classe média só chama a polícia em último caso, quando esgota todos os recursos, quando não mais suporta o problema, na situação limite, extrema. Um exemplo: dívidas de droga. A mãe chama a viatura porque não tá mais aguentando a situação, porque o filho tá vendendo tudo dentro de casa. Ela chama a polícia pra que a polícia dê um susto no seu filho (Oficial, com três anos de serviço).

No tocante aos últimos relatos, os apelos das mães pela intervenção policial com o objetivo de, ao mesmo tempo, colocar um limite para os filhos e proteção para si, demonstram sua perda de autoridade e a ideia preconcebida que as pessoas têm ao vislumbrar na atuação policial, principalmente, o aspecto punitivo/repressivo.

#### *Fatores que mais complicam a intervenção dos policiais nas ocorrências*

Ao serem indagados sobre os fatores que mais complicam suas intervenções nas ocorrências, os policiais mencionaram que os mais relevantes são: envolvimento de outros policiais (civis, federais e/ou militares, sobretudo superiores hierárquicos), na condição de infratores; envolvimento de amigos de superiores hierárquicos, na condição de infratores; envolvimento de autoridades (políticas e judiciárias), na condição de infratores; e envolvimento de pessoas com elevado poder aquisitivo e/ou nível de escolaridade (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Fatores que mais complicam a intervenção dos policiais nas ocorrências**  
**Município de João Pessoa – 2009**

<b>Fatores</b>	<b>% das respostas válidas</b>
Envolvimento de amigos de superiores hierárquicos, na condição de infratores	16,7
Envolvimento de outros policiais militares, sobretudo superiores hierárquicos, na condição de infratores	16,3
Envolvimento de policiais civis e/ou federais, na condição de infratores	16,2
Envolvimento de autoridades (políticas e judiciárias), na condição de infratores	15,6
Envolvimento de pessoas com elevado poder aquisitivo e/ou nível de escolaridade	12,5
Pessoas embriagadas ou drogadas	5,8
Pessoas confusas ou perturbadas mentalmente	5,5
Pessoas armadas (arma de fogo ou arma branca)	4,3
Envolvimento de menores infratores	3,6
Lutador de artes marciais	1,7
Pessoas com baixo nível de escolaridade	1,2
Outro (falta de infraestrutura e desigualdade social)	0,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
Respostas válidas	582 <sup>(1)</sup>
Não responderam	31 <sup>(1)</sup>
Respostas possíveis	625 <sup>(1)</sup>

Fonte: Silva, W. (2009).  
(1) Valores absolutos.

Nota: Nesta questão cada entrevistado podia assinalar até cinco alternativas.

As situações anteriormente apontadas estão relacionadas ao não reconhecimento da autoridade do policial militar por aqueles que se sentem, ou são considerados pelos policiais, hierarquicamente superiores, sobretudo em função de sua situação social, econômica ou profissional, e pelos que apresentam nível de consciência alterado – pessoas embriagadas e/ou drogadas ou perturbadas mentalmente –, incapazes, portanto, de entender o que se passa no seu entorno ou de discernir sobre a consequência dos seus atos.

Particularmente em relação aos que se sentem ou são considerados hierarquicamente

superiores – policiais das diversas instituições de segurança, autoridades judiciárias e políticas, bem como pessoas com elevado nível de escolaridade ou poder econômico –, o envolvimento de pessoas com esse perfil na condição de infratores da lei constitui, para os policiais militares entrevistados, um complicador a mais para a administração da ocorrência, tornando-a mais complexa.

Nesse sentido, é voz corrente entre os policiais, sobretudo os que trabalham na área onde reside a população de maior poder aquisitivo, a reclamação de que sofrem ingerências e são sempre questionados sobre suas atitu-

des, práticas e decisões no encaminhamento das ocorrências.

Com relação aos casos de maior dificuldade do policial administrar, o que eu percebo é que tudo vai depender do grau de escolaridade do queixante, do queixoso e do poder aquisitivo dele. Eu acho, inclusive, que a radiopatrulha se sente menos preparada quando se depara com uma pessoa abastada do que com o pobre (Oficial, com três anos de serviço).

A questão da embriaguez é uma ocorrência delicada porque, geralmente, são pessoas de situação financeira alta que, às vezes, ficam complicando pra gente dar andamento à ocorrência. Porque, geralmente, quando acontece uma situação desse tipo, sempre vêm aquelas perguntas: “Sabe quem eu sou? Sabe com quem tá falando? Sabe quem eu conheço?” Então, esses tipos de ocorrências são muito melindrosos (Cabo, com 17 anos de serviço).

Já as pessoas de classe média gostam muito de dar pitaco, tentar se defender e ir contra a polícia. Muitas vezes não acham correto o trabalho da polícia (Soldado, com dois anos de serviço).

Alguns policiais afirmaram que trabalham com muita cautela na “área nobre”, pois receiam ser punidos disciplinarmente pelos superiores hierárquicos, e se sentem mais “livres” para atuar nos bairros periféricos.

Eu acredito que a pessoa com poder aquisitivo e com alto grau de escolaridade pode vir a prejudicar ou questionar o serviço do homem da RP.<sup>7</sup> E quando a pessoa não tem dinhei-

ro ou não tem instrução, ela não questiona ou questiona muito pouco (Oficial, com três anos de serviço).

Na área nobre, por mais que a guarnição esteja certa, a gente tá errado. Eles questionam e começam a intimidar a guarnição. A dificuldade aqui de serviço é só essa. Diante dessa situação, geralmente, chamamos o oficial de serviço. Nos sentimos acuados para agir, pois temos medo de ser punidos. Às vezes a gente age certo e vem por trás uma pancada, geralmente de superiores (Cabo, com 17 anos de serviço).

Na área da 4ª Cia/PM, por ser de bairros mais elitizados, o policial se sente pisando em ovos. Na classe baixa a polícia age com mais liberdade. Mas, até o bairro São José, mesmo sendo um bairro de classe baixa, tem ao seu redor bairros de classe elitizada. Então, tudo que acontece na área da 4ª Cia/PM reflete na TV, na mídia. E a maioria das pessoas que mora no bairro São José trabalha pras pessoas que moram em Manaíra, Cabo Branco e Tambaú.<sup>8</sup> É uma simbiose, um depende do outro. Eles [os moradores do bairro São José] não conhecem tão bem os seus direitos, mas conhecem e estão próximos a pessoas que conhecem o direito, feito advogados e pessoas formadoras de opinião que, muitas vezes, os orientam a agir na busca dos seus direitos (Sargento, com sete anos de serviço).

Essa situação demonstra, conforme destaca DaMatta (1979), o quanto a sociedade brasileira, que se diz democrática, igualitária e incluyente, ainda está impregnada de valores culturais preconceituosos, hierarquizantes e excludentes, e também denuncia que, sobre-

tudo diante de um conflito, segundo afirma Lima (1999), as relações pessoais tendem a ser utilizadas para a obtenção de facilidades e vantagens, no sentido de particularizar a coisa pública, bem como na tentativa de encobrir atos ilegais.

Ainda em relação aos casos que envolvem pessoas de camada social mais elevada, vale ressaltar que os policiais entrevistados revelam a diferença que sentem ao atuar nos bairros da periferia e naqueles mais “nobres”, sempre procurando nesses últimos agir com mais cautela. Suas afirmações caracterizam de maneira mais explícita sua dificuldade de lidar com as situações em que o reconhecimento de sua autoridade pode ser considerado mais tênue.

Por outro lado, o conflito pode se acentuar quando ele, o policial, para impor sua “autoridade” e alcançar obediência, faz uso da força física e/ou verbal – no caso desta última, por meio da elevação do tom de voz –, inviabilizando o diálogo e, portanto, a *legitimação da sua autoridade*. Se isso acontece, segundo Arendt (2009, p. 129), é a manifestação clara de que “a autoridade fracassou”.

O reconhecimento da autoridade policial pelas partes envolvidas é fundamental para que o policial possa administrar com tranquilidade e equilíbrio as diversas ocorrências às quais ele é chamado para “resolver”. Sua legitimidade não está relacionada apenas aos poderes hierárquico e funcional, típicos da burocracia, como descreve Weber (1999), ou ao poder de polícia, segundo define Meirelles (2009), mas está alicerçada, principalmente, conforme refletem Arendt (2009) e Elmore (1987 apud

SILVA, 2001), nas relações de confiança que se constroem entre os indivíduos e/ou entre esses e as instituições, que são resultantes de um histórico de boas práticas sociais e se convertem em aceitação e consentimento.

### Considerações finais

A análise crítica dos procedimentos adotados pelos policiais militares deverá contribuir para uma atuação mais profissional e eficiente por parte dos que têm a missão de agir prontamente na defesa dos cidadãos e que são considerados, por representantes do Ministério Público paraibano, os agentes da “justiça local de primeira hora”:

O policial militar é quem está em contato direto com o povo, é quem sabe das coisas. Ele é quem faz a verdadeira justiça, pois a justiça, para que ela seja importante, tem que ser feita na hora (Representante do Ministério Público).

Para que os policiais são chamados? Na visão dos policiais, eles são chamados para atender, principalmente, situações criminais de menor potencial ofensivo, seguidas das criminais de maior potencial ofensivo e, por último, as não-criminais.

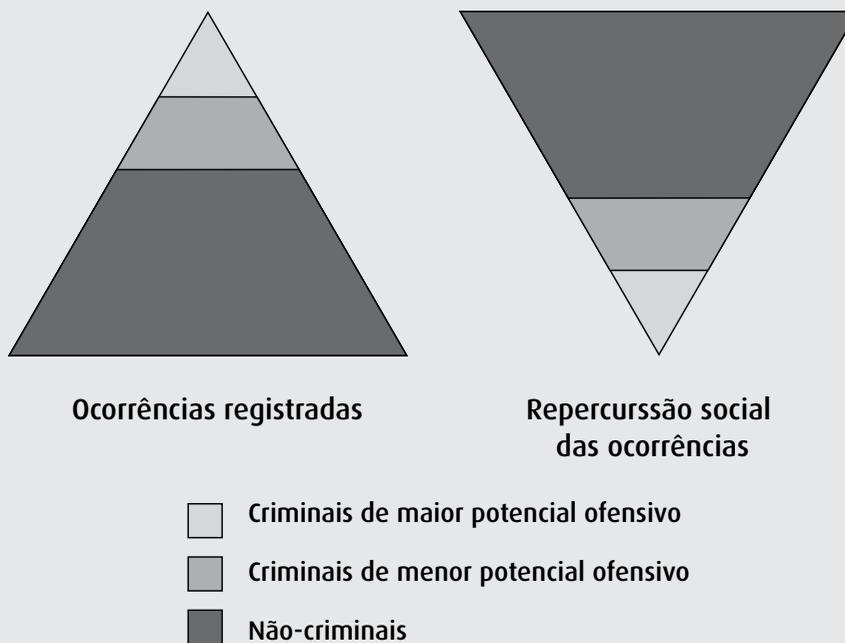
Entretanto, quando se estabelece um comparativo entre a percepção dos entrevistados e as ocorrências por eles efetivamente atendidas, conforme registros do Ciop/Seds-PB, de 2007 e 2008, verifica-se que as principais ocorrências são, primeiramente, as não-criminais, seguidas das criminais de menor potencial ofensivo e, por último, as criminais de maior potencial ofensivo.

Como se vê, há uma distorção entre o que o policial percebe ou quer perceber e o que efetivamente ocorre. É sabido que a mídia, com suas reportagens sensacionalistas, cria uma falsa impressão de que os crimes mais violentos (homicídios, assaltos, tiroteios e seqüestros) acontecem com mais frequência e em maior número, o que acaba influenciando a opinião pública e fazendo com que as pessoas se sintam mais aterrorizadas e passem a cobrar ações mais efetivas da polícia. Claro que, em função da sua formação, os policiais se sentem mais preparados e motivados para enfrentar os casos que envolvem confronto, até porque os consideram mais relevantes e a Instituição,

conforme relatos dos comandantes de unidades e subunidades, tem essas situações como foco principal de atuação. Além disso, os fatos anteriormente mencionados contribuem para que a atuação exitosa nesses casos resulte em maior repercussão e, também, num maior reconhecimento do seu trabalho por parte da sociedade, o que reforça no policial o sentimento de “heroísmo”.

O quadro anteriormente exposto induz ao cometimento de uma licença de representação comparativa entre as ocorrências policiais registradas, por potencial ofensivo, e seu impacto sobre a população, como pode ser observado na Figura 1.

**Figura 1**  
**Representação comparativa entre as ocorrências policiais registradas, por potencial ofensivo, e sua repercussão sobre a população**



Fonte: Silva, W. (2009).

Diante do exposto, constata-se a existência de um dilema na atuação da polícia: como conciliar o enfrentamento das ocorrências de maior potencial ofensivo, que geram mais sensação de insegurança e têm maior repercussão, com o tratamento das ocorrências não-criminais e criminais de menor potencial ofensivo, que constituem a maioria dos atendimentos e envolvem conflitos interpessoais, para os quais os policiais não se encontram suficientemente preparados? É um desafio a ser enfrentado e um debate a ser travado pela Corporação, pelos que fazem o sistema de segurança e pela sociedade, também levando em conta que os policiais militares, na sua formação, não são suficientemente capacitados para administrar conflitos interpessoais, porque, embora a temática seja contemplada na estrutura curricular do Curso de Formação de Soldados Policiais Militares,<sup>9</sup> segundo asseveram os profissionais em formação, a disciplina tem contemplado, principalmente, o gerenciamento de crise, que se aplica às situações limites de conflito.

Outra pergunta feita aos policiais e que merece destaque foi: quais as cinco situações mais complicadas para se resolver? As mais indicadas foram, nesta ordem: contenção e/ou condução de pessoas perturbadas mentalmente ou em crise nervosa; perturbação da paz (ouvir som em alto volume, latido de cães, gritaria, falar alto); presença de menores nas ruas bagunçando e cheirando cola; assassinato/tentativa de assassinato; e pessoa(s) embriagada(s) ou drogada(s) praticando desordem.

Ao indicarem as dificuldades encontradas para administrar as situações para as quais são

chamados, os policiais citaram, como as principais, aquelas relacionadas ao envolvimento, na condição de infratores, de outros policiais (civis, federais e/ou militares, sobretudo superiores hierárquicos), amigos de superiores hierárquicos, autoridades (políticas e judiciárias), pessoas com elevado poder aquisitivo e/ou nível de escolaridade, bem como o atendimento a pessoas embriagadas ou drogadas e pessoas confusas ou perturbadas mentalmente.

Especialmente no que se refere às ocorrências que envolvem, na condição de infratores, pessoas que se sentem ou são consideradas pelos policiais hierarquicamente superiores, sobretudo em função de sua situação social, econômica ou profissional, os relatos dos policiais são unânimes em apontar uma elevada incidência de conflitos interpessoais, bem como uma forte ingerência por parte dos oficiais. Essas dificuldades estão relacionadas, portanto, à possibilidade de questionamento da autoridade do policial militar, o que confirma a existência do paradoxo e do dilema apontados por DaMatta (1979), quando afirma que vivemos numa sociedade de “perfil” moderno com “performance” tradicional, com uma discriminação disfarçada que se revela no momento do conflito, em que, ora valem os ideais da igualdade, ora valem os ideais da hierarquia. Ou, ainda, segundo Lima (1999), diante do conflito interpessoal, os que imaginam ter mais poder por se sentirem melhor posicionados, social ou profissionalmente, tendem a exigir tratamento privilegiado. Como ilustração, merece destacar a manifestação do sentimento de impotência que esse quadro produz nos policiais, expressada nas palavras de um sargento:

A lei é como uma teia de aranha. Só os pequenos ficam nela! (Sargento, com 22 anos de serviço).

Quanto aos que apresentam nível de consciência alterado – pessoas embriagadas e/ou drogadas ou perturbadas mentalmente –, incapazes, portanto, de entender o que se passa no seu entorno ou discernir sobre a consequência dos seus atos, como são situações de elevado grau de imprevisibilidade, os policiais manifestam receio quanto a sua própria segurança e a possíveis lesões involuntárias nos atendidos, o que lhes acarretaria responsabilidades legais.

E quais os procedimentos mais usuais adotados pelos policiais no atendimento das ocorrências? Segundo o potencial criminal, tais procedimentos podem ser assim resumidos:

- as ocorrências criminais de maior potencial ofensivo, na sua totalidade, são encaminhadas à delegacia de polícia para os procedimentos legais;
- as ocorrências criminais de menor potencial ofensivo podem ser resolvidas de três formas:
  - conduzir à delegacia para os procedimentos legais;
  - resolver no local, conciliando ou reprimendo as partes;
  - orientar as partes a procurar outro(s) órgão(s);
- as ocorrências não-criminais também podem receber três tipos de encaminhamento:
  - resolver no local, conciliando ou usando força para conter as partes;
  - orientar as partes a procurar outro(s) órgão(s);

- conduzir as partes para o órgão competente.

Apesar de o uso da força não se apresentar como um procedimento primordial adotado pelos policiais para resolver as diversas situações para as quais são chamados a atender, conforme afirma Bittner (2003), essa possibilidade sempre existirá, pois o uso da força constitui a base do mandato policial. Porém, os policiais afirmaram que, de forma comedida e proporcional, sempre usam a força física quando as partes estão em luta corporal, ignoram a ordem policial ou estão armadas, bem como quando a ocorrência ou situação oferece risco, perigo ou ameaça, ou ainda se forem desacetados.

Como se vê, as situações enfrentadas pelos policiais militares que patrulham as ruas de João Pessoa são bastante complexas, sobretudo para os que só têm o ensino médio completo e pouca experiência de patrulhamento, que é o caso da maioria. Como não são qualificados para saber administrar de forma mais eficiente as situações que envolvem conflitos, todos enfrentam o desafio de aprender como lidar com essas situações no dia-a-dia das ruas, em contato com os diferentes problemas humanos.

Tendo em vista que diariamente, a todo instante, no exercício do seu mandato, esses policiais estão tomando decisões sobre a liberdade e a vida das pessoas, alguns requisitos são imprescindíveis para uma boa tomada de decisão por parte daqueles que receberam procuração pública para garantir a lei e a ordem social, tais como:

- meios operacionais necessários;
- protocolo de procedimentos-padrão;

- sistema de comunicação eficiente;
- capacitação continuada;
- familiaridade com o local e com as pessoas, o que garante uma boa rede de informação;
- equilíbrio emocional por parte do policial.

Esses requisitos deverão, portanto, nortear o planejamento e as ações da Polícia Militar

rumo a uma gestão mais moderna e qualificada, capaz de contribuir de forma mais significativa com a segurança da população.

Convém, no entanto, lembrar que a segurança e a ordem pública não só se sustentam com a ação policial, mas também são produzidas localmente e de forma coletiva, o que pressupõe uma dosagem de responsabilidade social dos vários atores para garantir que o pacto social se mantenha.

1. *O referido artigo é uma síntese da monografia "POLÍTICAS, PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS DA POLÍCIA OSTENSIVA NO ATENDIMENTO ÀS OCORRÊNCIAS CRIMINAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO E ÀS NÃO-CRIMINAIS: Um estudo sobre a atuação da Polícia Militar da Paraíba em João Pessoa", desenvolvida sob a orientação da Profª Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz e apresentada ao Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo, como parte dos requisitos para aprovação no Curso Superior de Polícia.*
2. *Como diz Bayley (2001), tem-se a ideia equivocada de que a polícia é uma criação exclusiva do Estado. Entretanto, quando se reflete melhor sobre o seu conceito, verifica-se que outros grupos também costumam autorizar o uso interno da força, legitimamente aceito como medida de regulação social. Um exemplo clássico disso foi o que ocorreu recentemente nas aldeias indígenas Umariáçu, em Tabatinga, e Filadélfia, em Benjamin Constant, cidades distantes cerca de 1.100 quilômetros de Manaus, no Amazonas. Lá, por se sentirem inseguros, os índios resolveram criar uma "polícia indígena" para combater a crescente criminalidade nas duas localidades. Os 150 soldados do Serviço de Proteção Indígena (SPI) andam uniformizados com roupas pretas e trazem no peito o símbolo da corporação: um facão e dois cassetetes.*
3. *A Lei 11.313, de 28 de junho de 2006, alterou a redação do art. 61 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, ampliando o conceito das infrações penais de menor potencial ofensivo, anteriormente modificado pela Lei 10.259, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2006).*
4. *Quando precisam imobilizar o portador de transtorno mental, os policiais militares se valem, principalmente, da algema.*
5. *O art. 26, caput, do Código Penal considera o portador de doença mental inimputável. "O doente mental, não podendo dirigir sua pessoa e administrar seus bens, está sujeito a interdição, visto que é considerado incapaz para praticar atos com validade jurídica" (SILVA, D., 2009, p. 499).*
6. *Ver Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 2009).*
7. *RP é a abreviatura de radiopatrulha, uma das modalidades do patrulhamento motorizado.*
8. *Os bairros Manairá, Cabo Branco e Tambaú integram a área onde reside a população de maior poder aquisitivo de João Pessoa.*
9. *Ver Manual do Aluno do Curso de Formação de Soldados Policiais Militares (PARAÍBA, 2009).*

## Referências bibliográficas

- ARENDRT, H. Que é autoridade. In: ARENDRT, H. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009, cap. 3, p. 127-187.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2001. (Série Polícia e Sociedade, n. 1).
- BITNNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 8).
- BRASIL. Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera os arts. 60 e 61 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 jun. 2006. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. **Constituição Federal. Código Penal. Código de Processo Penal. Legislação Penal e Processual Penal**. Organização Luiz Flávio Gomes. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 14 out. 2009.
- CAPEZ, F. **Curso de direito penal**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2007.
- DAMATTA, R. Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, p. 139-193.
- LIMA, R. K. de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, nov. 1999, p. 23-38. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org/files/robertokant.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.
- \_\_\_\_\_. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L. G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. A. (Orgs.). **O Brasil não é para principiantes**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 105-124.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999. 286 p. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.
- PARAÍBA (Estado). **Manual do aluno do curso de formação de soldados policiais Militares**: técnico em polícia preventiva. João Pessoa: Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba, 2009. 1 CD-ROM.
- PROENÇA JÚNIOR, D.; MUNIZ, J. de O. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J. de O.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007a, p. 21-73.
- \_\_\_\_\_. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J. de O.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007b, p. 230-280.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 28. ed. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- SILVA, J. M. A. de P. e. Cultura escolar, autoridade, hierarquia e participação: alguns elementos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 112. São Paulo: maio 2001, p. 125-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16104.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2009.
- SILVA, J. da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, W. F. da. **Políticas, procedimentos e práticas da polícia ostensiva no atendimento às ocorrências criminais de menor potencial ofensivo e às não-criminais**: um estudo sobre a atuação da Polícia Militar da Paraíba em João Pessoa. São Paulo, 2009. 232 p. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2009.

SILVA JÚNIOR, A. L. da. **Teoria e prática policial aplicada aos Juizados Especiais Criminais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Suprema Cultura, 2008.

SIMMEL, G. Especial: individualidade, interação, tipo social. In: **Georg Simmel**: sociologia. Trad. Carlos Alberto Pavanelli et al. São Paulo: Ática, 1983, p. 90-188. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 34).

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, v. 2. Cap. IX: Sociologia da dominação. Sç. 8: A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (Sociologia do Estado). § 2: O Estado racional como grupo de dominação institucional com o monopólio da violência legítima, p/525-529.

# Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais

Washington França da Silva

## Resumen

**El mandato policial en la práctica: procedimientos policiales en la atención a las denuncias criminales y no criminales**

*Este artículo presenta los resultados de la investigación realizada en 2009, sobre la naturaleza del trabajo de la policía ostensiva brasileña, a partir de la realidad de los policías militares del Estado de Paraíba. La investigación acaba con la idea preconcebida y harto difundida de que el policía que patrulla las calles tiene que hacer frente a más crímenes violentos, considerados de mayor gravedad y más amenazantes, revelando que a este profesional, en el uso de su mandato, la población lo requiere más para administrar, y en esta orden: situaciones no criminales, situaciones criminales de menor potencial ofensivo y, por último, situaciones criminales de mayor potencial ofensivo. Para ellos, los casos más complicados son los que implican el reconocimiento de la autoridad policial por gente con una situación social, económica o profesional más elevada, y por aquellas que presenten un nivel de consciencia alterado, al estar alcoholizadas, drogadas o mentalmente perturbadas.*

**Palabras clave:** *Policía Militar. Mandato policial. Denuncias criminales de menor potencial ofensivo. Denuncias no criminales. Patrullaje de calle. Administración de conflictos. Autoridad policial. Uso de la fuerza.*

## Abstract

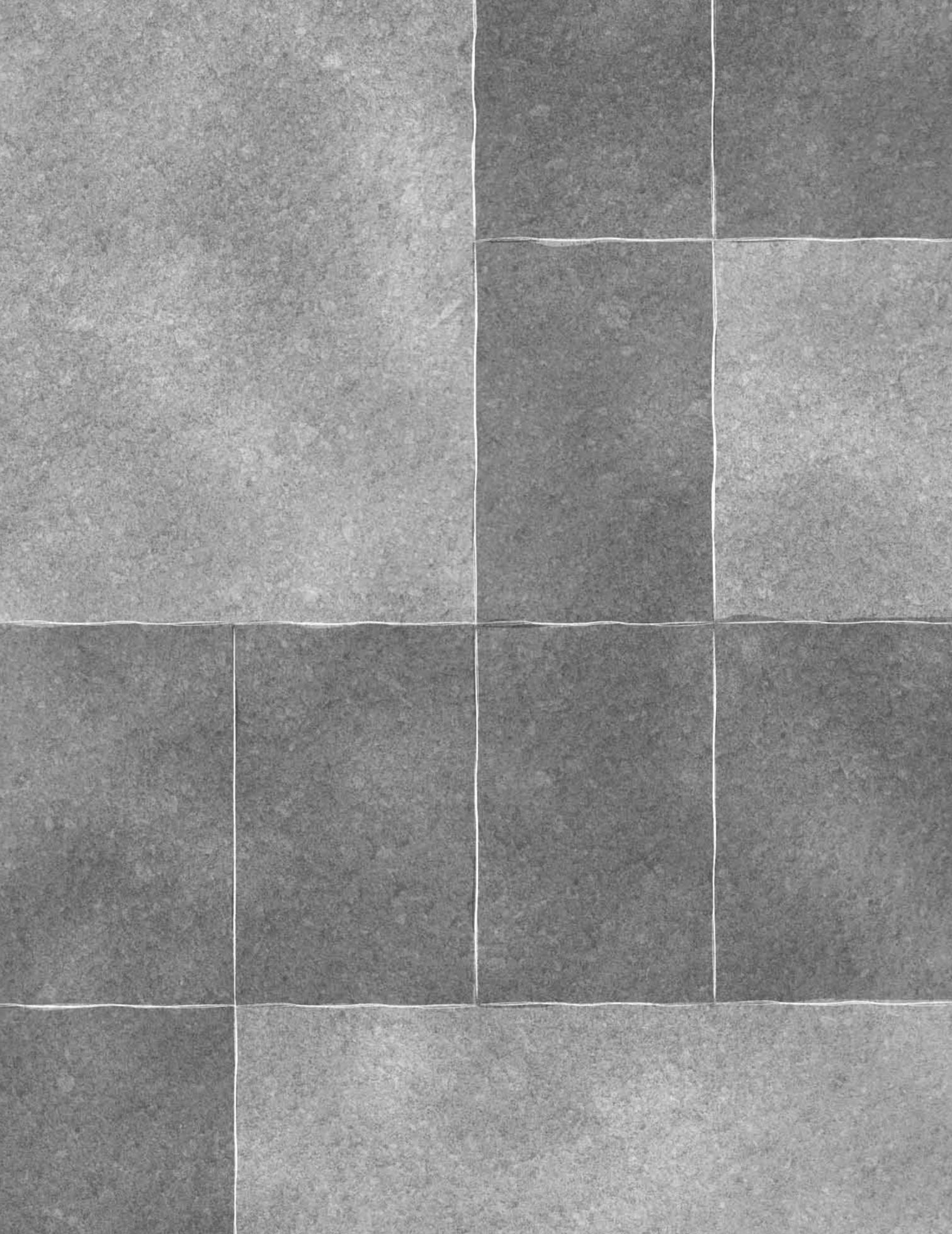
**Police mandate in practice: police procedures for criminal and non-criminal incidents**

*This article presents the results of a study about the nature of the work of Brazilian police patrol officers. It was conducted with the military police of the state of Paraíba in 2009. This study debunks a widely accepted myth: that police patrol officers deal with violent crime, commonly regarded as serious and threatening, more frequently than other criminal and non-criminal incidents. This study suggests that the frequency with which the former professionals are called to task is much higher for non-criminal incidents than for misdemeanors or felonies, the latter being the least frequent. These professionals say that the most problematic incidents are those in which people at higher social, economic or professional levels fail to recognize police authority, as well as incidents with people who are under the influence of alcohol, drugs or who are mentally disturbed.*

**Keywords:** *Military Police. Police mandate. Minor offenses. Non-criminal incidents. Street patrolling. Conflict management. Police authority. The use of force.*

**Data de recebimento:** 15/01/10

**Data de aprovação:** 09/02/10



# Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial<sup>1</sup>

## Luis Gerardo Gabaldón

*Luis Gerardo Gabaldón es Profesor Titular de Derecho Penal y Criminología en las Universidades de Los Andes, Mérida, Católica Andrés Bello, y Central de Venezuela, Caracas y Profesor Invitado en el Departamento de Sociología e Investigador Titular Asociado del Instituto para la Investigación Social, Universidad de Nuevo México, Albuquerque, durante 1997. Miembro del Sistema de Promoción del Investigador, Nivel IV. Es autor de 11 libros y más de 70 artículos en materias de su especialidad.*

*✉ [lgabaldo@ucab.edu.ve](mailto:lgabaldo@ucab.edu.ve)*

### Resumen

*La literatura destaca frecuentemente que el uso de la fuerza es un rasgo distintivo del trabajo policial, mientras riesgo e incertidumbre son condiciones bajo las cuales este trabajo se desarrolla cotidianamente. La investigación ha asociado el uso de la fuerza, en los países industrializados, a la presencia de minorías amenazantes, a la pérdida del control verbal en el encuentro y a la juventud e inexperiencia de los funcionarios. El desafío por parte de los sospechosos también se ha asociado al incremento de la coacción policial. La literatura en América latina enfatiza la desigualdad, el autoritarismo y el dominio de clase como elementos que contribuyen al uso de la fuerza policial. En este trabajo se desarrolla la hipótesis, propuesta inicialmente en 1993, de la incertidumbre como variable que predice el incremento en el uso de la coacción policial, y se examinan datos provenientes de un estudio cualitativo adelantado con policías venezolanos en 2003. Mediante el análisis de los comentarios se sugiere que la incertidumbre podría englobar algunas variables como la amenaza, la resistencia y el desafío, dentro de una perspectiva macro y microestructural para explicar el incremento de la fuerza física policial, que aunque constituye un fenómeno de alcance general, parece representar un problema de particular importancia en América latina.*

### Palabras-clave

*Policia. Uso de la fuerza. Incertidumbre. América Latina.*

## La policía y el uso de la fuerza

**E**n un ensayo clásico, Bittner propuso definir a la policía en términos de las vías a través de las cuales podría alcanzar sus propósitos, sugiriendo que ella debería entenderse como un *mecanismo para la distribución de la fuerza situacionalmente justificada en la sociedad* (Bittner, 1991: 44). El uso de la fuerza física policial se ha convertido, en las últimas décadas, en un tema de continua reflexión, análisis, explicación, regulación y políticas públicas, dado que lo que subyace a cualquier intervención policial, independientemente de su contenido, es la capacidad que tiene la policía para contrarrestar la resistencia, proyectando el mensaje de que *la fuerza puede ser o no utilizada para alcanzar el objetivo previsto* (Bittner, 1991: 45).

Ha habido, en Estados Unidos, investigación abundante sobre los factores organizacionales, personales y situacionales que se encuentran asociados al uso de la fuerza física por parte de la policía. En un amplio ensayo, Geller y Scott (1991: 453) destacaron las condiciones que favorecen la acción de disparar contra los ciudadanos: funcionarios blancos, en actos de servicio, contra personas negras en áreas de alta tasa delictiva, con ocasión de llamadas por robos u otras situaciones que envuelven delincuentes armados. La raza de las víctimas, que sugiere una desigualdad en las fatalidades resultantes, pare-

ce estar vinculada con otras condiciones como sospechosos armados o la amenaza percibida por parte de los funcionarios policiales, si bien disparos contra personas desarmadas no son del todo excepcionales (Geller y Scott, 1991: 455, 457). Por otra parte, las denominadas *llamadas por perturbación* y el desempeño de los funcionarios en operaciones encubiertas o en unidades tácticas especiales parecen incrementar la probabilidad de los disparos por parte de la policía (Ibidem: 461, 469). En una más reciente evaluación sobre el uso de la fuerza policial, Worden (1996: 32) ha distinguido entre *fuerza excesiva* (cuando su uso fue más allá de lo razonablemente necesario) y *fuerza innecesaria* (cuando tal uso estaba contraindicado desde el principio), proponiendo reentrenamiento policial para los primeros casos y desincentivos para los segundos. Comentando los resultados de varios estudios, Worden sintetiza como los más exactos predictores del uso de la fuerza el antagonismo del sospechoso, su agitación o intoxicación, su pertenencia a las clases pobres, así como algunas variables situacionales como presencia de otros ciudadanos y/o funcionarios y gravedad del delito. Las características personales de los funcionarios, con excepción de la juventud y la corta experiencia, al parecer no guardan relación con la propensión hacia el uso de la fuerza física (Worden, 1996: 34-35).

La investigación latinoamericana en la materia no está apoyada en bases de datos confiables

o en registros llevados por la policía, que en caso de existir, no son accesibles al público. Por ello se ha concentrado, fundamentalmente, en revisiones de prensa y en estudios actitudinales. Zaffaroni (1993) encontró, a través de un arqueo de prensa en varios países, una gran desproporción entre civiles y funcionarios policiales muertos en enfrentamientos policiales, sugiriendo la presencia de un aparato estatal, cuyos representantes son los policías, encargado de mantener un orden opresivo frente a los sectores más pobres de la población. Por su parte Chevigny (1991), encontrando esta desproporción en Buenos Aires y en Río de Janeiro, elaboró un poco más la explicación, sosteniendo que la percepción de la amenaza proveniente de las clases pobres insurgentes, debido a la alta movilización social combinada con las bajas oportunidades, fomentaría el control violento de la clase pobre por parte de la clase dominante, quien controlaría a la policía en su propio interés, estimulando, a la vez, la aceptación de esta violencia por los miembros de la clase social sobre la cual se ejerce. Estas explicaciones son de carácter macroestructural. A nivel situacional, algún estudio latinoamericano de observación directa sobre la policía confirma ciertos hallazgos estadounidenses, como la asociación entre fuerza física y apariencia de pertenencia a clases pobres, antagonismo ciudadano y número de funcionarios presentes (Gabaldón y Murúa, 1983). Otras investigaciones sugieren que las variables asociadas con el uso de la fuerza van más allá de los prejuicios de clase, la resistencia o la coalición funcional. En un estudio llevado a cabo a través de 50 entrevistas con oficiales policiales supervisores en una ciudad del sudoeste de Venezuela, fuimos capaces de identificar *reglas tácticas para el uso de la fuerza* por parte de

la policía, sugiriendo que la percibida habilidad en el ciudadano para introducir un reclamo exitoso es un predictor significativo de la decisión de utilizar menos fuerza por parte de la policía (Gabaldón y Birkbeck, 1998: 122-125). En una evaluación sobre disposiciones hacia el uso de la fuerza física, utilizando doce situaciones hipotéticas representativas de agresión, resistencia e insultos, entre 830 funcionarios policiales de tres ciudades en el occidente venezolano, pudimos constatar que, si bien el comportamiento agresivo de parte del ciudadano es lo que mejor predice tal disposición, las percepciones de baja respetabilidad y baja influencia se encuentran también asociadas a ella, en el continuo entre conversación, restricción física, uso de puños, del bastón de mando y del arma de fuego (Gabaldón y Birkbeck, 1996).

La reseña de la investigación disponible sobre el uso de la fuerza física por parte de la policía, como puede apreciarse, es variada en sus propósitos, metodología y resultados. No existe aún un marco teórico que permita unificar diferentes explicaciones para tal uso, considerando, más allá de las particularidades de la policía entre diversas culturas, sus rasgos comunes y sus patrones en perspectiva comparada. El presente ensayo es un intento en este sentido, utilizando, por una parte la interpretación de los hallazgos de la investigación y, por la otra, los resultados de un estudio adelantado mediante la modalidad de grupos focales entre agentes policiales de dos cuerpos municipales de Venezuela.

### **Policía, riesgo e incertidumbre**

El trabajo policial puede ser considerado riesgoso en el sentido que la anticipación de

los resultados de los encuentros con los ciudadanos y los comportamientos de las partes involucradas no resulta sencilla. Ello se debe a que existe gran variedad de ambientes, sujetos y situaciones envueltos en la intervención policial. Manning ha sostenido que la policía tiene sospechas frente a la gente y ajusta su comportamiento y rutinas a un nivel determinado de confianza, sin el cual sería inconcebible su trabajo. La tecnología, en cuanto suministra estándares para situaciones imprevistas, puede disminuir el peso que tiene la confianza, aunque nunca la eliminará como un requisito para el desempeño apropiado de la policía (Manning, 2003:208-209).

La tecnología policial, de igual modo, puede reducir lo impredecible de las situaciones. Ericson y Haggerty (1997: 34) sostienen que los funcionarios policiales pueden reducir la incertidumbre a través del incremento de la vigilancia tecnológica y del conocimiento sobre los sospechosos, quienes, de este modo, resultan constreñidos mientras los policías resultan empoderados. En este argumento queda implícito que la tecnología, a través de la parafernalia policial, puede contribuir a reducir el constreñimiento físico directo, lo cual es una forma de modular el uso de la fuerza misma, que, sin embargo, no desaparece por completo y puede incrementarse a medida que varía la situación. De hecho, las escalas progresivas para el uso de la fuerza física que se defienden como estándares aceptables para policías eficientes (Tang, 2006), parten del principio de que menores niveles de fuerza son factibles en la medida en que se controla más efectivamente la progresión de una situación determinada, esto es, en la medida en la cual se reduce la

incertidumbre; cuando se puede predecir mejor el resultado de un encuentro, incluyendo las contingencias implícitas en la resistencia y oposición hacia la policía, menor será la necesidad de utilizar la fuerza física. De este modo, una de las dimensiones del riesgo policial es la confrontación con los ciudadanos, que puede generar fuerza física bilateral cuyo resultado final no resulta fácil de anticipar.

La confrontación física entre ciudadanos y la policía parece incrementarse en presencia de factores situacionales, culturales y personales vinculados a la incertidumbre y a la producción de resultados no anticipados por los funcionarios policiales. En una amplia evaluación de los casos atinentes a 713 policías muertos entre 1983 y 1992 en Estados Unidos, Fridell y Pate (1997: 586, 588) encontraron que un 40% implicó un contacto por vez primera con el atacante y 56% de las muertes policiales ocurrieron a corta distancia del agresor, lo cual sugiere que el riesgo implícito en cada situación pudo haber rebasado el cálculo de los policías.

Los datos comparados sugieren que los niveles de riesgo pueden ser diferentes entre diversos ambientes y culturas. En general, la investigación adelantada en el medio anglosajón muestra una asociación entre las tasas de homicidio y los homicidios cometidos por la policía (Liska y Yu, 1992: 58). Si bien esta conexión no ha sido establecida en forma explícita para América latina, los datos disponibles sugieren que los homicidios en la región latinoamericana se incrementaron, entre 1995 y 2002, en 13 países mientras se redujeron solamente en siete de ellos. Los incrementos representan, en la mayoría de los casos, entre el 20% y el

30% (PAHO, 2007). Otras estimaciones indican que para la región latinoamericana, entre 1984 y 1994, las tasas de homicidio ya habían aumentado en un 40% (Morrison, Buvinic y Shifter, 2005: 119). La proporción entre muertes civiles y policiales ha sido estimada, para Estados Unidos, en alrededor de 7 a 1 (Chevigny, 1991: 192). Si bien Del Olmo (1990: 224) encontró, en una revisión de prensa para Venezuela, entre 1982 y 1986, una proporción de 3,45 a 1, Chevigny (1991: 206, 209) ha estimado dicha proporción en cerca de 12 a 1 para Buenos Aires, entre 1983 y 1985, y en cerca de 10 a 1 para el estado de Sao Paulo, Brasil, entre 1982 y 1987. Una estimación reciente para Venezuela establece una relación de 11 civiles muertos por cada policía para 2005 (Antillano, 2007: 108). Los datos combinados sugieren que los homicidios policiales no marchan independientemente de la violencia social en general. Por otro lado, para Estados Unidos, en el periodo 1983-1992, la proporción de funcionarios policiales muertos en emboscada se estimó en 8% (Fridell y Pate, 1997: 586), mientras Del Olmo (1990: 235), para el caso venezolano, estimó que entre 1982 y 1986 hasta el 87% de los funcionarios muertos pudieron haberse encontrado en dicha situación. Aunque la asociación que hace Del Olmo entre encontrarse solo para el tiempo de la muerte y la situación de emboscada no está comprobada, ciertamente los ataques sorpresivos son indicadores de incertidumbre en el trabajo policial, ligada, probablemente, a mayores niveles de confrontación con los ciudadanos. Es interesante destacar que Puerto Rico muestra la tasa más alta de homicidios dolosos de la policía entre las jurisdicciones norteamericanas (Fridell y Pate, 1997: 603), lo cual sugiere que

altos niveles de confrontación y retaliación, y, por consiguiente, mayor antagonismo e impredecibilidad, parecen acompañar los encuentros entre los ciudadanos y la policía en América latina (Cfr. Gabaldón, 1993).

La investigación cualitativa en América latina muestra que el extrañamiento y la oposición entre los ciudadanos y la policía es una percepción bastante extendida. Estas particularidades pueden estar vinculadas a mayores niveles de incertidumbre en el manejo de situaciones diversas, incluso fomentadas por la policía a través de su comportamiento legal e ilegal. Luego de entrevistar a 25 policías en Guadalajara, México, entre 1999 y 2000, Suárez de Garay (2006: 201, 220, 290) encontró extenso desánimo por no encontrarse preparados para enfrentar confrontaciones armadas, así como miedo asociado a las tareas asignadas sin suficiente información contextual y al excesivo uso de la coacción como consecuencia de stress representado por los ciudadanos resistiendo el arresto policial. Paes Machado y Vilar Noronha (2002) hablan de “la gente contra la policía” cuando analizan las entrevistas con los residentes pobres de un barrio en la ciudad de Salvador, Brasil, y describen la aceptación ciudadana hacia el uso de la fuerza policial contra “marginales”, a la vez que la desconfianza hacia el desempeño policial frente a los “buenos ciudadanos”. Evaluando los resultados de una encuesta sobre 829 personas en Maracaibo, Venezuela, en 1988, Santos (1992: 138, 144) concluyó que, a pesar de que amplios sectores de la población apoyan las redadas policiales que coliden con los derechos humanos, los ciudadanos se han enfrascado con la policía en una relación de hostilidad que asume a los fun-

cionarios como victimarios de la gente común con base en la desconfianza y la sospecha.

### **La vinculación entre la incertidumbre y el uso de la fuerza policial**

La incertidumbre en el trabajo policial puede ser entendida como una propiedad de cualquier situación en la cual, debido a la ambigüedad o a la dificultad para anticipar un resultado, hay un impedimento para que la policía concluya o resuelva, de manera expedita, la cuestión que la misma policía ha definido como su objeto de intervención. En otra sede he propuesto que la disponibilidad de los medios es una variable asociada a la activación del control social a nivel de agencias sociales (Gabaldón, 1989: 41). Por cuanto el recurso a la fuerza, que es el rasgo distintivo de la policía, es siempre una opción disponible, puede hipotetizarse que la fuerza será utilizada para rebasar la incertidumbre y, en consecuencia, empujar la intervención policial hacia la consecución del objetivo propuesto (Véase Gabaldón, 1993: 204-206). Esta proposición es válida independientemente de la naturaleza de la situación (lícita o ilícita), del tipo de fuerza utilizada (necesaria o excesiva), del propósito de la intervención policial (control del delito o prestación de otro servicio), y de la forma en cual la policía afronta la situación (de manera reactiva o proactiva).

Las variables que usualmente describe la literatura como asociadas al uso de la fuerza policial pueden ser vinculadas al concepto de incertidumbre. Así, la predominancia de los disparos a corta distancia y las amenazas percibidas por los funcionarios (Blumberg,

1989, Alpert, 1997), sugieren aproximaciones descuidadas por parte de la policía, cuyas consecuencias son difíciles de predecir. Los robos y las llamadas por situaciones de violencia familiar, así como la prevalencia de funcionarios no uniformados o en tareas encubiertas en situaciones en las que predominan los disparos policiales (Geller y Scott, 1991: 459, 451) sugieren eventos en los cuales las reacciones de las personas envueltas no fueron fácilmente anticipadas o donde la identidad disimulada del funcionario impidió la rápida sumisión del sospechoso. La aparente mayor disposición a usar la fuerza entre los departamentos policiales mejor organizados (Worden, 1996: 45; Birkbeck, Gabaldón y Norris, 2003) sugiere la existencia de protocolos rigurosos para minimizar la incertidumbre en cuanto a la lesión o muerte de funcionarios policiales cuando se registra agresión o resistencia de parte de los sujetos pasivos de control. Incluso la hipótesis de la amenaza, propuesta para explicar el incremento de los homicidios policiales asociados a la segregación racial, admite que en la explicación de la violencia resulta relevante la percepción como peligroso e impredecible del comportamiento del ciudadano y el corto tiempo existente para calcular alternativas de acción (Liska y Yu, 1992: 56, 68). Resulta interesante que las propuestas para reducir la violencia policial que han realizado autores que provienen de la policía enfatizan la familiarización con normas y sentimientos de grupos que, de otro modo, podrían ser percibidos como hostiles o extraños a la policía (Fyfe, 1996: 172-173). Ello sugiere que, en la óptica policial, contribuir a hacer más predecibles los contactos con la población contribuye a controlar el uso de la fuerza física por parte de la policía.

Los investigadores latinoamericanos también han relacionado, al menos de forma implícita, el uso de la fuerza con la incertidumbre. Suárez de Garay (2006: 219) sostiene que la impredecibilidad y el miedo contribuyen a la motivación policial hacia la destrucción y la agresividad. Evaluando el desempeño policial en un barrio pobre de Bahía, Brasil, Paes Machado y Vilar Noronha (2002: 68, 71) encontraron amplio acuerdo entre funcionarios y particulares sobre la respuesta violenta policial hacia la violencia criminal, considerando en un caso que, sintiéndose los propios policías amenazados por informantes u otras personas de condición marginal, aquéllos podrían aplicar la supresión física como forma de “eliminación rápida” de archivos comprometidos. Santos (1992: 139) encontró que 60% de los entrevistados en un estudio realizado en Maracaibo, Venezuela, aprobaban la violencia para combatir la delincuencia y que 47% hallaba justificado matar delincuentes, lo cual sugiere que incluso los propios ciudadanos pueden tolerar el comportamiento policial altamente coactivo para enfrentar la incertidumbre que representaría la reincidencia y la victimización subsiguiente. En un estudio reciente con base en trece entrevistas de funcionarios policiales de dos departamentos municipales de Caracas, Monsalve (2006: 19-26) encontró amplias justificaciones para los castigos físicos de los infractores por parte de la policía, cuando el procedimiento judicial se percibe como inefectivo, lo cual sugiere que la fuerza física puede ser aplicada por la policía como una forma de castigo sustitutivo, aun en casos que si bien no implican amenaza o peligro inmediato para la policía, sí revisten incertidumbre en cuanto al resul-

tado esperado en función del desarrollo del procedimiento legal.

### **Reconstrucción de las razones de la policía para el uso de la fuerza: propósito y método**

Aunque la investigación sobre el uso de la fuerza policial es abundante en el registro de los incidentes, en la identificación de las variables estáticas y situacionales que confluyen e incluso en la aproximación hacia las percepciones del público y de la policía, pocas veces se han estudiado las razones dadas por los policías para su utilización. Estas razones se refieren a lo que Lyman y Scott (1989) han denominado *recuentos (accounts)*, que resultan importantes para entender el contexto y significado de acciones referidas a un marco de presentación aceptable ante diferentes audiencias. Estas razones pueden suministrar información relevante sobre la percepción de las situaciones y circunstancias enfrentadas por la policía, contribuyendo al análisis contextual del uso de la fuerza policial. Este ensayo está basado en las interpretaciones contextuales dentro de un proyecto de investigación adelantado con funcionarios policiales municipales en Venezuela a través de un diseño de grupos focales. El uso de la fuerza fue definido como cualquier acto de interferencia física aplicado por la policía para compeler a los individuos a hacer o a dejar de hacer algo. Una justificación fue definida como cualquier razón dada por los funcionarios policiales para hacer o abstenerse de hacer cualquier acción física de interferencia. Se asume que a través de las razones suministradas por los funcionarios implicados en determinados actos de fuerza es posible reconstruir los fun-

damentos para su utilización, conectando la decisión con las circunstancias que rodean cada episodio. Comentarios reiterados e independientes por parte de varios funcionarios indicarían consistencia de la respuesta frente a cada situación, permitiendo generalizar acerca de las percepciones, interpretaciones y decisiones sobre el uso de la fuerza.

Se utilizó un escenario hipotético que comienza con una situación de encuentro entre dos policías y dos sospechosos, el cual evoluciona hacia un escape ulterior y una confrontación armada al final. En cada fase fueron sugeridas determinadas acciones por parte de la policía, preguntando a los funcionarios qué pensaban y cómo justificaban lo que estaban haciendo así como se describió el comportamiento de los sospechosos. Se utilizaron dos departamentos policiales. Polioriente sirve a la municipalidad más afluyente de la ciudad y el país, en un área que concentra comercio y residencia de alto perfil así como la mayoría de las sedes de las embajadas. Polioccidente cubre áreas mucho más pobres y populares del centro y oeste de la capital, incluyendo gran cantidad de barrios que resultan en muchos casos inaccesibles con los vehículos. Se realizaron cuatro sesiones de grupo focal, dos de ellas con 15 funcionarios de Polioriente, el 27 y 28 de octubre de 2003, y dos más con 19 funcionarios de Polioccidente el 30 y 31 de octubre de 2003. Las conversaciones fueron registradas y transcritas en su totalidad. En el análisis que sigue se discuten percepciones, acciones y razones específicas para hacer o no hacer algo, utilizando como marcos de referencia las tres fases del escenario utilizado.

## Utilización de la fuerza en un encuentro cuando los sospechosos rehúsan colaborar con la policía

En esta fase del escenario, dos funcionarios avistan a dos jóvenes adultos mal vestidos en un automóvil que los policías presumen puede ser robado. Los jóvenes resultan sospechosos por sus antecedentes y porque se encuentran, aparentemente, fumando marihuana. Mientras la policía se acerca y requiere que los jóvenes salgan del automóvil, ellos no atienden la orden e insultan a los policías. En este momento, uno de los policías abre la puerta y le ordena al conductor salir del auto, mientras trata de sacarlo a la fuerza.

Los temas fundamentales vinculados a la percepción de los funcionarios policiales fueron la amenaza potencial y el peligro asociados a la situación que condujo al encuentro. El comportamiento de los sospechosos es percibido como impredecible. Una posibilidad es el daño o la muerte por alguna arma escondida, cuando se mencionó que en el acercamiento podría dispararseles. La necesidad de ser suspicaces sobre la posibilidad de que los jóvenes pudieran usar un arma de fuego fue mencionada frecuentemente, aunque no siempre implicando que los jóvenes estuviesen armados. Esto sugiere una percepción difusa del peligro, antes que de una amenaza específica. También perciben los policías que miembros del público, bien sospechosos, vecinos o transeúntes, tienden a coaligarse y a demostrar falta de cooperación. El consumo de drogas parece implicar un resultado impredecible y aun peligroso, si bien la situación de encuentro tiende a ser percibida como rutinaria.

En general, la interferencia física fue recomendada para forzar a los sospechosos a salir

del auto o a suspender el consumo de drogas en un 26% de las acciones recomendadas. La orden de salir del auto es vista como una forma de conjurar algo que se escape de las manos. Algunos funcionarios estiman riesgoso el acercamiento descrito en el escenario:

Yo...usaría el altavoz de la unidad: apague el vehículo y se baja con las manos en alto, y posteriormente que ellos se bajen, el auxiliar o el conductor abordarían al ciudadano tomando las medidas de seguridad (Polioccidente2, 13: Jua).

Se aparca la unidad, tomando las medidas de seguridad de nosotros como funcionarios, se le dan las voces... respectivas para que los sujetos salgan del auto con las manos en alto... (Polioriente2, 5: J).

La restricción física, como detención, se sugirió algunas veces para poder llevar a cabo una pesquisa corporal, o para los casos en que los sospechosos no presentasen identificación o se encontrasen drogas. En este supuesto, la detención se menciona cuando el sospechoso alega que la posesión de una pequeña porción de droga no constituye delito:

El arresto lo más pronto posible.... Ellos le dicen con un cuchito de marihuana yo voy para la calle... o sea, van a buscar encuartar así a un policía a como de lugar, entonces uno tiene que ser lo más contundente y lo más rápido posible en el procedimiento (Polioccidente1, 12: R).

La justificación más frecuente para el uso de la fuerza fue la prevención o interrupción de un delito en ejecución. La pesquisa y la restricción física parecen funcionar como una

forma de imputar a los jóvenes la posesión e incluso el uso de drogas, si bien no resulta claro cómo un proceso penal podría ser sustentado. La segunda justificación más frecuente para el uso de la fuerza fue la de rebasar la resistencia de parte de los jóvenes, frecuentemente asociada a una agresión inminente contra el funcionario. Parece que los policías combinan la agresión y la amenaza dentro de una categoría más amplia de "resistencia activa". Rebasar este tipo de resistencia parece ser suficiente razón, entre algunos funcionarios, para el uso de la fuerza. Para la mayoría de los funcionarios, la simple resistencia justifica la coacción, mientras dicha resistencia es vinculada, en otros comentarios, a un comportamiento negativo previo atribuido a los ciudadanos. También la resistencia se interpreta como síntoma de otro comportamiento, por lo cual el uso de la fuerza sería una forma de controlar con anticipación una conducta ilícita aun no manifiesta.

Un sentido de balance entre la exhibición ostensiva de la policía y la salvaguarda frente a la confrontación parece ser el patrón predecible entre los funcionarios policiales, como se desprende del siguiente comentario:

Nosotros paramos... son sospechosos... lo verifiquemos por lo que sea. Uno tiene que tener como dice él, la nariz; toda persona está armada y toda persona puede hacerle daño a uno; porque ha pasado muchos casos de que, por comerse una luz, esa persona acaba de cometer un atraco, una persona estaba armada y uno se confía mucho... y cuando uno se acerca, ha habido bastantes funcionarios muertos por eso (Polioriente2, 8: D).

## El uso de la fuerza en la persecución policial

La segunda fase del escenario describe al conductor del vehículo que arranca a través del vecindario, siendo perseguido por los policías en otro vehículo con una sirena, quienes informan al comando sobre la situación. Poco después el vehículo en fuga choca y los funcionarios salen de su vehículo con las armas en la mano, gritando a los jóvenes para que salgan del automóvil con las manos en alto.

Aun cuando los funcionarios realizaron pocos comentarios sobre la incertidumbre situacional en esta etapa del escenario, no descartaron la posibilidad de que un ataque armado tuviera lugar inmediatamente después del choque, o cuando los funcionarios confrontasen físicamente a los sospechosos. El acto de la fuga fue percibido como resistencia que debió ser neutralizada de alguna manera, si bien la persecución en sí misma fue percibida como un asunto de relativa poca importancia comparado con otros aspectos de la situación.

Las acciones más frecuentemente mencionadas fueron desenfundar el arma como una medida de cautela una vez se aproximaban al automóvil después del choque e iniciar la persecución. Aunque no se abundó sobre el acto de desenfundar el arma, dos funcionarios hablaron de neutralizar la resistencia o de una defensa en caso de producirse un ataque:

...ya uno desenfunda el arma de reglamento por la actitud que tomaron los sujetos (Polioriente2, 16: J).

...porque ellos se dan a la fuga y no sabemos si están armados... (Polioriente1, 24: T).

Algún funcionario indicó disparar a los cauchos, aunque la mayoría afirma que esta no es una forma de actuar dado que personas en fuga no se encuentran necesariamente armadas y no han disparado todavía. Dos funcionarios indicaron que disparar al cuerpo nunca debería ser una opción antes que los sospechosos disparasen. Detener a los fugitivos fue mencionado ocasionalmente, aunque el propósito de la detención, desde el punto de vista legal, nunca fue explicado con claridad.

La más común de las justificaciones para desenfundar el arma de fuego mientras se aproximan al vehículo fue la de anticipar protección. En algunos casos, portar el arma desenfundada fue considerado apropiado para enfrentar un ataque inminente:

No sabemos o no estamos en cuenta si ellos están armados y puedan... disparar, si ellos disparan. Entonces, primero nosotros, la integridad física de cada uno (Polioccidente1, 19: Jo).

No sabemos si ellos van a salir ahí con un armamento y nos van a disparar a nosotros... (Polioriente1, 24: H).

Algunos otros comentarios describen incertidumbre y sospecha, antes que convencimiento de que el ataque sea inminente, como muestran los siguientes extractos:

Porque no sabemos qué tienen... o sea, los sujetos tienen pistolas, no tienen pistolas, no sabemos nada de eso, tenemos que cuidarnos nosotros (Polioccidente1, 19: Joh).

Porque no se van a acercar con el armamento digamos... ehh enfundado todavía, es decir, se van a acercar y ajá... y cuando se vayan

acercando abriendo la puerta, bueno, lo lógico es que, ellos tienen que estar atentos a cualquier situación que se vaya a presentar cuando abran o vaya a auxiliar a los ciudadanos que estén dentro del vehículo... (Poliocidente1, 19: E).

### **El uso de la fuerza en confrontación abierta con los sospechosos**

La sección final del escenario describe a los dos jóvenes que salen del automóvil y corren, uno de ellos con un arma de fuego en la mano, mientras son perseguidos a pie por la policía, por una calle donde se encuentran transeúntes. Cuando los funcionarios observan el arma de fuego, ordenan a los sospechosos detenerse y efectúan un disparo al aire. Uno de los sospechosos se da vuelta y dispara hacia los funcionarios, quienes responden disparando varias veces.

En esta fase se registraron veinte comentarios sobre la acción de disparar, de los cuales catorce censuraron los disparos de advertencia, cuatro se refirieron a disparar al cuerpo del sospechoso, mientras dos de ellos a evitar disparar al cuerpo. Esta acción fue recomendada solamente después de que los sospechosos hubiesen disparado a la policía o, cuanto menos, hubiesen realizado un movimiento claro en este sentido, siempre y cuando la respuesta policial hubiese estado en proporción con el ataque presunto, lo cual refleja la preocupación frente a las consecuencias negativas de un disparo no sustentado:

...ya prácticamente hizo armas a la policía, con desenfundarle un arma... si no están parejos, no hay proporción y uno le puede prác-

ticamente dispararle a los pies, neutralizarlo (Polioriente2, 16: D).

La neutralización de los sospechosos fue mencionada dos veces, en un caso a través de técnicas de defensa física (Polioriente1, 31: Re). Dado que no hubo comentarios sobre el aseguramiento de la evidencia o la protección de la escena del delito, no resulta claro si la captura de los fugitivos guarda relación con la preparación de una investigación penal.

La justificación más común para el uso de la fuerza extrema fue la confrontación del ataque de los jóvenes, indicada en 23 oportunidades. En algunos casos, una clara razón instrumental, como la neutralización del atacante, engloba por completo el argumento, como indican los siguientes comentarios:

Ahí, cuando dispara el funcionario para poder seguir neutralizando a los... para repeler también de una vez el ataque (Poliocidente2, 35: O).

...ellos están repeliendo la acción, es decir, hay un equilibrio de fuerzas... (Polioriente1, 37: Ja).

La repulsa de la agresión se extiende a ataques con armas no mortales, como cuchillos y puños cuando envuelven un riesgo para el funcionario debido a gran fuerza o apariencia del atacante (Polioriente1, 39: K; Polioriente1, 39: H). Tal parece que los funcionarios no vislumbran una alternativa, menos letal para repeler el ataque y que la amenaza a la vida es suficiente para justificar el disparo, aun cuando haya alguna duda legal:

...cuando tú vas en persecución y ellos te están disparando, no es que sea legal, pero es

justificado porque tu estás defendiendo tu vida y la de terceros (Polioriente1, 36: K).

Sin embargo, parece que una vez que el sospechoso ha disparado a los funcionarios, la idea de matarlo se convierte en un objetivo independiente al de la defensa propia o el control del ataque, como ilustran los siguientes comentarios:

...si la situación se torna irregular de enfrentamiento, ese señor es mortadela. Realmente... si se torna irregular y se causa el enfrentamiento, ya por supuesto el ciudadano queda en el sitio (Polioriente1, 28: Re).

...si está armado... si hace frente a la comisión, lamentablemente su final sería... la muerte (Polioriente1, 30: D).

El contexto de los comentarios sugiere que se percibe la confrontación armada con la policía como una situación en la cual la muerte del ciudadano, luego del intercambio de disparos, se encuentra plenamente justificada. En una investigación anterior hemos encontrado una actitud similar manifiesta en entrevistas con oficiales de comando policial (Gabaldón y Birkbeck, 1998).

### **La función de la incertidumbre en la explicación del uso de la fuerza física**

Las percepciones de los funcionarios policiales analizadas en esta investigación se encuentran, fundamentalmente, asociadas a la percepción de un encuentro con sospechosos, que si bien parece banal y rutinario, evoluciona en forma difícil de controlar hacia una percepción de grave daño para los

funcionarios y los transeúntes. Desde el inicio, los funcionarios policiales concibieron posibles coaliciones entre los particulares que operarían en contra suya, disminuyendo las oportunidades de adelantar en forma segura y previsible su trabajo. Si bien en la segunda fase del encuentro el escapar de la policía es percibido como un desafío inaceptable, la incertidumbre en este momento, al menos en un nivel explícito del discurso, pareciera desempeñar un papel más bien secundario. Sin embargo, la potencial agresión se encuentra siempre presente una vez que el contacto físico con los sospechosos resulta inevitable, luego del choque del vehículo. Los funcionarios policiales parecen encarar en forma entusiasta una persecución cuyo propósito final no resulta claro, y que podría, incluso, contravenir reglas departamentales previstas para controlar riesgos innecesarios (por ejemplo, esperar por el apoyo táctico). Cuando se produce el choque y comienza la fuga a pie, existe menor margen de duda sobre lo que ocurriría después, y la atención se centra en justificar el uso de la fuerza extrema para neutralizar a los sospechosos.

A medida que se desarrolla la situación, aparece un patrón conductual según el cual rebasar la resistencia efectiva o potencial se convierte en el propósito de la conducta policial, básicamente como forma de contrarrestar el desafío. Por consiguiente, la resolución tan pronto como sea posible de la situación planteada, evitando un retardo que podría incrementar la incertidumbre asociada a la persecución penal y a la condena, se convierten en el asunto central para determinar el uso de la fuerza física.

Cuando la confrontación física se hace inevitable, la cuestión central deviene en la decisión de disparar apropiadamente. Los disparos de advertencia son descartados por la mayoría de los funcionarios bajo el argumento de una acción riesgosa que expone inocentes al peligro. La defensa legítima se convierte en el aspecto central, dado que constituye la causa de justificación más clara prevista en el Código Penal. No hay elementos para pensar que los funcionarios podrían abandonar la persecución hasta que llegue el respaldo requerido, aunque éste último haya sido definido como útil, lo cual sugiere que el enfrentamiento de la incertidumbre se asume como parte del trabajo policial. Si consideramos la situación de encuentro relativamente banal descrita a comienzos del escenario, la persecución parece estar claramente determinada por la afirmación de la autoridad policial para resolver la situación que ha sido definida como de su incumbencia, independientemente de la función instrumental secundaria de capturar a los sospechosos para ser entregados a la justicia. La reducción de la incertidumbre en la forma más rápida posible pareciera orientar el comportamiento policial.

Las justificaciones para el uso de la fuerza son, en su mayor parte, instrumentales, en el sentido que son presentadas como una forma de alcanzar un objetivo más allá del empleo de la fuerza misma. En este sentido, prevenir o interrumpir el desarrollo de un delito, neutralizar a un sospechoso y responder a la agresión pueden ser interpretadas como orientadas hacia el control delictivo, la detención de un individuo para ser procesado y la interrupción de un ataque ilegítimo, respectivamente. Sin embargo, hay poca elaboración discursiva acer-

ca del delito específico a ser controlado, sobre las condiciones de un procesamiento penal exitoso o sobre la forma cómo la agresión puede ser efectivamente contenida. En este sentido, la instrumentalidad para alcanzar los objetivos policiales desde el punto de vista legal, como detener al sospechoso y entregarlo al sistema de justicia penal, parecen ceder frente a la instrumentalidad que implica concluir una incómoda y, probablemente, impredecible situación que ha sido definida como materia de intervención policial.

## Conclusión

El uso de la fuerza por parte de la policía debe ser asumido como una atribución legal y social para manejar situaciones de diverso perfil e implicaciones. La incertidumbre pareciera una experiencia frecuente en el trabajo policial. Si la policía cuenta con la autorización legal y con el consentimiento social para el uso de la fuerza, parece claro concluir que su uso estará modulado por restricciones legales o sociales. Estas restricciones resultan difíciles de establecer a través de reglas precisas. Si la policía cuenta con el último recurso de la fuerza para resolver las cuestiones que ella define como su materia de intervención, y si el propósito de la fuerza es actuar del modo más expedito posible, es plausible que la proclividad hacia dicho uso se incremente cuando se perciba un obstáculo frente al trabajo policial. La incertidumbre, entendida como la dificultad para predecir los resultados de una situación, representa un obstáculo para la intervención policial. Por consiguiente, evitar (o resolver) la incertidumbre puede ser considerado como un factor asociado al uso de la fuerza, salvo que

la tecnología permita reducirla y facilite intervenciones menos intensas que, no obstante, están respaldadas por la coacción. En este ensayo, basado en investigación cualitativa sobre las disposiciones de la policía hacia el uso de la fuerza en situaciones hipotéticas de escalada en la confrontación con los ciudadanos, el discurso policial que se ha podido analizar resulta consistente con la hipótesis de que el uso de la fuerza es una vía para rebasar, resolver en forma rápida y concluir situaciones que repre-

sentan incertidumbre, y que el incremento de dicha incertidumbre incide en el uso de formas extremas de fuerza policial, como los disparos hacia las personas. Estos hallazgos, conjuntamente con otros factores situacionales e idiosincrásicos referidos por la literatura, dan soporte a la suposición de que la incertidumbre, en cuanto implica dificultades para anticipar resultados y resolver un encuentro determinado, es un concepto pertinente para explicar el uso de la fuerza física por parte de la policía.

- 
1. *El diseño general de este proyecto fue preparado y los datos que sustentan este artículo recabados conjuntamente con Christopher Birkbeck. Yoana Monsalve Briceño y María Teresa Moreno colaboraron en la ejecución de los grupos focales. Manuel Perez colaboró con la transcripción de los datos. El marco teórico para explicar el uso de la fuerza y las conclusiones son de mi exclusiva responsabilidad.*

## Referencias bibliográficas

- ALPERT, G. P. Police use of deadly force: the Miami experience. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.). **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- ANTILLANO, A. Características de la policía en Venezuela. En: GABALDÓN, L. G.; ANTILLANO, A. (eds.). **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Caracas, Comisión Nacional para la Reforma policial, v. I, 2007, p. 65-158.
- BIRKBECK, C.; GABALDÓN, L. G.; NORRIS, M. La disposición de usar la fuerza contra el ciudadano: un estudio de la policía en cuatro ciudades de las Américas. **Capítulo Criminológico**, 31, 2, p. 33-77, 2003.
- BITTNER, E. The functions of police in modern society. En: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKY, S. D. M. (eds.). **Thinking about police, contemporary readings**. New York: Mac Graw Hill, 1991, p. 35-51.
- BLUMBERG, M. Controlling the police use of deadly force: assessing two decades of progress. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.). **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- CHEVIGNY, P. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. En: HUGGINS, M. K. (ed.). **Vigilantism and the State in modern Latin America**. New York: Praeger, 1991, p. 189-217.
- DEL OLMO, R. Violencia policial en las calles de Caracas. En: DEL OLMO, R. (ed.). **Segunda ruptura criminológica**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1990, p. 217-239.
- ERICSON, R. V.; HAGGERTY, K. D. **Policing the risk society**. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FRIDELL, L. A.; PATE, A. M. Death on patrol: killings of american law enforcement officers. En: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (eds.) **Critical issues in policing**. Prospect Heights, Waveland Press, 1997, p. 580-608.
- FYFE, J. J. Training to reduce police-civilian violence. En: GELLER, W. A.; TOCH, H. (eds). **Police violence**. New Haven, Yale University Press, 1996, p. 165-179.
- GABALDÓN, L. G. Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternative al modelo del Estado autoritario. **Derecho Penal y Criminología**, XV, 51, p. 193-210, 1993.
- \_\_\_\_\_. Hacia un modelo de desempeño de las agencias formales de control social. **Revista Cenipec**, 12, p. 35-51, 1989.
- GABALDÓN, L. G.; BIRKBECK, C. Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física. **Capítulo Criminológico**, 26, 2, p. 99-132, 1998.
- \_\_\_\_\_. Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos. **Capítulo Criminológico**, 24, 2, p. 31-59, 1996.
- GABALDÓN, L. G.; MURÚA, M. Interacción policía-público: activación, respuesta y variables interpersonales y situacionales. **Revista Cenipec**, 8: 33-72, 1983.
- GELLER, W. A.; MICHAEL, S. S. Deadly force: what we know. En: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKY, S. D. (eds.). **Thinking about police, contemporary readings**. New York: Mac Graw Hill, 1991, p. 446-476.
- LISKA, A.; YU, J. Specifying and testing the threat hypothesis: police use of deadly force. En: LISKA, A. E. (ed.). **Social threat and social control**. Albany: University of New York Press, 1992, p. 53-68.
- LYMAN, S. M.; SCOTT, M. B. **A sociology of the absurd**. New York: General Hall, 1989.
- MANNING, P. K. **Policing contingencies**. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.
- MONSALVE BRICEÑO, Y. Repercusiones del sistema de justicia en el castigo policial. **Capítulo Criminológico**, 34, 1, p. 5.32, 2006.

MORRISON, A.; BUVINIC, M.; SHIFTER, M. América violenta: factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica. En: FRHÜLING, H.; TULCHIN, J. S.; HOLDING, H. (eds.)

**Crimen y violencia en América Latina.** Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 117-151.

PAES MACHADO, E.; NORONHA, C. V. Policing the Brazilian poor: resistance to and acceptance of police brutality in urban Popular classes (Salvador, Brazil). **International Criminal Justice Review**, 12, p. 53-76, 2002.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION – PAHO. **Health analysis and statistics unit.** Regional Core Health Data Initiative. Technical Health Information System, Washington D.C., 2007. Disponible en: <[www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator.htm](http://www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator.htm)>.

POLIORIENTE 1. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 27 de Octubre de 2003.

POLIORIENTE 2. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 28 de Octubre de 2003.

POLIOCCIDENTE 1. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 30 de Octubre de 2003.

POLIOCCIDENTE 2. Transcripción de la sesión de grupo focal sostenida en Caracas el 31 de Octubre de 2003.

SANTOS, T. **Violencia criminal y violencia policial en Venezuela.** Maracaibo: Instituto de Criminología, Universidad del Zulia, 1992.

SUÁREZ DE GARAY, M. E. **Los policías:** una averiguación antropológica. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006.

TANG, P. Una experiencia venezolana sobre el espectro continuo del uso de la fuerza. En: EL ACHKAR, S.; GABALDÓN, L. G. (eds.) **Reforma policial:** una mirada desde afuera y desde adentro. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, 2006, p. 194-197.

WORDEN, R. E. The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force. En: GELLER, W. A.; TOCH, H. (eds.) **Police violence.** New Haven: Yale University Press, 1996, p. 23-51.

ZAFFARONI, E. R. **Muertes anunciadas.** Bogotá: Temis, 1993.

# Incertidumbre y uso de la fuerza en el trabajo policial

Luis Gerardo Gabaldón

## Resumo

### Incerteza e uso da força no trabalho policial

A literatura destaca frequentemente que o uso da força é uma característica distintiva do trabalho policial, enquanto risco e incerteza são condições sob as quais este trabalho se desenvolve cotidianamente. A pesquisa tem associado o uso da força, nos países industrializados, à presença de minorias ameaçadoras, à perda do controle verbal na abordagem e à inexperiência dos policiais. A atitude desafiadora por parte dos suspeitos também se associa ao aumento da coação policial. A literatura na América Latina enfatiza a desigualdade, o autoritarismo e o domínio de classe, como elementos que contribuem ao uso da força policial. Neste trabalho se desenvolve a hipótese, proposta inicialmente em 1993, da incerteza como variável que prediz o aumento no uso da coação policial, e são examinados dados oriundos de um estudo qualitativo avançado realizado com policiais venezuelanos em 2003. Mediante a análise dos comentários, se sugere que a incerteza poderia integrar algumas variáveis como ameaça, resistência e desafio, dentro de uma perspectiva macro e microestrutural para explicar o aumento da força física policial, que embora constitua um fenômeno de alcance geral, parece representar um problema de particular importância na América Latina.

**Palavras-chave:** Policia. Uso da força. Incerteza. América Latina.

## Abstract

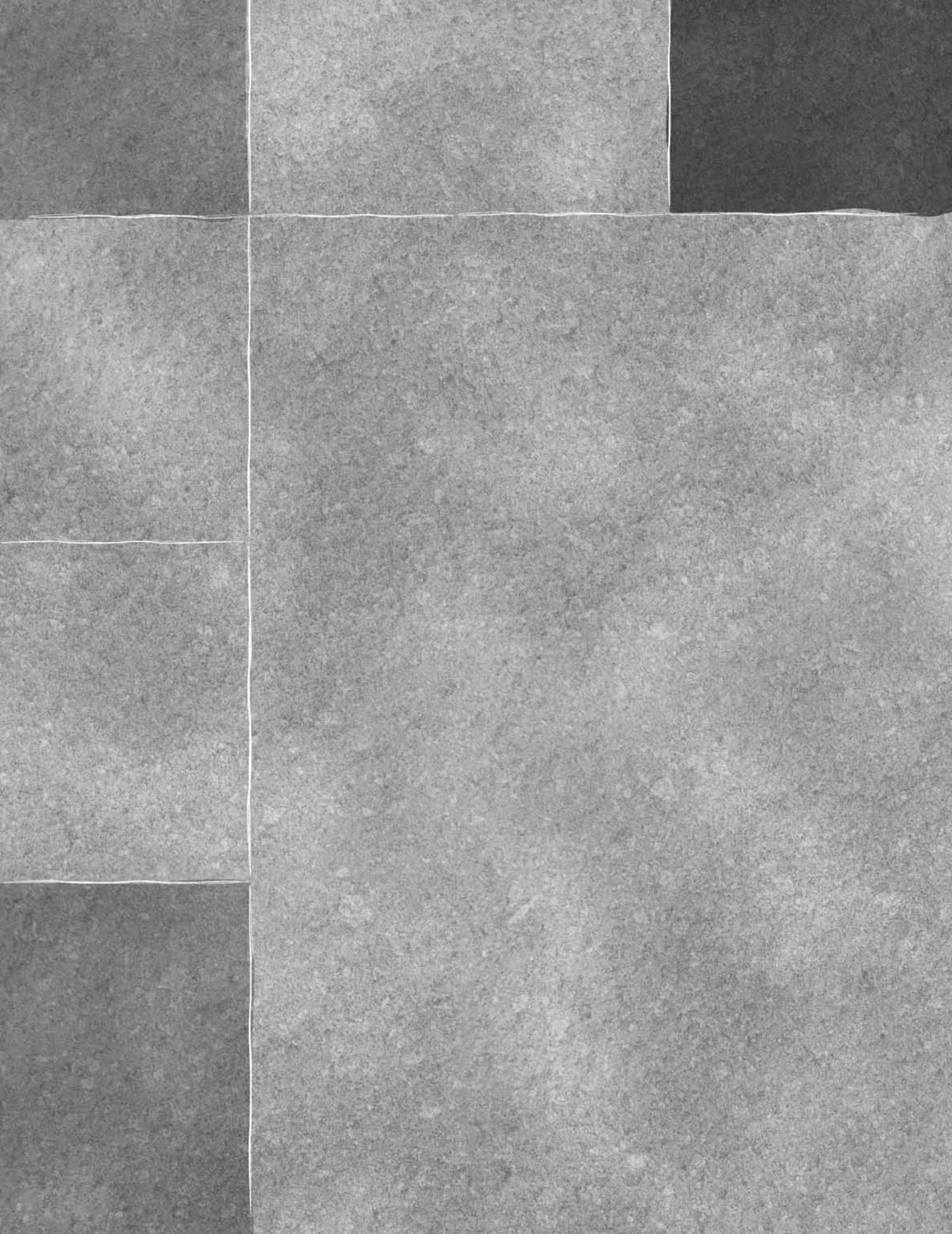
### Uncertainty and the use of force in policing practice

The use of force has been widely regarded in the literature as a distinguishing feature of policing practice. However, police officers normally work under conditions of risk and uncertainty. Research has suggested that in industrialized nations there is a link between the use of force and minority groups that display threatening behavior, the occurrence of verbal abuse in citizen/ police encounters, and the presence of young and inexperienced police officers. Suspects that challenge police officers are another factor leading to an increase in coercive behavior by the police. The literature has stressed that in Latin America inequality, authoritarianism and class domination have contributed to the use of police force. In this study, a hypothesis first proposed in 1993 that uncertainty is a variable predicting increased police coercion is developed. Data from an advanced qualitative study involving Venezuelan police officers, conducted in 2003, were examined. An analysis of the comments provided by these officers suggests that uncertainty, including such variables as threatening, resistant and challenging behavior, might explain an increase in the use of police physical force from both a macro- and microstructure perspective. Although this phenomenon may be found everywhere, it seems to be of particular importance in Latin America.

**Keywords:** Police. Use of force. Uncertainty. Latin America.

**Data de recebimento:** 27/10/09

**Data de aprovação:** 22/11/09



# Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina<sup>1</sup>

## Christopher Stone

*Christopher Stone é professor de Justiça Criminal e presidente do corpo docente do Programa de Política de Justiça Criminal e Gestão na John F. Kennedy School of Government da Universidade de Harvard.*

 [chris\\_stone@harvard.edu](mailto:chris_stone@harvard.edu)

*Tradução: Maria Cristina Petrizzi Silva Ferreira*

 [cristina@petrizzi.com](mailto:cristina@petrizzi.com)

### Resumo

*Uma observação atenta sobre a reforma realizada no Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) pode ser útil para compreender a maneira como uma mudança institucional pode acontecer em outros departamentos de polícia em diversos países. O presente artigo analisa o contexto no qual ocorreu a reforma do LAPD, a forma como foram implementadas as modificações estruturais, os mecanismos de controle interno utilizados e o impacto que essa mudança causou na percepção da população sobre a polícia.*

### Palavras-Chave

*Reforma policial. Criminalidade. Departamento de Polícia de Los Angeles. Mecanismos de controle interno.*

Contar histórias sobre as reformas de polícias em lugares distantes pode ajudar? Por que a história da reforma da polícia em Los Angeles poderia ser útil para qualquer pessoa fora de Los Angeles, ou dos Estados Unidos, em cidades da América Latina?

A resposta é que tais histórias, vindas de qualquer lugar no mundo, constituem o melhor material para informar, inspirar e prevenir aqueles que estão passando por uma reforma na polícia. Não existe uma receita pronta. Não há respostas certas para presidentes, ministros, governadores e prefeitos que pretendem saber como reduzir crimes violentos e o medo da criminalidade de maneira substancial todos os anos, nem para chefes de polícia que querem saber como aumentar a eficácia e eficiência de seu pessoal, respeitar os direitos humanos, cumprir a lei e ascender em suas carreiras, nem mesmo para aqueles que estudam policiamento e sistemas de justiça criminal. A reforma das instituições de polícia é um assunto de tamanha complexidade técnica, gerencial e política que não pode ser catalogado *a priori*; ele se sobrepõe à rele evidência científica que temos sobre questões bem menos abrangentes. Existem boas pesquisas sobre como responder a um surto de roubos ou uma explosão de violência por gangues, mas nosso conhecimento científico não consegue lidar com a complexidade da reforma em uma escala institucional. O melhor a se fazer é contar histórias sobre o

que aconteceu em algum outro lugar quando as estrelas se alinharam: quando líderes de polícia confiantes, cidadãos engajados e policiais dedicados trabalharam juntos para projetar e implantar reformas que traduzem as aspirações comuns de segurança e justiça.

A história de Los Angeles possui certas características que podem ser relevantes para pensarmos as cidades da América Latina. Em 2001, quando as reformas começaram, o nível de homicídios e de outros crimes violentos em Los Angeles era alto, os cidadãos suspeitavam da polícia e a motivação profissional entre os policiais era baixa. A Divisão Rampart, do departamento de polícia, estava envolvida em um escândalo de corrupção, e tanto a cidade quanto o departamento estavam sendo processados pela Divisão de Direitos Civis do Departamento Americano de Justiça no tribunal federal. Ambos eram acusados de envolvimento em um padrão de conduta ilegal, que incluía discriminação racial no policiamento, uso de força excessiva e corrupção.

O que a população pensava a respeito do Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD)? Os primeiros dados confiáveis sobre a satisfação da população com a polícia de Los Angeles, em 2005, já no período da reforma, mostram que a reputação do departamento era baixa. Menos da metade dos moradores de Los Angeles considerava os serviços do LAPD bons

ou excelentes, sendo esta última opinião indicada por apenas 7%.

Estes tipos de resultados também são verificados na América Latina. Nas seis cidades principais da Argentina, por exemplo, apenas um terço dos moradores em 2006 descreveu o trabalho da polícia como bom ou muito bom na luta contra a criminalidade, sendo que a categoria “muito bom” foi apontada por menos de 5% dos cidadãos. Na Argentina, o nível de satisfação manteve-se baixo e, em pesquisa similar realizada em 2009, apenas um terço da população das áreas urbanas indicou a polícia como boa ou muito boa, com essa última classificação alcançando, novamente, menos de 5%.

Já em Los Angeles, a satisfação pública aumentou significativamente e, até abril de 2009, mais de 60% dos moradores classificavam a polícia como boa ou excelente, e a proporção daqueles que a consideraram “excelente” dobrou. Dessa forma, seria interessante as organizações de polícia com baixos níveis de satisfação pública observarem o que ocorreu em Los Angeles para melhorar a reputação da polícia.

Os baixos níveis de satisfação com a polícia nas cidades argentinas estão acompanhados pelos altos níveis de ansiedade sobre a criminalidade. Nas seis maiores cidades da Argentina, a criminalidade é considerada um problema sério por 65% a 88% dos moradores e, da mesma forma, uma grande parte da população acredita que o problema da criminalidade esteja piorando.

Entretanto, quando solicitado aos argentinos urbanos que identificassem as ações mais importantes que deveriam ser tomadas pelo governo

para lidar com a criminalidade, apenas 17% escolheram “aumentar a presença da polícia,” ao passo que mais do que o dobro indicou a alternativa “mais e melhor nível de ensino”. Se o problema da criminalidade é tão sério e está piorando, por que uma estratégia de longo prazo, como melhorar a educação, é duas vezes mais popular do que aumentar a presença da polícia, que, pode-se dizer, poderia trazer alívio imediato?

Há pelo menos três explicações possíveis. A primeira é a de que a polícia poderia ser percebida, pela população, como incompetente ou até mesmo cúmplice, de forma corrupta, no crescimento da criminalidade, o que justificaria os baixos índices de cidadãos que defendem sua maior presença. A segunda explicação refere-se ao fato de que a polícia poderia ser competente, mas tão abusiva que os cidadãos não quisessem mais a sua presença. Há alguma evidência a respeito disso em outra pesquisa, em que quase um quarto dos moradores de Buenos Aires afirmava ter medo da polícia. Finalmente, a terceira é a de que a população poderia considerar que, competente ou não, a polícia é simplesmente irrelevante para a taxa de criminalidade. Talvez a maioria dos cidadãos acredite que a criminalidade cresça e diminua conforme a pobreza, a desigualdade, a privação social e outras condições sociais mais profundas, que não podem ser mudadas pelo poder da polícia. Talvez seja esse o motivo de a educação ser duas vezes mais popular do que o aumento da presença da polícia como estratégia para lidar com a criminalidade.

Conhecer a história de Los Angeles é relevante porque ela mostra essas três possibilidades. De fato, a história de Los Angeles desafia a ideia de

que a polícia, mesmo sendo ineficiente, abusiva ou irrelevante, precisa necessariamente permanecer. As questões aqui brevemente comentadas para Buenos Aires e outras cidades na Argentina poderiam ser colocadas sobre a reputação da polícia na maior parte das cidades latino-americanas. Dessa forma, a história de Los Angeles deve mobilizar um grande público na região.

### A reforma da polícia em Los Angeles

O pontapé inicial para a reforma do Departamento de Polícia de Los Angeles foi dado pelo governo federal, por meio de seus processos contra a cidade, para o que o Departamento de Justiça alegou ser um padrão de desvio de conduta. No entanto, a maior pressão para a reforma veio da própria cidade e dos danos que uma série de incidentes causou à reputação do LAPD.

Em março de 1991, um vídeo caseiro que mostrava três policiais de Los Angeles batendo em Rodney King, ao mesmo tempo em que um sargento supervisionava e outros policiais observavam, apareceu nas telas de televisões em todo o mundo, apagando quaisquer visões românticas do LAPD que permaneciam de décadas remotas. O espancamento de Rodney King tornou-se um exemplo icônico da brutalidade da polícia, mas a comissão de inquéritos estabelecida pelo prefeito logo após o incidente concluiu que este não foi um incidente isolado. Assim escreveu a comissão em seu relatório:

há um número significativo de policiais no LAPD que usam repetidamente o uso da força contra a população de forma abusiva e persistentemente ignoram as orientações escritas do Departamento em relação à força. Uma con-

firmação gráfica de atitudes e práticas impróprias é fornecida pelas referências descaradas e extensivas aos espancamentos e outros casos de força excessiva nos Terminais de Dados Móveis (MDT). A Comissão também achou que o problema de força excessiva é exacerbado pelo racismo e o preconceito, também revelado de forma contundente nos MDTs. O fracasso no controle destes policiais é uma questão administrativa que está no centro do problema. (...) O Departamento não só fracassou em lidar com o grupo de policiais problema, mas premiava tais policiais com avaliações positivas e promoções.<sup>2</sup>

Mas, em 1991, a lei federal não autorizou o Departamento Americano de Justiça a tomar medidas legais para remediar um *padrão* de desvio de conduta. O Departamento de Justiça julgou os policiais envolvidos no espancamento de Rodney King e dois deles foram condenados no tribunal federal por violação dos direitos civis de Rodney, porém o padrão descrito pela comissão não mudou. De fato, cerca de dez anos depois, após outro escândalo ter surgido na Divisão Rampart do LAPD, uma segunda comissão de inquérito, dentro do próprio LAPD, concluiu:

não há dúvidas de que as coisas em Rampart estavam fora de ordem (...) Perseguições, ferimentos resultantes do uso da força, tiroteios envolvendo policiais e reclamações contra o pessoal tinham um padrão claramente identificável. Os mesmos policiais aparecem frequentemente nestes eventos de gerenciamento de risco (...) Mesmo assim, ninguém parece ter notado e, ainda mais importante, lidado com os padrões. Vários policiais cujos nomes aparecem frequentemente foram disciplinados durante este período, mas, mesmo assim, saíram e fizeram as mesmas coisas novamente.

Na época do escândalo de Rampart, na metade da década de 1990, o Congresso tinha dado novos poderes para o Departamento Americano de Justiça para processar cidades, estados e os seus departamentos de polícia por padrões de desvio de conduta, e várias autoridades e organizações da comunidade de Los Angeles conclamaram ao Departamento de Justiça para forçar as reformas que a própria polícia parecia inapta a fazer. De fato, o Departamento de Justiça utilizou este novo poder para lançar uma investigação e ameaçar o início de um processo judicial, forçando assim a cidade a começar o programa de reforma em 2000 e 2001.

O governo municipal e o departamento de polícia resolveram o processo judicial do Departamento de Justiça por meio daquilo que os advogados chamam de “compromisso de cessação”, ou seja, o tribunal federal emitiu uma ordem pedindo o comprometimento da cidade e do LAPD com a implantação de uma série de reformas, evitando assim que um julgamento determinasse se eles estariam ou não de fato envolvidos em um padrão de violação dos direitos dos civis. O compromisso de cessação, que, em seus termos, deveria durar pelo menos cinco anos, permaneceu ativo por oito anos e foi substituído, recentemente, por um acordo transicional que dará fim à fiscalização do tribunal federal.

O que a reforma do LAPD incluiu? As mudanças estavam quase todas relacionadas com supervisão, administração e fiscalização. Não houve uma série de reformas na maneira como os policiais da linha de frente faziam o seu trabalho, mas sim um conjunto de mudanças em relação à forma como o trabalho da polícia é conduzido. Para os policiais da linha de frente, isso significou mais

anotações de registros e mais exposição. Alguns policiais tiveram que revelar suas próprias finanças (como uma checagem contra a corrupção) e a maior parte das informações dos arquivos pessoais de todos os policiais, tais como reclamações de civis contra eles, acidentes de carros e até mesmo o uso de licenças por doença, seria checada rotineiramente por seus supervisores imediatos, em um novo banco de dados eletrônico. A mudança mais importante, entretanto, recaiu sobre os supervisores, lideranças da polícia e a Comissão da Polícia que toma conta do LAPD. Estas mudanças incluíram:

- pedir aos supervisores que revisassem rotineiramente o novo sistema de dados que rastreia o desempenho de todos os policiais;
- criar novas definições, regras e sistemas administrativos que estabeleçam o uso da força pelos policiais, incluindo o fortalecimento da revisão interna do uso individual da força bruta, e solicitar apresentações de todos os usos de força para a Comissão de Polícia regularmente;
- criar novos sistemas para rastreamento das abordagens policiais a veículos e pedestres, dividindo os padrões por raça e etnia, por motivos para as abordagens e por resultados das abordagens em termos de crimes detectados.

As reformas também abrangeram maior volume e rigor das auditorias realizadas em relação ao trabalho do departamento de polícia. As auditorias internas do LAPD tornaram-se tão numerosas durante o período do compromisso de cessação que o LAPD começou a dar instruções a outras organizações policiais dos Estados Unidos sobre a arte da auditoria interna.

As reformas solicitadas pelo compromisso de cessação compreendem apenas parte da história. O governo municipal também recrutou um novo chefe de polícia, William Bratton, que trouxe suas próprias ideias, além da comissão judicial, para lidar com a reforma do departamento. Bratton construiu sua reputação uma década antes, como comissário de polícia da Cidade de Nova York, durante a administração do prefeito Rudolph Giuliani. Tanto Giuliani quanto Bratton tiveram crédito em relação à redução contundente da criminalidade em Nova York, na metade dos anos 1990, e Bratton tinha esperanças de repetir o desempenho em Los Angeles.

No cargo de chefe de Polícia do LAPD, Bratton tomou quatro medidas estratégicas que permitiriam que as reformas acontecessem de modo relativamente rápido. Primeiro, ele contratou um dos proponentes externos originais do compromisso de cessação para que ele cuidasse de sua implantação. O LAPD não iria apenas passar pelas moções de cumprir a ordem judicial, mas também adotá-la. Segundo, ele apresentou o mesmo sistema baseado em estatísticas que tinha implantado na Cidade de Nova York para responsabilizar aqueles que estavam no comando da polícia pelas mudanças nos índices registrados de criminalidade. O sistema, conhecido como CompStat, não fazia parte da ordem judicial, mas era peça fundamental para o próprio estilo administrativo de Bratton. Terceiro, ele se concentrou intensamente na construção do papel e responsabilidades dos líderes que estavam em um nível médio, especificamente dos chefes de polícia que administram cada delegacia e supervisionam cada turno de trabalho. Em vez de sim-

plesmente implantar as táticas especificadas pelo quartel general para combater o crime, esperava-se que os chefes de polícia de Bratton projetassem e implantassem estratégias e táticas usando seus próprios conhecimentos e entendimento de suas divisões. Como explicou um chefe de polícia em detalhes para nossa equipe de pesquisa:

Enfrentar a criminalidade tem sido um processo envolvente para nós. Começamos olhando para pontos em um mapa em períodos de 24 horas. Agora estamos olhando para tendências de três meses e identificando aumentos da criminalidade (...) Os resumos mostram quem está ativo e quem não está. Tudo se resume à responsabilização e ao senso de urgência. Eu trabalho melhor sob pressão e acho que eles também (...) Estou muito empolgado com nossa crescente habilidade para antecipar e prever e depois acionar e evitar. Isso é tão óbvio que chega a ser constrangedor que não tenhamos pensado nisso há anos. Agora, você é forçado a se concentrar naquilo que importa.

Quarto, Bratton tomou cuidados especiais para apoiar os papéis e autoridades da Comissão de Polícia e do inspetor geral, embora a responsabilidade de ambos fosse inspecionar seu trabalho. Enquanto outros chefes de polícia poderiam ter se aborrecido pela fiscalização ou se ressentido da escrutinação e críticas inevitáveis que estas fiscalizações podem trazer, Bratton entendeu que apoiar tais estruturas era essencial para a institucionalização em longo prazo de quaisquer reformas do LAPD. Em incontáveis aparições públicas, Bratton tomou cuidado especial de publicamente reconhecer a autoridade

da Comissão de Polícia sobre ele e sobre seu departamento. Quanto ao inspetor geral, ele próprio relembra um fato em que Bratton, ao analisar uma cena de tiroteio que envolvia a ação de um policial, deliberadamente o consultou na frente de todos os policiais, sinalizando que o inspetor geral era um participante-chave na investigação do tiroteio.

Para resumir, a reforma do Departamento de Polícia de Los Angeles foi complexa e de grande repercussão. Não foi meramente a adoção de uma nova tática ou apresentação de uma nova rotina administrativa, foi algo mais do que a soma destes elementos individuais. O Departamento de Polícia de Los Angeles adquiriu, nestes anos, um novo profissionalismo: um compromisso com a responsabilização, legitimidade (com a população e especialmente com os membros de minorias raciais e étnicas) e inovação, além da capacidade operacional para agir sobre esses compromissos. O LAPD estava não somente ávido por compartilhar suas novas ferramentas e capacidade com outros departamentos de polícia, mas também propenso a aprender com as experiências de outrem, deixando para trás uma atitude individualista que foi sua característica durante décadas. Na última década, o policiamento nos Estados Unidos desenvolveu uma coerência nacional maior, e o LAPD deu uma grande contribuição para isso.

### Os resultados da reforma

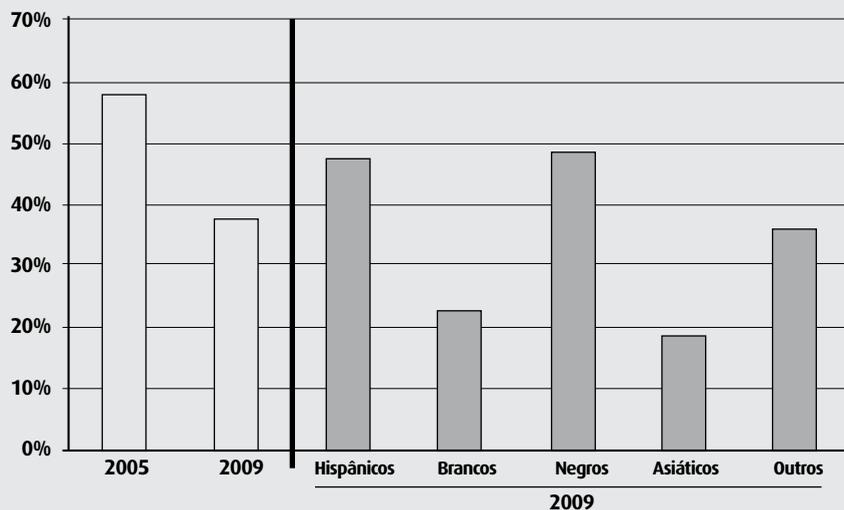
A criminalidade registrada pela polícia, incluindo crimes violentos graves, diminuiu de forma relativamente regular após o se-

gundo ano do processo de reforma. É difícil calcular precisamente o declínio, pois houve uma mudança na definição do crime violento mais frequente – agressão com circunstâncias agravantes – em 2005, mas mesmo uma estimativa conservadora determinaria uma redução de mais de 25% no índice de crimes violentos graves. O que torna isso especialmente impressionante é o fato de que tal decréscimo ocorreu após um período em que a criminalidade, incluindo o crime violento grave, encontrava-se em elevação. De 1998 a 2001, o índice de crimes graves aumentou em Los Angeles, após oito anos de acentuado declínio. A reviravolta na criminalidade registrada poderia ter muitas causas, mas a melhoria no policiamento resultante das reformas mencionadas anteriormente certamente está entre elas.

O declínio registrado na criminalidade até 2009 foi suficientemente grande para ser sentido por cidadãos comuns. Uma pesquisa realizada em Los Angeles, em 2005, verificou que mais da metade dos residentes considerava a criminalidade na cidade um “grande problema”. Em abril 2009, menos de 40% pensavam assim. Na verdade, menos da metade de cada grupo racial e étnico pesquisado classificava a criminalidade como um grande problema até 2009 (Gráfico 1).

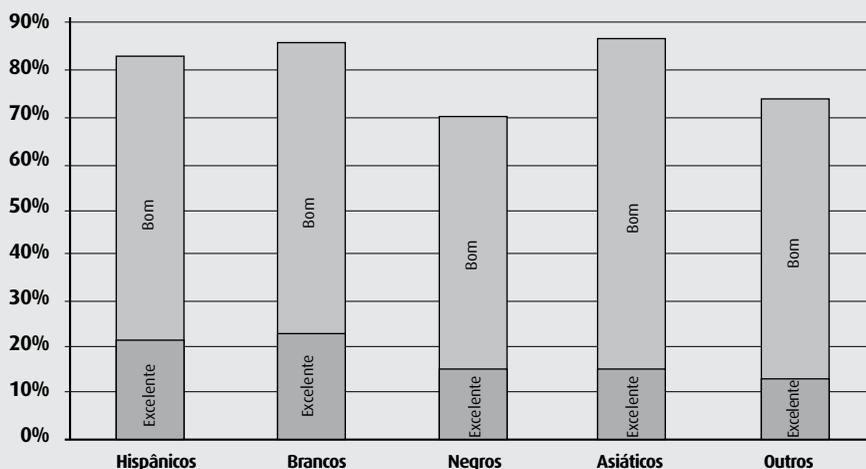
A satisfação com a polícia também tornou-se amplamente compartilhada. Em 2009, mais de 80% dos asiáticos, hispânicos e brancos não hispânicos pesquisados disseram que a polícia estava fazendo um bom ou excelente trabalho e mais de 70% dos residentes negros afirmaram o mesmo (Gráfico 2).

### Gráfico 1 Proporção de residentes que consideram a criminalidade um grande problema, segundo raça/etnia Cidade de Los Angeles – 2005-2009



Fonte: Instituto de Política Pública da Califórnia (2005) e Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School (2009).

### Gráfico 2 Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo avaliações sobre o trabalho realizado pela LAPD Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School.

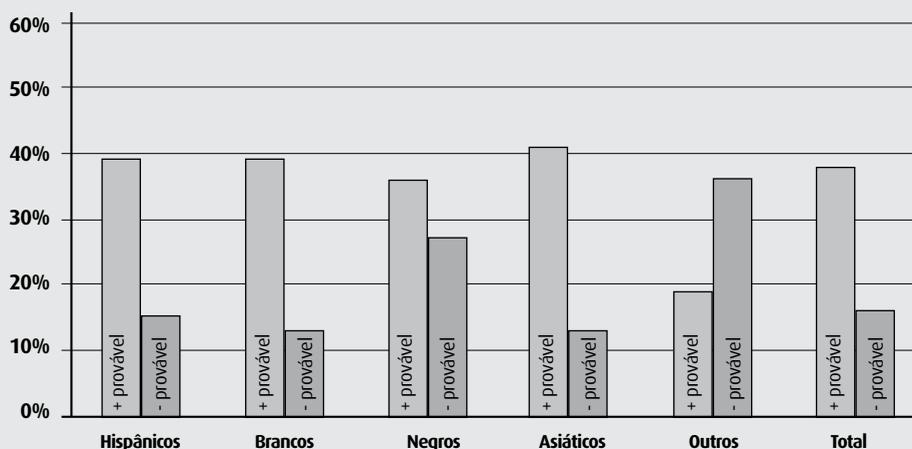
Na avaliação dos resultados da reforma em Los Angeles, tem-se procurado observar não apenas os níveis de criminalidade e de satisfação pública, mas principalmente busca-se questionar sobre a habilidade da polícia e a habilidade percebida da polícia em fazer com que os criminosos sejam levados à justiça, ainda que respeitando seus direitos e cumprindo a lei. Isso é, afinal, a parte difícil da reforma policial: simultaneamente melhorar a eficácia da polícia ao lidar com os criminosos e garantir o respeito e legalidade no tratamento com os cidadãos. É preciso saber se o público acredita que o LAPD está progredindo em ambos os aspectos conjuntamente.

Os resultados são animadores. Por exemplo, na pesquisa em 2009, perguntou-se aos mora-

dores de Los Angeles se, em comparação a três anos atrás, era “mais provável, menos provável, ou igualmente provável que o LAPD levasse os criminosos à justiça, respeitando seus direitos e cumprindo a lei”. Mais do que o dobro dos entrevistados acreditava que era “mais provável” (Gráfico 3).

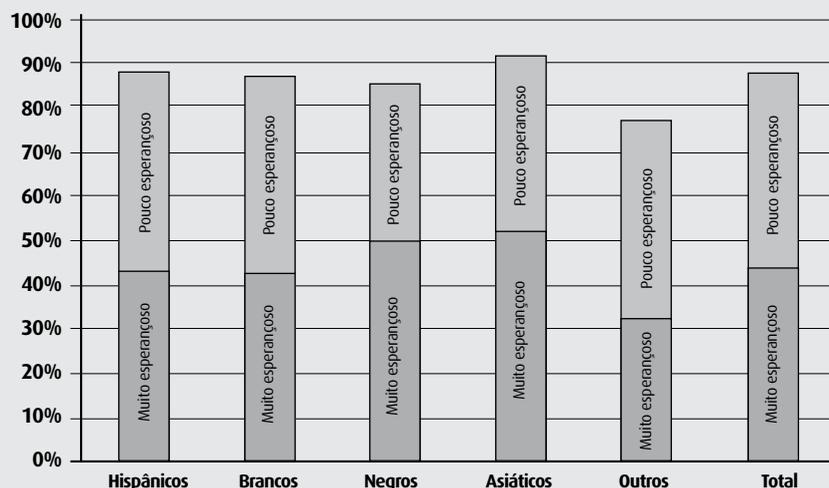
Outra questão indagou a respeito da esperança dos residentes, no início de 2009, de que, em três anos, este policiamento tornar-se-ia rotina em Los Angeles. Novamente, os resultados foram altos, com mais de 80% dos residentes negros, asiáticos, hispânicos e brancos não-hispânicos se declarando esperançosos. Na verdade, 50% dos negros residentes afirmaram ter muitas esperanças (Gráfico 4).

**Gráfico 3**  
Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo avaliação sobre a probabilidade, em relação a três anos atrás, de o LAPD levar os criminosos à justiça, respeitando seus direitos e cumprindo a lei  
Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School.  
Nota: Percentuais não demonstrados consideraram que era igualmente provável, ou preferiram não responder.

### Gráfico 4 Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo esperanças quanto à eficácia e integridade da polícia Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School  
Nota: Percentuais não demonstrados “não tinham esperanças”.

A autoestima dentro do LAPD também melhorou com as reformas: mais de dois terços de seus policiais, em 2009, acreditavam que o departamento era uma organização melhor do que há três anos, com mais de três quartos dos policiais negros concordando com esta afirmação. Em 2003, a autoestima era bem pior, e uma pesquisa realizada junto aos policiais do LAPD, naquele ano, revelou uma crença forte e amplamente compartilhada de que as reformas exigidas pelo compromisso de cessação fariam com que o departamento se detivesse e não tomasse a medida necessária para confrontar a criminalidade. Esta preocupação sobre a probabilidade de “depolicing”<sup>3</sup> não se confirmou. Na verdade, nos anos que se seguiram desde então, as atividades de fiscalização aumentaram significativamente, duplicando-se o número de repressões de pedestres e de veículos a motor realizadas pelo LAPD, em uma base anual. As prisões discricio-

nárias também cresceram substancialmente no mesmo período.

Em um experimento natural raro, todas essas repressões e prisões adicionais testaram a capacidade das reformas de controlar o uso da força pelo LAPD, e novamente os resultados são animadores.

Sob o compromisso de cessação, todos os eventos de uso de força pelos policiais são divididos entre “absoluta”, ou tipos de força grave, e tipos de força não absoluta. Desde 2004, o primeiro ano para o qual há informações consistentes, o número total de incidentes de força absoluta diminuiu quase 30%. Ocorreram reduções em todos os tipos de força absoluta naqueles anos, incluindo policiais envolvidos em tiroteios, sufocamento por restrição da carótida,

golpes na cabeça, bem como em “ferimentos relacionados à aplicação da lei” (uso de força que requer hospitalização).

Nesses anos, a incidência de força absoluta usada contra negros e hispânicos diminuiu mais do que o uso dessa força contra brancos. O número de suspeitos identificados como negros envolvidos em força absoluta caiu de 35, em 2004, para 20, em 2008, e o de hispânicos reduziu-se de 47 para 27, no mesmo período, enquanto o de brancos caiu de forma insignificante, de 12 para 11 (Gráfico 5).

O declínio da incidência do uso da força absoluta é mais impressionante quando com-

parado com as mudanças no nível da atividade de aplicação da lei neste período. Como já visto, o número anual de prisões aumentou consideravelmente durante o período do compromisso de cessação, crescendo 6% entre 2004 e 2008. Assim, a incidência do uso da força absoluta por 10.000 prisões diminuiu, neste período, de 8,1 para 6,2.

Também no uso da força não absoluta verificaram-se decréscimos relativamente similares. No geral, o número de incidências em que um policial usou a força não absoluta caiu de mais de 500, no primeiro trimestre de 2004, para menos de 400, no terceiro trimestre de 2008, o último período para o qual se têm informações.

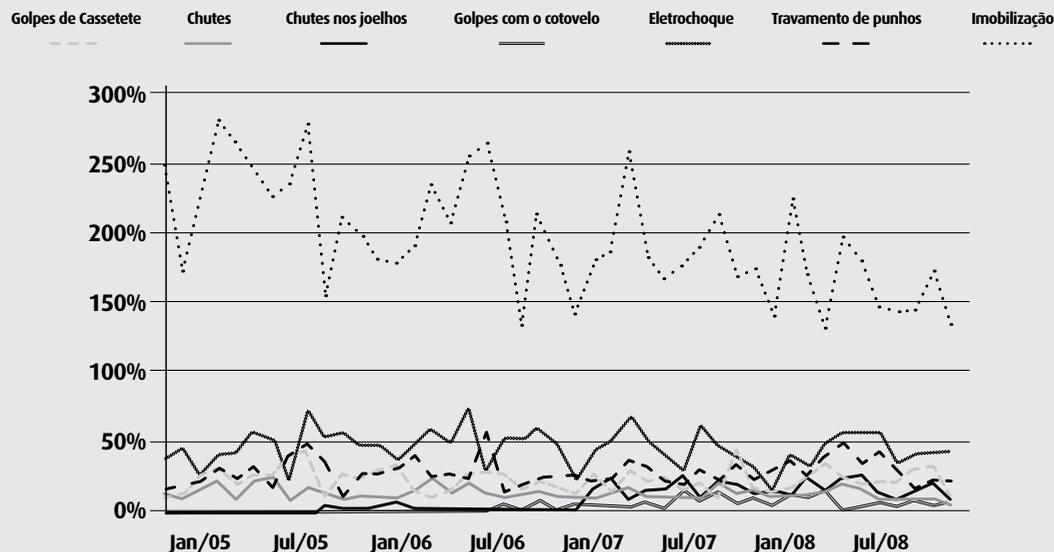
**Gráfico 5**  
**Incidentes de uso de força absoluta pelo LAPD,**  
**por raça/etnia do suspeito**  
Cidade de Los Angeles, 2004-2008



Fonte: LAPD.

*Nota: Dados raciais/étnicos eram frequentemente desconhecidos para certos tipos de força absoluta, como disparos de armas de fogo acidentais ou por negligência. Os dados obtidos junto ao Departamento do inspetor geral apontam um número menor de incidentes para o período de 2001 a 2003, mas um padrão similar de reduções anuais, sugerindo que um aumento em 2004 pode ser devido, em parte, ao melhoramento no sistema de registros.*

## Gráfico 6 Incidentes de força não absoluta do LAPD por tipo Cidade de Los Angeles, 2005-2008



Fonte: LAPD.

Como muitos tipos de força são classificados pelo termo “não-absoluto”, seria útil observar que um tipo de força em particular está conduzindo as tendências aqui: trata-se do que o LAPD denomina de “imobilização”. Conforme mostra o Gráfico 6, a imobilização se distancia em muito de todos os outros tipos de força descritos como não absoluta, e são os golpes de imobilização que se reduziram no período estudado, enquanto os outros tipos de força persistem aproximadamente nos mesmos níveis baixos.

Talvez os resultados mais marcantes da pesquisa realizada sejam aqueles decorrentes das entrevistas com pessoas que haviam sido recentemente presas pelo LAPD. A equipe de pesquisa entrevistou 71 detentos depois de algumas horas das suas prisões. Eles foram selecionados aleato-

riamente, mas isso não representou uma amostra representativa dos detentos; em vez disso, tratou-se de uma amostra de conveniência que permitiu analisar com maior profundidade as mesmas questões aplicadas aos residentes, ganhando a perspectiva de muitos outros residentes que mantêm contato frequente com a polícia. Dos 71 entrevistados, a maioria tinha sido parada pela polícia ao menos três vezes nos últimos dois anos e 13 declararam que haviam sido parados mais de 20 vezes naquele período. Do total, 67 eram homens com idades entre 18 e 65 anos. Das entrevistas, 15 foram realizadas em espanhol.

A equipe de pesquisa foi surpreendida com as respostas positivas às perguntas que foram feitas. Por exemplo, 39 detentos – pouco mais da metade – afirmaram que o LAPD está fazendo um

“bom” ou “excelente” trabalho, o que corresponde a uma parcela alta da amostra, tendo em vista que se trata de indivíduos presos recentemente. Entre um terço e 50% dos detentos declararam que, nos últimos dois a três anos, o LAPD melhorou seu profissionalismo, suas relações com a comunidade, seu respeito com os residentes e a qualidade de seu desempenho.

Nas duas questões com final aberto, solicitou-se aos detentos que contassem suas melhores e piores experiências com um policial de Los Angeles. As piores experiências incluíam exemplos de prisões alegadamente erradas, com o uso de algemas muito apertadas e inúmeros casos de desrespeito. As melhores experiências eram igualmente reveladoras, se não mais.

Um detento imigrante disse que foi reconfortado pelo oficial de polícia quando expressou seu receio de ser deportado em virtude de sua prisão. Outro detento contou que um sargento o ajudou a iniciar um processo civil contra um outro policial que foi agressivo sem razão. A equipe de pesquisa observou um padrão de experiências positivas que envolviam o reconhecimento dos sentimentos de um detento ou as circunstâncias individuais. Como narrou um detento negro de 50 anos, “LAPD está fazendo um trabalho melhor. Eu não quero jogar a carta da raça, mas eu vejo menos racismo. Eles falam comigo como se eu fosse um homem, não um pedaço de lixo”.

### **Lições aprendidas com a história de Los Angeles**

Quais são as lições aprendidas com esta história para as cidades da América Latina? A história de Los Angeles não é sobre um conjunto

de reformas específicas prontas para exportação. É, isto sim, uma história sobre o que é possível.

No início desse texto, perguntou-se por que a polícia na América Latina não é vista pelos moradores das cidades como uma solução para a criminalidade? E parecia haver três possibilidades, cada uma das quais podendo ser encontrada na história de LA.

Primeiro, a polícia em algumas cidades da América Latina pode ser vista como incompetente ou tão corrupta que ela realmente exacerbava a criminalidade ao invés de reduzi-la. Mas a história de Los Angeles ensina que, mesmo uma organização de polícia considerada corrupta e inapta para evitar a elevação da criminalidade, em apenas cinco anos, pode reconstruir sua reputação e melhorar sua eficiência. Esta mudança em Los Angeles não envolveu demitir todos os policiais seniores ou mudança na unidade governamental regendo a polícia. Não foi conseguida pela mudança de autoridades do governo a quem o chefe de polícia reporta, nem envolveu a fusão de departamentos de polícia ou criação de novos departamentos. Contudo, exigiu melhorias fundamentais no rigor da fiscalização, na disciplina da administração e no investimento em sistemas de responsabilização. Com estas e outras reformas, o departamento infestado de alegações de corrupção modificou sua reputação para obter uma que fosse considerada eficiente.

Segundo, a polícia em muitas cidades da América Latina pode ser entendida como abusiva, mesmo que seja competente ao lidar com a criminalidade. Aqui, a história de Los Angeles é particularmente útil, pois faz lem-

brar que é possível reduzir o uso da força e melhorar os tratamentos com relação a suspeitos sem sacrificar a eficiência ao lidar com a criminalidade. As reduções no uso da força e a melhoria no tratamento de civis não foram o resultado de um novo e extenso programa de treinamento – apesar de o treinamento ser uma pequena parte da história – nem da perseguição a policiais ou da criação de uma comissão de revisão civil externa. De fato, Los Angeles hoje não tem uma comissão de revisão civil para examinar as reclamações feitas pelos civis contra a polícia. As reformas, contudo, se concentraram em uma fiscalização muito mais rígida, um gerenciamento mais responsável dos chefes de polícia e uma escrutinação interna mais rigorosa de cada uso da força. Com esta nova disciplina, a polícia conseguiu aumentar a atividade de aplicação ao mesmo tempo em que efetivamente diminuía o uso da força, e até mesmo pessoas que eram presas frequentemente pela polícia notaram o comportamento melhorado dos policiais.

Terceiro, a polícia na América Latina poderia ser vista por muitos como irrelevante para a redução da criminalidade. Em outras palavras, os moradores de áreas urbanas na América Latina poderiam considerar que a

polícia – fosse ela competente ou não – não estaria em posição para lidar com os problemas de pobreza, desigualdade e privação social, que são as causas reais da criminalidade. Esta complacência poderia estar concentrada entre as elites. Na pesquisa discutida anteriormente sobre os moradores de Buenos Aires, era a baixa renda e grupos de classes mais baixas que estavam mais entusiasmados com o aumento da presença da polícia para lidar com a criminalidade. Isso era verdade apesar do fato de que estas pessoas também estão sob grande risco de abusos da polícia. O ponto aqui é que as pessoas propensas ao risco da criminalidade entendem que o governo deve agir em um curto prazo, além de lidar com os desafios maiores, em prazo ainda maior, da pobreza e educação de baixo nível.

Certamente, a pobreza e a desigualdade têm importância, mas em qualquer nível particular de pobreza e desigualdade, os níveis de criminalidade podem variar muito. E isso significa que há um papel para um serviço policial mais eficiente e respeitoso em manter a criminalidade a níveis mínimos. Mesmo em cidades onde a reforma da polícia pode ser considerada perdida, a história de Los Angeles sugere que seria irresponsabilidade não tentar.

1. *Este texto foi apresentado no Seminário Internacional sobre Prática com Potencial e Lições Aprendidas sobre Prevenção da Violência, realizado em Buenos Aires, Argentina, em 13 de agosto de 2009 e é baseado no documento escrito por Christopher Stone, Todd Foglesong, Christine M. Cole, Policing Los Angeles Under a Consent Decree: the dynamics of change at the LAPD (May 2009), disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/criminaljustice/research/lapd\\_report.htm](http://www.hks.harvard.edu/criminaljustice/research/lapd_report.htm)>.*
2. *Encaminhamento ao Relatório da Comissão Independente sobre o Departamento de Polícia de Los Angeles (1991), páginas iii-iv.*
3. *Depolicing é uma resposta da polícia para as críticas às táticas da polícia junto às minorias raciais. Ela tem duas funções: evitar o aumento da polêmica racial sobre as táticas da polícia e ameaçar os críticos da polícia.*

# Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina

Christopher Stone

## Resumen

Lecciones extraídas del Departamento de Policía de Los Ángeles para la vigilancia policial urbana en Latinoamérica

*Una observación atenta de la reforma realizada en el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD) puede ser útil para comprender la manera como un cambio institucional puede suceder en otros departamentos de policía en diversos países. El presente artículo analiza el contexto en el cual ocurrió la reforma del LAPD, la forma como se implantaron los cambios estructurales, los mecanismos de control interno utilizados y el impacto que dicho cambio causó en la percepción de la población sobre la policía.*

**Palabras clave:** reforma policial; criminalidad; Departamento de Policía de Los Ángeles; mecanismos de control interno.

## Abstract

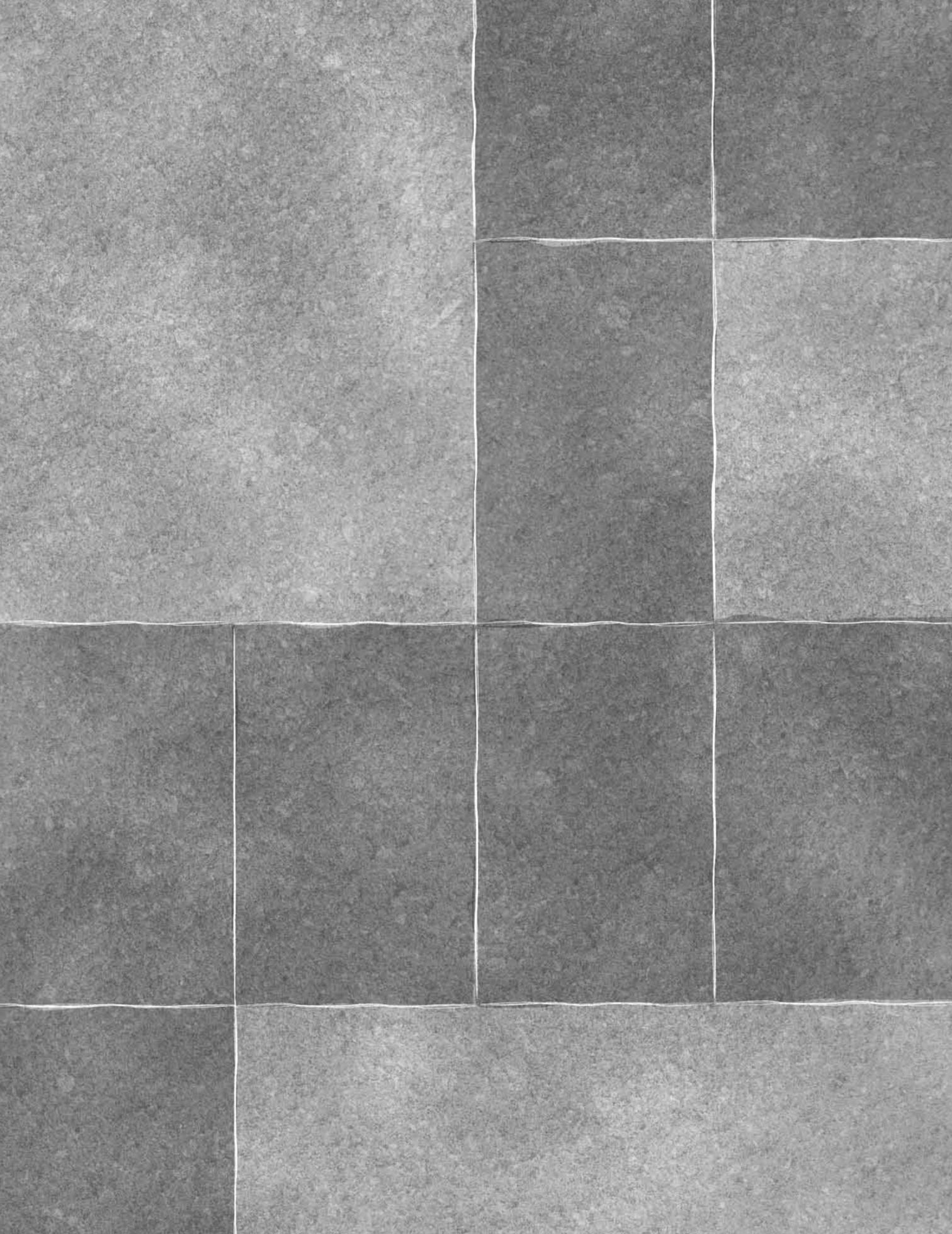
Lessons learned from the Los Angeles Police Department applicable to urban policing in Latin America

*Careful observation of the reform of the Los Angeles Police Department (LAPD) may be useful for an understanding of how institutional change may also occur in other police departments in many other countries. This paper analyzes the background to this reform, how structural changes were implemented, the internal control mechanisms that were used, and how this change had an impact on how people perceived the police.*

**Keywords:** Police reform. Criminality. The Los Angeles Police Department. Internal control mechanisms.

Data de recebimento: 15/10/09

Data de aprovação: 28/10/09



# Dois passos à frente: lições de Chihuahua<sup>1</sup>

## Daniel M. Sabet

*Daniel Sabet possui doutorado em Ciências Políticas pela Indiana University e, atualmente, atua como professor visitante na School of Foreign Service de Georgetown University. Suas pesquisas atuais estão focadas nos desafios para profissionalizar a polícia mexicana.*

 [dms76@georgetown.edu](mailto:dms76@georgetown.edu)

*Tradução: Paulo Leite Ribeiro Silveira*

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

### Resumo

*Este artigo explora um caso de estudo sobre uma das poucas histórias bem sucedidas de reforma policial no México: o Departamento de Segurança Pública Municipal - DSPM de Chihuahua - Chihuahua. Esta pesquisa detalha os avanços em Chihuahua, incluindo a certificação recebida da Comissão de Certificação para Agências de Aplicação da Lei (CALEA, em suas siglas em inglês). Apontamos que a principal diferença entre Chihuahua e outras municipalidades tem sido sua continuidade em matéria de liderança e políticas. Outras cidades tem se mostrado incapazes de institucionalizar os esforços de reforma porque os mandatos constitucionais, de três anos para as administrações municipais e sem reeleição, se combinaram com as regras informais na política mexicana, que tem desencorajado a continuidade de políticas, produzindo uma constante sucessão das lideranças de médio e alto nível que, finalmente, resultaram em esforços de reforma falhos.*

### Palavras-Chave

*Polícia mexicana. Reforma. Corrupção. Profissionalização.*

Desde o início dos anos 1990, reconhece-se a necessidade urgente de profissionalização da polícia mexicana. De fato, vários foram os políticos eleitos e delegados de polícia que, ao tomarem posse, promoveram novas políticas, prometendo acabar com o flagelo da ilegalidade e a falta de profissionalismo que permeia as delegacias mexicanas. No entanto, pelo menos aos olhos do público, parece que pouco se conseguiu no sentido de melhorar a integridade e profissionalismo da polícia. Estudos recentes indicam que a percepção da existência da corrupção, incluindo os casos em que os próprios indivíduos relataram haver agido de forma corrupta, pode estar aumentando (PARAS 2006; CARRASCO ARAIZAGA 2003). Essa situação apresenta uma espécie de paradoxo: se, de um lado, o mau comportamento policial ganhou visibilidade em âmbito nacional, tornou-se um ponto importante na agenda política mexicana e levou ao estabelecimento de nova legislação e políticas, de outro, o sucesso dos esforços de profissionalização das delegacias foi relativamente limitado.

O subdesenvolvimento da força policial mexicana gerou um segundo paradoxo. Benjamin Reames (2003) estima que o México possua cerca de três mil delegacias, subordinadas aos governos federal, estadual ou municipal e, ainda, subdivididas em polícia

preventiva, de trânsito e investigativa. Um dos benefícios do federalismo, conforme apontam muitas teorias, é o fato de que os governos estaduais e municipais podem funcionar como verdadeiros laboratórios de prática democrática. Se surgem boas práticas em alguma jurisdição, podem ser replicadas em várias outras. Contudo, apesar dessa teoria e das inúmeras delegacias existentes no México, atualmente são pouquíssimas aquelas que podem servir de modelo. Por todo o país, faltam equipamentos adequados, treinamento, salários, incentivos, supervisão e mecanismos de responsabilização, sem mencionar a inadequação dos procedimentos policiais mais elementares.

Este artigo apresenta um estudo de caso de uma das poucas histórias de sucesso da polícia mexicana, o da Secretaria Municipal de Segurança Pública (*Dirección de Seguridad Pública Municipal*, DSPM) da Cidade de Chihuahua, Estado de Chihuahua. É importante enfatizar o êxito da DSPM na implementação e institucionalização de políticas que aumentaram o profissionalismo desse órgão. Seria tentador concluir que a secretaria distinguiu-se simplesmente por optar pela adoção dessas políticas. No entanto, existe um consenso generalizado quanto às medidas necessárias para melhorar a honestidade e o profissionalismo da força policial. De fato, esforços de profissionalização não pre-

cisam necessariamente estar acompanhados de políticas inovadoras; basta implementar medidas básicas, como a criação de manuais de procedimentos e a realização de treinamentos regulares para os profissionais na ativa. As outras secretarias de segurança pública falharam, mas não foi propriamente na seleção de políticas. Na realidade, foram incapazes de implementar e institucionalizar as respectivas políticas. Cabe às ciências sociais explicar não somente quais as abordagens eficazes para a profissionalização da polícia, mas também, e principalmente, como se desenvolve a reforma dessas políticas e quais as condições que permitem essa reforma.

Os resultados deste estudo de caso sugerem que há pouca profissionalização porque falta continuidade entre os governos, fenômeno presente nas esferas institucional e cultural. Embora esse não seja o único fator que distingue as delegacias de Chihuahua das outras mexicanas, é fato que as primeiras gozam de relativa continuidade entre os governos municipais, cujos mandatos são trienais. Conseqüentemente, os diversos esforços de profissionalização tiveram efeito cumulativo ao longo do tempo. Em vez de dar dois passos à frente e um para trás, ou mesmo ficar parada no tempo, a força policial chihuahuense, devido à continuidade de políticas, obteve, de forma lenta, mas constante, ganhos reais em termos de mais profissionalização. Isso não quer dizer que a polícia de Chihuahua não tenha desafios a superar. Este artigo também explora algumas das limitações existentes no processo de reforma da DSPM.

Os dados sobre a polícia municipal de Chihuahua utilizados neste texto provêm

de diversas fontes, entre as quais entrevistas com os líderes da DSPM, seu pessoal operacional e administrativo, onze oficiais da patrulha, de diversos escalões, bem como membros da sociedade civil chihuahuense que atuam na área da segurança pública, incluindo representantes de associações comerciais, acadêmicos e jornalistas. Essas entrevistas foram conduzidas primeiramente em março de 2008, seguidas de uma segunda fase em março de 2009. Outros métodos utilizados compreendem a observação direta dos policiais em ação (o chamado *ride along*) e a análise da documentação municipal e da própria DSPM. Este estudo também contou com dados estatísticos obtidos em pesquisas realizadas em 2006 por estudiosos do Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* de Chihuahua (NÁJERA RUIZ, 2006a, 2006b), as quais incluem um levantamento com 2.002 chihuahuenses e outro junto a 250 policiais.

### **A polícia mexicana e as estratégias de melhoria de sua integridade profissional**

A polícia mexicana divide-se segundo critérios geográfico-jurisdicionais e funcionais. Em termos geográficos, as delegacias estão vinculadas às esferas municipal, estadual e federal, cada uma das quais com responsabilidades distintas. Por exemplo, o transporte e venda de drogas e armas são considerados crime federal, ficando, portanto, sob a jurisdição da polícia federal. Roubos, homicídios e violência física, por sua vez, cabem aos estados e municípios. Quanto à função, a força policial agrupa-se em delegacias investigativas, de trânsito e preventivas. A polícia inves-

tigativa, conhecida como polícia ministerial, fica subordinada ao Ministério Público nos âmbitos estadual e federal. Essas delegacias são responsáveis pela investigação criminal e pela prisão dos infratores da lei estadual (*fuero común*) e federal (*fuero federal*), respectivamente (LÓPEZ PORTILLO 2002; REAMES 2003). Os policiais de trânsito são responsáveis pelas leis de trânsito, atuando por vezes junto com a polícia preventiva. Esta última compreende a maior parcela da força policial mexicana, tanto em número de policiais como de delegacias. As delegacias preventivas operam nas três esferas de governo, normalmente subordinadas a uma secretaria ou departamento de segurança pública. Seu papel principal inclui a prevenção ao crime, realização de patrulhas, manutenção da ordem pública, além de serem as primeiras a ser acionadas quando ocorre um crime. Na esfera municipal, também são responsáveis por fazer cumprir as portarias municipais. A DSPM de Chihuahua pertence à categoria de polícia preventiva municipal e conta com cerca de 1.100 profissionais que atendem a um município de 760.000 habitantes.

A polícia, obviamente, desempenha papel fundamental em uma sociedade democrática e, quando não consegue garantir o cumprimento da lei ou proteger os direitos dos cidadãos, ou quando se coloca acima da lei, debilita a democracia e o estado de direito. Se os cidadãos não se sentem protegidos pela lei ou acreditam que a polícia ignora a lei, uma série de consequências indesejáveis pode suceder: os próprios cidadãos passam a ignorar a lei, ou, ainda, podem querer fazer cumpri-la com as próprias mãos. Podem

também exigir leis mais draconianas, violando os direitos individuais. Infelizmente, um simples exame dos jornais mexicanos revela que todas essas consequências parecem cada vez mais presentes.

A própria liderança policial reconhece que os cidadãos, de modo geral, não confiam na polícia. Os estudos sobre o pagamento de propina relatado pelos próprios infratores indicam que, no México, são os policiais os maiores destinatários desse dinheiro. O Índice Nacional de Corrupção e Bom Governo, calculado duas vezes por ano, mostra que, de toda a ampla gama de processos governamentais, a maioria dos casos de pagamento de propina tem se destinado, de forma regular, à polícia de trânsito, para evitar o guinchamento do veículo ou uma multa de trânsito (TRANSPARENCIA MEXICANA, 2006). Talvez seja por esse motivo que a polícia obtenha uma pontuação tão baixa nas pesquisas junto ao público, o qual não apenas expressa sua falta de confiança na polícia, mas também deixa claro que confia mais no governo e em outras instituições sociais do que na força policial. De acordo com a Pesquisa Nacional sobre Cultura Política e Práticas de Cidadania, conduzida pelo governo federal, a polícia recebeu, na média, 5,55 pontos, em uma escala de 1 a 10, ficando abaixo de todos os outros grupos, com exceção dos partidos políticos, que receberam 5,3 pontos (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2005).

De acordo com as pesquisas, a polícia mexicana não conseguiu instituir uma série de reformas que deveriam gerar maior profissionalismo junto aos seus quadros, incluindo

critérios de seleção rigorosos, treinamento adequado durante a formação, treinamento regular para os funcionários em exercício, procedimentos para promoção com base em mérito, salários, benefícios e pensões que recompensem o trabalho honesto e eficaz, procedimentos operacionais e administrativos claros, bem como mecanismos de responsabilização efetivos (DONNELLY; SHIRK, 2009). Parece haver diversos motivos que explicam esse fato. Por exemplo, há problemas de ação coletiva na reforma da polícia mexicana, especialmente na sua incapacidade de criar um processo de promoção meritocrático. Segundo Barbara Geddes (1996), analisando um contexto diverso, os políticos que deixam de praticar o clientelismo perdem um recurso fundamental para a composição da sua plataforma de apoio. Além disso, já que todos os outros políticos vão continuar a pautar-se pelas regras do clientelismo, de nada adianta realizar um bom governo. Esse mesmo argumento básico pode ser aplicado aos órgãos policiais, nos quais os líderes políticos e a própria liderança policial perpetuam a prática de nomear amigos e colegas de confiança em cargos estratégicos. Já que, isoladamente, as autoridades têm um poder extremamente limitado no combate à má conduta policial, teriam muito pouco a ganhar se abrissem mão de seus privilégios pessoais.

Alguns autores, como Ernesto López Portillo (2002), explicam o fenômeno por meio de fatores históricos, argumentando que a polícia mexicana sempre foi explorada para beneficiar os líderes políticos. Uma perspectiva histórica complementar, baseada nas respostas coletadas nas pesquisas, indica

que há duas décadas o México não tinha os problemas que possui hoje. Sem os problemas atuais de tráfico e consumo de drogas, a profissionalização da polícia simplesmente não era prioridade. Com a urgência dessas questões na atualidade, a ação do crime organizado aumentou drasticamente o incentivo ao mau comportamento policial (SABET, 2007; PAYAN, 2006).

O tráfico de drogas movimenta bilhões de dólares, com excedentes que permitem “comprar” todos os agentes da lei necessários para assegurar seu sucesso. A expressão *plata o plomo* (dinheiro ou chumbo), utilizada com frequência, resume bem a situação: o crime organizado conseguiu controlar a relação entre subornador e subornado. Embora um policial consiga revistar e apreender a droga de um infrator isolado, existe uma rede de organizações criminosas que dá apoio e proteção aos seus membros no confronto com a lei. Assim, se em condições normais a corrupção é, para alguns policiais, uma estratégia deliberada, diante de uma poderosa rede criminosa torna-se uma questão de sobrevivência.

Na teoria, os cidadãos e a sociedade civil constituem um contraponto aos incentivos negativos que permeiam a força policial mexicana, exacerbados pelo crime organizado. Todavia, na prática, esse contraponto não se materializa. Infelizmente, os cidadãos também desfrutam da capacidade de subornar a polícia, evitando as multas de trânsito e de outras infrações e intervindo junto à autoridade policial para proteger a família ou amigos. Além disso, tendo em vista a atual crise de segurança, muitos cidadãos vivenciam uma situação

de medo real. Diversos membros importantes da sociedade civil mexicana, incluindo jornalistas, executivos e membros de associações, como a Câmara de Comércio ou grupos de boa governança, têm sido ameaçados, desaparecem, são sequestrados e assassinados. Talvez mais grave ainda seja o fato de que os cidadãos e a sociedade civil não possuem as ferramentas necessárias para responsabilizar as autoridades pelos seus atos. Devido à natureza delicada das questões de segurança e dos processos de investigação, a autoridade policial consegue evitar a transparência e a supervisão efetiva da sociedade civil.

Resumindo, são várias as razões que explicam a manutenção de uma conduta inadequada por parte da polícia, impedindo que constitua uma profissão de fato. Mesmo assim, ainda surpreende que, de todas as três mil delegacias do México, haja tão poucos casos de sucesso. Afinal, existem entusiastas da reforma tanto entre os policiais como entre os políticos eleitos, indivíduos que tentam superar os problemas de ação coletiva inerente às tentativas de reforma. Líderes políticos e policiais poderiam obter enormes vantagens se tivessem uma reputação de reformadores bem-sucedidos. Além disso, há inúmeros policiais honestos que se frustram com a falta de profissionalismo nas respectivas delegacias. A maior parte da força policial preferiria trabalhar em uma delegacia que proporcionasse bons salários, recursos suficientes e onde houvesse respeito pelo profissionalismo e autoridade.

É fato que muitos delegados e prefeitos tomaram posse genuinamente interessados

em profissionalizar a polícia. Alguns obtiveram ganhos consideráveis. Contudo, como se afirmou anteriormente, esses ganhos acabam se perdendo em mandatos sucessivos. É pena que na política mexicana cada administrador queira distinguir-se claramente de seu antecessor, mesmo quando este último pertence ao mesmo partido (GUILLÉN LÓPEZ, 2006). Assim, novos prefeitos não honram necessariamente as promessas feitas pelos seus antecessores, renomeando, no mais das vezes, a maioria dos administradores de alto escalão, os quais, por sua vez, também trocam os elementos dos escalões intermediários. Essas vagas são preenchidas por indivíduos denominados literalmente *gente de confianza*. Dessa forma, é comum ouvir membros da sociedade civil ironizando que as autoridades municipais passam um ano aprendendo a sua função, um ano trabalhando e o próximo ano preparando-se para o resto de suas vidas, após o final do seu mandato. Assim, embora possa haver avanços em determinada administração, esses avanços correm o risco de cair no vazio no governo seguinte.

Tendo em vista a discussão anterior, é possível lançar uma nova luz sobre os paradoxos que foram identificados na introdução deste artigo. Aqueles políticos e líderes policiais que prometem a mudança não conseguem cumprir suas promessas devido aos problemas de ação coletiva inerentes ao processo de reforma, às ameaças perpetradas pelo crime organizado, bem como à exclusão dos cidadãos da arena das políticas. Três mil delegacias produziram tão poucos casos de sucesso porque os esforços de uma administração normalmente se perdem quando o sucessor assume o poder.

## Dois passos à frente em Chihuahua

Ao contrário de muitas secretarias de segurança pública do México, a DSPM, que conta com aproximadamente 1.100 policiais, obteve um progresso significativo, contra todas as expectativas, na profissionalização de seus quadros. Por constituir uma entre pouquíssimas histórias de sucesso da polícia mexicana, merece uma investigação mais aprofundada. A seguir, discutem-se os esforços de profissionalização da DSPM, envolvendo a certificação concedida por uma agência internacional de certificação policial, além de melhorias no treinamento, critério de promoções e condições de trabalho. Segue-se uma discussão dos critérios de seleção e mecanismos de responsabilização, nos quais a DSPM ainda apresenta limitações consideráveis.

### *A certificação da Calea*

O mais célebre avanço da DSPM é a certificação junto à Comissão de Certificação de Órgãos Policiais dos EUA (Calea, do inglês Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc.). A Calea é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1979, que agrupa diversas associações executivas de organismos policiais e tem por objetivo certificar as delegacias que se pautam por um conjunto de normas reguladoras de vários aspectos da atividade policial, aceitas pelos agentes e especialistas em segurança pública. A Calea oferece dois níveis de certificação: o reconhecimento e o credenciamento. O processo de obtenção de credenciamento é rigoroso, longo e caro, exigindo da delegacia conformidade com mais de 400 normas. Até o presente, cerca de 870 órgãos policiais receberam esse credenciamento, a

maioria nos Estados Unidos. A DSPM, que obteve reconhecimento em março de 2004 e credenciamento em maio de 2007, foi a primeira e, por enquanto, a única agência policial mexicana a receber o credenciamento da Calea.<sup>2</sup>

Passar pelo processo de certificação da Calea gerou mudanças consideráveis na polícia de Chihuahua, que alguns oficiais denominaram de transição dos chamados *policías empíricos*, que baseiam suas decisões na experiência pessoal, aos *policías científicos*, que trabalham de acordo com as melhores práticas. Os procedimentos policiais podem parecer uma questão de bom senso, mas, quando negligenciados, podem abrir brechas para o abuso. Por exemplo, uma parcela dos detentos reclama frequentemente que seus objetos pessoais, entregues no momento do encarceramento, acabam sendo furtados. De acordo com os procedimentos promovidos pela Calea, é feita uma lista dos pertences de cada detento, sendo em seguida colocados em sacos plásticos na presença do preso. A seguir, os sacos são grampeados juntamente com a referida lista, que é assinada pelo dono dos objetos, o oficial responsável pelo encarceramento e o responsável pela custódia desses objetos. Esse procedimento, quando respeitado, reduz significativamente os incidentes de furto, constituindo, ainda, uma ferramenta importante para os investigadores internos quando precisam verificar a idoneidade do pessoal.

Além de aperfeiçoar os procedimentos relativos à rotina policial, a DSPM também

precisou trabalhar a administração e o sistema de supervisão interna. Agora, os policiais são avaliados anualmente por seus superiores. Melhoraram também as políticas salariais e de promoção. Exigiu-se que a DSPM atualizasse suas instalações e criasse um Posto de Atendimento ao Cidadão (Subdirección de Atención a la Ciudadanía) que receberia as solicitações dos cidadãos, bem como as reclamações sobre a atuação dos policiais. Os novos ingressantes agora

precisam ter concluído o ensino médio. Todos os policiais em exercício recebem treinamento anual. Além disso, algo bastante significativo, todos os funcionários recebem uma cópia do manual com as normas que regulam seu comportamento e a instituição. Conseqüentemente, uma pesquisa interna da delegacia revelou que 76% dos entrevistados acreditam que a incorporação dos procedimentos da Calea melhoraria a eficácia da ação policial (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Opinião dos policiais em relação ao seu ambiente de trabalho**  
Município de Chihuahua – 2006

Perguntas	Em porcentagem				
	Plenamente de acordo	De acordo	Não concorda nem discorda	Discorda	Opõe-se fortemente
Você acha que o cumprimento das regras da Calea vai melhorar o seu trabalho?	46,53	30,56	13,19	5,56	4,17
Você acha que o processo de promoções é claro e justo?	10,14	29,05	25,68	15,54	19,59
Você acha que o equipamento da DSPM é adequado?	8,16	27,21	21,77	25,17	17,69
Você acha que a atribuição de zonas de patrulha é justa?	26,35	50,00	13,51	4,73	5,41
Você acha que a carga horária de trabalho é adequada?	55,10	31,97	4,76	4,08	4,08

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

### Treinamento

Ao se questionar sobre o motivo de a polícia de Chihuahua ter sido bem-sucedida no seu processo de profissionalização, a maioria dos entrevistados associou o sucesso a melhorias no treinamento. Fundada em 1964, a academia de polícia da DSPM tem uma história mais longa do que as outras escolas de polícia, sendo credenciada pelo Sistema Nacional de Segurança Pública e pelo órgão educacional do Estado (Secretaría de Educación y Cultura). O primeiro credencia a qualidade do treinamento policial, ao passo que o último atesta que os formandos da academia recebem uma formação técnico-profissionalizante de qualidade. Além disso, a certificação da escola técnica não permite que a liderança policial reduza drasticamente o período de treinamento, de nove meses, incluso dois meses de treinamento prático, para atender necessidades operacionais imediatas.

Outra exigência da Calea, mais importante e menos comum no México, é a volta à academia de todos os policiais na ativa, durante uma semana, uma vez por ano, para treinamento sobre táticas policiais básicas. Embora esta situação esteja mudando, o treinamento da força policial mexicana costuma ser conduzido de forma irregular, sem periodicidade, e raramente chegam aos níveis hierárquicos inferiores. Além disso, a DSPM vem encorajando a educação geral de seus quadros. Os indivíduos que possuem apenas o ensino primário são incentivados a frequentarem o ensino médio, matriculando-se em cursos de educação continuada. Atualmente, para

ser promovido a um cargo de supervisão, o policial deve apresentar diploma de ensino médio. Também algumas instituições de ensino prestam serviços gratuitos ao departamento de polícia, permitindo que 80 policiais frequentem o curso técnico-profissionalizante em investigação policial, 46 policiais e administradores participem de um curso de 180 horas que lhes concederá um certificado em liderança e administração e que 40 policiais façam um curso básico de informática. Existem ainda 15 policiais cursando o bacharelado em direito e três matriculados no mestrado, na área de “segurança cidadã”.

### Incentivos

O salário dos agentes policiais de Chihuahua, apesar de maior do que o de algumas delegacias, ainda é baixo. Em 2008, o salário base era de US\$ 674 por mês, com aumentos discretos dependendo do cargo, anos de serviço e atuação em unidades que exigem treinamento especializado. Os agentes também recebem um bônus de 12% nos meses em que não faltam ao trabalho e mantêm sua ficha sem falhas. Os policiais também têm acesso a uma cobertura médica superior ao plano de saúde padrão dos funcionários do Estado, bem como aposentadoria, seguro de vida e acesso potencial a crédito, já que, no México, os bancos não concedem crédito a policiais. Além disso, a delegacia planeja investir mais três milhões de dólares para incentivar melhorias. Esse investimento faz parte de um programa de subsídios federais, conhecido como Subsemun. Entre os diversos requisitos para a obtenção des-

ses recursos, as municipalidades precisam investir uma contraparte, correspondente a uma porcentagem do montante total, aplicando em melhorias financeiras. Deve-se ressaltar, ainda, que a polícia beneficiou-se com a criação de um Comitê de Segurança Pública dos Cidadãos, que mobiliza recursos da comunidade para ofertar acesso a crédito imobiliário e descontos sobre bens e serviços prestados pelas empresas locais.

A primeira tentativa da DSPM de criar um serviço da polícia civil (*sistema de carrera policial*) foi em 2001. Contudo, conforme discutido anteriormente, esse tipo de iniciativa apresenta problemas sérios de ação coletiva. Em uma pesquisa de 2006, apenas 39,19% da amostra de policiais entrevistados considerava justo o sistema de promoções (Tabela 1). Depois dos resultados da pesquisa, esforços adicionais tornaram o processo mais transparente, incluindo a participação de membros do comitê cidadão. De acordo com o sistema atual, implementado em 2007, os policiais que servirem um número determinado de anos no mesmo cargo e que possuem um nível educacional mínimo podem solicitar promoção. Uma vez pleiteada, a promoção será concedida baseada no desempenho do policial após a conclusão de um curso de duas semanas visando a promoção. Esse processo conta com a supervisão dos membros do comitê cidadão e os resultados do curso são publicados. Embora os policiais entrevistados neste estudo não constituam uma amostra representativa, apenas um, dos onze agentes que participaram, não considerou os atuais critérios de promoção

justos ou não achou que houve um progresso significativo desses critérios.

Os acadêmicos e cidadãos em geral podem pensar que mecanismos de responsabilização são essenciais para profissionalização e integridade da força policial. No entanto, os policiais entrevistados argumentaram que a percepção de profissionalismo, especialização e mesmo de orgulho é o resultado de melhorias tecnológicas e de equipamentos. Apesar de se observar, nas suas respostas, que há uma necessidade contínua de mais equipamentos, o município de Chihuahua investiu pesado em tecnologia. As delegacias têm um sistema de despacho moderno, um comando móvel altamente tecnológico, 28 câmeras espalhadas pela cidade, diversas unidades especializadas, incluindo uma equipe ao estilo da SWAT americana, *laptops* nos carros dos supervisores e um helicóptero. Além disso, cada policial recebe seu próprio carro, porta arma individualmente atribuída e é menor a probabilidade de turnos excessivamente longos, irrealistas. Os turnos são de 12 horas, seguidos de períodos de descanso de 24 ou 48 horas, perfazendo uma média semanal de 42 horas de trabalho. De acordo com a pesquisa interna da delegacia, 76,35% concordam que a atribuição das zonas de trabalho é justa e 87% consideram a carga horária de trabalho justa.

Em resumo, Chihuahua conseguiu progredir sensivelmente em diversas áreas. Várias delegacias do norte do México estão seguindo o exemplo da DSPM. O programa de subsídios do governo federal mexicano

criou incentivos financeiros positivos para promulgar diversas das reformas que foram exitosas em Chihuahua. No momento da redação deste artigo, pelo menos dez outras delegacias encontravam-se na fase de autoavaliação do processo de certificação da Calea. É óbvio que a Calea não é uma panaceia. De acordo com um dos entrevistados, “muito tem que ser feito antes da Calea, e muito tem que acontecer depois” para as delegacias mudarem efetivamente. Os problemas de implementação de critérios promocionais meritocráticos deixam claro que uma coisa é redigir uma política formal, outra é executá-la na prática. Nesse sentido, a DSPM destacou-se justamente por conseguir implementar essas políticas, e os seus esforços foram reconhecidos tanto no México como no exterior.<sup>3</sup> Todavia, conforme se verá na próxima parte deste artigo, isso não significa que a secretaria de segurança de Chihuahua não tenha desafios consideráveis no futuro próximo.

#### *Crítérios de seleção*

A DSPM tem trabalhado arduamente para assegurar a qualidade dos policiais ingressantes. Em 2004, o prefeito anterior de Chihuahua, José Reyes Baeza, foi eleito governador do Estado, levando consigo o delegado-chefe da DSPM, Raúl Grajeda Domínguez, para liderar a polícia estadual. Formou-se uma nova unidade de elite, denominada Corpo de Inteligência Policial – Cípol, que lançou mão dos quadros da polícia chihuahuense, comandada por Grajeda, para compor suas equipes. Dessa forma, o município de Chihuahua perdeu mais de duzentos policiais, cujas vagas precisaram ser preen-

chidas em um curto espaço de tempo. Infelizmente, a necessidade de atrair um número suficiente de novos policiais exigiu um relaxamento dos critérios de seleção. Diversos dos policiais entrevistados reclamaram da qualidade e integridade desses novos agentes policiais. Embora posteriormente a DSPM tenha aumentado o rigor de seus critérios, exigindo diploma do ensino médio, exames *antidoping*, de saúde, conhecimentos, socio-culturais e psicológicos, é possível que algum estrago já tenha sido feito.

Não se pode esquecer que critérios de seleção mais rigorosos significam redução do universo de potenciais candidatos às delegacias. Na turma de 2008, por exemplo, o objetivo era o ingresso de 55 novos profissionais na academia. Conseguiu-se atrair aproximadamente 100 candidatos, dos quais apenas 45 foram considerados aceitáveis. As delegacias encontram dificuldade em atrair os candidatos certos porque a polícia ainda tem uma imagem negativa junto à população em geral. Esses resultados sugerem que órgãos de segurança pública como a DSPM precisam não apenas tornar mais rigorosos os critérios de ingresso, mas também realizar esforços ativos de recrutamento junto ao público alvo.<sup>4</sup>

#### *Mecanismos de responsabilização*

A DSPM também se mostrou hesitante ao lidar com o problema da corrupção. No município de Chihuahua, há diversos mecanismos que têm como objetivo assegurar que a força policial seja responsabilizada por seus atos, como a Comissão Estadual de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Assuntos Internos, o Centro de Atendimento ao Cidadão e

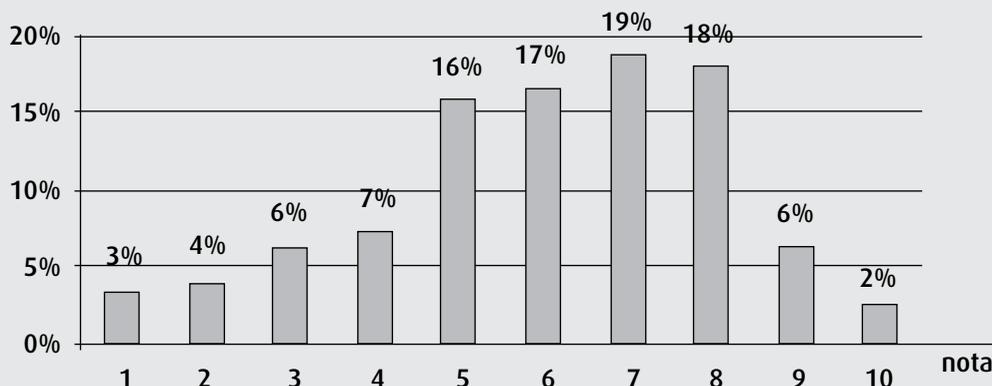
o Conselho de Honra e Justiça. A Comissão Estadual de Direitos Humanos investiga as suspeitas de violações de direitos humanos e apresenta recomendações ao governo municipal e à polícia. A Subsecretaria de Assuntos Internos foi criada fora do âmbito da DSPM, mas está subordinada ao governo municipal e investiga qualquer reclamação de mau comportamento policial, apresentando suas recomendações ao Conselho de Honra e Justiça. O Centro de Atendimento ao Cidadão está subordinado ao departamento de polícia e recebe tanto solicitações de atendimento policial como reclamações contra a polícia. Sob as ordens da liderança policial, esse órgão trata de algumas das reclamações dentro do âmbito da DSPM, enquanto outras são encaminhadas à Subsecretaria de Assuntos Internos, para maiores investigações.

Entretanto, embora sejam diversas as agências, somente o Conselho de Honra e Justiça, constituído por autoridades municipais e policiais, tem poder de sanção. Mas, infelizmente, de acordo com a municipalidade, o conselho não emitiu nenhuma sanção grave contra policiais em 2006, apenas quatro em 2007 e apenas três na primeira metade de 2008.<sup>5</sup> Teoricamente, estaríamos diante de uma delegacia limpa. Contudo, líderes policiais e autoridades reconhecem que o problema da corrupção policial é perene. Esses números também não condizem com as 94 reclamações de extorsão que cidadãos fizeram ao Centro de Atendimento ao Cidadão em 2007. Além disso, membros da sociedade civil expressaram sua preocupação sobre a possibilidade de infiltração, na polícia, de elementos do crime organizado.

No início de 2009, a prisão de autoridades de alto escalão, incluindo o chefe das unidades especializadas, também abalou a confiança dos cidadãos. Essa situação parece indicar uma falta de vontade política em lidar com a corrupção diretamente, bem como a expectativa de que a melhoria das condições de treinamento policial e a possibilidade de promoções constituam incentivo suficiente para o bom comportamento, mesmo que falte um instrumento de punição efetivo.

Em suma, a DSPM ainda deve enfrentar diversos desafios. No entanto, a delegacia tem se destacado pelos avanços na profissionalização da polícia, que podem ter tido reflexos em pesquisas de opinião conduzidas pelo Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, em 2006. Em uma escala de 1 a 10, os habitantes de Chihuahua atribuíram nota média 6 à sua polícia, uma vantagem modesta quando comparada às pesquisas nacionais, mencionadas anteriormente (Gráfico 1). Os níveis de confiança e respeito aumentam quando as perguntas se referem aos policiais destacados para cobrir o bairro do entrevistado: 68% afirmaram *respeitar*, convicta ou moderadamente, a polícia que cobre sua comunidade e 54% disseram que *confiam*, com convicção ou moderadamente, na polícia que atua na sua comunidade. Além disso, 37% da amostra relatou conhecer a certificação da Calea (Tabela 2). Esses números, se, por um lado, demonstram que a confiança na polícia ainda deixa a desejar, por outro, sugerem que existe mais confiança do público quando comparados às médias nacionais.

**Gráfico 1**  
**Nota dada pelos cidadãos para a polícia municipal**  
Município de Chihuahua – 2006



Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

**Tabela 2**  
**Opinião dos cidadãos em relação à polícia municipal**  
Município de Chihuahua – 2006

Pergunta	Respostas				
	Sim, com convicção	Sim, mas moderadamente	Sim, mas só um pouco	Não	Não se aplica
Você respeita os policiais que atuam no seu bairro?	33,67	34,72	13,59	14,74	3,30
Você confia nos policiais que atuam no seu bairro?	21,73	32,22	18,93	23,73	3,40
Você sabia que a polícia municipal possui certificação da Calea?	37,16	-	-	60,39	2,45

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

## Explicando os avanços de Chihuahua

Considerando-se os problemas permanentes de tantas delegacias, os avanços do município de Chihuahua justificam a pergunta: o que esse município tem de especial? De um lado, as lideranças municipal e policial introduziram uma série de políticas e programas que transformaram círculos viciosos em virtuosos. Mas por que motivo Chihuahua conseguiu implementar essas e outras políticas com tanto êxito? Não se trata apenas de investigar o efeito de medidas como o credenciamento da polícia chihuahuense junto à Calea, mas de descobrir o motivo que levou a DSPM a conseguir o credenciamento.

Para começar a responder a essa pergunta, não se pode esquecer que o município de Chihuahua tem duas vantagens em relação a outras localidades mexicanas. Em primeiro lugar, a cidade e o Estado de Chihuahua possuem mais riquezas do que muitas outras partes do país, podendo, portanto, fazer maiores investimentos em salários, incentivos, equipamentos e administração. Em segundo lugar, até recentemente, a cidade não havia sido afetada pelo crime organizado, pelo menos não na mesma escala que muitas outras do norte do México, como os municípios fronteiriços de Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, e Matamoros. No entanto, conforme será discutido a seguir, Chihuahua não escapou do flagelo das organizações criminosas, nem é desprovida de problemas financeiros. Além disso, esses dois fatores são insuficientes para dar conta da realidade chihuahuense.

Os policiais mais antigos, ao serem indagados sobre quando a polícia de Chihuahua

começou a se profissionalizar, normalmente indicam o ano de 1992. De acordo com um oficial de alto escalão que está na polícia há 21 anos:

Desde 1992 vivemos um giro de 180 graus. A tecnologia melhorou, somos mais profissionais, prestamos mais atenção aos nossos recursos humanos e a CALEA foi a cereja do bolo. Quando entrei na polícia, os delegados eram praticamente analfabetos. Isso me incomodava, pois eu havia concluído o segundo grau, enquanto muitos deles nem tinham o diploma da escola primária. E eram os chefes.

Em 1992, Patricio Martínez García foi eleito prefeito e nomeou Steven Slater, antigo policial do Estado norte-americano do Novo México, chefe da academia de polícia. Slater trouxe consigo a visão da polícia dos EUA. Os atuais líderes da polícia atribuem a ele diversas pequenas mudanças que tiveram efeitos duradouros. Um ponto particularmente importante foi o enfoque que deu à padronização. Slater iniciou um processo de normalização dos procedimentos policiais e treinamento de pessoal. Além disso, usou seus contatos para atrair treinadores da polícia norte-americana para ministrar cursos e promoveu treinamento regular dos agentes em exercício. Finalmente, ajudou a DSPM a criar unidades policiais especializadas, como a K-9, bem como unidades táticas especiais que continuam atuando até hoje. Conforme o costume da política mexicana, Slater deixaria o cargo dali a três anos, levando consigo as mudanças que promoveu. Mas seus esforços tiveram um impacto duradouro. Nesse

ponto, Chihuahua diferencia-se das outras delegacias mexicanas. Existe um número considerável de bons líderes na polícia mexicana, visionários que desenvolveram e implementaram programas e políticas de qualidade. Contudo, no mais das vezes, essas iniciativas são abandonadas quando muda o governo municipal.

No entanto, a DSPM de Chihuahua, ao invés de substituir essas políticas por outras, manteve-as e acrescentou novas políticas às primeiras. Todos os policiais entrevistados concordam que a evolução da polícia foi linear, ou seja, houve progresso constante, e não dois passos adiante e um passo para trás. Na realidade, a DSPM viveu um grau de continuidade sem precedentes na política mexicana. Para ilustrar esse fato, basta lembrar que o prefeito José Reyes Baeza, que assumiu o poder em 1998, nomeou Raúl Grajeda Domínguez chefe da polícia municipal e este último permaneceu no cargo durante seis anos, enquanto três prefeitos do Partido Revolucionário Institucional (PRI) estiveram no poder. Isso é fato incomum na política mexicana, até quando o mesmo partido permanece no poder. Grajeda deixou o cargo após a vitória do Partido da Ação Nacional (PAN) nas eleições municipais de 2004 e o novo prefeito, Juan Alberto Blanco Zaldívar, nomeou Lázaro Gaytán Aguirre chefe de polícia, que também se manteve no cargo após uma mudança de governo e continuou na liderança durante o governo do atual prefeito do PAN, Carlos Borruel Baquera, até 2009. Embora não seja impossível, seria uma surpresa encontrar, no México, outra secretaria municipal de segurança pública

administrada por apenas dois homens em um período de 11 anos.

Houve também continuidade nos outros escalões da polícia. Desde as reformas legais de 1993, os chefes de operação devem vir dos próprios quadros da DSPM, o que garante à divisão de operações contar com a memória institucional e o conhecimento local. Luis Corral foi diretor de operações durante cinco anos, mais uma vez atravessando dois governos. Além disso, os estatutos promulgados em 2001 trouxeram algo semelhante à reforma do funcionalismo público, agora aplicado à polícia, permitindo aos funcionários da força policial um progresso lento ao longo da hierarquia da instituição. Embora ainda possa haver manipulação política, a nomeação de cargos deve obedecer ao critério do número de anos de experiência profissional, específico para cada cargo pleiteado. Dessa forma, todos os líderes atuais que ocupam o cargo de capitão têm pelo menos 20 anos de serviços prestados.

Existe continuidade até na interação entre policiais e cidadãos. Na maioria das delegacias mexicanas, há rodízios regulares e os policiais não patrulham a mesma área por muito tempo. De modo geral, trata-se de um mecanismo anticorrupção, com o intuito de prevenir a extorsão das empresas locais por parte dos policiais, em troca de proteção, ou ainda o estabelecimento de laços com os criminosos. Todavia, existe um contra-argumento poderoso a essa política: com os rodízios constantes, os policiais acabam não desenvolvendo um relacionamento com os cidadãos sob sua proteção, deixando de ganhar

a confiança da comunidade e de conhecer adequadamente a criminalidade local. Mais do que isso, tendo em vista os propósitos desta discussão, os cidadãos não têm como monitorar a conduta dos policiais que atuam no bairro, pois estes últimos estão sempre mudando. Ou seja, a transferência constante de líderes e policiais pode não só deixar de prevenir condutas inadequadas, mas também impedir que se descubram os elementos corruptos. De acordo com os comentários de um policial entrevistado sobre as políticas de rodízio, “se eles forem corruptos aqui, também o serão em outras localidades”. No entanto, ao contrário de outros departamentos, em Chihuahua são os mesmos policiais que patrulham cada comunidade.

Finalmente, dado importantíssimo, houve também uma continuidade de políticas. Por exemplo, o processo de credenciamento junto à Calea iniciou-se durante o mandato de um prefeito do PRI, enquanto Raúl Grajeda era o delegado-chefe. Embora esse processo tenha começado com um chefe, um prefeito e um partido político diferente, o próximo líder, Gaytán Aguirre, continuou o programa de seu antecessor e conseguiu obter o credenciamento. O fato é significativo. Em cidades próximas, como Mexicali, na Baja California, e Hermosillo, em Sonora, governos anteriores conseguiram desenvolver procedimentos que levaram à obtenção da certificação ISO-9000, norma internacional comumente utilizada na indústria, não específica à atividade policial. Embora as iniciativas de cada município tenham sido amplamente festejadas, sendo consideradas um êxito dos seus respectivos governos, os governos su-

cessores simplesmente deixaram a certificação caducar, e os procedimentos caíram em desuso. Parecia provável que a mesma coisa aconteceria na cidade de Chihuahua. Durante a campanha de 2004, o candidato do PAN à prefeitura criticou o feito de seu antecessor do PRI, afirmando que a polícia deveria obter “credenciamento” junto aos próprios cidadãos de Chihuahua, e não de uma organização internacional. Felizmente, e por isso merece crédito, o novo prefeito permitiu que o programa continuasse. De qualquer forma, esse episódio revela a pressão que os candidatos recebem no sentido de repudiar as conquistas dos governos anteriores, em vez de assegurar a sua continuidade.

Os Quadros 1 e 2 resumem o argumento apresentado neste artigo, comparando o que ocorreu em Chihuahua e o que poderia ter ocorrido se as regras informais típicas da política mexicana local tivessem prevalecido no município: os cinco últimos governos teriam nomeado pelo menos cinco chefes de polícia diferentes, além de iniciar cinco conjuntos diferentes de políticas. Essa falta de continuidade hipotética foi ilustrada no Quadro 1. Todavia, o município de Chihuahua viveu uma continuidade de delegados e políticas que atravessaram diferentes governos e mesmo partidos políticos diferentes. É exatamente devido a esse grau de continuidade que os líderes de operações conseguem apontar o ano de 1992 como o início do processo de profissionalização da força policial. É por esse motivo que os avanços promovidos por um diretor da academia há 17 anos são ainda considerados importantes para o desenvolvimento atual da DSPM.

### Quadro 1 Falta de continuidade nos governos municipais de Chihuahua (hipotética)

Variáveis	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Partido no poder	Partido Revolucionário Institucional (PRI)			Partido da Ação Nacional (PAN)	
Prefeito	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldivar	Borrue Baquera
Delegado-chefe	Delegado 1	Delegado 2	Delegado 3	Delegado 4	Delegado 5
Política	Política 1	Política 2	Política 3	Política 4	Política 5

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

### Quadro 2 Continuidade nos governos municipais de Chihuahua (empírica)

Variáveis	1998-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	2007-2009
Partido no poder	Partido Revolucionário Institucional (PRI)			Partido da Ação Nacional (PAN)	
Prefeito	Reyes Baeza	Barousse Moreno	Cano Ricaud	Blanco Zaldivar	Borrue Baquera
Delegado-chefe	Raúl Grajeda Domínguez			Lázaro Gaytán Aguirre	
Política		Credenciamento da Calea			

Fonte: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

## Discussão

Este artigo começou com uma pergunta: considerando os esforços voltados para a melhoria da integridade da força policial em cerca de três mil delegacias mexicanas, por que somente algumas delas conseguiram profissionalizar-se? Para respondê-la, realizou-se um estudo de caso de uma das poucas histórias de sucesso mexicanas: a DSPM do município de Chihuahua. Argumentou-se que a principal diferença entre Chihuahua e outros municípios mexicanos é a continuidade, possibilitando à DSPM conseguir melhorias regulares ao longo do tempo, o que não ocorreu em outras localidades.

No entanto, infelizmente, a continuidade pode funcionar como uma faca de dois gumes. Tradicionalmente, a polícia mexicana sempre evitou a continuidade, com o intuito de diminuir as oportunidades de ocorrência de má conduta policial. A mudança frequente de delegados parte da premissa de que eles não irão se corromper durante seus curtos mandatos, assim como o rodízio de policiais tem como princípio a ideia de que, assim, não serão cooptados por grupos criminosos locais. De fato, a manutenção de políticos, delegados ou policiais corruptos nos mesmos cargos acabaria levando a um círculo vicioso que asseguraria a continuidade da má conduta policial.

Por outro lado, a permanência de pessoal íntegro e de boas políticas e ideias leva ao estabelecimento de círculos virtuosos, promovendo o desenvolvimento e a evolução profissional. Como separar esses dois lados do argumento da continuidade? Na sua essên-

cia, a profissionalização da polícia significa investir nos recursos humanos de uma delegacia. As delegacias conseguiriam resultados muito melhores se tivessem como prioridade a continuidade de pessoal, políticas e ideias, e instituíssem, ao mesmo tempo, mecanismos de responsabilização que anulassem a ação dos indivíduos e políticas que perpetuam a má conduta policial. Ou seja, é preciso haver tanto continuidade como mecanismos de responsabilização.

A importância dos mecanismos de responsabilização para resolver o dilema da continuidade revela uma falha no sistema da DSPM. Embora a polícia do município de Chihuahua constitua um caso de sucesso, seria equivocado superestimar os ganhos obtidos no Estado de Chihuahua, ou, ainda, afirmar que esses ganhos sejam eternos. A fraqueza dos mecanismos de responsabilização torna-se cada vez mais evidente diante da influência crescente das organizações criminosas junto à esfera estadual. Desde o início de 2008, o Estado de Chihuahua tornou-se cenário de uma batalha campal entre grupos criminosos rivais, com mais de 1.600 mortes em 2008 e quase 900 até a metade de 2009.

Embora o município de Chihuahua tenha conseguido evitar o pior da violência proveniente do tráfico, que afligiu a vizinha Ciudad Juarez, não deixou de sofrer um impacto considerável. Em janeiro de 2009, quatro autoridades, incluindo um comandante distrital, foram assassinadas. Além disso, os entrevistados mostraram-se preocupados com a infiltração de elementos do crime organizado na força policial. De fato, o atual governador

fez a seguinte declaração: “todas as agências de segurança pública estão infiltradas – absolutamente todas” (*El Diálogo*, 2008). Essas afirmações pareceram corroboradas quando oficiais federais prenderam o chefe das unidades especializadas da DSPM, juntamente com outros dois oficiais locais. Só o tempo poderá dizer se os avanços na profissionalização da força policial conseguirão isolar as delegacias da ameaça crescente do crime organizado. Contudo, é preocupante que os mecanismos de responsabilização estejam debilitados, ou que existam tantos limites à supervisão realizada pelos cidadãos.

O recrudescimento da atividade criminal também ameaça o processo de reforma de Chihuahua. Afinal de contas, não existe exatamente uma relação negativa entre a profissionalização da polícia e o crime. A maioria da população preocupa-se primeiro com a

taxa de criminalidade e somente depois com os esforços de profissionalização da polícia. O aumento da criminalidade e uma sensação de insegurança crescente foram fatores importantes que contribuíram para a renúncia do diretor da reforma da delegacia, Lázaro Gaytán, em maio de 2009, depois de uma atuação exemplar durante cinco anos. Como acontece em muitos dos municípios mexicanos que enfrentam conflitos semelhantes, Gaytán foi substituído por um general da reserva, Javier Aguayo y Camargo. Embora seja muito cedo para afirmar com segurança, a questão fundamental de agora em diante é se Aguayo y Camargo e futuros administradores preservarão as fundações estabelecidas ao longo da última década, somando a elas a sua contribuição, ou se os ganhos de profissionalismo retrocederão para dar lugar a estratégias de curto prazo voltadas para questões de segurança imediatistas.

1. *Gostaria de agradecer à Escola de Relações Internacionais (School of Foreign Service) da Universidade de Georgetown, bem como a Lázaro Gaytán Aguirre, Luis Eduardo Manzanera Jiménez, Tonatiuh Nájera Ruiz e outros participantes do estudo pelo apoio a essa pesquisa. Este artigo foi publicado originalmente em inglês como capítulo de livro em Robert A. Donnelly and David A. Shirk (eds.), Police and Public Security, San Diego: Trans-Border Institute, 2009.*
2. *A polícia estadual de Coahuila já obteve o reconhecimento e pelo menos dez órgãos policiais passam pela fase inicial de autoavaliação. Deve-se reconhecer, ainda, que a DSPM também possui certificação ISO-9000 em diversas áreas.*
3. *Por exemplo, a DSPM recebeu um prêmio do presidente Vicente Fox em 2004, foi avaliada como exemplar pela Altus Global Alliance e o seu chefe foi presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Municipais.*
4. *Não se pode deixar de notar que, recentemente, a DSPM progrediu no que tange ao recrutamento. Em 2009, relatou que só aceitou 15,67% dos candidatos qualificados.*
5. *Número de Elementos Policiacos Sancionados por el Consejo de Honor y Justicia. 2008. Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa. Disponível em: <<http://ras.municipiochihuahua.gob.mx/Default.aspx>>.*

## Referências bibliográficas

- CARRASCO ARAIZAGA, J. Ningún avance in la policía mexicana. **Proceso**, October 12, 2003.
- DONNELLY, R. A.; SHIRK, D. A. (Eds.). **Police and public security**. San Diego: University Readers, 2009.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley, CA: University of California Press, 1996.
- GUILLÉN LÓPEZ, T. **Gobiernos municipales en México**: entre la modernización y la tradición política. Mexico: El Colegio de la Frontera Norte and Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- HERNÁNDEZ, J. Reporte de guerra al narco. **El Heraldo de Chihuahua**, July 7, 2008.
- LÓPEZ PORTILLO, E. The police in Mexico: political functions and needed reforms. In: BAILEY, J.; CHABAT, J. (Eds.) **Transnational crime and public security**: challenges to Mexico and the United States. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.
- NÁJERA RUIZ, T. (Ed.). **Diagnóstico ciudadano de percepción sobre seguridad pública**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006a.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). **Diagnóstico interno de cultura laboral**. Mexico: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey and the Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, 2006b.
- PARAS, P. **The political culture of democracy in Mexico**. Mexico City: DATA Opinión Pública y Mercados, 2006.
- PAYAN, T. **The three U.S.-Mexico border wars**: drugs, immigration, and homeland security. Westport, CN: Praeger Security International, 2006.
- REAMES, B. **Police forces in Mexico**: a profile. La Jolla, CA: Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2003. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>>.
- SABET, D. The border bottleneck: drug trafficking and incentives for police corruption. In: KOFF, H. (Ed.). **Deceiving (dis)appearances**: analyzing current developments in Europe and North America's border regions. Brussels: PIE/Peter Lang, 2007.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Conociendo a los ciudadanos mexicanos: principales resultados. In: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB. México: SEGOB, 2005. Disponible em: <[http://www.gobernacion.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte\\_2005.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf)>.
- TODOS los policías están infiltrados: Reyes Baeza **El Día**, March 25, 2008.
- Transparency International. 2006. **Global Corruption Barometer**.: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb) .

# Dois passos à frente: lições de Chihuahua

Daniel M. Sabet

## Resumen

### Dos pasos al frente: lecciones del Chihuahua

*Este artículo explora un caso de estudio sobre una de las pocas historias de éxito sobre reforma policiaca en México: el Departamento de Seguridad Pública Municipal (DSPM) de Chihuahua, Chihuahua. Este capítulo detalla los avances en Chihuahua, incluyendo la acreditación que recibió por parte de la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA, por sus siglas en inglés). Encuentro que la principal diferencia entre Chihuahua y otras municipalidades ha sido su continuidad en materia de liderazgo y políticas. Otras ciudad han sido incapaces de institucionalizar los esfuerzos de reforma porque los mandatos constitucionales, de tres años para las administraciones municipales y sin reelección, se han combinado con las reglas informales en la política mexicana; las cuales han desalentado las continuidad de políticas, produciendo un constante reemplazamiento de los liderazgos de medio y alto nivel y finalmente, han resultado en esfuerzos de reforma fallidos.*

**Palabras Clave:** Policía. México. Reforma. Corrupción. Profesionalización.

## Abstract

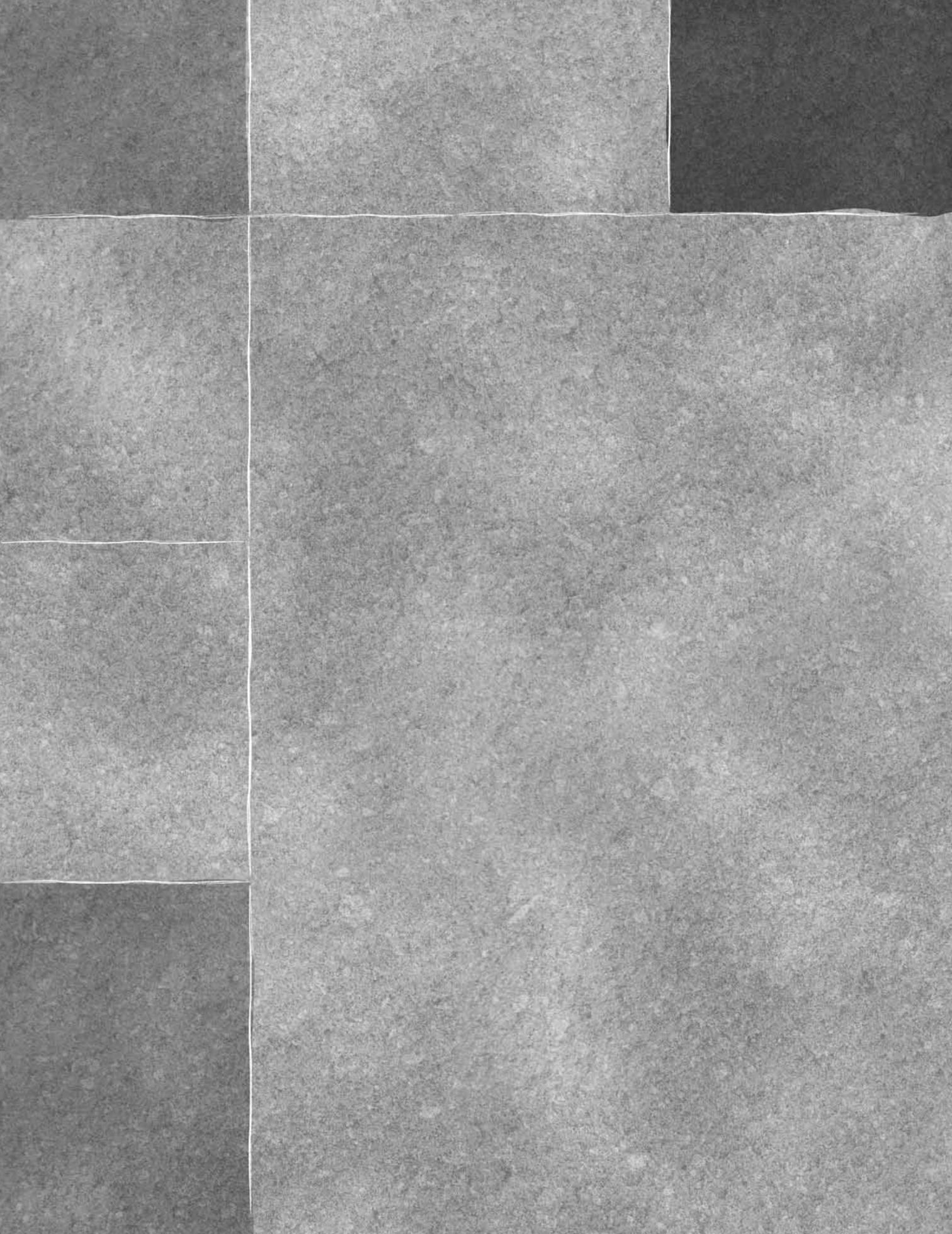
### Two steps forward: lessons from Chihuahua

*This paper presents a case study of one of a handful of success stories in Mexican police reform: the Municipal Department of Public Security (Dirección de Seguridad Pública Municipal, DSPM) of Chihuahua City, Chihuahua. This chapter describes Chihuahua's DSPM's advances, including the CALEA (Commission on Law Enforcement Accreditation, Inc.) certification. The main difference between Chihuahua and other Mexican municipalities is that the former has enjoyed a degree of continuity of leadership and policies. Other cities have been unable to institutionalize their reform efforts because three-year municipal administrations, without the possibility of reelection, coupled with the informal rules underlying Mexican politics, have discouraged the continuity of policies. As a result, leaders both at top and middle management levels change regularly, which ultimately leads to failed reform efforts.*

**Keywords:** Mexican police. Reform. Corruption. Professionalization.

**Data de recebimento:** 27/10/09

**Data de aprovação:** 20/01/10



# Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social

## Juan S. Pegoraro

*Juan S. Pegoraro es Profesor Titular en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigador Principal del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA, Director del Programa de Estudios del Control Social en el IIGG, Director de Delito y Sociedad: Revista de Ciencias Sociales y fue Director de la Carrera de Sociología 1989-1991.*

 [pegoraro@retina.ar](mailto:pegoraro@retina.ar)

### Resumen

*El trabajo aborda los cambios que se han producido en las últimas décadas en las políticas penales en particular por la utilización como forma de gobernar de la inseguridad que lejos de ser conjurada, es “gubernamentalizada” para preservar y reproducir el orden social. En tal sentido la inseguridad incluye el trabajo, la vivienda, la educación, la salud, y la seguridad social, por medio de políticas que han producido inseguridad en esos ámbitos mientras se produce una distribución de ingresos mas inequitativa. De tal manera la inseguridad personal producida por los delitos contra las personas y la propiedad son utilizados como medio para aumentar la alarma social por el miedo que producen y su efecto es una mayor resignación política y una aceptación del orden social desigual.*

### Palabras-clave

*Política penal. Delito Económico. Impunidad social.*

Bienaventurados los que padecen persecución por causa de la justicia, porque les importa más la justicia que su destino humano.

(“Evangelio Apócrifo”, Jorge Luis Borges).

**E**n los últimos veinte años del siglo XX tres fenómenos sociales produjeron efectos tanto materiales como culturales en la realidad social modificando sustancialmente el objeto y las formas del control social; me refiero a la crisis del Estado de Bienestar en los finales de la década de los 70, la puesta en ejecución en los países occidentales del modelo neoliberal de mercado y el derrumbe del bloque “comunista” a finales de la década de los 80 del siglo XX. En esta presentación voy a referirme a los cambios que se están produciendo en relación al control social punitivo, en particular a la política penal.

Me explico: el control social punitivo en los países occidentales en el siglo XIX y en gran parte del XX se fundaba en la necesidad de neutralizar el conflicto entre capital y trabajo y en disciplinar a la clase obrera; esto fue requiriendo el ejercicio por parte de los gobiernos de diversas formas control (acciones, omisiones, herramientas, dispositivos, discursos) que tendían a integrar cultural e ideológicamente a un sector social, la clase obrera (Melossi, 1992) a la que se le atribuía ser el peligroso sujeto histórico capaz de enterrar al capitalismo (Marx, 1998) revolucionando el orden social.

En particular, el control social punitivo y el orden normativo tenían como objetivo neutralizar diversas resistencias políticas y en especial las organizaciones obreras, como el sindicalismo. Es cierto que ya a mediados del siglo XIX Federico Engels alertaba sobre la constitución de una fracción de los obreros que se habían transformado en lo que denominaba “una aristocracia obrera”.<sup>1</sup> Pero si bien la idea de Engels al explicar este nuevo fenómeno se asentaba en el debilitamiento moral de esas fracciones, autores provenientes de otra vertiente ideológica la explicaron ya a principios del siglo XX como una “ley de hierro”<sup>2</sup> (Michels, 1971) que cancelaba la posibilidad de que las organizaciones políticas representativas pudieran cambiar el orden social. Pero aún así era mantenida la idea de la clase obrera como peligrosa, asociada a las ideas de Marx del sujeto histórico que “ineluctablemente” iba a transformar el orden social y la propiedad capitalista por el propio desarrollo de las fuerzas productivas.

De tal manera, el control social punitivo tenía como objetivo neutralizar la fuerza y las expresiones de tales ideas ya sea con la represión o con la integración-cooptación. Este era el principal objetivo del control social, un objetivo político y en tal sentido el sistema penal persiguiendo los delitos “comunes” era una actividad residual para la preservación del orden social, aunque la crónica roja periodística siempre la ha presentado con características que han conmovido a la opinión pública.

La Revolución Rusa de 1917 puso aún más en alerta roja a las sociedades capitalistas occidentales, amenazadas además muchas de ellas por las crisis internas de sus burguesías y las guerras que había emprendido, y así en Italia y en Alemania sus crisis hacían pensar que se estaba al borde de la revolución social.

En EEUU durante toda la década de los 20 las luchas obreras por mejoras en sus condiciones de vida llevaron zozobra al seno de las clases dominantes, hasta que la crisis de 1929 abrió las puertas hacia un abismo al que no se arrojaron ni unos ni otros, y por el contrario pactaron el Welfare State (“un Estado del Bienestar”); este modelo de gestión política fue copiado parcialmente por los países latinoamericanos y en particular por los gobiernos de Lázaro Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Juan D. Perón en Argentina; así lograron la integración ciudadana de la clase trabajadora al sistema político produciendo un efecto ambivalente en cuanto a mermar su independencia de clase frente al Estado, espacio siempre dominado por los sectores poderosos en lo social, en lo económico y en lo político.

Recordemos que este largo período del siglo XX transitó no sin importantes conflictos y prueba de ello fue la Revolución Rusa que se ofrecía como una alternativa política-económica al capitalismo y ecos de ella se expresaron en diversas latitudes como en la República Española y en la constitución de frentes populares en países europeos; pero la derrota de esa alternativa en la guerra civil (con la anuencia de las grandes potencias capitalistas) también se prolongó en el fracaso de aquellos frentes populares.

No obstante en ciertos aspectos de la vida cotidiana se desarrolló un “liberalismo” político un tanto radical que fue posible a partir de la situación de opulencia en los países de capitalismo desarrollado, en especial en EEUU; ésto fue socavando algunos de los aspectos represivos y conservadores de la vida social privada, produciendo una legitimación de la diversidad, de lo distinto, de lo diferente. Los procesos de descolonización y los movimientos por los derechos civiles ocuparon la escena política y fueron los actores sociales ejemplares gestando con sus luchas la ampliación de esos derechos.

La Guerra Fría inauguró tempranamente -apenas transcurridos meses de la finalización de la guerra- una línea antagonica entre la Unión Soviética y sus aliados por un lado, y los EEUU y la mayoría de los países de Europa y la zona de influencia de ambos, por otro; se abrió así el escenario de una comparación-confrontación casi detallada de la vida cotidiana tanto en lo que hace a la organización política, como a los adelantos tecnológicos, a la calidad de los bienes producidos, a la seguridad social y por ello a la relación sociedad-estado.

En ese período de posguerra, (casi anormal del capitalismo, “años dorados” los llama Eric Hobsbawm) en los países occidentales el modelo fordista en el trabajo y el Estado de Bienestar se articularon en un particular régimen de acumulación en el que el aumento de la producción global se derramó en parte hacia sectores subalternos. Por ejemplo Hobsbawm dice (1996, p. 260):

Pero no fue hasta que se hubo acabado el gran boom, durante los turbulentos años setenta, a la espera de los traumáticos ochenta, cuando los observadores -principalmente, los econo-

mistas- empezaron a darse cuenta de que el mundo, y en especial el mundo capitalista desarrollado, había atravesado una etapa histórica realmente excepcional, acaso única.

Y mas adelante sigue diciendo Hobsbawn (1996, p. 264):

La economía mundial crecía, pues, a un ritmo explosivo. Al llegar los años sesenta, era evidente que nunca había existido algo semejante. La producción mundial de manufacturas se cuadruplicó entre principios de los cincuenta y principios de los setenta y, algo todavía mas impresionante, el comercio mundial de productos elaborados se multiplicó por diez... y la ideología del progreso daba por sentado que el creciente dominio de la naturaleza por parte del hombre era la justa medida del avance la humanidad.

La “seguridad social”, que fue uno de los mas importantes elementos identificatorios del Estado del Bienestar, fue una de las herramientas de la gubernamentalidad de la época que pretendía cubrir a toda la población de las contingencias de la naturaleza pero también de las contingencias sociales con independencia de la actividad del individuo y de la contraprestación que ofrecía o realizaba; el sistema de seguridad social iba ampliando la cobertura para casi todos los ciudadanos y el gasto que ello demandaba se imputaba al presupuesto nacional con independencia de los aportes de cada uno.

Recordemos que la forma-estado mantenida durante esos 30 - singulares- años se basaba en una mayor inclusión de personas bajo un paraguas de seguridad social, y así incluía de manera sustantiva, la vivienda, el trabajo, la salud, la

educación y la justicia. Como dice Niklas Luhmann (1994),

si es posible hablar de una lógica del Estado de Bienestar esta sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida.

Por lo tanto, esta lógica de la que habla Luhmann implicaba la idea de que toda las desigualdades individuales y las inseguridades consecuentes, ya sea provocada por acontecimientos naturales o por la propia estructura social, debía ser compensada e implicaba *como proyecto* un horizonte infinito de ayudas e intervenciones públicas sin modificar el régimen de acumulación.

La relación sociedad-estado se desarrollaba en el marco del “paradigma de la seguridad”<sup>3</sup> que regía el proyecto de construcción de una sociedad basada en la filosofía política del Welfare State. La idea de seguridad como programa político estatal no era nuevo y Pierre Rosenvallon por ejemplo, se remite a Hobbes cuando éste habla del “Estado como reductor de incertidumbres” y sostiene: *El desarrollo del Estado Benefactor casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el temor al mañana.*

En la década de los 60s. también se expresó –aunque involucrando solo algunos grupos- un imaginario de orden social radicalmente contestatario a los valores productivistas del capitalismo y fue especialmente conflictivo tanto en Europa como en América Latina; por una parte el movimiento hippy que convocaba a nuevas formas de vida y producía novelas como “En el camino” de Jack Kerouac que era un manifiesto

anticonsumista y antiproductivista manifiesto que representado por el movimiento hippy tuvo resonancia en casi todos los países occidentales y por otro la Revolución Cubana con su mensaje romántico; a esto se sumaba una literatura “comprometida” con fuerte impacto político de denuncia de los gobiernos autoritarios de Latinoamérica, con novelas como ‘El Señor Presidente’ del guatemalteco Miguel Angel Asturias, “Yo el Supremo” del paraguayo Roa Bastos, “El recurso del Método” del cubano Alejo Carpentier o “Redoble por Rancas” del peruano Manuel Scorza y el largo poema de Pablo Neruda “Canto General”; y ni qué decir del cine antibelicista con “La Patrulla Infernal” de Stanley Kubrick, o “La Batalla de Argel” y “Queimada”, de Gillo Pontecorvo ambas ejemplo de las luchas anticoloniales que resonaban como presagios de la posibilidad de derrotar también al capitalismo; se vivía así en particular en sectores juveniles un clima cultural y político que se expresaban en una creciente conflictividad contra el sistema social. Como diría Borges (1995), *...no sólo era para nosotros el porvenir utópico y el intolerable presente, era una amarga y cariñosa mitología.*<sup>4</sup>

En esa década de los 60s. y en parte los 70s. en países como México, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay sectores urbanos y campesinos desarrollaron violentas luchas armadas en forma de guerrilla tanto urbana como rural y las cárceles estuvieron pobladas por militantes políticos, sindicales, y sociales.

### **De la seguridad a la inseguridad**

Esta cultura acompañada por las políticas del Estado del Welfare paulatinamente fue der-

rumbado por las nuevas condiciones gestadas por el capitalismo de mercado y sus ideólogos, en especial los “ordoliberales” como los llama Foucault, (2007) que fueron imponiendo sus ideas en los países desarrollados, ya sea de manera personal formando parte del gobierno o presionando de diversas formas a aquellos un tanto renuentes a aplicar sus políticas. En esto influyó el desencanto con modelos de gestión económico-político alternativos, que de alguna manera podían tener el respaldo del bloque de los países del Este de Europa, nucleados alrededor de la hegemonía de la Gran Rusia.

A partir de los inicios de los 70 y en especial de la crisis petrolera del 73, el modelo de relación sociedad-estado (que es decir modelo de producción industrialista) evidenciaba signos de debilidad y agotamiento frente al crecimiento de grandes corporaciones y en especiales entidades y grupos financieros y así se va articulando lentamente pero sin pausa una verdadera contrarrevolución neoconservadora en la relación capital-trabajo con la presencia hegemónica del capital financiero especulativo.

Todo aquello entonces duró hasta fines de los 70 en que el reordenamiento del sistema capitalista necesitaba poner en crisis aquel “orden del bienestar” y con Ronald Reagan en EEUU y Margaret Thatcher en Gran Bretaña lograron en el inicio de sus gobiernos dos derrotas históricas de la clase obrera norteamericana e inglesa: la huelga de los controladores aéreos y la de los mineros del carbón respectivamente. Así se inicia un nuevo período en el que el modelo capitalista de mercado fue paulatinamente ampliando su influencia política y económica; de manera resignada pero también

algunos de manera entusiasta por las prebendas y participaciones que los involucraban, distintos sectores obreros se fueron integrando al sistema arrastrados por su conducción sindical que desde las primeras décadas del siglo habían ido pactando su integración funcional al nuevo orden social.<sup>5</sup>

La inversión de aquel paradigma de la seguridad (Pegoraro, 1997) como forma de gobierno, ha derivado en una catarata de des-inversiones estatales y la expansión sin límites de la mercantilización de relaciones sociales y que podríamos resumir en el señalamiento de algunos hechos relevantes que aparecen en la superficie de la vida social. Una creciente inseguridad en los proyectos de vida de los individuos sometidos todos ellos a la lógica del mercado y paralelamente la ruptura del “principio de legalidad formal” como referencia de los actos de gobierno realizados por el Poder Ejecutivo que sin someterse al control<sup>6</sup> parlamentario se maneja con la *excepcionalidad como regla*. Se hace así más evidente la inexistencia del principio del equilibrio de poderes, que hacía aunque de manera retórica, a la forma republicana de gobierno y que era el sostén y resguardaba el concepto de ciudadanía (Pegoraro, 1997); es cierto que tal concepto no se compadecía con la realidad de una persisten desigualdad social pero era invocado para lograr legitimidad política a los reclamos con esa desigualdad.

### Los nuevos tiempos

A la amenaza de la desestabilización de la economía y de la catástrofe social como su consecuencia se la conjuró con un discurso sobre la eficiencia, el mercado, la competitividad, la

globalización de la economía, los réditos de una privatización de empresas estatales, la desregulación económica. Todo esto fundó y “legitimó” tal *excepcionalidad* sobre la que acordaron los principales partidos políticos mayoritarios en los distintos países occidentales.

Se trata, de una concentración del poder en el Ejecutivo y en la clase política ligada a él (principalmente funcionarios de gobierno) que en “un juego suma cero” tiende a vaciar de poder al ciudadano común dejándole sólo el reducido ejercicio de la democracia electoral. En suma, el modelo económico-social de la gubernamentalidad neo-liberal se puede resumir en sus efectos principales: la creciente indefensión ciudadana y la inmunidad de los gobernantes ante el sistema penal como forma de la nueva relación política imperante.

Es cierto que este modelo neo-conservador es un fenómeno mundial que se ha extendido desde los países centrales a todos aquellos dominados por el capital; pero en cada país la aplicación del nuevo modelo de orden social responde a características estructurales, culturales, históricas, geográficas y a su particular forma de inserción en la división internacional del trabajo. Así por ejemplo mientras en Francia los gastos sociales a cargo del estado no decrecen o lo hacen mínimamente, en Argentina se han privatizado y mercantilizado actividades que tenían una larga historia de prácticas solidarias y equitativas como la educación, la atención de la salud o la seguridad social o los servicios sociales como el transporte ferroviario, marítimo y aéreo, el servicio eléctrico y de agua potable, o la producción de energía, así como industrias de base como el acero.

Paralelamente, y como es fácil suponer, este cambio implica nuevos mecanismos de control social que deben ser consecuentes con tal relación entre capital y trabajo

### Otros tiempos otros miedos

Ahora bien, hablamos antes de que el miedo y la inseguridad se han instalado en la vida social pero ya no están referido al “orden social” sino a la propiedad personal, en especial la propiedad mueble, los efectos personales, y el enemigo puede ser cualquiera<sup>7</sup> en especial la *underclass*, los “incivilizados”. Esto último nos permite diferenciar radicalmente dos fenómenos sociales generalmente indiscriminados en ese término polisémico como es “delito”: *el delito común, interpersonal, y el que llamamos “social” y más precisamente el Delito Económico Organizado; sus efectos tienen un impacto disímil ya que el delito interpersonal produce miedos e inseguridad en los individuos mientras el delito económico produce y reproduce el orden social desigual.*

Y bien, ¿qué papel juega el delito, la violación al orden normativo en la construcción del actual orden social cuando lo realizan individuos o grupos dotados de poder social que los hace inmunes y impunes?

Responder exhaustivamente esta pregunta necesita o debe formar parte de un plan de trabajo de investigaciones puntuales pero de manera exploratoria se puede identificar al *Delito Económico Organizado* (Pegoraro, 2002) como uno de los mecanismos mas importantes con los cuales se reproduce en forma continua y ampliada el orden social en el marco de los grandes cambios que se han producido en casi todas las sociedades occidentales. Me

refiero con *DEO* a un tipo y modo particular de acciones que requieren de *una organización delictiva dedicada a negocios legales-ilegales<sup>8</sup> de una cierta complejidad política-jurídica con la necesaria participación de individuos o empresas privadas, pero también de instituciones y/o funcionarios estatales, que producen una recompensa económica importante para sus participantes y que gozan de impunidad e inmunidad social-penal* (Pegoraro, 2002); un ejemplo paradigmático de ellos son los negocios entre empresas privadas y la administración del estado, que supone una organización delictiva que incluye entre sus integrantes a empresarios, funcionarios públicos, políticos, abogados, contadores y demás profesiones afines, pero también la anuencia de subordinados; esta organización sólo en casos extremos suelen requerir servicios para tareas marginales (de “servicio y mantenimiento”) de sicarios, policías, matones y guardaespaldas. Otra característica de los *DEO* es la no necesidad de una estructura orgánica fija; en este sentido pueden ser o son un plural de “relaciones” funcionales para negocios en diversos ámbitos geográficos o institucionales y pueden no necesitar de una dirección central. La razón instrumental para lograr el éxito económico guiará las conductas de los sujetos que intervienen en el o los *DEO*.

### La vulnerabilidad y la inmunidad

En el hilo de este razonamiento considero que el fenómeno sociológico más importante de los *DEO* es la relación que establecen con el orden social: la impunidad o inmunidad de los involucrados. Paradójicamente si la *Pena* por un delito común “restablece” el orden jurídico violado, la *No Pena* (la inmunidad o impu-

nidad de los participantes en los DEO) es su otra cara –y así confirma las desigualdades, las diferencias, las jerarquías, prohibiciones y sujeciones-. Al no castigar delitos del poder señala y confirma la dependencia del sistema penal al *orden social* más que a la *Ley*.

En este sentido se puede afirmar que el sistema penal (Foucault, 1980) fue creado<sup>9</sup> para defender *el Orden Social*, no para cumplir con la ley y vale recordar una idea central de Rusche y Kirchheimer (1983), dicen que ... *la pena no es ni una simple consecuencia del delito, ni su caso opuesto ni un simple medio determinado para los fines que han de llevarse a cabo; por el contrario, debe ser entendida como un fenómeno social independiente de los conceptos jurídicos y los fines... la pena como tal no existe: existen solamente sistemas punitivos concretos y prácticas determinadas para el tratamiento de los delincuentes* (Otto y Kirchheimer, 1983).

Esto contrasta con la idea de que el sistema penal tiene como función prevenir y castigar a los delincuentes (comunes)<sup>10</sup> ya que su funcionamiento real (represión de unos y tolerancia de los otros) es como mensajero al conjunto de la sociedad en su función de mantenimiento del orden social restaurando el derecho de tal orden perjudicado por un delito contra la propiedad.

Este es el sentido que le da Durkheim a la pena-castigo pero su reflexión se desarrolla en el plano del *deber ser* más que en el del *ser* de la penalidad; es que Durkheim cuando invoca el *crimen* tiene en su imaginario los delitos comunes, los delitos de sangre, el uso de la violencia interpersonal

y por ello sostiene que la aplicación de una pena refuerza la conciencia moral colectiva (Durkheim, 1976; 1994).

Los medios de prensa tanto escrita como visual reafirman el sentido común y el imaginario delictivo que se reduce a los delitos interpersonales, aquellos que afectan de manera directa a las personas; el castigo a sus victimarios (los criminales diría Durkheim) legitima el sistema penal no obstante su selectividad.

De esta manera asistimos a un círculo perverso: la política penal (selectiva, desigual, brutalmente cruel en sus efectos) corresponde a la continuada creación del imaginario colectivo de los ciudadanos que a su vez lo realimentan con sus reclamos de mayor punitividad (Gutierrez, 2006). Aparecen así los “delincuentes” como los causantes de los males sociales, como lo fueran en el medioevo las “brujas” o los “herejes” (Harris, 1980) lo que permite solapar la responsabilidad de los sectores sociales dominantes.

No son sólo los “pobres” el objeto del control social, pero no hay duda de que a ellos se dedica gran parte de la “ingeniería social” tendiente a que naturalicen su condición de tales. La mayor amenaza para el orden social sería, entonces, el intento de revertir las situaciones de pobreza y de privación relativa (la sedición), (Foucault, 1978) que de manera ambigua podrían reflejar algunos delitos comunes como hurto o robo.<sup>11</sup> Por lo tanto el orden social ejerce la política o el gobierno no para revertir situaciones de desigualdad estructural sino para evitar que se revierta precisamente tal desigualdad; por ello, tanto las políticas penales como las políticas

sociales son políticas de control social (Cohen, 1985) aunque hagan cosas distintas.

## La “sociedad” es el problema del control social

Considerar que la llamada “sociedad” contiene desigualdades sociales, redistribución inequitativa del ingreso, desempleo, exclusión social, modificaciones en la subjetividad con la exigencia de nuevas formas del consumo, caducidad de las instituciones mediadoras, pérdida de la movilidad social, etc. permiten aproximarnos a un diagnóstico acerca de ella y considerarla sociológicamente no como una “sociedad”, sino como un orden social que crea inseguridad y que pretende neutralizar los reclamos que genera utilizando el sistema penal. Se trata de una paradoja, entonces, de un control social punitivo que al gestionar de manera diferencial y selectiva a quién castiga y a quién tolera o encubre, reproduce las bases estructurales que mantienen la inseguridad.

En tal sentido puede hablarse de una doble victimización ya que por un lado se construyen las condiciones sociales para la existencia de una porción numéricamente importante de pobres por medio del modelo económico-social y luego de ello se los hace sospechosos de delinquir por necesidad y por lo tanto se los criminaliza. El origen social de la mayoría de los presos por delitos contra la propiedad da cuenta a las claras de la selectividad social-penal utilizada como política penal. El delito de “acto” cede lugar al delito de “actor” cuya biografía social lo esencializa (Young, 2005) y se expresa en esa penalización que paralelamente mantiene en la sombra y al resguardo los actos delictivos de los poderosos.<sup>12</sup>

Para resumir los mecanismos de este *control social que asegura la continuidad de la inseguridad* como forma de gobierno:

- 1) la incapacitación de los sectores sociales que no van a ser integrados al proceso productivo sometiéndolos a la exclusión social.
- 2) represión por medios legales e ilegales para lograr la discontinuidad o desarticulación de reclamos sociales: aplicación de edictos policiales, represiones selectivas, política del gatillo letal, indefensión jurídica y/o judicial, dependencia personal, precarización del empleo, pérdida de beneficios sociales, desamparo de la salud pública, campañas de alarma social, inseguridad, miedo, aumento de la pérdida de autonomía personal y por tanto neutralización de la ciudadanía.
- 3) cooptación de cuadros intelectuales anteriormente comprometidos en luchas sociales y políticas por medio de cargos en la administración pública con salarios que van creando la figura del “hombre endeudado” (Castel, 1995) y así neutralizado.
- 4) Cooptación de algunos, neutralización de otros, desmoralización de los más, exclusión de aquellos, encierro de éstos seleccionados, y eliminación de los irreuperables.

Uno de los resultados de estos procesos es el aumento de la población carcelaria en los países occidentales, que es el observable de un aumento de la penalización de sujetos débiles y vulnerables, pobres.

Y el mismo fenómeno se evidencia en América Latina:

### Cuadro 1 Aumento del uso de la prisión Países de Europa Occidental – 1995-2005

	Total personas presas y tasa			Variación en la población
	1995	2000	2005	1995-2005
Austria	6.180 (77)	6.896 (86)	8.883 (108)	43,7%
Alemania	66.146 (81)	78.707 (96)	80.413 (97)	21,6%
Bélgica	7.561 (75)	8.671 (85)	9.375 (90)	24,0%
Dinamarca	3.438 (66)	3.279 (61)	4.198 (77)	22,1%
España	40.157 (102)	45.044 (112)	61.246 (142)	52,5%
Finlandia	3.018 (59)	2.703 (52)	3.954 (75)	31,0%
Francia	51.623 (89)	44.618 (77)	52.908 (88)	2,5%
Grecia	5.887 (56)	8.038 (74)	8.760 (82)	48,8%
Holanda	10.249 (66)	13.847 (87)	20.747 (127)	102,4%
Hungría	12.703 (124)	15.110 (148)	16.543 (164)	30,2%
Irlanda	2.054 (57)	2.887 (75)	3.417 (85)	66,4%
Italia	49.642 (87)	53.481 (94)	56.530 (97)	13,9%
Luxemburgo	469 (114)	394 (90)	653 (143)	39,2%
Macedonia	1.132 (58)	1.394 (69)	2.256 (111)	99,3%
Malta	196 (53)	257 (65)	298 (74)	52,0%
Noruega	2.398 (55)	2.643 (59)	3.167 (68)	32,1%
Polonia	62.719 (163)	56.765 (147)	80.368 (211)	28,1%
Portugal	12.343 (124)	13.106 (128)	12.929 (122)	4,7%
Suecia	5.767 (65)	5.678 (64)	7.054 (78)	22,3%
Suiza	5.655 (80)	6.390 (89)	6.111 (83)	8,1%
R.U. Ing. Gales	50.962 (99)	64.602 (124)	76.190 (143)	49,5%
R.U. Escocia	5.657 (111)	5.855 (116)	6.794 (134)	20,1%

Fuente: Elias Carranza, ponencia presentada en "Simposio de Derecho Penal Argentino-Alemán" Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, diciembre 2007.

### Cuadro 2 Tasas penitenciarias X 100.000 Países de América Latina – 1992-2006

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Argentina	63	68	97	99	118	141	163	152
Bolivia				85	109			73
Brasil	74	81			133	133	182	195
Colombia	92	96	119	127	155	154	194	178
Costa Rica	104	109	133	162	168	187	196	
Chile	154	148	161	179	215	221	226	254
Ecuador	74	81	95	79	65	69	87	
El Salvador	101	109	138	136	130	177	188	
Guatemala			62			101	96	84
Honduras	110	138	163	155		174		
México	100	97	108	127	152	168	180	
Nicaragua	81	95	115	137	132	133	116	
Panamá	176	221	269	292	293	341	360	
Paraguay			69	73	65	82	102	
Perú	77	83	96	104	107	103	114	
R. Dominicana	147	155	133	170			154	
Uruguay	96	100	101	119	128	166	208	203
Venezuela			101	106	85	104	98	96

Fuente: E. Carranza. ILANUD 2006. Elaborado con información oficial verificada en talleres de trabajo con los directores de los sistemas penitenciarios de cada país. Siempre que se pudo de adicionaron las cifras de presos y presas alojados en comisarías policiales, fenómeno creciente en los países de la región por la falta de espacio en las prisiones.

**Cuadro 3**  
Poblaciones penitenciarias y crecimiento por aumento demográfico  
y crecimiento por más uso de la prisión  
Países de América Latina – 1995-2005

			Por aumento demográfico		Por más uso de la prisión	
	1995	2005	f	%	f	%
Argentina	25.852	63.357	2.834	8	34.671	92
Bolivia						
Brasil	173.104	420.544	27.332	11	220.108	89
Colombia	37.428	93.018	7.281	13	48.309	87
Costa Rica	4.200	8.453	1.024	24	3.229	76
Chile	22.023	37.033	2.865	19	12.145	81
Ecuador	9.646	12.081	1.968	81	467	19
El Salvador	7.013	12.766	1.492	26	4.261	74
Guatemala * (1996)	6.387	11.066	1.537	33	3.142	67
Honduras	8.933	11.691	2.675	97	83	3
México	92.623	203.686	15.245	14	95.818	86
Nicaragua	4.586	6.382	1.396	78	400	22
Panamá	6.108	11.602	1.013	18	4.481	82
Paraguay * (1996)	3.427	6.432	870	29	2.135	71
Perú	21.057	33.478	3.631	29	8.790	71
R. Dominicana	12.663	13.182				
Uruguay	3.192	7.069	235	6	3.642	94
Venezuela	22.791	20.249				

Fuente: Elias Carranza, ponencia presentada en "Simposio de Derecho Penal Argentino-Alemán" Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, diciembre 2007.

Es significativo otro observable de la política penal, como es la cantidad de personas

detenidas sin sentencia condenatoria en su inmensa mayoría por delitos comunes:

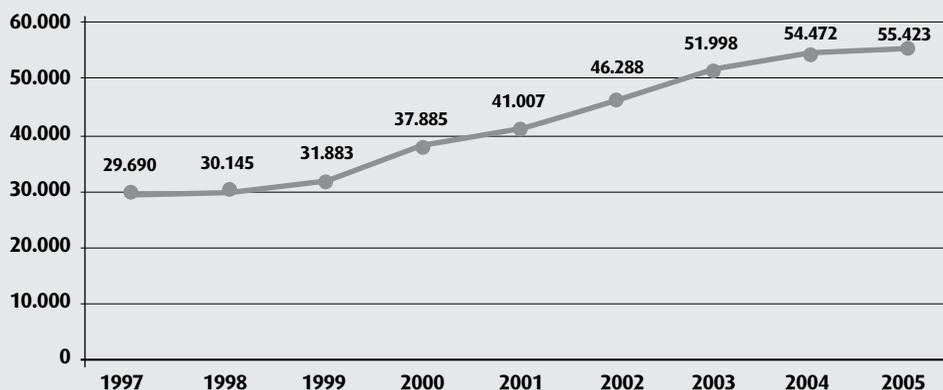
**Cuadro 4**  
Presos sin condena  
Países de América Latina – 1978-2006

	1978-82	1992	2000-02	2005-06
	%	%	%	%
Argentina	51	55	59	58
Bolivia	90	36	56	73
Brasil		36	34	28
Colombia	74	42	41	65
Costa Rica	47	18	24	20
Chile	52	51	40	28
Ecuador	64	68	70	56
El Salvador	83	76	50	31
Guatemala	54	61	58	41
Honduras	58	88	79	64
México	74	42	42	59
Nicaragua		31		15
Panamá	67	57	58	60
Paraguay	94	93		73
Perú	71	63	67	70
R. Dominicana	80	90		56
Uruguay	77	77	72	94
Venezuela	74	59		54

Fuente: Kawachi, I. Et al(1997): "Social Capital, Income Inequality and Morality" American Journal of Public Health 87: 1, 491-98.

Veamos datos de Argentina:

**Gráfico 1**  
**Evolución de población penitenciaria**  
Argentina – 1997-2005



Fuente: Ministerio de Justicia-Dirección de Política Criminal.  
Nota: No incluye personas alojadas en comisarías.

Este aumento de la población carcelaria está asociado a lo que se denomina “Criminalización de la pobreza” que no deja de aumentar también. Pero en realidad se criminaliza por medio de la ley penal a aquellos pobres que comenten actos ilegales.

Por otra parte la ley, las leyes, contribuyen a la creación de la pobreza al establecer la legalidad del Orden Social con sus efectos de desigualdad social y su reproducción ampliada a la que contribuye y legitima la ley. Entonces, si bien es la ley quién los criminaliza cuando comenten un acto delictivo, la mayoría de los operadores del sistema penal encubren con sus acciones la realidad descripta: una política penal que criminaliza a los pobres y exculpa a los poderosos que cometen delitos de manera estructural. Como un Jano bifronte el sistema

penal tiene dos caras: el castigo y el no castigo, la vulnerabilidad y la inmunidad.

### El Sistema Penal es servicial

Esto ocurre porque el Sistema Penal está al servicio del orden social y no de la moral, de la justicia; está al servicio de la ley que es la que legitima la creación de desigualdades sociales (vulnerabilidad e inmunidad) por el sistema social. De tal manera el interrogante principal para abordar esta temática es acerca del orden social y la sociedad en su relación con la justicia, con la equidad, con la solidaridad, con la piedad, y no tanto con la ley, con las leyes del orden social.

Veamos un indicador del orden social con su distribución desigual de ingresos:

**Cuadro 5**  
**Distribución de Ingresos en Regiones del Mundo**  
Países de América Latina – 1995-2005

Región	Africa del Norte y Medio Oriente	América Latina	Sur de Asia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OCDE y países con ingresos altos
Quintil 1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
Quintil 2	10,91	8,57	12,91	11,30	13,36	12,15
Quintil 3 y 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
Quintil 5	43,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

*Fuente: Deininger Klaus and Lyn Squire, New ways of looking at old issues: inequality and growth. World Bank, 1996.*

Como se puede apreciar la desigualdad social no es patrimonio sólo de un país o de una región del mundo como América Latina, aunque sea la que tiene un mayor índice de desigualdad; aún en los países de la OCDE es significativa la desigualdad entre los que más tienen y los que menos tienen; esto es un resultado del orden social que se expresa fundamentalmente en el Derecho civil ya que es en él donde reside el orden con sus diferencias, con sus desigualdades, con sus jerarquías, con sus relaciones de dominación y sometimiento, con acreedores y deudores. Es allí, en ese “lugar” considerado neutro y moralmente apacible, donde se constituye la definición de acreedores y deudores con prescindencia de otras consideraciones, por ejemplo éticas, circunstanciadas, relativas, contingentes; las relaciones jurídicas

que establece el código civil son todas ellas desiguales, por eso son jurídicas, o sea tienen el “respaldo” de la ley que debe ser cumplida y a modo de ejemplo: el propietario puede “usar y abusar” de su propiedad, mientras el no propietario debe respetar la propiedad del otro, así como el deudor tiene la obligación de pagar y el acreedor tiene derecho a cobrar.

Resumiendo, la criminalización de los pobres que han violado la ley es una consecuencia natural del orden social expresado por el Código Civil y su “segunda línea defensiva” como dijera Cesare Beccaría (1986), las normas penales y más aún, la política penal.

La Sociología, en especial bajo la influencia de las ideas de Emile Durkheim, ha con-

tribuido a sostener la existencia de la “sociedad” y que ésta se expresa en un lazo social, la conciencia moral colectiva cuyo observable es la ley; pero ¿es cierto que la conciencia colectiva es moral? que la ley es moral, justa, equitativa? (recordemos que también se usa “justa” para referirse a una competencia en la que se enfrentan contendientes y que uno de ellos es el vencedor, vencedor que no necesariamente es el que tiene razón sino el que es más fuerte o hábil con las armas de la “justa” y en la “justa”).

La Ilustración instaló en el siglo XVIII la idea de la Ley como expresión de la voluntad colectiva de hombres libres y iguales y por lo

tanto iba (debía) a ser respetada por todos, internalizada en cada “ciudadano”; la realidad se encargó prontamente de contradecirla no solo en relación a las leyes penales que definían lo que no se debía hacer, sino también la leyes civiles que definían la propiedad de unos y la no propiedad de otros, los derechos del acreedor y los deberes del deudor. Por esto la ley está “afuera” de los miembros de la “sociedad” como sostiene Michel Foucault (2001): *Si la ley no fuera la ley, sería la suave interioridad de nuestra conciencia*. Y a tal punto no es la “suave interioridad de nuestra conciencia” que la litigiosidad tribunalicia es un indicador contradictorio de la existencia de una “sociedad”; veamos:

**Cuadro 6**  
**Cantidad de causas que fueron ingresadas en los diferentes juzgados**  
Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006

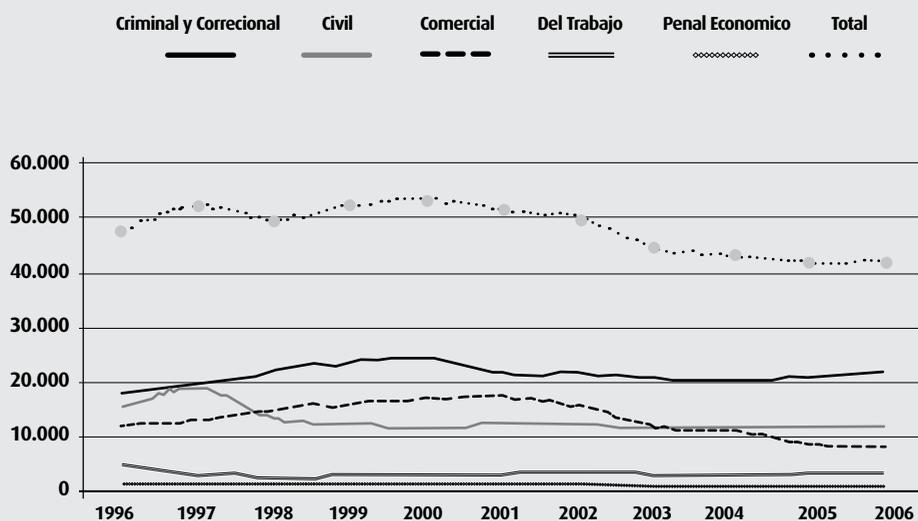
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Criminal y Correccion	176.006	191.688	212.284	228.202	236.218	208.001
Civil	145.586	180.444	122.952	113.680	108.256	113.137
Comercial	114.725	121.007	138.934	153.011	160.229	164.295
Del Trabajo	35.895	22.566	16.512	19.072	20.321	22.355
Penal Economico	4.980	5.241	5.060	5.695	5.232	4.181
TOTAL	477.192	520.946	495.742	519.660	530.256	511.969

	2002	2003	2004	2005	2006
Criminal y Correccion	208.168	200.378	194.962	202.465	207.837
Civil	111.561	107.766	106.564	108.532	107.650
Comercial	146.962	109.297	102.390	77.593	73.592
Del Trabajo	26.449	22.320	20.295	23.200	24.847
Penal Economico	3.132	2.867	2.776	2.443	2.370
TOTAL	496.272	442.628	426.987	414.233	416.296

Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, “Índice de litigiosidad en Argentina” Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

**Gráfico 2**  
**Causas ingresadas en los diferentes juzgados**  
 Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006



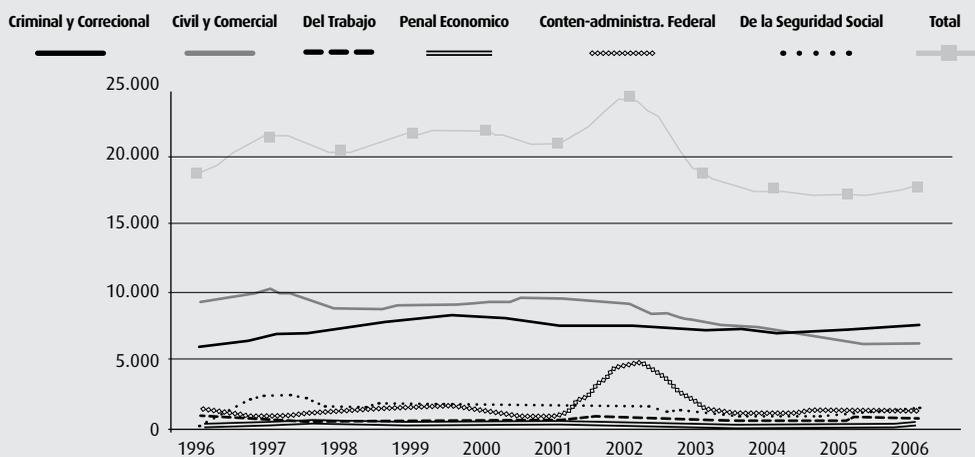
Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, "Índice de litigiosidad en Argentina" Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

Los cuadros precedentes conforman una evidencia empírica de la afirmación de Foucault acerca de la "ley del afuera"; alrededor de 200.000 "eventos" delictivos anuales (registrados en los Tribunales) solo en la ciudad de Buenos Aires, alrededor de 200.000 juicios civiles anuales y otros 100.000 juicios comerciales también anuales en una ciudad de un poco más de 4 millones de habitantes aunque transiten diariamente por ella otros cuatro millones hablan de la necesidad de incorporar estas dimensiones a todo análisis sociológico de lo social. Estos cuadros muestran lo evidente: la desigualdad en la atribución de derechos

y obligaciones que suponen cada individuo que se involucra en reclamos judiciales, de la conflictiva internalización de la ley que refleja desigualdades materiales no aceptadas, y por lo tanto aquello de "si la ley no fuera la ley sería la suave interioridad de la conciencia".

Considerando un índice de litigiosidad, que expresa la cantidad de causas ingresadas al poder judicial por cada 100.000 habitantes, se puede comprobar en la evolución de este índice que el punto más alto se alcanza en el 2002 con 24.216 causas por cada 100.000 habitantes.

### Gráfico 3 Índice de litigiosidad Ciudad de Buenos Aires – 1996-2006

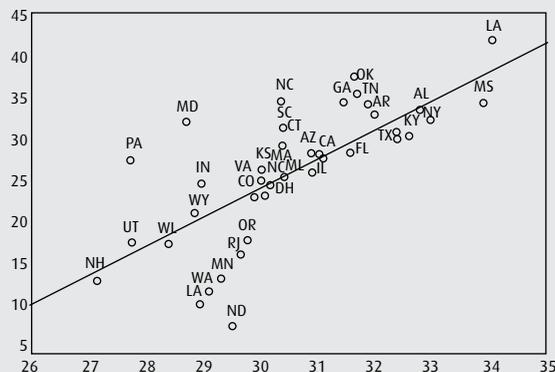


Fuente: Crama Josefina y María Soledad Ferrazzi, "Índice de litigiosidad en Argentina" Programa de Estudios del Control Social (PECOS)-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Fac.Cs.Sociales-UBA.

Es de señalar un trabajo de Vicenç Navarro (2006) que basado en uno de I. Kawachi y otros (1997), muestra un cuadro con el "Índice de Robin Hood"; se trata de un índice

de desigualdad de rentas y el porcentaje de la renta que en una sociedad se debería quitar a los "ricos" para dárselo a los "pobres" para conseguir la igualdad.

### Gráfico 4 Las personas no confían unas en otras allí donde as desigualdades de renta son mayores Estados de EEUU



#### Índice de Robin Hood

El Índice de desigualdad de rentas de Robin Hood es el porcentaje de la renta de una sociedad que se debería quitar a los "ricos" para dárselo a los "pobres" para conseguir la igualdad. La confianza (en el eje vertical) se mide aquí como la proporción de la población de acuerdo con la afirmación "La mayoría de personas intentarían sacar provecho de ti si tuvieran la oportunidad". El gráfico muestra que la proporción de personas que no confían en otros crece del 10 o 15% en los estados más igualitarios (a la izquierda) al 35 o 40% en los estados más desigualitarios (a la derecha).

Fuente: Kawachi, I. Et al., "Social Capital, Income Inequality and Morality," *American Journal of Public Health* 87 (1997): 1, 491-98.

Es obvio que existen diferentes “calidades” de relaciones sociales que se expresan en individuos o grupos por medio de matrices histórico-socio-culturales, desigualdades socio-económicas, accesos diferenciales a los servicios básicos y diversas formas de exclusión social que derivan en la “calidad” de las relaciones sociales, y que incluye las de “ciudadanía” por oposición a las de sometimiento. Los indicadores empíricos de una “sociedad” contrastan las afirmaciones durkhemianas de la existencia de una conciencia moral colectiva que expresaría solidaridad y cohesión social.

Es que las desigualdades sociales construyen dominantes y dominados, señores y súbditos y en tal construcción el delito de los poderosos es una herramienta fundamental y no alcanza con reducir su causalidad al “crimen organizado” alrededor de ilícitos tales como el tráfico de drogas, el tráfico de personas o el tráfico de desechos tóxicos o las mafias al estilo “La cosa Nostra”, “La Camorra”, o la “Andragueta” o el “Cártel del Golfo”; éstos, sin duda, producen un fuerte temor social por la violencia de sus acciones que también forman parte de esta construcción de relaciones sociales desiguales, pero no se comparan en sus efectos socio-económicos y también políticos con la cotidianidad de los “negocios” legales-ilegales de las grandes empresas, como se ha puesto de manifiesto particularmente en la crisis financiera mundial en el 2008. En efecto, la “globalización” ha abierto nuevas formas del Delito Económico Organizado (DEO) que no necesariamente asume, como dijéramos, formas violentas, como sería el caso del “Crimen Organizado” ya que sin más arma que un simple teclado, pantalla conectado a una computado-

ra portátil se transfieren de manera ilegal fondos millonarios de cuentas a uno y otro lado del planeta. La existencia de los “paraísos fiscales” y su inmunidad protegida por los grandes intereses económicos expresa la funcionalidad de la ilegalidad de los mismos y su relación con los DEO.

De tal manera la “conciencia colectiva” está compuesta por la ley y la violación de la ley, a tal punto que ella, la conciencia colectiva es más que la ley, es el orden social que se construye con la violencia de la ley una vez que la violencia hizo “su trabajo”. Quiero poner de resalto que la ley es un resultado de un proceso histórico político y que su transformación en legítima, cancela o hace olvidar “las huellas” de la violencia fundante del orden social (Resta, 1995; Benjamín, 1995, Girard, 1995).

Y bien, Durkheim en aras de sostener su idea de sociedad y de su soporte, la conciencia moral colectiva y su observable la ley, acuñó la distinción entre sociedades con solidaridad mecánica y sociedades con solidaridad orgánica, las primeras en las sociedades premodernas y las con solidaridad orgánica en la modernidad. Un elemento que las distingue conceptualmente según Durkheim sería el diferente derecho que las une, el diferente lazo social, que no es otro que un tipo de ley; así en las sociedades con solidaridad mecánica la conciencia moral colectiva se expresaba en las leyes penales; en otras, la actual sociedad moderna, decía, con solidaridad orgánica, la conciencia moral colectiva se expresa en el derecho civil o el derecho comercial o el derecho administrativo, naturalizando así el orden social con sus relaciones sociales desiguales.

El concepto de “lazo social” que en Durkheim invoca la ley y excluye el delito, resulta solo comprensible si excluimos un tipo de delito, el lazo social del Delito Económico Organizado. En efecto, es impensable la existencia del orden social sin considerar que en su construcción y reproducción ha participado el DEO (Pegoraro, 2003; 2007); y no solo en su “origen” sino en su reproducción actualizada y continua que no hace mas que mantener relaciones de desigualdad, de dominación y sometimiento, de jerarquías, de diversas formas de violencia personal, institucional, estructural.

Durkheim (2003) sostenía, tanto en “La División del Trabajo Social”, como en “La evolución de dos leyes penales”, que las sociedades evolucionaban desde el derecho punitivo, *re-presivo*, al derecho *restitutivo* o sea el derecho civil, comercial, administrativo. Pero ¿qué significa “restituir” sino volver las cosas tal cual las definen las leyes del orden social? orden social que como vimos, es un orden de las desigualdades. Y la desigualdad no es una abstracción, un enunciado mas o menos declarativo sino que es un ámbito de reproducción del orden social: es reproducir la desigualdad en la vivienda hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en la salud hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en la educación, hasta niveles sub-humanos, es reproducir la desigualdad en el trabajo hasta niveles sub-humanos y así en mas. Y cerrando este círculo perverso la política penal, que se ejerce de manera diferencial en la persecución de los ilegalismos. La “debilidad” del Poder judicial de cara a los socialmente-poderosos si bien cierto es también engañosa porque el Poder judicial forma parte del orden social real;

en este aspecto su “debilidad” es su funcionalidad (Merton 1968). La Modernidad sustituyó las relaciones de vasallaje por relaciones mercantiles, sin neutralizar las desigualdades sociales; la gran transformación (Polanyi 1986) la ha producido el Mercado impregnando todas las relaciones sociales a punto tal que cabe la pregunta: ¿es posible mantener no mercantilizada la política penal?

Se trata entonces, de la ley como resultado de una violencia originaria<sup>13</sup> y se explica su genealogía por medio de un análisis histórico-político y no filosófico-jurídico (Foucault, 2000) al cual son tan afectos los juristas en especial aquellos que pretenden la autonomía de lo jurídico de la estructura social. Foucault (2000, p. 55) dice que

En un primer momento, desde luego la guerra presidió el nacimiento de los Estados: el derecho, la paz, las leyes nacieron en la sangre y el fango de las batallas... La ley no nace de la naturaleza, junto a los manantiales que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, de las masacres, las conquistas que tienen su fecha y sus héroes de horror; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas; surge con los famosos inocentes que agonizan mientras nace el día.

Parafraseando el Antiguo Testamento, el Génesis “Orígenes del mundo y de la humanidad”: *en el principio* fue la violencia del conquistador y éste o éstos dictaron las leyes fundamentales en el ámbito territorial y social conquistados tanto en la cuenca del Amazonas como en las sabanas colombianas o en el puerto de Barcelona o de Chicago, en las pampas

argentinas como en el este y el oeste norteamericano, en los alrededores de Volga, como en las islas del Pacífico sur o en el África colonizada o en la creación de los paraísos fiscales, verdaderos ámbitos delictivos.

Con la Modernidad, poderosas fuerzas sociales fueron gobernando y “estatalizando” instituciones y relaciones que construían como expresión de la dominación y desigualdad ejercidas con violencia—como el sistema penal- y

así “crearon” una expresión terrenal del monoteísmo religioso: el Estado Moderno, encubriendo que éste es principalmente una forma de gobernar la conducta de los hombres (Foucault, 2006).

La distribución de ingresos tremendamente desigual es la realidad del orden social que eufemísticamente se denomina “sociedad”, desigualdad que se expresa en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los integrantes de la “sociedad”:

**Cuadro 7**  
**Distribución de Ingresos**  
Argentina – 1998-2006

Deciles	May-98	1º semestre 2006	Variación
1	1,6	1,2	-25,0%
2	2,9	2,6	-10,3%
3	3,9	4,0	2,6%
4	5,0	4,9	-2,0%
<b>Estrato bajo</b>	<b>13,4</b>	<b>12,8</b>	<b>-4,5%</b>
5	6,2	6,3	1,6%
6	7,5	8,0	6,7%
7	9,0	9,8	8,9%
8	11,6	12,1	4,3%
<b>Estrato medio</b>	<b>34,3</b>	<b>36,2</b>	<b>5,5%</b>
9	15,9	16,6	4,4%
10	36,4	34,4	-5,5%
<b>Estrato alto</b>	<b>52,3</b>	<b>51,0</b>	<b>-2,5%</b>
Brecha de ingresos (decil 10 / decil 1)	22,8	27,7	21,5%
Brecha de ingresos (estrato alto / estrato bajo)	3,9	4,0	2,6%
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: CTA Elaboración propia en base a EPH – INDEC, ANSES y CNPyV 2001.

Según el Instituto de Estudios y Formación de la CTA el cuadro precedente indica:

- Una caída del 4,5% en la participación del ingreso del estrato bajo (el 40% de la población más pobre);
- Una caída del 2,5% en la participación del ingreso del estrato alto (el 20% de la población más rica);
- Un incremento del 5,5% del estrato medio (el 40% de la población restante);
- La mayor caída en la participación de los estratos bajos en relación con los estratos altos (4,5% vs 2,5%) revela que el mejoramiento de los estratos medios (del 5,5%) se sustenta sobre una mayor regresividad de la estructura de ingresos, donde los que más pierden son los que menos tiene: así la caída para los 2 deciles más pobres es del 25% y del 10% respectivamente;
- El 10% más pobre redujo su participación en un 25%, mientras el 10% más rico redujo su participación en apenas 2,5%;
- Como resultado de lo anterior la brecha de ingresos que separa al 10% más rico del 10% más pobre se incrementó en un 21,5%. Pasó de ser 22,8 veces en 1998 a 27,7 en el 2006;
- Esta distribución del ingreso es aún más regresiva cuando se agrega la evidencia de la elevada subdeclaración de ingresos que presenta la citada Encuesta: el ingreso inferior del decil más rico es de apenas \$1.900 y el ingreso superior de este decil es de \$60.000 en un contexto en que la ganancia promedio de las 1.000 empresas más grandes por mes se ubicaban durante el 2003 en valores superiores a los \$4.500 millones;

- El 30% de la población más rica se apropia del 63,1% de los ingresos generados, mientras el 70% se las tiene que arreglar con el 36,9% de los ingresos. Esta estructura de ingresos supone que por cada \$100 de crecimiento económico, el 30% más rico se apropia de \$63,1 y el 70% restante tiene que repartirse los \$36,9 restantes.

Es necesario subrayar que esta distribución desigual de ingresos se expresa en la desigual educación, en el desigual acceso a la salud, en el desigual acceso a la vivienda, en el desigual acceso al ámbito laboral, en el desigual acceso al ocio, al esparcimiento, etc. y por lo tanto en la desigualdad del ser ciudadano, que a su vez repercute en el sistema político y en particular en el acceso a la justicia, hechos que solidifican estas relaciones desiguales como el efecto de un círculo perverso.

### Conclusiones (¿?)

En suma este trabajo propone la necesidad de reflexionar acerca de la función que cumple la selectividad de las políticas de control social punitivo en su relación con la conservación y reproducción del orden social. El capitalismo ha utilizado diversas formas de la acumulación signadas todas ellas por la violencia: el esclavismo, el colonialismo, el genocidio, el terrorismo, la tortura, el exterminio, la exclusión; en particular nos interesa colocar como objeto de reflexión el Delito Económico Organizado por ser un fenómeno social ligado al control social punitivo y a la impunidad o inmunidad social; la actual crisis económica-financiera mundial que atraviesan innumerables y poderosas empresas es otra forma de acumulación y concentración del capital; la utilización de los dineros que les derivan o transfieren distintas administraciones estatales son una prueba más de esto. El “auxilio” de miles

de millones de dólares sin transparencia alguna sobre su uso implica el ocultamiento delictivo de la información a la ciudadanía realizado por funcionarios estatales a empresarios beneficiados que además gozan de impunidad acerca de su quehacer en las quiebras empresarias. Lo ganado por ellas en su pasado-presente fraudulento no es puesto en consideración por sistema penal alguno; lo dan por ganado y sin recupero para los damnificados, sean particulares o los públicos que administra el Estado. Y no se trata de una falencia o debilidad del sistema penal sino que su accionar es funcional para legitimar el orden social ya que las formas de acumulación ilegales son parte de tal orden.

El Control Social Punitivo en acción, la política penal, no es una política virtuosa, es acción y omisión o inacción, pero siempre en resguardo del orden social, no del bien público; cuando se enjuicia a alguna persona poderosa que trabaja o trabajó para el orden raramente se llega a castigarlo y las acciones judiciales quedan envueltas en una maraña de diversas argumentaciones procesales que derivan en el efecto más perverso de una política penal que no trata de neutralizar la apropiación ilegal de bienes por parte de tales funcionarios o empresarios.

Un caso paradigmático con cierta actualidad es el accionar de la empresa Siemens sancionada por su actividad *fuera de Alemania*- que es el territorio social donde remite sus ganancias ilegales. Las multas aplicadas últimamente representan el 5% de la ganancias ilegales habidas y que redundan en el bienestar de la sociedad alemana. Recordemos también el affaire- Elf, la empresa francesa investigada por la Jueza Eva Joly, y la sanción por unos meses de cárcel para el ejecutivo Roland Dumas (ex-canciller de Francia

y condecorado con la Legión de Honor) que conducía los negocios ilegales, pero que solo fue tocado simbólicamente en su fortuna personal. Dicha jueza dice: *Por costumbre utilizamos las palabras corrupción o delito financiero. Yo hablaré más bien de impunidad; una forma de vivir por encima de la ley, porque se es más fuerte que la ley* (Joly, 2003). Casos similares fueron o son los de Banesto, o Enron o AIG o Lehmann Brothers, o Magdoff por citar solo algunos de actualidad con el manejo de los fondos especulativos; sus ejecutivos son premiados por sus empresas con sumas millonarias pagadas por los pequeños inversionistas y demás ciudadanos comunes damnificados; frente a la debacle amenazan con la quiebra de sus empresas que producirán efectos como el desempleo y legitiman así su reclamo del auxilio de fondos públicos. Los salarios de los ejecutivos de empresas que cotizan en el Dow Jones crecen a tasas superiores a los beneficios de las compañías que dirigen y así, los principales funcionarios ejecutivos de 30 compañías del Dow Jones ganaron 456 millones de euros en el años 2006. Algunos ejemplos: uno de ellos, Edward Whitacre de la empresa AT&T ganó 44.521.205 euros en 2006 y otro de Goldman Sachs, Lloyd C. Blankfein 40.781.686 euros, o E.Stanley O'Neal de Merryll Lynch 35.190.615<sup>14</sup> y sigue una larga lista. La gran corrupción que expresan los DEO genera "impunidad soberana" porque solo los impunes pueden realizar importantes DEO, casi una tautología.

Diversas formas de políticas neoliberales aplicadas para gobernar la conducta de los hombres (Foucault, 1976) desde el último tercio del siglo XX lograron disciplinar e integrar culturalmente a sectores socialmente desfavorecidos al mismo tiempo que los mantienen en su exclusión social

(Young, 2003; 2008); así también fueron neutralizando la conflictividad política que reinara en parte del siglo XX, no obstante que las estadísticas delictivas muestran que los delitos contra la propiedad ascienden a no menos de 75 % de ellos; ¿puede interpretarse este persistente fenómeno delictivo también como formas de resistencia “política” al orden social impuesto?

Alejado de toda retórica que siempre se invoca para clausurar una reflexión crítica, considero que

el sistema penal no persigue la justicia; forma parte de las políticas de gobierno y se gestiona, como vimos, para preservar el orden social. Mientras el “estado de derecho” es invocado por los poderosos para seguir gobernando la “sociedad”, el “estado de excepción” ha sido y es en los hechos el paradigma de gobierno (Agamben, 2003). Pero, acaso la utopía de que la ley pueda limitar al poder no forma parte del imaginario colectivo? Como recordara Borges en “El libro de arena”: *Utopía*, voz griega cuyo significado es *no hay tal lugar*.

1. Engels escribía a Marx el 7 de octubre de 1858: “El proletariado inglés se va a aburguesando de hecho cada día más; por lo que se ve, esta nación, la más burguesa de todas, aspira a tener, en resumidas cuentas, al lado de la burguesía, una aristocracia burguesa y un proletariado burgués. Naturalmente, por parte de una nación que explota al mundo entero, esto es, hasta cierto punto, lógico”. También Engels en el Prefacio a *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (varias ediciones) dice: “No cabe duda de que la situación de estos obreros ha mejorado considerablemente desde 1848; la mejor prueba de ello nos la ofrece el que desde ha más de 15 años no solo los patrones están muy satisfechos de ellos, sino también ellos de sus patrones. Constituyen la aristocracia de la clase obrera” y se refiere a las grandes corporaciones sindicales (tradeuniones)... pero sigue diciendo: “En cuanto a las grandes masas obreras el estado de miseria e inseguridad en que viven ahora es tan malo como siempre o incluso peor”.
2. Michels, junto con Wilfredo Pareto por “la teoría de la circulación de las elites” y Gaetano Mosca por la “teoría de clase política”, son considerados los críticos más fuertes a la realidad del sistema de representación política democrática.
3. Al respecto, ver Pierre Rosenvallon (1995) en el que hace un recorrido histórico sobre el concepto de seguridad social ligado a las políticas estatales para la reducción de incertidumbres y un diagnóstico sobre los nuevos desafíos del progreso social. También Claus Offe (1995).
4. Borges se refiere en este relato a Irlanda y sus luchas contra el Imperio Británico.
5. Recordemos que en la primer guerra mundial los parlamentarios obreros votaron otorgar créditos para la guerra a sus respectivos gobiernos, y al respecto V. I. Lenin (1996) escribió *La Bancarrota de la 2da. Internacional*.
6. Esto no deviene tanto del poder del Ejecutivo como de la conformación facciosa de los parlamentos en el que los partidos políticos han posibilitado con sus ideologías identificadoras inexistentes o debilitadas.
7. Una descripción y análisis tan real como inquietante se le ha atribuido a Marcos Camacho (Marcola) jefe de la organización delictiva “Primer Comando Capital”, preso en una cárcel del Estado de Sao Paulo en Brasil,...yo soy una señal de estos tiempos. Yo era pobre e invisible. Ustedes nunca me miraron durante décadas y antiguamente era fácil resolver el problema de la miseria. El diagnóstico era obvio: migración rural, desnivel de renta, pocas villas miseria, discretas periferias; la solución nunca aparecía... ¿Qué hicieron? Nada. ¿El Gobierno Federal alguna vez reservó algún presupuesto para nosotros? Nosotros sólo éramos noticia en los derrumbes de las villas en las montañas o en la música romántica sobre “la belleza de esas montañas al amanecer”, esas cosas... Ahora estamos ricos con la multinacional de la droga. Y ustedes se están muriendo de miedo. Nosotros somos el inicio tardío de vuestra conciencia social... No hay más proletarios, o infelices, o explotados. Hay una tercera cosa creciendo allí afuera, cultivada en el barro, educándose en el más absoluto analfabetismo, diplomándose en las cárceles, como un monstruo Alien escondido en los rincones de la ciudad...”
8. La naturaleza de lo legal-illegal en los negocios está referida a actividades que pueden ser secuenciales o conjuntas.
9. Que el sistema penal ha sido creado e institucionalizado para gobernar, es una idea fundamental en la obra de Michel Foucault.
10. Uno de los grandes poetas argentinos, Raul Gonzalez Tuñón en su poema “Las Ladrones” dice de manera costumbrista e irónica: Ven a verlos por la mañana/con la gorra hasta las orejas/han desvalijado a las viejas/del Asilo de las Hermanas/dilapidarán sus dineros/con mujeres y malandrinos/en pocilgas y merenderos/en milongas y clandestinos /...y son humanos,inhumanos/fatalistas, sentimentales/y canallas como cristianos/... Desde hace algunos años diferentes gobiernos en Argentina promueven conformar un Mapa de la Inseguridad por medio de la denuncia de los propios ciudadanos: “En el clubhouse del Hugh Fortune Golf & Country de Benavidez, todos los domingos se reúnen funcionarios con empresarios y banqueros para repartirse fondos públicos y proyectar futuras estafas al Estado. Hice la denuncia a la policía, pero me contestan que ellos están para ocuparse de los delincuentes. Fernanda.” En “Barcelona” n° 152, una revista quincenal de ficción y humor político.
11. Expresiones de esto son hechos que aparecen totalmente magnificados como ser el de la “seguridad personal” o el “problema de la droga” problemas que seguramente son un epifenómeno de cuestiones más estructurales.
12. Es ilustrativa la “bushada” de George W.Bush en 2005 siendo presidente de EEUU: “Déjeme decirlo bien claro, la gente pobre no necesariamente es asesina. Que uno no sea rico no quiere decir que sea asesino”.
13. “En todas las culturas del mundo se empieza siempre con las armas”. J.L.Borges (1980).
14. Sección *Economía de El País* (España) 6 de mayo 2007.

## Referencias bibliográficas

- AGAMBEN, G. **Estado de Excepción**. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2004.
- BECCARIA, C. **De los delitos y las penas**. Barcelona: Planeta, 1986.
- BENJAMÍN, W. **Para una crítica de la violencia**. Buenos Aires: Ed. Leviatan, 1995.
- BORGES, J. L. **El palabrista**. Madrid: Letra viva, 1980.
- \_\_\_\_\_. La forma de la espada. **Artificios**. Madrid: Alianza Cien., 1995.
- CÁRCOVA, C. M. **Derecho, política y magistratura**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1996.
- CASTEL, R. **La inseguridad social**. Buenos Aires: Ed. Manantial, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- COHEN, S. **Visiones del control social**. Barcelona: PPU, 1985.
- DURKHEIM, E. **La división social del trabajo**. Barcelona: Planeta, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Las reglas del método sociológico**. Buenos Aires: Ed. La Pléyade, 1976.
- \_\_\_\_\_. La evolución de dos leyes penales. **Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales**, Santa Fe, Ediciones UNL, 2003.
- FOUCAULT, M. **Defender a la sociedad**. Buenos Aires: FCE, 2000.
- \_\_\_\_\_. **El nacimiento de la biopolítica**. Buenos Aires: FCE, 2007.
- \_\_\_\_\_. **El pensamiento del afuera**. Valencia: Pre-textos, 2001.
- \_\_\_\_\_. **La verdad y las formas jurídicas**. Barcelona: Gedisa, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Seguridad, territorio, población**. Buenos Aires: FCE, 2006.
- \_\_\_\_\_. Sobre la justicia popular. Debate con los maos. **Micofísica del poder**. Madrid: La Piqueta, 1978.
- \_\_\_\_\_. **Vigilar y castigar**. México: Siglo XXI editores, 1976.
- GIRARD, R. **La violencia y lo sagrado**. Barcelona: Anagrama, 1995.
- GUTIERREZ, M. H. **La necesidad social de castigar**. Buenos Aires: Fabián de Plácido editor, 2006.
- HARRIS, M. **Vacas, cerdos, guerras y brujas**. Los enigmas de la cultura. Madrid: Alianza Editorial, 1980.
- HOBBSWABN, E. **Historia del siglo XX**. Barcelona: Crítica Grijalbo, 1996.
- JOLY, E. **Impunidad**. La corrupción en las entrañas del poder. Buenos Aires, FCE, 2003.
- KAWACHI, I. et al. Social capital, income inequality and morality. **American Journal of Public Health**, 87 (1): 491-98, 1997.
- LENIN, V. I. **La bancarrota de la 2da. Internacional**. Montevideo: Ed. Pueblos Unidos, 1966.
- LUHMANN, N. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- MARÍ, E. **La teoría de las ficciones**. Buenos Aires; Eudeba, 2002.
- MARX, C.; ENGELS, F. **Manifiesto comunista**. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori, 1998.
- MELOSSI, D. **El estado del control social**. México: Siglo XXI editores, 1992.

MERTON, R. K. **Teoría y estructura sociales**. México: FCE, 1968.

MICHELS, R. **Los partidos políticos**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1971.

OFFE, C. Un diseño no productivista para las políticas sociales. **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano**. Barcelona: Miño y Davila Editores, 1995.

OTTO, R.; KIRCHHEIMER, G. **Pena y estructura social**. Bogotá: Temis, 1983.

PEGORARO, J. S. **Corrupción, impunidad y sistema penal**. México: INACIPE, 2005.

\_\_\_\_\_. El lazo social del delito. **Sociales**, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, n. 22, 2003.

\_\_\_\_\_. La construcción social del poder de castigar. **Alter**. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, México, 2006.

\_\_\_\_\_. La necesidad de Jano: teoría sociológica y delito organizado. **Encrucijadas**, Universidad de Buenos Aires, n. 19, mayo 2002.

\_\_\_\_\_. Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad. **En Delito y Sociedad. Revista**

**de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 10, 1997.

POLANYI, K. **La gran transformación**. Buenos Aires: FCE, 1992.

RESTA, E. **La certeza y la esperanza. Ensayos sobre el derecho y la violencia**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

ROSENVALLON, P. **La nueva cuestión social**. Buenos Aires: Ed. Manantiales, 1995.

RUIZ, A. E. **Idas y vueltas**. Por una teoría crítica del derecho. Del Puerto: Fac.de Derecho-UBA-Ed., 2001.

VICENÇ, N. **Crecimiento económico, desigualdades sociales y calidad de vida**. Universitat Pompeu Fabra y The Johns Hopkins University, presentado en "Primer Encuentro sobre Economía Política "Crecimiento económico, desigualdades sociales y distribución de la renta", León (España) 21-22 de septiembre 2006.

YOUNG, J. **La sociedad excluyente**. Madrid: Marcial Pons, 2003.

YOUNG, J. Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la trasgresión. **Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales**, Santa Fe, . 25, 2008.

# Los avatares del control social y el orden normativo en la realidad social

Juan S. Pegoraro

## Resumo

**Os vaivens do controle social e a ordem normativa na realidade social**

*O trabalho aborda as mudanças produzidas nas últimas décadas nas políticas penais, em particular devido ao uso da insegurança como instrumento de governança que, longe de ser conjurado, é “governamentalizado” para preservar e reproduzir a ordem social. Nesse sentido, a insegurança atinge áreas como emprego, moradia, educação, saúde e segurança social, pelo uso de políticas específicas, juntamente com uma distribuição de renda desigual. De tal maneira, a insegurança pessoal gerada pelos crimes contra as pessoas e contra a propriedade é utilizada como meio para aumentar o alarme social a partir do medo que provocam, tendo como consequência uma maior resignação política e uma aceitação dessa ordem social desigual.*

**Palavras-chave:** Política penal. Crime econômico. Impunidade social.

## Abstract

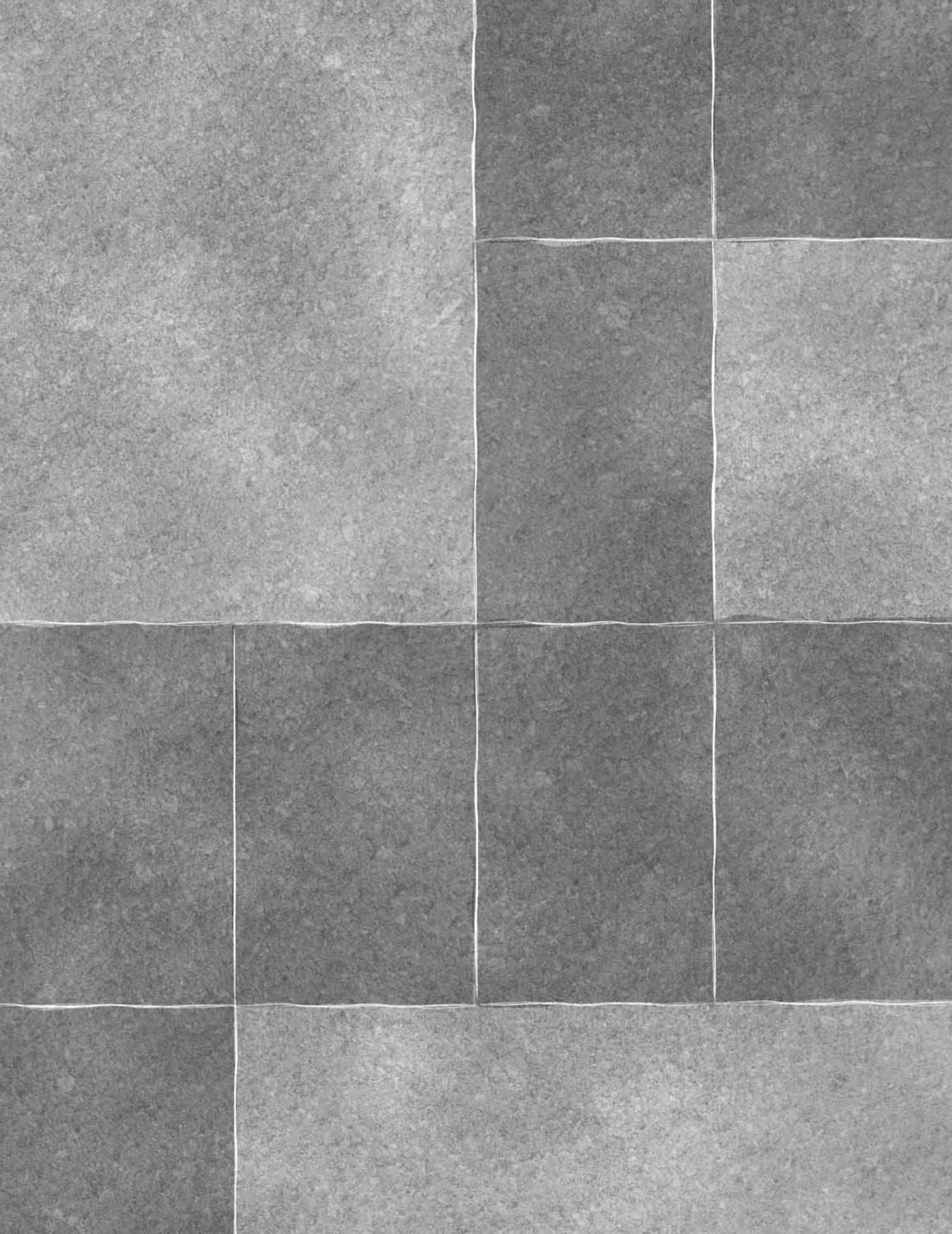
**Changes in social control and the normative order in social reality**

*This paper is about the criminal penal policy changes that have occurred in the last few decades, in particular those stemming from the use of insecurity for governance purposes. Insecurity, rather than being prevented, is institutionalized in order to preserve and perpetuate social order. In this respect, insecurity is made to penetrate into the realms of work, housing, education, health and social security by means of policies leading to both insecurity in these areas and a more unequal income distribution. Therefore, personal insecurity arising from crimes against people and property are used to raise social distress as a result of higher fear levels. Consequently, political submission increases and an unequal social order is more readily accepted.*

**Keywords:** Penal policy. Economic crime. Social impunity.

**Data de recebimento:** 07/04/09

**Data de aprovação:** 25/11/09



# Juventude e violência: novas demandas para a educação e a segurança públicas

## Robson Sávio Reis Souza

*Robson Sávio Reis Souza é filósofo (PUC-Minas), especialista em estudos de criminalidade e segurança pública (UFMG), especialista em teoria e prática da comunicação social (USF/SP), mestre em Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais (EG/FJP), pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG), professor da PUC-Minas, coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos (Nesp/PUC-Minas) e coordenador do Núcleo de Direitos Humanos (Proex/PUC-Minas).*

 [robson@crisp.ufmg.br](mailto:robson@crisp.ufmg.br)

## Ângela Maria Dias Nogueira Souza

*Ângela Maria Dias Nogueira Souza é pedagoga (UFMG), especialista em políticas públicas para a juventude (PUC-Minas) e supervisora metodológica do Programa Fica Vivo da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.*

 [angelamdns@yahoo.com.br](mailto:angelamdns@yahoo.com.br)

### Resumo

*O artigo faz uma breve análise sobre as novas demandas que passam a configurar o papel da escola, notadamente em comunidades violentas, discutindo a questão por meio de um estudo de caso e apontando que não se deve ratificar um preconceito do senso comum que afirma serem os jovens um problema. Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania. Portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que eles possam vencer os obstáculos e usufruir plenamente seus direitos de cidadãos.*

### Palavras-Chave

*Violência e criminalidade. Escola e violência. Políticas públicas de prevenção à criminalidade. Delinquência juvenil.*

A violência no Brasil, em especial a criminalidade violenta,<sup>1</sup> cresceu muito nos últimos anos. Vários estudos têm comprovado, sistematicamente, que os jovens são as maiores vítimas deste tipo de violência. A escassez de políticas públicas destinadas a esse segmento populacional, um grande número de armas disponíveis (e sem controle do Estado) e o adensamento do tráfico de drogas, principalmente nas periferias das grandes cidades, são fatores que contribuem para a vitimização juvenil. Esses ingredientes articulados respondem por altas taxas de letalidade desta população.<sup>2</sup>

Fernandes (2004) corrobora o argumento de que os jovens estão entre as principais vítimas da violência no Brasil e as taxas de vitimização desse grupo, nas grandes cidades brasileiras, estão entre as mais altas do mundo. O autor ainda acrescenta outro dado: a baixa escolaridade desses jovens.<sup>3</sup>

A violência atinge todas as camadas sociais. Foi o que demonstrou, por exemplo, uma pesquisa de vitimização feita pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFG), em Belo Horizonte, em 2002. A pesquisa apontou que a cidade era a capital brasileira onde as pessoas se sentiam mais inseguras. “A população de BH sofre com a violência objetiva, que chamamos de violência real, e com a violência subjetiva, que chamamos de violência sentida”.<sup>4</sup>

Segundo Soares (2004, p. 131), para compreender a questão da violência, é necessário contextualizá-la, de acordo com o tempo, a história, a política e a cultura local da sociedade.

Várias são as matizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados. O Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes.

Silva (2004, p. 292) aponta outro elemento para a discussão da violência urbana, o que denomina de “sociabilidade violenta”. Ele acredita que a violência urbana não é simples sinônimo de crime comum e nem de violência em geral.

Trata-se, portanto, de uma construção simbólica que destaca e recorta aspectos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações.

Na compreensão deste autor, a sociabilidade violenta afeta mais especificamente os moradores das favelas, em virtude da forma urbana típica desses locais,

em geral muito densos e com traçados viários precários, dificultando, o acesso das pessoas que não estão familiarizadas com eles e, portanto, favorecendo o controle pelos agentes que lograrem estabelecer-se neles (SILVA, 2004, p. 24).

Observa-se que Silva (2004) chama a atenção para processos simbólicos subjacentes às relações intersubjetivas violentas. Porém, Misse (1999) apresenta alguns contrapontos acerca desse enfoque. Especificamente sobre o tema da “sociabilidade violenta”, o autor afirma que a criminalidade urbana não seria o melhor lugar para definir essa sociabilidade:

como é melhor não se deixar enganar pela ponta do iceberg, seria melhor investir nas fraturas da sociabilidade anteriormente alcançada (anos 30 – 70), principalmente na relação dos ‘ricos’ com a sociedade abrangente. O crescente fechamento da sociabilidade cotidiana entre ricos e classe média e entre estes e a massa de pobres (indicada pela ausência de áreas comuns de encontros sociais interclasses ou pela segregação cada vez maior) parece mais promissora. Afinal a sociabilidade violenta depende da objetualização do outro (MISSE, 1999, p. 12).

Acrescentem-se a essas pontuações dados de uma pesquisa divulgada em agosto de 2009 pelo Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (em parceria com o Unicef, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a organização não-governamental Observatório de Favelas).<sup>5</sup> Este levantamento projeta que o número de mortos na faixa etária entre 14 e 19 anos chegará a 33.504 entre 2006 e 2012, sendo que metade desses crimes acontecerá nas capitais. A chance de um jovem morrer por arma de fogo é três vezes maior na comparação com outras armas.

Ainda de acordo com a pesquisa, a média de adolescentes assassinados no Brasil antes de completarem 19 anos é de 2,03 para cada

grupo de mil. O número é preocupante, dado que, numa sociedade pouco violenta, essa taxa deveria apresentar valores próximos de zero.

O estudo feito em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes revela, também, a disparidade entre as condições de segurança nas diferentes regiões do país. Em 34% dos municípios pesquisados, o IHA – Índice de Homicídios na Adolescência foi inferior a um adolescente assassinado para cada grupo de mil. Cerca de 20% das cidades obtiveram valores superiores a três jovens mortos por mil habitantes. Significa que, em tese, um em cada 500 adolescentes brasileiros será assassinado antes de completar 19 anos.

Tendo como referência o ano de 2006, o município com o pior resultado foi Foz do Iguaçu (PR), onde o IHA era de 9,7. Minas Gerais ocupava o segundo lugar no *ranking*, com Governador Valadares registrando um índice de 8,5 adolescentes mortos para cada grupo de mil. Betim, Ibirité, Contagem e Ribeirão das Neves, cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte, também figuraram entre os 20 municípios com maiores indicadores de mortalidade de adolescentes.

Entre as capitais, Maceió e Recife lideravam o *ranking* de homicídios entre adolescentes, ambas com uma média de 6,0 jovens mortos por mil, mas as taxas de homicídios de adolescentes nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e Belo Horizonte foram consideradas, pelos pesquisadores, muito altas.

Por fim, o estudo mostra que a probabilidade de ser vítima de homicídio é quase 12 vezes

maior para homens, que a população negra é a que mais sofre com a violência e que o risco de um jovem negro morrer assassinado é 2,6 vezes maior em relação a um branco.<sup>6</sup>

Levando em conta outros indicadores que apresentam concentração de mortes na faixa etária de 14 a 29 anos, como, por exemplo, as mortes de jovens no trânsito, pode-se concluir que o Brasil tem uma dívida social enorme para com os adolescentes e jovens. Somente 26% das mortes dos adolescentes são por causas naturais, enquanto os outros 74% derivam de múltiplos fatores – acidentes, brigas banais, ação policial inadequada, envolvimento com o tráfico de drogas, exclusão social (SOUZA, 2009).

Alguns pesquisadores, como Soares (2004), Fernandes (2004) e Beato Filho e Souza (2003), defendem que as políticas públicas de enfrentamento à violência devem ser dirigidas à população jovem dos bairros mais pobres. Apesar de argumentarem que não há relação direta entre pobreza e criminalidade, estudiosos afirmam que alguns fatores existentes nestes locais contribuem para o aumento da violência, tais como desemprego, tráfico de armas e drogas e falta de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, lazer e serviços de apoio às famílias.

Os bairros pobres, por sua vez, cheios de recursos humanos e culturais, ativos no trabalho e no consumo, cada vez mais cientes de seus direitos, são, contudo, carentes de bens públicos e de capital social. Tornam-se consequentemente mais vulneráveis ao crescimento de domínios armados paralelos (FERNANDES, 2004, p. 262).

Porém, Arroyo (2004) faz um alerta: antes de condenar os jovens é necessário compreender a sociedade na qual esses jovens vivem. As violências praticadas por crianças, adolescentes e jovens assustam a sociedade porque incomodam o imaginário pessoal e social.

Não é o lócus onde se dá a violência que nos assusta, mas os sujeitos. Esses sujeitos infantis. Ver e conviver com adultos violentos é normal. Pais violentos, companheiros violentos, chefes de governo e de Pentágonos usando a violência preventiva, matando inocentes ou pré-culpados sem julgamento... Tudo de acordo com 'a moral' dos adultos. Porém, crianças violentas onde estiverem, em casa, na rua, nas escolas é assustador e ameaçador. Não porque ameacem mais do que os adultos, mas porque ameaçam os imaginários sociais, coletivos, pedagógicos e docentes sobre a infância-adolescência (ARROYO, 2004, p. 4).

Este autor considera importante vencer a concepção dualista de anjos e capetas que se tem sobre as crianças, adolescentes e jovens, pois este paradoxo impede de enxergá-los como sujeitos reais, com complexas trajetórias existenciais.

### Juventudes: breves considerações

Para compreender o conceito de juventude é importante analisá-lo em um contexto histórico e sociocultural, considerando os aspectos econômicos, as transformações sociodemográficas, a classe social e as características daqueles que não são jovens no campo das interações sociais, ou seja, os fenômenos característicos da sociedade em geral (ARCE, 1999).

Segundo Ariès (apud PERALVA, 1997), a cristalização social das idades foi propiciada pelas transformações no âmbito da família, da escola e do trabalho. Com a separação entre o espaço familiar e o mundo exterior, a criança torna-se objeto de um projeto educativo de socialização que requer também a exclusão no mundo do trabalho. Apesar do termo “infância” ter sido reconhecido em outros tempos e sociedades como objeto da ação educativa, o vínculo social entre as idades é uma configuração própria da experiência moderna.

Para Eisenstadt (apud ABRAMO, 1997), o conceito ternário do ciclo de vida (infância, juventude e fase adulta) é universal. Porém, cada sociedade tem um modo específico de definir essas etapas e lhes conferir significados próprios, que nem sempre resultam na constituição de grupos etários homogêneos. Isto ocorre nas sociedades modernas que são regidas por valores universalistas, nas quais a socialização da família não é suficiente para a integração do indivíduo na sociedade. Nestas sociedades, a transição para a vida adulta é dificultada por vários fatores: divisão do trabalho, especialização econômica, segregação da família e aprofundamento dos valores universalistas.

A condição juvenil foi representada primeiramente pelas classes altas. As expressões juvenis das classes populares não eram reconhecidas enquanto movimentos juvenis. Jovens das classes populares eram denominados de delinquentes desocupados e trabalhadores. Foram as transformações do século XX, tais como crescimento populacional, urbanização, crescimento econômico do pós-guerra, expansão e decadência da classe média, desenvolvimento dos meios de

comunicação e segregação socioespacial, que fizeram emergir a juventude da classe média e, posteriormente, a juventude das classes populares dos bairros pobres e das favelas.

A ideia de classe desviante, identificada com os (jovens) pobres, ganhou um novo contorno, passando a ser um problema de toda uma geração (dos jovens pobres e ricos). Aos poucos, a sociedade passa a aceitar com certa normalidade os dilemas de uma juventude crítica, portadora de transformações, capaz de transformar idealismo em realismo e romper com as estruturas sociais vigentes.

Para compreender a juventude do século XXI, é necessário desconstruir este modelo de juventude idealizado pelo mundo adulto burguês, forjado a partir do projeto iluminista, servindo-se do discurso evolucionista. Contemporaneamente, as transformações geradas pela experiência com o tempo e o espaço contribuíram para que novas formas da juventude se fizessem visíveis e presentes, principalmente no campo da cultura.

Herschmann (1997) aponta que a juventude contemporânea é fruto de uma sociedade que convive com a fragmentação e a pluralidade, reflexo do processo de modernização causado pelo capitalismo globalizado. O autor afirma que no Brasil, nestes últimos tempos, aconteceram várias mudanças culturais, fruto da insatisfação da sociedade com a socialdemocracia que não conseguiu cumprir com dois de seus objetivos fundamentais: a efetivação da cidadania e a melhoria das condições de vida da população. A falta de projetos nacionais com propostas capazes de responder

aos anseios dos jovens das classes populares levou-os a se limitarem nos seus espaços de invisibilidade, tornando-os, do ponto de vista da sociedade, sujeitos de identificação este-reotipada e condenatória.

Porém, esse contexto social possibilitou o surgimento de um tipo de estrutura que aproxima cidadania, comunicação de massa e consumo. Este processo de homogeneização/fragmentação é resultado da dinâmica cultural contemporânea, desencadeada pelo capitalismo transnacional e pela impossibilidade de realização das utopias modernas. Isto não significa o fim do social e do político, mas a construção de algo novo em um contexto no qual as diferenças e os processos de homogeneização se encontram em negociação permanente.

O *funk* e o *hip-hop* são exemplos dessa fragmentação/pluralidade. Os integrantes destes movimentos ocupam uma posição marginal e, ao mesmo tempo, central na cultura brasileira e, embora estigmatizados e excluídos, estão em sintonia com a era da globalização. Eles conseguem visibilidade e representação num terreno demarcado, paradoxalmente, pela exclusão e integração, sendo, portanto, espaços de ressignificação dos jovens das periferias e das favelas.

Finalmente, há que se considerar a complexidade de se construir um conceito de juventude que seja capaz de abranger toda a sua heterogeneidade. Neste sentido, Sposito e Carrano (2003) e Dayrell (2005) preferem trabalhar com uma noção de juventude na ótica da diversidade, utilizando o termo no plural, ou seja, juventudes – terminologia

também contestada por alguns estudiosos, pela imprecisão do termo e simplificação da heterogeneidade juvenil.

A juventude constitui um momento determinado, mas não se reduz a uma passagem, assumindo uma importância em si mesmo. Todo esse processo é influenciado pelo meio social concreto no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona (DAYRELL, 2005, p. 34).

As questões da juventude entraram para a agenda social no Brasil enquanto política pública nos últimos anos (CAMARANO; MELLO, 2006), devido, principalmente, ao temor da explosão demográfica. Nota-se que quase 30% da população brasileira encontra-se na faixa etária entre 14 e 20 anos. E neste contexto,

novas questões foram sendo adicionadas ao debate sobre juventude, tais como: instabilidade e precariedade na inserção para o mercado de trabalho, instabilidade das relações afetivas, violência nas grandes cidades, taxas crescentes prevalentes sobre a mortalidade por doenças sexualmente transmissíveis, em especial a AIDS (CAMARANO; MELLO, 2006, p. 13).

Para estes autores, a discussão em torno da juventude ainda é caracterizada por temas negativos, o que levou a uma centralização da crise social nos jovens. Esta concentração de alguma forma se refletiu no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando começaram a surgir os programas voltados para a população jovem, envolvendo várias entidades da sociedade civil em parceria com o poder Executivo nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), numa tentativa de se

criarem políticas públicas para esta população (SPOSITO; CARRANO, 2003).

### **Programa Fica Vivo: um trabalho articulado em rede**

Em 2002, a partir de uma análise detalhada da criminalidade em Belo Horizonte, iniciou-se, sob a coordenação do Crisp, uma discussão para a construção de uma metodologia de trabalho, visando reduzir os homicídios entre os jovens de 14 a 24 anos de idade, das regiões mais violentas de Belo Horizonte. Foi elaborado, então, o projeto de “Controle de Homicídios”, denominado posteriormente de “Fica Vivo”, com ações de prevenção focalizada e repressão qualificada, por meio do método de soluções de problemas.

Este projeto iniciou-se, como experiência-piloto, no Aglomerado do Morro das Pedras, na região oeste de Belo Horizonte, e foi institucionalizado pelo governo de Minas Gerais, em 2003, que o elevou à condição de política pública, pelo Decreto nº 43.334/03.

O programa atua com dois níveis de ação: intervenção estratégica e proteção social. Esta última prioriza sua atuação na mobilização comunitária, na articulação dos serviços locais e no atendimento aos jovens.<sup>7</sup>

São priorizadas as ações de mobilização e articulação dos grupos de diversas áreas – educação, saúde, esportes, cultura, assistência social, associações e moradores da comunidade –, para que eles contribuam com ações de prevenção à criminalidade de forma mais organizada e sistemática. A proposta é que estas frentes de trabalho possam criar possibilidades para que os jovens construam

uma alternativa de vida que não seja pelas vias da violência. O trabalho de mobilização comunitária tem como diretriz a busca de soluções coletivas para os problemas da criminalidade local. A partir da interação entre agentes diversos, cria-se uma estrutura de rede que possibilita a potencialização de recursos, equipamentos e iniciativas sociais.

O principal objetivo do programa é dialogar com os jovens envolvidos com a criminalidade e, dessa forma, construir ações possíveis de inclusão nas instituições responsáveis pela execução de políticas públicas que lhes são de direito: educação, saúde, inclusão produtiva, lazer, esporte, etc.

O trabalho com os jovens é realizado pelos oficinairos e técnicos (do programa) por meio da execução de oficinas, projetos locais, atendimentos psicossociais, encaminhamentos e acompanhamentos diversos.

Além do trabalho com os jovens, são propostas a articulação comunitária e a criação de redes locais de proteção social (com escolas, postos de saúde e demais projetos). Para alcançar os resultados, o programa realiza reuniões e debates com a comunidade local para discutir sobre os problemas enfrentados pelos jovens na conquista de seus direitos e divulgar as ações positivas, principalmente ligadas à produção cultural (geralmente vista pelas as comunidades locais e a sociedade em geral como algo sem valor – uma cultura subalterna que não merece reconhecimento).

### **Breve estudo de caso: como a escola lida com a violência?**

Durante a implantação do programa, os profissionais dos Núcleos de Prevenção à Cri-

minalidade (do Fica Vivo) procuram conhecer e dialogar com os jovens, com a comunidade e com as instituições, construindo um diagnóstico sobre a dinâmica da violência local. Verificam, também, como essas instituições lidam com a questão da violência e com os jovens infratores.

Após este diagnóstico inicial, as instituições e líderes comunitários são convidados para participarem do curso de “Gestores Locais de Segurança”, que é um importante instrumento de diálogo entre as instituições e a comunidade. Esta capacitação tem como objetivo a discussão sobre a nova concepção de segurança pública, visando reconhecer a segurança como um direito de todos, ou seja, como responsabilidade do Estado e de toda a sociedade e não somente “caso de polícia”. Objetiva-se, também, entender as questões de violência na sua amplitude e complexidade, para que se possa problematizar a criminalidade local e, a partir dessas discussões, sensibilizar a comunidade e os representantes das instituições locais para participarem das ações do programa. No final do curso é construído o “Plano Local de Segurança”, contendo as ações conjuntas construídas coletivamente pela comunidade, instituições parceiras e profissionais dos núcleos de prevenção.

Um dos objetivos do programa Fica Vivo é incluir os jovens envolvidos com a criminalidade nas políticas públicas locais. Especificamente com as escolas, a proposta é de sensibilização para que estas instituições públicas acolham os jovens que se encontram excluídos do sistema de ensino, na sua maioria porque se envolveram com algum problema de indisciplina e/ou violência.

Apresenta-se, a seguir, uma análise sintética do trabalho de intervenção em uma escola localizada numa área onde funciona o Núcleo de Prevenção à Criminalidade, da região do bairro Ribeiro de Abreu, em Belo Horizonte.

Para trabalhar em parceria com as escolas, os profissionais do programa lançam mão das teorias de Bernard Charlot sobre a violência na escola, porque, além de trabalhar conceitos fundamentais, o autor delinea como o problema pode ser enfrentado.

Charlot (2005) distingue as várias formas de manifestação da violência no ambiente escolar.<sup>8</sup> Assim, o termo “violência na escola” refere-se às violências que acontecem dentro da instituição escolar, mas não estão ligadas às suas atividades, tais como roubos, invasões e acertos de contas por grupos rivais. Neste caso, a escola é apenas um local onde a violência ocorre. Já a “violência à escola” é aquela ligada à natureza e às atividades da instituição educacional. Ela acontece quando os alunos provocam incêndios e agredem os professores, por exemplo, ou seja, a violência contra a instituição ou o que ela representa. Deve-se, ainda, considerar a “violência da escola”, ou seja, a violência institucional simbólica: como a instituição escolar define, por exemplo, os modos de composição das classes, as formas discricionárias de atribuição de notas, etc.

Para este autor, a escola possui grande margem de ação em relação às violências da e à escola. Porém, se a instituição tem poucos recursos para solucionar os problemas de violência que não estão ligados às atividades da instituição, ou seja, se a violência vem de fora, ela deve buscar auxílio de outras agências públicas.

Tendo como fulcro essas distinções, retomemos o caso em análise. Apesar do convite a todas as instituições escolares para participarem do curso de gestores, representantes de uma escola da região não participaram de nenhum dos encontros. Coincidentemente, esta instituição foi muito citada pela comunidade e pelos jovens por apresentar vários relatos de violência. Isto exigiu da equipe do Núcleo de Prevenção à Criminalidade local uma estratégia para incluir a escola nas discussões e ações de prevenção (da violência local).

Foram feitas várias reuniões com os jovens, professores, comunidade e direção da instituição, com o objetivo de entender o problema da violência na escola e elaborar estratégias de ações conjuntas, que pudessem ser executadas pelos profissionais da educação, comunidade, parceiros e pelos técnicos responsáveis pelas ações do programa na região.

Os pais e alunos relataram que a escola “era um caos”. Citaram alguns casos de desordem, tais como falta de luz, de merenda, de água, de professores, de material didático, além de constantes atos de desrespeito entre alunos e professores, alunos portando armas e drogas, roubos, assaltos e até a explosão de uma bomba no interior da instituição.

Os alunos comentaram que os professores davam aulas somente “no dia que eles deixavam”.

Os professores não têm autoridade, porque quem manda na escola são alguns alunos que manipulam os colegas e os professores. O professor faz de conta que está tudo bem e toca o barco. Os professores sabem que eles são tra-

ficantes e preferem não criar nenhum tipo de atrito com eles (Depoimento de alunos).

De posse das opiniões dos pais e dos alunos, os técnicos do programa Fica Vivo promoveram reuniões com os profissionais da escola para ouvir a versão de todos os envolvidos e elaborar um plano de ação.

Os profissionais de educação (da escola) relataram que a instituição era “boa”, mas depois de algumas invasões<sup>9</sup> que aconteceram na região próxima à escola, os professores “perderam o controle”.

Os professores relataram muitos casos de violência dentro e fora da escola, principalmente nos períodos da manhã e à tarde, quando funciona o ensino fundamental, tais como alunos que usam e traficam drogas e também usam armas de fogo (dentro da escola). Falaram de alunos que estão “marcados” para morrer, que roubam e matam e continuam indo para a escola sem sofrer nenhuma punição. Esses comentários são “divulgados” dentro da escola com certo receio e envoltos de mistérios, pois as informações precisas ninguém as têm. Isso aumenta a sensação de insegurança, cada vez maior para os profissionais da educação, que se sentem impotentes diante dos problemas a serem enfrentados.

Ainda segundo o relato dos profissionais da educação, os alunos dos programas sociais<sup>10</sup> “só vão à escola porque são obrigados”.

Alguns são usuários de drogas e estão envolvidos com o tráfico; também alguns pais espancam seus filhos e os jogam dentro da escola, porque precisam da frequência dos filhos à es-

cola para continuar recebendo auxílio dos programas sociais (Depoimento de professores).

Em alguns casos a escola chama os pais, a polícia ou o Conselho Tutelar. Mas, segundo os educadores, essas agências “não sabem o que fazer com os adolescentes violentos, principalmente os usuários de drogas e os que são violentados pela família”.

Para os professores, as causas dos problemas na escola eram: carência (material) das famílias; “desestruturação familiar”; e violência local. No turno da manhã, segundo o relato dos educadores, havia alguns alunos que usavam *tinner* e, na maioria das vezes, tornavam-se muito agressivos e sem condições de frequentar as aulas.

A escola não contava com o apoio e a participação das famílias. As providências que a escola tomava, quando havia casos de violência, era chamar a mãe que, muitas vezes, também estava alcoolizada ou drogada. A polícia era acionada, mas também não “resolvia o problema” e o Conselho Tutelar, quando comunicado, não comparecia.

Os educadores citaram a escola como ponto de encontro dos jovens, “que fazem o que querem lá dentro, mas a escola não pode fazer nada porque os alunos têm direitos e não podem ser expulsos”.

### **Analisando a violência escolar**

Considerando o resultado de pesquisas sobre violência nas escolas, como a realizada pelo Crisp entre 2003 e 2004, pode-se perceber,

pelas características dos locais onde as mais diferentes escolas – públicas ou privadas – se encontram, que sinais físicos ou sociais de desordem, bem como a presença de agentes que produzem desordem estão associados à frequência de depredação e outros eventos de vitimização. Portanto, a violência está muito mais relacionada à desorganização social do que às desvantagens econômicas.

[a violência nos estabelecimentos escolares] refere-se às características dos locais onde as escolas se encontram. Observou-se que as regiões que apresentam sinais de desordem, bem como a presença de agentes que a produzem estão associadas à percepção que os alunos constroem acerca dos níveis de segurança, do mesmo modo como ocorre na sociedade como um todo. Neste sentido, se a escola pouco pode fazer no que se refere às características de sua vizinhança é possível sua aproximação com as comunidades, o que irá preservá-las de eventos violentos. Sabe-se que o sentimento de pertencimento a instituições, assim como o sentimento de que determinada instituição participa da composição de uma comunidade leva a um maior vínculo entre elas. Disponibilizar as escolas para que membros da comunidade externa possam se associar politicamente, ou usar seu espaço para eventos de lazer pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem. Outro ponto positivo é a participação efetiva de pais e alunos em atividades extracurriculares, assunto exaustivamente levantado pelos diretores de instituições de ensino (CRISP, 2004).

Outro ponto de destaque na referida pesquisa é sobre as considerações acerca da pertinência de relações de parceria entre escolas e comuni-

dades, independente de se tratar de escolas públicas ou privadas. Neste contexto, disponibilizar as escolas para que membros da comunidade (externa) possam se associar politicamente, ou usar seu espaço para eventos de lazer, pode trazer bons resultados, mesmo nas áreas com presença mais intensa de sinais de desordem.

Não são exclusivamente os eventos violentos que afetam a percepção da violência pelos alunos. As percepções da violência prejudicam o comportamento de todas as pessoas. Nesse sentido, essa percepção pode ser afetada quando o cidadão toma conhecimento de um evento de criminalidade ou quando é vítima dele; ou seja, não é apenas o crime, mas também o medo que influencia os comportamentos, atitudes e tomadas de decisões. Desse modo, quando a pesquisa aponta que quase 90% dos alunos (de instituições públicas e/ou privadas) viram ou ouviram falar de desentendimentos ou xingamentos nas escolas e quase 70% viram ou ouviram falar de arruaças nos estabelecimentos, não foram contabilizados os eventos em si, mas sim o percentual de indivíduos que tomaram conhecimento desses eventos.

No caso da escola em análise, os professores relataram que a deteriorização do ensino começou após os atos de violência dentro da instituição. Eles relacionam este fenômeno à entrada de alguns alunos de famílias que passaram a residir em uma área invadida, próxima à escola. Percebe-se, nestas colocações, uma dificuldade dos profissionais da instituição em considerar os novos alunos (que passaram a residir naquele espaço) sujeitos de direitos; portanto, um público a ser atendido pelas políticas sociais locais, inclusive a educação.

Uma análise mais apurada leva-nos a crer que não foram os alunos pobres que passaram a morar na comunidade os responsáveis pelo aumento da violência escolar, como acreditavam os professores. Na época, como indicam as pesquisas anteriormente citadas, havia um adensamento da criminalidade violenta em várias áreas, incluindo o local onde se encontra essa escola. Referindo-se a Schilling (2004), “a violência quebra os discursos que estavam prontos, arranjados, arrumados”, ou seja, a violência instaura um questionamento sobre as nossas certezas e introduz o caos onde tudo parecia regido pela “normalidade”, exigindo a criação de uma nova ordem capaz de lidar com estas novas linguagens.

Quando se analisam as escolas com altos índices de violência, verifica-se uma situação de forte tensão. Os incidentes são produzidos neste fundo de tensão social e escolar, em que um pequeno conflito pode provocar uma explosão. As fontes de tensão podem estar ligadas ao estado da sociedade e do bairro, mas dependem também da articulação da escola com este público e suas práticas de ensino (CHARLOT, 2005).

Segundo Velho e Alvito (2000), as mudanças ocorridas com a globalização afetaram os códigos de valores, principalmente as expectativas de reciprocidade com a difusão dos valores ligados ao individualismo e à impessoalidade. Esses “novos” valores convivem hoje com os velhos códigos, baseados na hierarquia e clientelismo que a sociedade moderna não conseguiu extinguir. Mas com um agravante: em relação às crianças, adolescentes e jovens brasileiros pobres, não temos as garantias de vários direitos sociais – fator primordial numa

sociedade democrática. Em qualquer cultura e/ou sistema social, é necessário que haja uma noção compartilhada de justiça, entendida como um conjunto de crenças e valores que dizem respeito ao bem-estar individual e social. Sem o estabelecimento mínimo desses valores, corre-se o risco da anomização da vida social.

Chamou atenção o fato de o ensino fundamental ser citado como o período que apresenta os maiores problemas de violência. Segundo pesquisa do Observatório de Favelas,<sup>11</sup> a maioria dos adolescentes (57,4%) ingressou na atividade do tráfico entre os 13 e os 15 anos e, em alguns casos (7,8%), a entrada ocorre antes dos 12 anos, ou seja, em plena infância. Portanto, é justamente nesta faixa de idade que os alunos apresentam mais dificuldades para se incluírem no ambiente escolar. Época de conflito entre conciliar as atividades do tráfico com as atividades da escola. É bem provável que após este período muitos deles optam pelo trabalho no tráfico e deixam a escola.

Observa-se, nos relatos dos profissionais da educação, que não existe uma interlocução da escola com outros órgãos que trabalham com crianças e adolescentes. Os professores falam também que não se qualificaram para trabalhar com “esses adolescentes” que dão muito trabalho na escola. Nesse sentido, Arroyo (2000) afirma que o conhecimento para lidar com problemas de convivência com os jovens não é adquirido nas faculdades, mas sim aprendido no dia-a-dia, com a infância e a adolescência que trabalhamos. Os educadores das escolas têm muito a aprender com a pluralidade de ações pedagógicas dos projetos sociais:

Esses profissionais aprenderam no convívio com a infância negada e roubada... Foram

reeducados pela infância com que convivem. Não por compaixão para a sua barbárie e miséria, mas porque vão descobrindo as outras imagens de resistências múltiplas, de valores e de tentativas. Resistências feitas de brotos de humanismo onde o olhar atento vê processos formadores. Resistências dos excluídos que podem fazer retomar brotos de humanismo nos seus educadores (ARROYO, 2000, p. 251).

A forma como os professores (da escola em análise) apresentam as dificuldades parece ser reflexo de uma relação burocratizada e hierarquizada, na qual os profissionais constroem um círculo vicioso autojustificado, colocando-se como vítimas desse sistema que não funciona, ficando difícil a redefinição de responsabilidades – que é um trabalho de ação coletiva, de espírito de equipe.

Muitas vezes, uma relação cômoda que se manifesta nas queixas de vitimização. Vale lembrar Paulo Freire, para quem o ato de educar exige do educador, além do comprometimento, a convicção de que a mudança é possível e a compreensão de que a educação em si já é uma forma de intervenção no mundo.

Não se trata aqui de minimizar ou negar os problemas enfrentados pelos professores no cotidiano escolar. Eles são graves e precisam ser trabalhados. Porém, é possível encontrar alternativas para a solução dos eventuais problemas quando os profissionais da educação se colocam como sujeitos responsáveis pelos processos educativos dos alunos.

Trabalhando de forma isolada, a escola não encontrará soluções possíveis e ainda correrá o ris-

co de entrar num círculo vicioso de perpetuação da lógica criminológica instaurada, que poderá transformá-la em vítima desta criminalidade violenta. Os problemas da violência são complexos e nenhuma instituição sozinha poderá resolvê-los, sendo necessário um trabalho em rede, em que cada instituição dará a sua contribuição.

Os profissionais da educação, ao entenderem que a família e a escola são as instituições mais importantes, senão as únicas capazes de educar as crianças e os adolescentes, acreditam que, quando a família não “cumpre sua função” – que é de formação de caráter e normas disciplinares –, a escola, possivelmente, não conseguirá também exercer seu papel, porque a educação oferecida pela instituição de ensino e pela família são complementares.

Sentindo-se impotentes adiante da violência no âmbito escolar, a única instituição que os professores reconhecem como capaz de ajudá-los nesta tarefa é a polícia, que é chamada na escola cotidianamente para “resolver” desde problemas de tráfico de drogas, até os mais banais, como desaparecimento de objetos ou brigas entre alunos. E mesmo reconhecendo que a intervenção da polícia é, rotineiramente, repressiva e pontual e que algumas vezes pode piorar a situação, criando constrangimentos (como os casos envolvendo crianças que são detidas, à revelia da lei), a escola continua utilizando as mesmas estratégias, para solução dos casos, culpando inclusive as leis que são feitas “para protegerem esses jovens violentos”.

Percebe-se que o trabalho da escola em análise é centrado, em boa medida, na repressão, faltando aos profissionais da educação uma

visão ampliada dos problemas e a capacidade de entendimento da função e dos limites de cada instituição e, principalmente, a compreensão da socialização do sujeito na sociedade contemporânea.

Não obstante, ressalte-se que as transformações recentes que implicam repensar a juventude também afetam o sistema escolar e seus profissionais, que carecem de formação adequada para tratar o fenômeno da violência.

Segundo Setton (2005), as instituições que, de acordo com a sociologia clássica, seriam as responsáveis primárias pela socialização do sujeito (que era feita por meio da reprodução da ordem) não têm hoje os mecanismos de controle, pois o indivíduo contemporâneo possui grande capacidade de reflexividade e maior possibilidade de transformação das normas.

O fracasso escolar, na visão de muitos educadores, está na origem social da família do aluno, na posição social que esta família ocupa na sociedade e da sua privação sociocultural. Dessa forma, os profissionais da educação transferem para as famílias a responsabilidade pelo fracasso dos alunos na escola.

Os professores também citam várias deficiências geradas pela própria instituição escolar: “falta de investimento (em infraestrutura), de material, de profissionais, de condições dignas de trabalho”. A conclusão sob esta ótica é que os alunos e os professores são vítimas de um sistema que reproduz a desigualdade social e, sendo assim, não podem fazer nada.

Os professores ponderam, ainda, com certa desilusão e descrença, em propostas de mudança. Eles se referem, geralmente, à instituição escolar e ao sistema de ensino como se não fizessem parte dos mesmos. Não se veem na escola, que não é democrática, muito menos como pertencente ao Estado, que julgam como sendo autoritário.

Segundo Charlot (2000, p. 29),

os docentes aderem a uma teoria da reprodução que põe em causa a instituição escolar, denunciada como não-igualitária e reprodutora. Para eles, o que é questionado é a má instituição, cujas vítimas são as crianças, suas famílias e os próprios docentes; a instituição de uma má sociedade. Os docentes se dessolidarizam de semelhante instituição, em nome de uma imagem da boa instituição: a escola libertadora ou a escola do povo.

Finalmente, Arroyo (2000) aponta que a escola não dará conta de reverter sozinha o processo de desumanização dos jovens; porém, ela não poderá continuar a ser um espaço que legitima e reforça esta desumanização. É necessário um reordenamento escolar que considere os tempos e as vivências dos educandos. As formas de organização das escolas, com uma estrutura seriada e rigidez dos conteúdos, reforçam mais a desumanização a que são submetidos os adolescentes e jovens, principalmente das periferias. As condições de vida de muitos jovens, tais como a rua, a moradia, o trabalho forçado, a violência, a fome, são questões muito pesadas para sujeitos ainda em desenvolvimento.

## Buscando saídas: interações possíveis entre os profissionais da educação e da segurança pública

Diante dos desafios apresentados pela comunidade escolar nos vários núcleos onde se articula o Fica Vivo, os técnicos do programa procuraram desenvolver um trabalho coletivo, centrado na responsabilidade da instituição (escolar) e da comunidade local. A ideia é que o trabalho em rede possibilita a implicação dos sujeitos que residem nestes espaços.

Num cenário de corresponsabilidade, envolvendo a comunidade, os profissionais do Programa Fica Vivo e outros atores sociais, os educadores devem assumir a educação como um direito de todos, acolhendo os alunos e suas famílias e incentivando-os a participarem ativamente dos trabalhos desenvolvidos pela escola. Devem também trabalhar com outras questões que extrapolam o ensinar e o aprender. Uma dessas questões é com relação à violência, que necessita com urgência entrar na pauta de discussões dos educadores para a construção de um outro olhar sobre esse fenômeno, que não seja simplesmente da criminalização de seus agentes. Deve-se analisar a violência como algo complexo e não apenas como um ato isolado, procurando descriminalizar os conflitos e trabalhá-los pedagogicamente.

Pode-se verificar (com o desenvolvimento deste trabalho nas escolas) que a instituição de ensino é um ponto importante de encontro dos jovens, onde eles conversam, namoram, disputam espaços, traficam e usam

drogas, porque este é o único espaço público disponível para os jovens de muitas comunidades. Portanto, afastar os jovens da escola agrava ainda mais o quadro de violência.

As atividades desenvolvidas pelos técnicos do Fica Vivo com as escolas, ainda que incipientes, têm possibilitado aos profissionais da educação vencerem o pessimismo e o imobilismo. É possível perceber que esses profissionais estão mais abertos para (re)conheceram melhor seus alunos e os trabalhos das outras instituições, o que permite uma conscientização sobre os outros espaços importantes de socialização dos alunos e de apoio às suas famílias. Há mais integração das ações da escola com outros projetos e programas, tais como o Bolsa-Família, o programa Liberdade Assistida, o de Prestação de Serviços à Comunidade<sup>12</sup> e Conselho Tutelar.

## Conclusão

O caso da escola analisada neste artigo mostra que existem muitas dificuldades a serem enfrentadas pelos educadores em relação ao aumento da violência urbana, especificamente no que se refere à violência juvenil. Não obstante, soluções possíveis e factíveis têm sido apresentadas para o enfrentamento do problema.

Tanto a política educacional como as ações de segurança pública, principalmente voltadas para a prevenção à criminalidade juvenil, não devem ratificar o preconceito que rotula os jovens como sendo um problema, pois se eles são os principais autores da violência, também são as principais vítimas.

Os jovens das periferias violentas das grandes cidades brasileiras enfrentam muitos desafios que os impedem de exercer sua cidadania; portanto, a função das políticas públicas, incluindo a escola pública, é auxiliá-los para que possam vencer os obstáculos e usufruírem plenamente seus direitos de cidadãos.

Os bons resultados de programas de prevenção à criminalidade, como o Fica Vivo, devem-se à aposta na construção de projetos nos quais os jovens são sujeitos capazes de repensar sua trajetória de vida e refazê-la. Para tanto, é preciso que os profissionais envolvidos nas políticas públicas (de educação, saúde ou de segurança) acreditem no potencial de transformação dos jovens, tenham capacidade criativa para a reinvenção e muita coragem para ouvi-los, compreendê-los e auxiliá-los na sua caminhada, para que eles construam seu próprio caminho.

É necessário vencer os obstáculos impostos pelas diferenças de geração, articular os programas e políticas públicas focados para os adolescentes e jovens, com o objetivo de ouvir esses sujeitos, entender suas angústias e transformar suas reivindicações em demandas legítimas. Deve-se entender a juventude dentro de um contexto mundial globalizado, numa sociedade de massa (ABAD, 2003), e dar conta de que esta nova ordenação de mundo supõe novos contratos sociais mais flexíveis e baseados na negociação e não mais na imposição de normas ditadas pelos adultos.

Esse reconhecimento dos jovens deve empurrar a resistência de um autoritarismo

patriarcal, de gerações e de classe, que, mediante o uso da violência repressiva, pretendeu negar e eliminar os conflitos produzidos pelas desigualdades e diferença, em lugar de seu reconhecimento e negociação racional (ABAD, 2003, p. 21).

A reflexão de que é possível construir outro olhar sobre os jovens e o reconhecimento da importância de dialogar com outras instituições para dividir as angústias e as responsabilidades, tendo a consciência das funções e dos limites das instituições, possibilitam a construção de um trabalho conjunto para garantir maior proteção às crianças, aos adolescentes e aos jovens.

Por fim, um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em 2007, deixa claro que a educação formal parece ter um efeito redutor muito forte sobre a taxa de homicídio e que isto, possivelmente, se deva ao papel socializador da escola.

[Há] uma evidência substantiva a favor de manter as crianças na escola, mesmo se a aprendizagem de conteúdos ficar abaixo das expectativas, já reduzidas, da sociedade. Há um discurso recorrente contra políticas educacionais que visam à permanência, tais

como ciclos educacionais, e até a sua versão mais radical: a progressão continuada. (...) há evidências de que, mesmo que uma criança de baixo status socioeconômico frequentando uma escola com professores mal pagos e mal formados não esteja aprendendo português ou matemática a contento, ela está aprendendo um modo de socialização que eventualmente poderá salvar-lhe a vida. E mais: é possível que, ao ensinar esta criança a como lidar com o conflito de modo não letal, a escola esteja também salvando a vida de terceiros. A conclusão inexorável é que a política educacional deve fazer tudo ao seu alcance para manter a criança na escola, mesmo que a aprendizagem de conteúdos acadêmicos seja aquém do desejado. Nesse sentido, políticas de progressão continuada devem ser incentivadas ao máximo, uma vez que há uma relação conhecida entre ser reprovado e evadir do processo educacional (SOARES, 2007, p. 28-29).

Nesse sentido, é possível e desejável a articulação de políticas públicas em prol da cidadania e de uma cultura da paz e da não-violência envolvendo, entre outros, profissionais da educação e da segurança pública.

1. *Estamos nos referindo aos crimes violentos, de acordo com a seguinte classificação: homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo a mão armada, roubo de veículos, roubo de veículos a mão armada e sequestro. Especificamente, estamos preocupados com o impacto do aumento dos homicídios, principalmente na faixa etária entre 14 e 29 anos.*
2. *Há que se destacar, também, como apresenta Soares (2004), que o Brasil tem taxas significativas de outras formas de violências: a violência doméstica e de gênero; os crimes de racismo; e a homofobia. Estes tipos de violência são pouco denunciadas, portanto, menos registrados pelos órgãos oficiais e, por isso, menos conhecidos.*
3. *Nos últimos anos, as taxas de escolaridade têm aumentado nessa faixa etária. Segundo o IBGE, a situação da educação no Brasil apresentou melhorias significativas na última década do século XX: houve aumento regular da escolaridade média e da frequência escolar (taxa de escolarização). A taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu de 20,1% para 13,6 % (<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>).*
4. *Pesquisa disponível em <[www.crisp.ufmg/vitimizacao](http://www.crisp.ufmg/vitimizacao)>. Acessado em: 07/08/2009.*
5. *Os dados completos encontram-se em: <[www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/documentos/idha.pdf)>. Acessado em 20/08/2009.*
6. *Estudos mais recentes têm apontado uma diminuição dos indicadores de homicídios, a partir de 2005, nas principais cidades brasileiras. Não obstante, as taxas de assassinatos ainda são muito elevadas. Em Belo Horizonte, por exemplo, em 2009, essa taxa estava em torno de 30 homicídios por 100 mil habitantes.*
7. *As atividades de proteção social são coordenadas por profissionais que trabalham nos Núcleos de Prevenção à Criminalidade – equipamentos de base local das comunidades onde há intervenção do programa.*
8. *O autor considera importante distinguir violência, transgressão e incivildade no ambiente escolar. Assim, o termo violência é utilizado para ações contra a lei, como o uso da força ou ameaça à sua utilização. Por exemplo, tráfico de drogas, lesões, vandalismo, extorsão e insultos graves. A transgressão é o comportamento contrário ao regulamento interno da instituição escolar, como o absenteísmo, a não realização de trabalhos escolares, falta de respeito. As incivildades são ações contrárias às regras de boa convivência, desordens, grosserias, empurrões, ofensas (CHARLOT, 2005).*
9. *As invasões a que se referem os professores aconteceram em uma área bem próxima à escola, por famílias pobres.*
10. *Trata-se do programa Bolsa-família.*
11. *Pesquisa “Trajetória de Crianças, Adolescentes e Jovens na Rede do Tráfico de Drogas no Varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006”. Disponível em: <[www.observatoriodefavelas.org.br](http://www.observatoriodefavelas.org.br)>. Acesso em: 20/08/2009.*
12. *São programas de medidas socioeducativas em meio aberto, que atendem adolescentes autores de atos infracionais “leves”. Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, estas medidas são aplicadas pelo Juizado da Infância e Juventude e devem ser executadas pelos governos municipais.*

## Referências bibliográficas

- ABAD, M. Crítica política das políticas públicas de juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. **Políticas públicas juventude em pauta**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n.5-6, p.25-36, 1997.
- ABRAMOVAY, M. **Violência nas escolas**. Brasília: Unesco, Instituto Ayrton Senna, Unids, Banco Mundial, Usaid, Fundação Ford, Consed, Undime, 2002.
- AQUINO, J. G. (Org.). **Indisciplina na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1996.
- ARCE, J. M. V. **Vida de Barro Duro** – cultura popular juvenil e grafite. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- ARROYO, M. G. **Violência nas escolas**: uma disputa entre imaginários de infância e de docência. Trabalho apresentado no Congresso Ibero-americano sobre violência nas escolas, promovido pela Unesco. Brasília, 2004. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **Imagens quebradas**: trajetórias e tempos de alunos e mestres. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005a.
- \_\_\_\_\_. **Ofício de mestre**: imagens e auto-imagens. Petrópolis: Vozes, 2005b.
- BEATO FILHO, C. C.; SOUZA, R. S. R. Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte. **Cadernos Adenauer**, Ano IV, n. 3, p. 51-74, 2003.
- CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. **Transições negadas para a vida adulta**. 2006. Disponível em: <[www.centrodametropole.org.br/pdf/2007/nadya\\_01.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/pdf/2007/nadya_01.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHARLOT, B. **Da relação com o saber**: elementos para uma teoria. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- \_\_\_\_\_. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. In: CHARLOT, B. **Relação com o saber, formação dos professores e globalização** – questões para a educação hoje. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Violência, medo e desempenho escolar. **Boletim Informativo**, ano 3, n. 6, setembro 2004. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/informativo-06.pdf>. Acesso em 29 jun. 2007.
- DAYRELL, J. **A música entra em cena**: o rap e o funk na socialização da juventude. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- DAYRELL, J.; CARRANO, P. C. **Jovens no Brasil**: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo. 2005. Mimeografado.
- EISENSTADT, S. N. **De geração a geração**. São Paulo: Perspectiva, 1980.
- ERSCHMANN, M. **Abalando os anos 90**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei 8069/90.
- FERNANDES, C. R. Segurança para viver: propostas para uma política de redução da violência entre os adolescentes e jovens. In: NOVAIS, R.; VANNUCHI, P. (Orgs.). **Juventude e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- LARA, I. **Considerações sobre o tempo em que vivemos**. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, s.d. Disponível em <[www.unb.br](http://www.unb.br)>.
- LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. LEI 9394/96. MISSE, M. **Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima**. Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva. 1999. Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Sobre%20a%20sociabilidade%20violenta%20de%20Machado.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. **Revista Brasileira de Educação**, nº 5-6, 1997.

SCHILLING, F. **A sociedade da insegurança e a violência na escola**. São Paulo: Editora Moderna, 2004.

SETTON, M. das G. J. A particularidade do processo de socialização contemporâneo. **Tempo Social**, v.17, n.2, 2005.

SILVA, L. A. M. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Metrópolis**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.

SOARES, L. E. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In: NOVAIS, R.; VANNUCHI, P. **Juventude e sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOARES, S. S. D. **Educação**: um escudo contra o homicídio. Ipea, 2007. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2009.

SOUZA, A. M. D. N. **O papel dos oficinairos do Programa Fica Vivo**. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Juventude, do Instituto de Educação Continuada da PUC Minas, 2007.

SOUZA, R. S. R. (2009), Uma pandemia mortal. **O Tempo**, Belo Horizonte, 1º caderno, página 19, 29/08/2009.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 16-39, 2003.

VELHO, G.; ALVITO, M. (Orgs.). **Cidadania e violência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

# Juventude e violência: novas demandas para a educação e a segurança públicas

Robson Sávio Reis Souza e Ângela Maria Dias Nogueira Souza

## Resumen

**Juventud y violencia: nuevas exigencias a la educación y la seguridad públicas**

*El artículo hace un breve análisis de las nuevas exigencias que configuran el papel de la escuela, particularmente en sectores sociales violentos, tratando esta cuestión por medio de un estudio de caso y apuntando que no debe ratificarse un prejuicio del sentido común que afirma que los jóvenes son un problema. Los jóvenes de las periferias con altos índices de violencia de las grandes ciudades brasileñas enfrentan multitud de desafíos que les impiden ejercer su ciudadanía. Por lo tanto, la función de las políticas públicas, incluyendo la escuela pública, es la de ayudarlos para que puedan vencer los obstáculos y disfrutar plenamente de sus derechos de ciudadanos.*

**Palabras clave:** Violencia y criminalidad. Escuela y violencia. Políticas públicas de prevención de la criminalidad. Delincuencia juvenil.

## Abstract

**Youth and violence: new educational and public security demands**

*This paper presents a brief analysis of the new role that is currently demanded of schools, especially in violent communities. To this end, a case study is discussed. This article also suggests that the commonsensical view that young people are a problem should not be taken for granted. The youth in the violent outskirts of large Brazilian cities are faced with many challenges that prevent them from exercising full citizenship. As a result, public policies, including public schools, should have a role in helping these youngsters overcome these hurdles and fully enjoy their rights as citizens.*

**Keywords:** Violence and criminality. School and violence. Crime prevention public policies. Juvenile delinquency.

**Data de recebimento:** 17/12/09

**Data de aprovação:** 09/02/10

# Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica<sup>1</sup>

**Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Trindade Pitta e Nádia Pinheiro Dini**

*Maria Paula Ferreira é estatística. Doutora em Ciências pela USP. Chefe da Divisão de Metodologia e Métodos Quantitativos da Fundação Seade.*

 [mpferreira@seade.gov.br](mailto:mpferreira@seade.gov.br)

*Alexandre Constantino é bacharel em Educação Física e analista da Fundação Seade.*

 [alconsta@seade.gov.br](mailto:alconsta@seade.gov.br)

*Gustavo de Oliveira Coelho de Souza é geógrafo e sociólogo, doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP. Chefe da Divisão de Geoprocessamento da Fundação SEADE e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC/SP. Líder do Núcleo de Pesquisas Urbanização, Meio Ambiente e Novas Tecnologias.*

 [gcoelho@seade.gov.br](mailto:gcoelho@seade.gov.br)

*Marcelo Trindade Pitta é estatístico. Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Ence-IBGE. Analista da Fundação Seade.*

 [marcelopitta@seade.gov.br](mailto:marcelopitta@seade.gov.br)

*Nádia Pinheiro Dini é estatística. Gerente de metodologia e estatística da Fundação Seade.*

 [ndini@seade.gov.br](mailto:ndini@seade.gov.br)

## Resumo

*Esse artigo apresenta uma metodologia quantitativa para a identificação de áreas intraurbanas com concentração de jovens de 12 a 29 anos em situação de vulnerabilidade à violência letal. Como exemplo, apresenta-se para o município de São Paulo no ano de 2006, 60 áreas consideradas como locais de extrema vulnerabilidade juvenil à violência letal e o número estimado de jovens ali residentes. Esses locais concentram 17% da população do município e 39% dos óbitos por homicídios de jovens de 12 a 29 anos.*

## Palavras-Chave

*Violência. Juventude. Homicídios. Políticas públicas.*

O padrão de urbanização brasileiro, em particular o que presidiu as metrópoles paulistas, gerou forte segregação espacial – isto é, “a separação ou proximidade territorial entre pessoas ou famílias que pertencem ao mesmo grupo social” (SABATINI; SIERRALTA, 2006). Isso faz com que os riscos a que estão expostos grupos sociais segregados não decorram apenas de comportamentos individuais ou característicos de grupos demográficos, como os jovens em geral.<sup>2</sup> Esses comportamentos são também influenciados pelo ambiente social em que tais grupos vivem. Mais do que isso, como observou Flores (2006), “a experiência de viver em bairros onde a pobreza está especialmente concentrada afeta as pessoas de maneira diferente, dependendo da etapa da vida em que elas se encontrem”.

Massey e Denton (1993) e Durlauf (2001) sugerem que a segregação espacial afeta negativamente as oportunidades sociais e econômicas dos residentes nessas áreas, além de aumentar substancialmente os riscos juvenis à violência. Assim, o ambiente social tem importância particular entre jovens e adolescentes, devido às próprias características que marcam esse momento da vida: transitoriedade; disposição em assumir riscos; e definição de identidades e papéis. Ressalte-se que não se está afirmando aqui que os jovens residentes em certas áreas assumem inexoravelmente determinados comportamentos, mas apenas que as probabilidades de assumi-los não são homoganeamente distri-

buídas no espaço urbano, variando de acordo com o local de residência desses jovens.

Assim, partindo do pressuposto de que os riscos dos jovens e adolescentes à violência são maiores em determinadas áreas urbanas do que em outras, gerou-se uma metodologia que possibilita a identificação de regiões com sobreposição de fatores que potencializam essa associação. Os resultados apresentados referem-se ao município de São Paulo, porém podem, a princípio, ser adaptados para os grandes municípios brasileiros.

## Metodologia

Foram utilizadas, nesse estudo, as informações do Sistema de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo, produzido pela Fundação Seade, referentes ao biênio 2005-2006, que se baseiam no movimento do Registro Civil do Estado. Para expressar a incidência dos efeitos negativos da violência urbana nesse segmento populacional, utilizou-se o número de óbitos por homicídios entre jovens e adolescentes de 12 a 29 anos, escolhido como o indicador de exposição dos jovens à violência urbana. Esses óbitos foram georreferenciados para o município de São Paulo, segundo o endereço de residência da vítima.

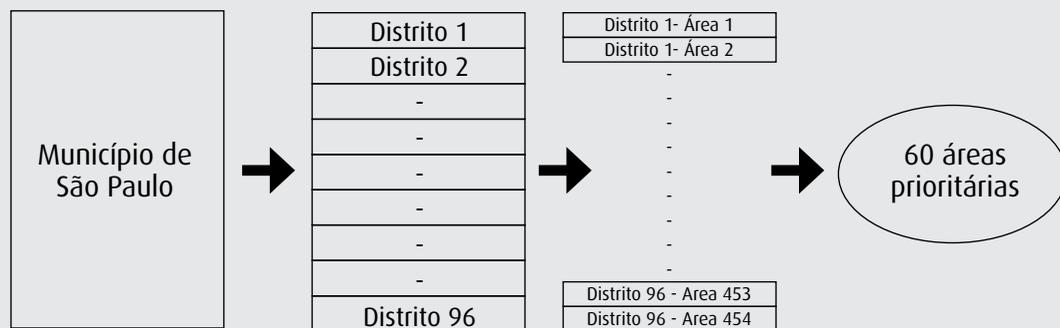
Para contextualizar as condições sociais e econômicas existentes no município,

optou-se pela segmentação da cidade segundo as Unidades de Desenvolvimento Humano – UDHs, construídas a partir da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano do município de São Paulo. Essas áreas consistem em aproximações dos bairros constituídos por lei ou reconhecidos pela população, caracterizando-se por relativa homogeneidade em termos sociais, econômicos e ambientais.<sup>3</sup> Assim, a capital paulista foi subdividida em 454 áreas, que apresentam internamente características socioeconômicas similares, possibilitando explorar as dimensões da segregação espacial em uma escala mais detalhada do que os seus 96 distritos administrativos, uma vez que esses podem apresentar uma diversidade de situações que no nível agregado não é possível detectar. A Figura 1 apresenta, de forma esquemática, a

divisão realizada no território do município para identificação das áreas com concentração de jovens expostos à violência letal.

Entre essas áreas, elegeram-se como “regiões com concentração de população jovem vulnerável à violência” aquelas que apresentaram mais de dez óbitos de jovens de 12 a 29 anos e que tiveram mais da metade dessas mortes por agressões (homicídios). Essa escolha baseou-se no critério adotado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, em que taxas de homicídios superiores a dez óbitos por 100 mil caracterizam níveis epidêmicos de assassinatos, que, neste estudo, foram utilizados como *proxies* de violência entre jovens. A estimação da população de 2006, para as UDHs, foi obtida a partir de modelos de regressão para pequenas áreas (RAO, 2003) e de análise espacial.

**Figura 1**  
**Esquema de divisão do município para identificação das regiões com concentração de população jovem vulnerável à violência**



Fonte: Fundação Seade. Elaboração dos autores.

## Resultados

Das 454 áreas do município de São Paulo, foram selecionadas 60, que concentraram 27,5% do total de óbitos de jovens de 12 a 29 anos na capital, em 2006, e 38,9% dos óbitos por agressões nessa faixa etária. Nessas regiões residia aproximadamente 1,8 milhão de pessoas (17,2% da população do município), sendo que 573 mil eram jovens de 12 a 29 anos (Tabela 1).

As regiões selecionadas localizam-se em 33 distritos administrativos do município, que abrigavam, em 2006, 49,8% dos residentes na cidade de São Paulo (5,3 milhões de pessoas) e 52,8% dos jovens de 12 a 29 anos (1,6 milhão). Mais da metade dos óbitos de pessoas nessa faixa etária ocorreu nesses distritos (60,0%), que concentraram 68,6% das mortes por agressões dos jovens do município (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**População total, jovens de 12 a 29 anos e óbitos de jovens, por causas**  
 Município de São Paulo – 2006

Localidades	Áreas	População		Óbitos de jovens de 12 a 29 anos			
		Total (em mil hab.)	Jovens de 12 a 29 anos (em mil hab.)	Total	Homicídios	Acidentes de trânsito	Outras causas
<b>Município de São Paulo</b>							
Números absolutos	454	10.824	3.113	3.649	1.485	523	1.641
%		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>63 distritos sem áreas vulneráveis</b>							
Números absolutos	255	5.435	1.470	1.459	467	242	750
%	56,2	50,2	47,2	40,0	31,4	46,3	45,7
<b>33 distritos com áreas vulneráveis</b>							
Números absolutos	199	5.389	1.643	2.190	1.018	281	891
%	43,8	49,8	52,8	60,0	68,6	53,7	54,3
<b>Áreas com população jovem vulnerável à violência</b>	<b>60</b>	<b>1.862</b>	<b>573</b>	<b>1.003</b>	<b>577</b>	<b>99</b>	<b>327</b>
% no total do município	13,2	17,2	18,4	27,5	38,9	18,9	19,9
% no total dos distritos	30,2	34,6	34,9	45,8	56,7	35,2	36,7

Fonte: Fundação Seade. Estatísticas Vitais.

Nota: As informações sobre homicídios referem-se ao ano de 2005.

Os 33 distritos são: Artur Alvim, Brasilândia, Cachoeirinha, Campo Grande, Campo Limpo, Cangaíba, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cursino, Ermelino Matarazzo, Freguesia do Ó, Grajaú, Iguatemi, Ipiranga, Itaim Paulista, Jabaquara, Jaçanã, Jaguaré, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, Parelhei-

ros, Parque do Carmo, Pedreira, Raposo Tavares, São Domingos, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Sapopemba, Vila Curuçá e Vila Maria.

O Mapa 1 apresenta os distritos da capital e as 60 áreas elegíveis para políticas públicas voltadas à prevenção da violência (Mapa 1).

**Mapa 1**  
**Regiões com concentração de população jovem vulnerável à violência**  
 Município de São Paulo – 2006



Regiões com concentração de população jovem vulnerável à violência

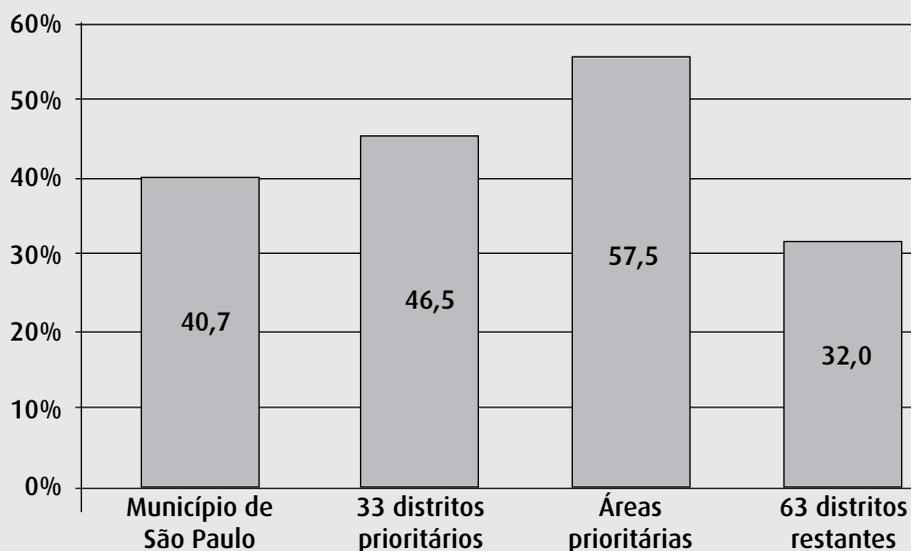
Fonte: Fundação Seade.

No ano de 2005, aproximadamente 58% das mortes de jovens de 12 a 29 anos nas 60 áreas classificadas como “regiões com concentração de jovens vulneráveis à violência” corresponderam a assassinatos, contra 40,7% no município de São Paulo (40,7%) e 46,5% no conjunto dos distritos onde essas regiões estão inseridas. Já nos 63 distritos em que não se observaram áreas consideradas de risco, a proporção de jovens que morreram por homicídios foi de 32,0% (Gráfico 1).

A Tabela 2 apresenta a proporção de óbitos por homicídios entre jovens de 12 a 29

anos e a população estimada em cada uma das 60 áreas vulneráveis. Assim, no bairro de Jardim Rubro, no distrito de Vila Curuçá, com uma população estimada de 26.255 pessoas, mais de 80% dos óbitos de jovens do ano de 2005 foram decorrentes de homicídios, sendo que nessa área residiam aproximadamente 8.043 jovens nessa faixa etária. No distrito de Vila Brasilândia, cinco bairros/áreas foram classificadas como vulneráveis: Brasilândia, Jardim Paulistano, Vila Terezinha, Jardim Damaceno e Vila Itaberaba, com um total de 44.226 jovens de 12 a 24 anos residentes.

**Gráfico 1**  
**Participação dos óbitos por agressão no total de óbitos entre jovens de 12 a 29 anos**  
 Distritos do Município de São Paulo – 2005



Fonte: Fundação Seade. Estatísticas Vitais.

**Tabela 2**  
**População total, jovens de 12 a 29 anos e proporção de óbitos por homicídio entre jovens de 12 a 29 anos, segundo áreas vulneráveis**  
 Município de São Paulo – 2006

Áreas vulneráveis – UDH	Distritos	% de óbitos por homicídio entre óbitos de jovens	População estimada	População estimada de 12 a 29 anos
Jardim Rubro	Vila Curuçá	81,8	26.255	8.034
Pedreira	Pedreira	77,8	25.951	8.434
Campo Grande	Campo Grande	75,0	27.126	6.890
Jardim Boa Esperança/Jardim Três Estrelas	Capão Redondo	70,0	19.075	5.875
Vila Nilo/Jardim Cabuçu	Jaçanã	69,2	26.007	7.594
Parque do Lago/Alto da Riviera	Jardim Ângela	68,4	29.838	9.369
Jardim Ângela	Jardim Ângela	68,2	27.643	8.680
Brasilândia	Brasilândia	66,7	14.746	4.453
Jardim Cruzeiro/Jardim Pousou Alegre	Cidade Dutra	66,7	32.421	10.180
Jardim São Martinho/Pantanal	Jardim Helena	66,7	35.953	11.541
Jardim São Luís/Jardim Lídia	Jardim São Luís	66,7	11.631	3.594
Parque Arariba/Vila das Belezas	Campo Limpo	62,5	34.217	10.197
Jardim Maria Virgínia/Jardim Catanduva	Campo Limpo	61,5	17.758	5.292
Ermelino Matarazzo/Jardim Veronia/Keralux	Ermelino Matarazzo	61,5	43.771	13.087
Parque Santa Edwírges	Jardim São Luís	61,5	19.194	5.931
Parque América/Parque Grajaú	Grajaú	61,3	64.957	21.436
Jardim Paulistano	Brasilândia	60,9	42.201	12.745
Parelheiros	Parelheiros	60,7	49.343	16.332
Balneário São Jose/Jardim Iporã	Parelheiros	60,7	14.786	4.894
Parelheiros - Cratera	Parelheiros	60,7	31.567	10.449
Chácara Gaivotas/Cantinho do Céu	Grajaú	60,0	59.815	19.739
Jaquaré	Jaquaré	60,0	21.965	6.370
Jardim São Remo/Jardim Maria Alice	Jardim Ângela	60,0	27.693	8.696
Jardim São Francisco	São Rafael	60,0	32.124	10.087
Jardim Monte Alegre	Freguesia do Ó	58,3	18.348	5.193
Jardim São Luís	Jardim São Luís	58,3	31.490	9.730
Jardim Lapena/Parque Sônia/Vila Aparecida	São Miguel	58,3	25.521	7.809
Jardim Martini/Jardim Niterói	Cidade Ademar	57,7	37.312	11.641
Cidade São Mateus	São Mateus	56,3	34.169	10.422
Vila Buenos Aires/Parque Libano	Cangaíba	54,6	24.638	6.899
Jardim Marilu/Sítio São João	Iguatemi	54,6	29.029	9.318
Chácara Santana	Jardim São Luís	54,6	27.570	8.519
Parque do Carmo	Parque do Carmo	54,6	23.876	7.449
Vila Cardoso Franco	Sapopemba	54,6	32.684	10.263
Jardim Umarizal/Jardim Reboças	Campo Limpo	53,9	39.334	11.721
Jardim Ipê	Capão Redondo	53,9	28.661	8.828
Jardim Meliunas	Itaim Paulista	53,9	24.507	7.720
Jardim Nossa Senhora do Carmo	Parque do Carmo	53,9	25.703	8.019
Parque Vila Maria	Vila Maria	53,9	17.630	5.007
Jardim Bom Clima	Jabaquara	53,3	29.388	8.317
Cidade Ipava/Jardim Aracati	Jardim Ângela	53,3	21.503	6.752
Vila Terezinha	Brasilândia	52,9	24.937	7.531
Vista Alegre/Jardim Antártica	Cachoeirinha	52,6	44.276	13.814
Jardim Santa Cruz	Cachoeirinha	51,7	32.091	10.012
Jardim Icarai	Grajaú	51,7	46.392	15.309
Sítio Carrãozinho	Iguatemi	51,5	53.047	17.028
Vila Nhocunê/Vila Santa Tereza	Artur Alvim	50,0	31.455	8.933
Jardim Damaceno	Brasilândia	50,0	35.580	10.745
Vila Itaberaba	Brasilândia	50,0	28.979	8.752
Capão Redondo	Capão Redondo	50,0	40.494	12.472
Cidade Ademar	Cidade Ademar	50,0	28.263	8.818
Vila Joaniza/Jardim Anchieta	Cidade Ademar	50,0	23.128	7.216
Sacomã	Ipiranga	50,0	19.207	4.975
Vila Mascote/Vila Santa Catarina	Jabaquara	50,0	13.512	3.824
Jardim Caicara/Jardim Tamoio	Jardim Ângela	50,0	39.678	12.459
Jardim Selma	Pedreira	50,0	28.565	9.283
Jardim Rosa Maria/Jardim das Esmeraldas	Raposo Tavares	50,0	31.022	9.648
Jardim Arpoador/Jardim São Jorge	Raposo Tavares	50,0	23.614	7.344
Jardim Colônia/Jardim Santa Adélia	São Mateus	50,0	31.285	9.542
Parque São Rafael/Jardim Vera Cruz	São Rafael	50,0	24.505	7.695
Vila Jaraguá	São Domingos	50,0	34.981	9.515
Vila Moraes	Cursino	50,0	19.207	5.092
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.861.619</b>	<b>573.514</b>

Fonte: Fundação Seade.

A título de ilustração sobre a potencialidade dessa metodologia, apresentam-se, a seguir, as informações disponíveis para o distrito de Campo Grande, incluindo o mapa e a descrição da área com população jovem vulnerável à violência. Nesse distrito, ocorreram 21 óbitos de jovens de 12 a 29 anos, em 2005-2006, sendo 12 causados por homicídios (57,1%). Em uma única área, que concentra 6.890 pessoas de 12 a 29 anos do distrito (28,5%), houve nove óbitos de jovens por homicídio no mesmo período (75%). Esta é a área do distrito de Campo Grande – região de concentração de jovens vulneráveis à violência – elegível para

programas de prevenção à violência entre jovens e que está identificada no Mapa 2.

### Considerações finais

A identificação de 60 áreas no município de São Paulo com aproximadamente 1,8 milhão de habitantes (17% da população municipal) e 39% do total de óbitos por homicídio de jovens e adolescentes de 12 a 29 anos indica que São Paulo, como todas as grandes cidades, especialmente as localizadas nos países em desenvolvimento, caracteriza-se pelos contrastes e pela heterogeneidade socioespacial. A capital paulista obedece a um padrão espacial em que

**Mapa 2**  
**Região de concentração de jovens vulneráveis à violência**  
 Distrito de Campo Grande – 2006



Fonte: Prefeitura de São Paulo/Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho; Fundação Seade; Fundação João Pinheiro. Atlas municipal do trabalho e desenvolvimento da cidade de São Paulo.

suas áreas centrais e seu entorno exibem indicadores relacionados à violência por homicídio muito mais favoráveis do que as áreas periféricas, o que expressa a distribuição da riqueza no território da cidade (MARICATO, 1996; MARQUES & TORRES, 2005).

No entanto, apesar dessa forte segregação residencial entre ricos e pobres, constata-se que as chamadas áreas periféricas não são totalmente homogêneas em relação à violência; resultado já comprovado por Bichir, Torres e Ferreira (2004).

Embora tais características sejam conhecidas há muito tempo, os progressos nas formas de produzir e disseminar informações estatísticas possibilitam a elaboração de indicadores referenciados aos espaços intraurbanos e, com isso,

a identificação, com grande precisão, da heterogeneidade existente no interior das cidades. Nesse sentido, o presente estudo procurou demonstrar que a identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem em situação de maior vulnerabilidade à violência pode ser um recurso das políticas públicas de prevenção da violência entre os jovens, colaborando para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade social das ações dirigidas a esse objetivo.

Assim, disponibilizam-se aos gestores públicos instrumentos cujas informações permitem aumentar a eficiência de suas ações no âmbito da prevenção, por meio de uma melhor focalização dessas ações, e na empregabilidade mais racional dos recursos públicos, fortalecendo-se a capacidade de intervenção social e mudança da realidade.

1. *Esse artigo é derivado do projeto de prestação de serviços técnicos especializados voltados à produção de informações sobre juventude e violência para os municípios considerados prioritários para intervenção do Pronasci, desenvolvido pela Fundação Seade e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os autores agradecem à Fundação Seade, ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e ao Ministério da Justiça pela possibilidade de publicação dos resultados obtidos.*
2. *Em termos conceituais, é bastante conhecida a relação entre juventude e riscos de diferentes naturezas, decorrente, sobretudo, do comportamento desse grupo demográfico diante das novas realidades e necessidades. Entre os fatores determinantes do grau de exposição dos jovens a esses riscos, ressaltam-se suas condições de vida e os ambientes sociais em que vivem.*
3. *Essas áreas são derivadas das áreas de ponderação construídas pelo Censo Demográfico 2000, consistindo em agrupamentos de setores censitários, com no mínimo 16 mil habitantes, homogeneidade em termos sociais, econômicos e ambientais e contiguidade territorial (SECRETARIA DO TRABALHO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO SEADE; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008).*

## Referências bibliográficas

- BICHIR, R. M.; TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P. Jovens no município de São Paulo: explorando o efeito das relações de vizinhança. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, 2004.
- DURLAUF, S. N. The membership theory of poverty: the role of group affiliations in determining socioeconomic outcomes. In: DANZIGER, S. H.; HAVERMAN, R. H. **Understanding poverty**. New York: Russel Sage, 2001.
- FLORES, C. Consequências da segregação residencial: teoria e métodos. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Metrópoles paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Unicamp, 2006.
- GALDURÓZ et al. **V Levantamento nacional sobre consumo de drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio da rede pública de ensino nas 27 capitais brasileiras em 2004**. São Paulo: Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas – Cebrid, 2005.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E.; TORRES, H.G. (Orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2005.
- MARQUES et. al. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação e Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, 2008.
- MASSEY, D. S.; DENTON, N. A. **American apartheid: segregation and the making of the underclass**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- OBSERVATÓRIO DE FAVELAS: **Índice de homicídios na adolescência – IHA: análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <www.observatoriodefavelas.org.br>.
- PURCELL, N. J.; KISH, L. Postcensal estimates for local areas (or domains). **International Statistical Review**, v. 48, n. 1, p 3-18, 1980.
- RAO, J. N. K. **Small area estimation**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003.
- SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Metrópoles paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Unicamp, 2006.
- SECRETARIA DO TRABALHO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO SEADE; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do trabalho e desenvolvimento da cidade de São Paulo**, 2008. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/informacoes/atlas\\_municipal](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/informacoes/atlas_municipal)>.

# Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica

Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Trindade Pitta e Nádia Pinheiro Dini

## Resumen

Identificación de las áreas intraurbanas que concentran población joven vulnerable a la violencia letal en el municipio de São Paulo: una propuesta metodológica

*Este artículo presenta una metodología cuantitativa para la identificación de áreas intraurbanas con concentración de jóvenes de entre 12 y 29 años en situación de vulnerabilidad a la violencia letal. Como ejemplo, se presentan, para el municipio de São Paulo en el año de 2006, 60 áreas consideradas como lugares de extrema vulnerabilidad juvenil a la violencia letal y el número estimado de jóvenes allí residentes. Esos lugares concentran el 17% de la población del municipio y el 39% de los óbitos por homicidios de jóvenes de entre 12 y 29 años.*

**Palabras clave:** Violencia. Juventud. Homicidios. Políticas públicas.

## Abstract

A methodological proposal for the identification of intra-urban areas in the city of São Paulo with a high proportion of young population that is vulnerable to lethal violence

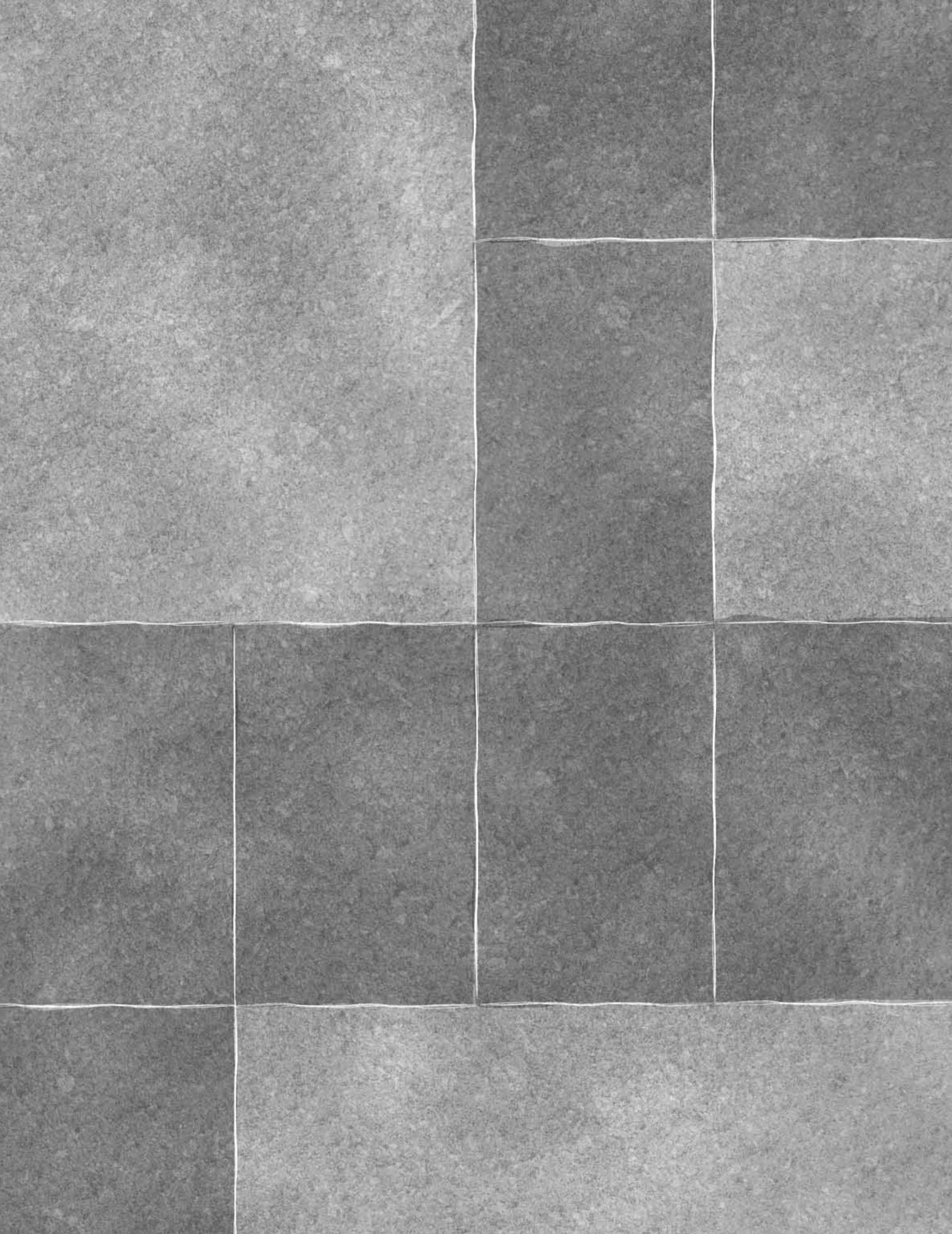
*This paper presents a quantitative methodology for identifying intra-urban areas with a high concentration of young people ranging from 12 to 29 years old who are vulnerable to lethal violence. An example is provided for the application of this methodology: the city of São Paulo in 2006, including 60 of its intra-urban areas where the young were highly vulnerable to lethal violence, as well as the estimated number of young residents in each of these areas. Of the entire population of the city of São Paulo at the time, a proportion of 17% were living in these areas, and 39% of all homicidal deaths of youths ranging from 12 to 29 years old occurred there.*

**Keywords:** Violence. Youth. Homicide. Public policies.

Identificação das áreas intraurbanas que concentram população jovem vulnerável à violência letal no município de São Paulo: uma proposta metodológica  
Maria Paula Ferreira, Alexandre Constantino, Gustavo de Oliveira Coelho de Souza, Marcelo Trindade Pitta e Nádia Pinheiro Dini

**Data de recebimento:** 17/02/10

**Data de aprovação:** 25/02/10



# Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades

## Alberto Liebling Kopittke

*Alberto Kopittke é secretário municipal de Segurança Pública de Canoas – RS. Foi assessor especial do ministro de Estado da Justiça.*

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

## Fernanda Alves dos Anjos

*Fernanda Alves dos Anjos é mestre em Direito, professora colaboradora da Universidade de Brasília. Foi secretária executiva da 1ª. Conseg, é gerente de projeto da Senasp/MJ .*

*✉ [fernandanjos@hotmail.com](mailto:fernandanjos@hotmail.com)*

## Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

*Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira é mestre em Direito pela Universidade de Brasília e membro do Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito – STD/FD/UnB. Foi secretária executiva adjunta da 1ª. Conseg, é gestora governamental e assessora da Coordenação-Geral de Pesquisa – Enap.*

*✉ [marianasiqcarv@hotmail.com](mailto:marianasiqcarv@hotmail.com)*

### Resumo

*O artigo pretende, à luz da Teoria Democrática, analisar a realidade da participação social no âmbito das políticas públicas de segurança, a partir da reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, resultado da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, pautando os limites e potencialidades da atuação deste órgão num novo desenho institucional para formulação e gestão da Política Nacional de Segurança Pública.*

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Democracia. Participação social. Conselhos. Conasp.*

**H**á 25 séculos, a democracia vem sendo “discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida” (DAHL, 2001, p. 12), porém não existe consenso quando se quer alcançar seu conceito “definitivo”. “(...) ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares” (DAHL, 2001, p. 12) e, portanto, não é de sua natureza pretender-se hermética e “conceituável”.<sup>1</sup> Ela é descontínua, avança e retrocede, mas se realiza continuamente e, por isso mesmo, é tão fascinante e desejada. “Por toda parte, o espírito democrático está em ação; também por toda parte, pode se degradar ou desaparecer” (TOURAINÉ, 1996, p. 34).

Como assinala Mouffe (1994, p. 2), é tempo de uma reflexão profunda sobre a democracia, sem mais opô-la ao totalitarismo. É preciso examinar seu funcionamento, limites e possibilidades, sem deixar de captar seu caráter histórico, já que a democracia é o “produto de uma história, de uma cultura e de toda uma série de condições que não são fáceis de reproduzir” (MOUFFE, 1994, p. 4).

A prática e os ideais democráticos são muito mais amplos do que o reducionismo construído em torno deles. As eleições não são uma mera alternância de poder, pois simbolizam o essencial da democracia: o poder não se identifica com os ocupantes do governo, mas sim

com o cidadão que elege periodicamente seus representantes. As ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser garantidas e respeitadas por lei, vão além das aparências: a democracia é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. A crença numa eventual solução definitiva dos conflitos, como entende Mouffe (1994, p. 8), “longe de fornecer o horizonte necessário ao projeto democrático, efetivamente o coloca em risco”.

Contudo, como a democracia moderna é representativa, o direito à participação tornou-se indireto por meio da escolha de representantes. A partir daí, observou-se na História a tendência em limitar a participação dos cidadãos ao poder, ainda que sob a forma de representação.

As lutas sociais, no entanto, forçaram a ampliação dos direitos políticos com a criação do sufrágio universal e a garantia da elegibilidade de qualquer um. Ou seja, mais uma vez, as lutas sociais transformaram a simples declaração de um direito em direito real. As lutas por igualdade e liberdade ampliaram os direitos políticos (civis) e, a partir destes, criaram-se os direitos sociais. Portanto, a sociedade democrática possui cidadania ativa e espaço para criação de direitos, garantia desses direitos e participação direta na área de decisão política.

## Notas sobre controle e participação social: alguns aspectos da realidade brasileira

Quando se trata de democracia, a Constituição Federal de 1988 prevê as duas faces da moeda: a democracia representativa e a participativa-direta. Conselhos, conferências, comitês gestores são espaços de participação social que estão atualmente agregados ao nosso sistema jurídico. Experiências fascinantes são levadas a cabo em todo o território nacional. Há frustrações, mas também vitórias. E como fazer caminhar essas mudanças no regime político brasileiro?

É preciso considerar aqui as novas perspectivas da Teoria da Democracia, enfocando a revitalização da democracia participativa como fator essencial para o esforço democrático das nações. Novos espaços públicos de deliberação emergem do Texto Constitucional e fazem valer os princípios democráticos. O Brasil já foi contagiado pela necessidade de ampliação de espaços públicos para deliberação de assuntos relevantes para toda a nação. A reinvenção democrática só está começando e seguiremos adiante.

O Brasil possui notável experiência na construção de políticas públicas de forma participativa. A demanda por participação social compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. A proposta então era tornar o ciclo das políticas públicas mais democrático, transparente e responsivo às demandas da população.

Nesse sentido, além da própria abertura do sistema político, com a redemocratização, foram instauradas novas estruturas institucionais de exercício democrático na formulação, implemen-

tação e controle de políticas públicas, criados mecanismos de *accountability* (prestação de contas e controle) e definidas dimensões de co-responsabilidade pública pelas políticas realizadas.

O desenvolvimento de diversas políticas passou, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a assimilar alguns pressupostos da democracia participativa, o que, segundo Moroni (2006), criou o chamado “sistema descentralizado e participativo” (conselhos e conferências nas três esferas de governo). Para o autor:

O sistema descentralizado e participativo são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado (MORONI, 2006, p. 5).

Segundo Maria do Carmo Carvalho (1998, p. 12), essa ampliação das possibilidades de gestão participativa das políticas públicas contribui ainda para o fortalecimento da cidadania:

Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não

razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder – esse “acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções” (1998, p.12).

Seguindo as experiências já construídas por outras políticas sociais, há que se aprofundar a discussão sobre a participação social na segurança pública. Historicamente esse campo foi marcado por um distanciamento da população em relação às políticas implementadas na segurança pública. Mesmo com alguns esforços de aproximação entre a sociedade e a polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança pública era um assunto restrito às corporações. Esse distanciamento e a pouca compreensão sobre a política de segurança levaram a um insulamento das instituições policiais, que só mais recentemente passaram a incorporar na sua prática a atuação conjunta com as comunidades.

É preciso reconhecer que alguns avanços foram possíveis, como a mudança de cultura que vem rompendo com a dicotomia prevenção *versus* repressão e a percepção de que as políticas públicas do setor devem ser construídas com diversos atores sociais, para além das corporações. Todavia, transformações nesse cenário ainda são necessárias para a construção de um modelo de gestão democrática para as políticas de segurança pública. A participação social no setor ainda é incipiente e os instrumentos de cogestão, apesar de existentes em alguns estados e municípios (como, por exemplo, os conselhos comunitários e os Gabinetes de Gestão Integrada – GGI), não possuem um marco normativo referencial e também precisam ser

repensados à luz dos novos rumos da democracia brasileira. As instituições, redes e movimentos que trabalham especificamente na segurança pública e que vêm contribuindo fortemente para uma mudança de cultura na área ainda não dispõem de espaço formal para atuar mais incisivamente na formulação das políticas públicas da área.

Vale registrar que o campo da segurança pública foi tradicionalmente fechado e reativo a mudanças, mesmo quando os modelos organizacionais de suas instituições já não demonstravam possibilidade de alcançar resultados positivos. O processo de elaboração da Constituição de 1988 não enfrentou o tema e não avançou no debate com a sociedade sobre qual o modelo de segurança pública deveria ser construído para a democracia brasileira. E ainda, os movimentos de direitos humanos, que tiveram papel destacado em denunciar as torturas realizadas pelo regime de exceção e na mobilização pela redemocratização do país, com relevante enraizamento social, não acumularam um discurso de maneira sistemática e propositiva para formulação de políticas públicas de segurança.

Nos últimos anos, com o fortalecimento da democracia, vêm ocorrendo, no país, mudanças significativas na gestão das políticas públicas de segurança (concepção de atuação integrada de instituições e de governos; aproximação das demais políticas sociais, como educação, saúde e planejamento urbano; investimentos em ações preventivas, próximas às comunidades e em qualificação da repressão; modelos de gestão orientados por resultados; melhorias na produção de conhecimento; formação e valorização dos profissionais, entre outras). Nesse cenário, os instrumentos de participação social alcançam um papel estratégico e legitimador das políticas desenhadas e implementadas.

## O papel dos Conselhos de Políticas Públicas

Os Conselhos de Políticas Públicas, idealizados a partir da necessidade de criação e institucionalização de espaços de participação, sinalam para o fortalecimento da participação e para possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, no sentido de fomentar práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. Para Carneiro (2002), os conselhos viabilizam a definição de diretrizes mais acertadas no sentido da equidade e efetividade da política.

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002, p. 152).

Tendo em vista que a tendência de composição dos conselhos é pela paridade de representa-

ção (sociedade-governo), minimizam-se os riscos clientelistas da descentralização e outros vícios de relação entre Estado e sociedade na definição da agenda pública. Reforça-se, assim, a dimensão de co-responsabilidade pela política entre os atores envolvidos e incentivam-se maior cooperação e coordenação entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Entretanto, não se deve subestimar o peso das assimetrias na participação e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. Para Carvalho (1998, p. 23):

a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, equipamentos e recursos públicos, é um processo em construção, que apenas se inicia, pela construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, pela construção de habilidades e metodologias que possam fazê-los instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas.

A busca contínua de aperfeiçoamento dos espaços participativos é muito relevante e deve sempre pautar-se pela qualificação técnica e política dos atores envolvidos – tanto dos governos como da sociedade –, pela ampliação e consolidação de uma cultura democrática, pela construção de métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade, pela superação de debates meramente tecnicistas e pelo rompimento da tendência de limitar a participação aos assuntos periféricos, dispersando-a em inúmeros espaços de um “conselhismo” segmentado.

Como mecanismo de controle social, os conselhos representam ainda um importante instru-

mento de acompanhamento constante da ação estatal, garantindo maior transparência na definição de prioridade das políticas públicas. Estas passam a ser desenhadas com e na presença de seus destinatários, o que dificulta o desvio de sua finalidade e as potencializa enquanto políticas estratégicas de longo prazo, com capacidade de ultrapassar mandatos e servir de espaços fundamentais para a construção tanto da integração vertical, entre os três entes federados, quanto da integração horizontal, entre as diferentes agências policiais, os diversos órgãos de gestão de um mesmo governo e as representações da sociedade civil.

Dessa forma, os conselhos locais, municipais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional, que apontam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são institucionalizados, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com poderes de controle sobre a política. Mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos representam uma nova forma de governança que resulta em maior legitimidade no processo de construção das políticas públicas e eficiência, pois articulam ações e programas, potencializando objetivos e qualificando o gasto público, uma vez que as respostas encontram-se mais próximas dos problemas efetivos da realidade social.

### **Breve histórico sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp**

A partir do processo de positivação dos direitos fundamentais, que teve como ponto inicial a Declaração de 1789, os ordenamentos jurídicos tenderam a garantir internamente os direitos fundamentais (sem perder de vista a necessidade conjunta de internacionalização), sob uma pers-

pectiva de generalização (extensão da titularidade desses direitos a todos os indivíduos, e não somente como privilégios de determinados grupos econômicos, étnicos ou de castas).

Fruto desse processo, a Constituição brasileira de 1988 é um marco no que tange a garantia dos direitos fundamentais, entre os quais estão os direitos sociais:

Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Mais adiante, o art. 144 do Texto Constitucional estabeleceu a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, o que reforçou o envolvimento social nessa área não só para exigir e controlar a implementação do direito, mas também para atuar como co-responsável por esta implementação. Portanto, a partir da Constituição de 88 e das aspirações democráticas que dela emanavam, bem como do momento histórico simbólico que o país vivia, constituiu-se um Conselho Nacional para a área da segurança pública, porém, com características pré-constitucionais, aos moldes dos conselhos que poderiam ser chamados de “primeira geração”. Tais Conselhos de Políticas Públicas, até esse marco constitucional, eram meramente consultivos e compostos apenas por especialistas indicados pelo próprio ministro ou então por membros do governo, modelo que até recentemente era instituído para o Conasp.<sup>2</sup>

Assim, diferente de outros Conselhos Nacionais, que tiveram na Constituição de 1988 um marco para mudanças profundas em sua

composição – tornando-a mais democrática e plural – e em suas atribuições – tornando-as mais efetivas –, o Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp já nasceu velho.

O primeiro registro do Conasp é de 25/08/1989, com a sua Ata de Criação. O Decreto nº. 98.936 de 1990 aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp, sendo objeto de nova regulamentação pelo Decreto nº. 2.169 de 1997, o qual dispôs, por exemplo, que:

- 1) O CONASP é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça;
- 2) Entre suas finalidades, consta formular a Política Nacional de Segurança Pública;
- 3) É formado por oito membros, sendo o Ministro da Justiça seu Presidente e o Secretário Nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é da OAB e não é obrigatória.

Somente após cinco anos foi elaborado o Regimento Interno, pela Resolução nº. 01 de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados de organismos públicos ou privados, principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto. Segundo o Regimento, as deliberações do Conasp deveriam ser sempre externalizadas no formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentados pelos presidentes dos Conselhos Regionais.

Consta dos arquivos da Senasp o registro de nove reuniões ordinárias e duas extraordinárias do Conasp, tendo sido publicadas nove Resoluções a

partir da promulgação de seu Regimento Interno. Após 2003, não há registros de funcionamento.

Assim, é possível perceber que o Conasp tem por origem o mesmo movimento observado nas demais políticas públicas. Porém, após a aprovação da Constituição de 1988, diferentemente dos demais Conselhos, ele recebeu apenas atribuições de assessoramento ao ministro, praticamente como um mero colegiado interno de gestão, sem uma composição de diversos segmentos, em especial da sociedade civil e de trabalhadores da área, ou qualquer garantia de convocação. Assim, enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional, com foco na cogestão e responsabilização dos diversos atores e segmentos envolvidos na política em questão, na segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional, que não se adaptou aos novos mecanismos e dinâmicas da gestão pública brasileira após a redemocratização.

As resoluções do Conasp não tinham força normativa, sendo apenas um órgão de “cooperação técnica”, subordinado ao ministro da Justiça, portanto, sem qualquer autonomia sequer para autoconvocação.

Possivelmente em razão de suas próprias características, o Conasp, ao longo de quase 20 anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, não tendo inclusive o papel de fortalecer ou potencializar as redes de segurança (sejam as corporativas, da sociedade civil ou mesmo dos gestores públicos da área), que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los.

A reformulação do Conasp, portanto, dentro de um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no real exercício democrático participativo, tornou-se preemente.

No processo de organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg,<sup>3</sup> como compromisso firmado nos seus objetivos e com a mobilização dos mais diversos segmentos ao longo de suas etapas, aumentavam as demandas pela definição de um novo órgão colegiado nacional do sistema nacional de segurança pública, até que a Comissão Organizadora Nacional – CON,<sup>4</sup> na sua 7ª Reunião Ordinária, aprovou a Moção nº 2 pela consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp e reestruturação do Conasp, afirmando que:

não enfrentar o desafio de repensar os modelos e arquiteturas institucionais à luz do aumento da eficiência democrática e da participação social, de gestores públicos e dos trabalhadores da segurança pública, é deixar passar a experiência acumulada com o processo e instâncias da Conferência e o momento histórico capaz de mudar a segurança pública brasileira.<sup>5</sup>

Dessa forma, como fruto da mobilização e dos debates da 1ª. Conseg, a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública tornou-se realidade. Com a publicação do Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, de modo bastante simbólico no primeiro dia da Etapa Nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, o Conasp foi reestruturado pelo Ministério da Justiça, prevendo a participação dos três segmentos – gestores, trabalhadores da área e sociedade civil –, a realização de inédito processo eleitoral e o caráter deliberativo. O Conasp, além de ser reativado, passou a incorporar

bases mais representativas e capacidade decisória, tendo sido reforçado pela aprovação, na plenária final da Conferência, de dois princípios (4 e 9) e três diretrizes (5, 20 e 38) que, se somados, representam a maior votação da 1ª. Conseg:

**Princípio 4.** Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública –, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – e do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)

**Princípio 9.** Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada. (112 VOTOS)

**Diretriz 5.** Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o

poder executivo, com a composição paritária e proporcional. (799 VOTOS)

**Diretriz 20.** Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (305 VOTOS)

**Diretriz 38.** Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Públi-

ca nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (177 VOTOS)<sup>6</sup>

A ampliação da composição, respeitando os segmentos e atores envolvidos diretamente nas políticas públicas do setor, parte da premissa de que os conselhos de políticas baseiam sua existência na possibilidade de agregar opiniões representativas da diversidade de atores sociais e no potencial de formar compromissos e consensos que direcionem de forma legítima a atuação estatal e a reversão de modelos de gestão meramente reativos e pontuais, para modelos estratégicos de curto, médio e longo prazos.

Conforme registro do relatório final da 1ª. Conseg:<sup>7</sup>

O Decreto do novo CONASP estava fundamentado nos resultados que já surgiam das Etapas Preparatórias e das Etapas Eletivas nesse sentido, mas ainda não contemplava as discussões da Etapa Nacional. Por essa razão, não poderia estabelecer de antemão as regras e os procedimentos para essa participação social, antes da devida sistematização daqueles resultados. A solução encontrada para conciliar a urgência da reestruturação e a necessidade de aderência às discussões coletivas foi a instituição de um grupo transitório, previsto no art. 11 do Decreto, com atribuições específicas de elaborar as regras gerais para o funcionamento do novo CONASP.

Coube à Comissão Organizadora Nacional esse difícil desafio. A sua permanência à frente da atividade de reestruturação do CONASP

garantiu a continuidade das discussões da 1ª CONSEG e impediu a interrupção desse importante processo de fortalecimento participativo. Por sua vez, a sua condição de transitoriedade, expressa formalmente nos seus atos constitutivos, assegura que suas decisões estão voltadas à institucionalização de um novo Conselho Nacional de Segurança Pública, ainda mais participativo, representativo e democrático, a surgir após a realização histórica da suas primeiras eleições, em 2010.

Em resumo, esse é o retrato do CONASP hoje. O Decreto nº 6.950, de 2009, assentou as bases para uma transformação democrática do órgão colegiado, mas não encerrou as decisões sobre essas mudanças. Pelo contrário, delegou ao grupo transitório a responsabilidade de coordenar as discussões ainda existentes para elaborar a melhor proposta. Desse modo, o Conselho Nacional de Segurança Pública de hoje é um projeto transitório, em construção coletiva, que por si já é inovador e, após a eleição, será ainda mais. Esse novo desenho institucional representa não apenas um importante resultado da mobilização da 1ª CONSEG, mas também um espaço privilegiado para que todos esses esforços e todas essas discussões continuem, em bases democráticas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 92).

### **A reestruturação do Conasp: a construção coletiva de um espaço participativo**

Em outubro de 2009 foi realizada a 1ª. reunião ordinária do novo Conasp, em sua composição transitória, cujas atribuições prioritárias, de acordo com o Decreto nº 6.950/2009, focam na realização, em 2010, de processo de eleição dos

conselheiros “definitivos” e na aprovação do seu Regimento Interno. O Conasp atual, composto de forma tripartite (sociedade civil, trabalhadores da área e poder público) pelas entidades representadas na Comissão Organizadora Nacional – CON da 1ª Conseg, tomou posse e já iniciou seus trabalhos com aprovação de resoluções e debates acalorados sobre seu papel e responsabilidades.

O desafio imediato do Conasp, na gestão de composição transitória, é organizar um processo eleitoral amplo e aglutinador da diversidade de atores, resultando num Conselho “enxuto”, porém extremamente representativo. Ou seja, um Conselho com ampla representação social, real enraizamento nas bases sociais dos três segmentos e, ao mesmo tempo, com uma estruturação que não inviabilize o diálogo e permita que a pressão externa para compor o Conselho possa assegurar uma representação legítima e efetiva; bem como gerar um Regimento Interno que dialogue com esta intenção e que seja o referencial normativo para uma atuação mais dinâmica e democrática do Conselho. Deverá primar pela transparência e publicização de suas ações. Além disso, o Conasp não pode perder de vista que é o órgão maior de monitoramento dos resultados da 1ª Conseg, bem como o responsável pela organização e acompanhamento das próximas Conferências.

Para além das respostas imediatas, o Conasp possui desafios de médio e longo prazos, tais como:

- realizar um profundo debate com a sociedade brasileira sobre o papel do Conselho “definitivo” a ser estabelecido após o processo eleitoral, aproveitando toda a mobilização criada pela 1ª Conseg e a experiência acumulada pelos demais Conselhos de Políticas Públicas;

- elaborar estudos sobre o modelo de funcionamento de Conselhos Nacionais, com a utilização de metodologias de debates e de produção de diálogo social mais avançadas, que possibilitem o alcance de resultados mais positivos e propositivos, uma vez que os modelos tradicionais de funcionamento muitas vezes pecam por não conseguir atingir seus objetivos, pela falta de clareza sobre a pauta e as competências do órgão, o que acaba por prejudicar a tomada de decisão;<sup>8</sup>
  - estabelecer diretrizes para estruturação de um sistema participativo integrado e articulado no âmbito no Sistema Único de Segurança Pública – Susp, servindo como referência e definindo parâmetros e condicionantes para constituição e reformulação de conselhos regionais, estaduais e municipais;
  - preparar as bases e organizar a 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública;
  - alinhar suas atribuições e competências com os princípios estabelecidos para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, com o objetivo maior de estabelecer condições institucionais para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – Susp e para um efetivo controle social da política;
  - estimular debates nacionais sobre temas diretamente envolvidos com suas atribuições, para aprofundar a discussão e o aperfeiçoamento do conhecimento na área, tornando-se um sujeito ativo na discussão sobre os rumos das políticas públicas de segurança e manifestando-se ativamente sobre fatos relevantes da área;
  - a partir da realização desses debates nacionais, juntamente com órgãos gestores, para o incremento das políticas públicas, manter acesas as discussões e os movimentos estabelecidos no processo da 1ª Conseg, bem como desenvolver ações para efetivação de suas deliberações, dando publicidade dos andamentos dessas ações;
  - articular-se com institutos de pesquisa e órgãos gestores para construção de indicadores nacionais de avaliação de políticas de segurança pública, consolidando um Observatório Nacional de Segurança Pública;
  - reivindicar a implementação de bases de dados confiáveis e permanentes que permitam essa avaliação das políticas públicas de segurança implementadas em todo o país.
- Uma discussão ampla e aglutinadora nesse processo de reestruturação do Conasp permitirá a criação de novos vínculos associativos e redes, fomentando o capital social, reunindo sujeitos políticos diversos, ampliando a cidadania e fortalecendo a democracia.
- Dessa forma, a reformulação do Conasp, à luz da Teoria Democrática contemporânea, consolida no setor da segurança pública espaços democráticos que vão além da representação formal – modelo tradicional de se exercitar a democracia moderna que hoje já é reconhecidamente insuficiente –, bem como a participação social no âmbito de uma política pública considerada complexa, reativa e fechada.

Essa nova onda democrático-participativa, pautada, entre outros aspectos, no fortalecimento da demodiversidade<sup>9</sup> e na ampliação do experimentalismo democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77-78), coaduna-se com a percepção de que o novo Estado deve ser experimental, na medida em que

(...) seja possível a coexistência de diferentes soluções institucionais concorrentes entre si, funcionando como experiências-piloto sujeitas à perscrutação permanente por parte de coletivos de cidadãos encarregados da avaliação comparativa de desempenhos (SANTOS, 2003, p. 68).

Assim, ao se abrir a segurança pública para a experimentação institucional, percorrendo o caminho que outras políticas públicas sociais já trilham há décadas ou anos, mas dentro de suas singularidades e limitações, a reinvenção democrática chega a um patamar único de superação de obstáculos e crenças e de consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

### Considerações finais

Os canais de democracia participativa devem ser fomentados e vistos como grandes aliados na construção das políticas públicas brasileiras. A importância de se agregarem os diversos interlocutores, públicos e privados, é inquestionável para o sucesso na execução de uma política nacional de

segurança pública. É preciso estar aberto às contribuições dos mais diversos segmentos e permitir que a política amadureça, corrigindo erros, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações de maior sucesso.

Como um órgão colegiado de natureza deliberativa e normativa 'e não apenas consultiva' no processo de formulação e implementação das políticas públicas de segurança –, o Conasp envolve as discussões técnicas, mas considera também as demandas políticas e sociais, junto às quais busca legitimidade. Nesse sentido, atribui-se ao Conselho Nacional de Segurança Pública um papel de protagonista no desenho das políticas de segurança pública, sem substituir a responsabilidade do órgão gestor, mas assumindo o papel de instância de cogestão e controle social. A expectativa é que esse espaço deliberativo seja gradativamente ampliado, para incluir discussões sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e as políticas de governo, como o Pronasci.

O importante nesse processo de transição é que haja um profundo debate sobre o papel que o Conasp desempenhará na relação com as políticas públicas prioritárias na área de segurança pública. Os primeiros passos já foram dados e espaços de debates foram constituídos. Agora se faz necessário o envolvimento de todos para a consolidação e o continuado fortalecimento deste espaço democrático.

1. "Se 'democracia' significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje?" (DAHL, 2001, p. 13).
2. A título de exemplo: A transição do CNS durou mais de 50 anos. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) teve este perfil de mero órgão consultivo desde sua criação pela Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, até a 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986, cujo relatório baseou a formulação do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (que criou o Sistema Único de Saúde e incorporou a participação como mandamento constitucional), e que resultou na Lei n.º 8.142 que instituiu as Conferências Nacionais e o Conselho Nacional como órgãos centrais do SUS, com caráter permanente, paritários e deliberativos para atuar na formulação de estratégias e fiscalização das políticas de saúde nas esferas municipais, estaduais e federal. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>.
3. Para maiores informações, acesse: <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>.
4. A Comissão Organizadora Nacional – CON foi a instância máxima deliberativa para organização da 1ª Conseg. Instalada em setembro de 2008, ela atuou de forma decisiva na formulação e regulação dos diversos aspectos e etapas da Conferência. Composta de forma tripartite por 37 cadeiras distribuídas entre os segmentos sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e poder público, a CON aprovou o Regimento Interno da Conferência, decidiu os eixos temáticos, elaborou resoluções importantes para o processo, entre outros.
5. Para ler a moção na íntegra, acesse: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&id=43&Itemid=62](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=43&Itemid=62)>.
6. Para conhecer os princípios e diretrizes aprovados na 1ª Conseg, acesse: <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>.
7. Para ler o relatório final da 1ª Conseg na íntegra, acesse: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&id=51&Itemid=342](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=51&Itemid=342)>.
8. A metodologia de diálogo social construída pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES é uma referência importante para viabilizar e qualificar uma discussão de um projeto de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de governo e assumidos pela sociedade. Para obter mais informações, acesse: <[www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)>.
9. Para Santos (2003), demodiversidade é "a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas".

### Referências bibliográficas

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, 2ª. ed., 36, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Papers**, v. 2, 1998. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169)>.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório final da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MORONI, J. A. **O direito a participação no governo Lula**. 2006. Disponível em: <[www.icsw.org/global-con-](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/.../jose_antonio_moroni.pdf)

[ferences/Brazil2006/.../jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/.../jose_antonio_moroni.pdf)>

MOUFFE, C. Pensando a democracia com e contra Carl Schmitt. **Cadernos da Escola Legislativa**, 2ª. ed., 1, p. 87-108, jul./dez. 1994.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos).

SANTOS, B. de S. Poderá ser o direito emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, nº 65, maio de 2003.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

# Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades

Alberto Liebling Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos  
e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

## Resumen

**Reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública: desafíos y potencialidades**

*El artículo pretende analizar a la luz de la Teoría Democrática la realidad de la participación social en el ámbito de las políticas públicas de seguridad, a partir de la reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp), resultante de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg), pautando los límites y potencialidades del papel de dicho órgano en un nuevo dibujo institucional para la formulación y gestión de la Política Nacional de Seguridad Pública.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Democracia. Participación social. Consejos. Conasp.

## Abstract

**Restructuring the National Board for Public Security: threats and possibilities**

*This paper aims, in the light of Democratic Theory, to analyze social participation from a public security policy perspective. The object of the study is the restructuring of the National Board for Public Security (the CONASP), which emerged a consequence of Brazil's 1st National Public Security Conference (CONSEG). The limits and possibilities of this board, with a new institutional design, and its role in designing and managing Brazil's National Public Security were analyzed.*

**Keywords:** Public security. Democracy. Social participation. Boards. CONASP.

**Data de recebimento:** 15/01/10

**Data de aprovação:** 08/02/10

# Torre de Babel

## Luis Flavio Saporì

*Luís Flávio Saporì é doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, professor e coordenador do curso de Ciências Sociais da Universidade Católica de Minas Gerais e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública – CEPESP/PUC Minas. Assumiu recentemente a secretaria executiva do Instituto Minas pela Paz. Ocupou a posição de Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais no período de janeiro de 2003 a maio de 2007.*

 [lusaporì@uaivip.com.br](mailto:lusaporì@uaivip.com.br)

A realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública representou evento histórico, mobilizando diversos setores da sociedade brasileira para discutir um tema até então muito restrito em termos de participação popular. O caráter de conferência nacional foi importante, pois alçou o debate sobre controle da criminalidade e da violência a um *status* nobre, nos mesmos moldes do tratamento que tem sido dado à saúde e à educação, que já realizam suas conferências nacionais há algum tempo. Deve-se destacar, portanto, o mérito da iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que conduziu de forma competente todo o processo.

O debate em torno da segurança pública no Brasil tem sido capitaneado, em boa medida, por uma expertise oriunda da academia e do aparato organizacional do setor. São recorrentes os seminários que promovem debate intenso sobre a dinâmica da criminalidade, bem como sobre os percalços do aparato policial, judicial e prisional. Nesta perspectiva, a realização da Conseg não representou novidade. Entretanto, em momento algum de nossa história recente houve a preocupação das autoridades públicas em mobilizar a sociedade civil organizada e os cidadãos de modo geral para pensar a garantia da ordem pública como bem coletivo relevante. Justiça seja feita ao governo de Pernambuco, na gestão do governador Eduardo Campos, que promoveu, em 2007, ampla mobilização para discutir a formulação de um plano estadual de segurança pública, resultando no Pacto pela Vida.

A I Conseg representou a inserção na segurança pública de mecanismos de governança democrática. Tal fato por si só já é relevante. É desejável que se amplie a participação dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios das políticas públicas. Trata-se de fortalecimento do capital social. À medida que se institucionaliza a realização das conferências nacionais de segurança pública, tem-se a possibilidade do aprimoramento das políticas públicas de controle do crime e da violência, principalmente no que diz respeito à formulação da agenda política para o setor. É óbvio que a mera realização de uma conferência não implica melhorias imediatas nas condições de segurança da sociedade. O que há de vantajoso em tal instrumento de governança democrática é a disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados. Não cabe apenas aos políticos a realização de tal tarefa.

E é forçoso reconhecer que a classe política brasileira, tanto no Executivo quanto no Legislativo, tem sido absolutamente omissa e incompetente na abordagem da segurança pública. Os partidos políticos, por seu turno, não conseguiram apresentar, até o momento, diagnósticos e proposições consistentes para o problema. Não têm sido capazes de pensar estrategicamente o fenômeno, limitando-se a afirmar soluções paliativas, restritas a mudanças pontuais no ordenamento jurídico. A classe política brasileira, em suma, permanece apegada à racionalidade do gerenciamento de crises. Nesse sentido, não se pode esperar que as soluções para os graves problemas de criminalidade e violência na sociedade brasileira venham das autoridades políticas. O momento exige que outro ator entre em cena: a sociedade civil organizada. A I Conseg foi o primeiro passo nesse sentido.

Outro aspecto relevante do evento foi a autonomização do questão segurança pública em relação ao tema direitos humanos. As conferências nacionais de direitos humanos têm sido recorrentes nas últimas duas décadas, sendo que assuntos atinentes à ação do Estado no controle do crime sempre foram contemplados nessas conferências. O controle da violência policial, por exemplo, é diretriz frequentemente reafirmada, assim como a promoção da dignidade dos presos. Não há como negar a imprescindibilidade de tais diretrizes para a consolidação das instituições democráticas. No entanto, a restrição do debate à dimensão que diz respeito às restrições desejáveis à violência monopolizada pelo Estado coloca um viés na forma de se conceber a manutenção da ordem pública como bem coletivo. Tão importante quanto evitar o abuso de poder por parte do aparato repressivo do Estado é garantir a integridade física dos cidadãos.

A ocorrência dos mais diversos tipos de crimes, em especial os violentos, constitui grave violação de direitos individuais, de modo que seu controle é pressuposto para a afirmação da cidadania e da democracia. As conferências nacionais dos direitos humanos ainda não haviam conseguido abordar o tema sob tal perspectiva. Eis o principal mérito da Conseg: segurança pública e direitos humanos estão umbilicalmente conectados, porém, precisam ser tratados em suas singularidades, devendo ensejar a formulação e a implementação de políticas públicas distintas. O respeito aos direitos humanos, em especial os direitos civis, deve ser diretriz balizadora das ações do Estado no controle da criminalidade. A eficácia e a eficiência dessa ação, por seu turno, alcançando a redução objetiva dos indicadores de criminalidade, constituem o eixo norteador da política de segurança pública.

### **Interesses corporativos e segurança pública**

Um fato que “saltou aos olhos” durante a realização da Conseg foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de segurança

pública. Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da Conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final.

Ocorreram negociações políticas intensivas nos bastidores da Conferência, com vistas a se alcançarem acordos mínimos que atendessem às demandas de todos. Como produto final, foi aprovado um documento que mais se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos, conforme já detectado por diversos analistas. O exemplo mais notório é a incongruência entre o princípio 2, definindo que a segurança pública deve “Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal” e a diretriz 4, que tem o seguinte texto: “Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas”. Implantar o ciclo completo de polícia implica NÃO se pautar pela manutenção da previsão constitucional prevista no artigo 144 da Constituição Federal. Por sua vez, a diretriz 15 estabelece o seguinte: “Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”. Afinal de contas, a Conseg aprovou ou não o ciclo completo de polícia? Não há resposta concreta para tal indagação.

Considerando-se as 40 diretrizes aprovadas, é possível afirmar que 1/3 delas atende diretamente a demandas específicas das associações e sindicatos do setor. As três diretrizes mais votadas são sintomáticas nesse sentido, satisfazendo reivindicações dos agentes penitenciários, dos peritos criminais e dos bombeiros militares, nessa ordem:

1. Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. *(1.095 votos)*
2. Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. *(1.094 votos)*
3. Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares, definição de piso salarial nacional; formação e capacitação continuada, bem como melhores condições de trabalho com equipamentos adequados. *(1.013 votos)*

A supremacia das demandas corporativas na I Conseg é reveladora de que o campo da segurança pública na sociedade brasileira encontra-se bastante fragmentado, carecendo de consensos elementares no que diz respeito a propostas de mudanças no arranjo institucional do setor. Os interesses das categorias profissionais que operam o aparato policial e prisional são legítimos, porém, não são capazes de oferecer respostas consistentes para os complexos entraves e descompassos que caracterizam a dinâmica do sistema de justiça criminal. As entidades representativas da sociedade civil, por sua vez, poderiam oferecer uma perspectiva mais abrangente do fenômeno, complementando as demandas pontuais das corporações profissionais. Questões atinentes à reforma das polícias, à atualização do código penal e do código de processo penal, à modernização da justiça criminal, entre outras, mereciam debate intensivo e consequente formulação de propostas concretas.

Os principais movimentos sociais em atividade na sociedade brasileira, como o de defesa dos direitos humanos, o dos sem terra, o de defesa dos direitos das mulheres, o de defesa dos direitos dos moradores de rua, o de defesa dos direitos da criança e do adolescente e o movimento negro, foram meros coadjuvantes. Ficou bastante explícita na I Conseg a fragilidade propositiva dos movimentos sociais no que tange ao aprimoramento da segurança pública.

Os movimentos sociais são de grande importância em uma democracia e constituem ações coletivas que se empenham na defesa da garantia de direitos políticos, sociais e civis. A pressão exercida por eles sobre o sistema político tende a responsabilizar o Estado no provimento de bens coletivos diversos, o que é bastante salutar para o avanço das políticas públicas. Não há como negar o papel crítico e fiscalizador que muitos desses movimentos exercem sobre as polícias, a justiça e as prisões. Suas denúncias são imprescindíveis, funcionando como mecanismo de controle externo do aparato repressivo do Estado. Entretanto, o momento crítico que vivenciamos, com níveis intoleráveis de criminalidade e violência, exige um engajamento maior de toda a sociedade civil no sentido da proposição e encaminhamento de soluções para os problemas da segurança pública. É importante denunciar as injustiças, os abusos de poder, a corrupção, as desigualdades que caracterizam a atuação do Estado no controle da criminalidade, mas precisamos, no momento, de propostas concretas para reverter a situação. E deve-se reconhecer que isso não ocorreu na I Conseg.

### **O que está por vir?**

Não se deve deduzir da análise anterior uma interpretação pessimista dos resultados da Conseg. Na verdade, as inconsistências identificadas, a proeminência dos interesses corporativos e a fragilidade propositiva dos movimentos sociais são sintomas do *status*

*quo* do campo da segurança pública na sociedade brasileira. Não podia se esperar nada melhor do primeiro evento nacional que induziu a participação popular na busca de soluções para os problemas relacionados à garantia da ordem pública. A maturidade do debate já alcançada pelos campos da saúde e da educação, após décadas de conferências nacionais, ainda é uma quimera para a segurança pública. Em outras palavras, a I Conseg apenas desnudou a verdadeira “Torre de Babel” que caracteriza um campo simbólico, nos termos de Pierre Bourdieu, bastante incipiente, caracterizado por crenças que o sustentam ainda muito díspares, o que torna o jogo de linguagens que nele se joga e as coisas materiais e simbólicas que nele se geram manifestações relativamente caóticas. Estamos apenas iniciando a construção do campo da segurança pública na sociedade brasileira.

Nesta perspectiva, é irrealista a ambição de termos a curto prazo uma agenda mínima e consensual que deva balizar as políticas públicas de segurança nos âmbitos federal, estadual e municipal para os próximos anos. Somente com a sucessão de conferências nacionais e com o aprofundamento do debate entre as linguagens em jogo é que se pode esperar algo nesse sentido.

**Data de recebimento:** 18/02/10

**Data de aprovação:** 25/02/10

# Quando o foco é o crime contra a vida: a história de uma parceria de sucesso em Providence

Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets e Ana Maura Tomesani.

## Dean Esserman

*Dean Esserman é chefe de polícia na cidade de Providence, Rodhe Island, EUA, desde 2003. Foi chefe de polícia em Stamford e assistente de chefe de polícia em New Heaven. Sua carreira policial teve início na cidade de Nova Iorque, onde atuou, entre outras áreas, como conselheiro do chefe de polícia, William Bratton, no departamento de trânsito. Quando assumiu o posto em Stamford, Esserman implementou a filosofia do policiamento comunitário, reduzindo a criminalidade em 50% e tornando-se reconhecido nacionalmente. Atualmente, é membro do PERF (Police Executive Research Forum) e do Vera Institute of Justice.*

## Teny Gross

*Teny Gross é diretor executivo do Institute for The Study and Practice Of Nonviolence, em Providence, Rodhe Island, EUA. Durante a década de 1990, participou da coordenação do programa de redução da violência juvenil em Boston, o qual recebeu atenção nacional. Atuou como street worker em Boston e implementou esta metodologia de trabalho em Providence, quando assumiu a direção do Instituto. É sargento da reserva do Exército Israelense e atua na região oferecendo treinamento para líderes, com o tema de resolução de conflitos e busca pela paz.*

**D**ean Esserman e Teny Gross foram convidados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para falar sobre o trabalho que realizam na cidade de Providence, no Estado de Rhode Island, nos Estados Unidos, durante o III Encontro Anual, que aconteceu na cidade de Vitória-ES, em abril de 2009. O exemplo da parceria realizada entre o departamento de polícia da cidade de Providence e o Instituto pela Não Violência despertou interesse por revelar estratégias de integração entre polícia e comunidade e, principalmente, por alcançar resultados importantes no combate à criminalidade violenta. Questões como missão, método e foco estiveram presentes tanto nas palestras ministradas aos participantes do III Encontro, quanto na conversa entre Esserman, Gross e a equipe do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

**FBSP:** *Coronel Esserman, para começar essa entrevista, gostaríamos que o senhor falasse sobre o contexto da criminalidade e violência quando assumiu o posto de comandante em Providence, Rhode Island.*

**Esserman:** Na época, tínhamos o patamar de dois a três tiros por semana e dois a três homicídios por mês. No entanto, é importante apontar que, em Providence, existe um bom serviço de saúde, com bons hospitais, possibilitando que mesmo ferimentos graves possam ser tratados e não se transformem em morte. Isso pode ser um indicador. Os Estados Unidos assistiram a uma queda na criminalidade na década de 1990, liderada pela cidade de Nova Iorque, que costumava ter uma média de dois mil homicídios por ano, esse número caiu para 500 ou 600 por ano. No entanto, quando fui chamado para trabalhar em Providence pelo prefeito David Cicilline, o contexto da criminalidade na cidade ainda estava em seu movimento ascendente, apesar do movimento decrescente no resto do país.

**Quando o foco é o crime contra a vida: a história de uma parceria de sucesso em Providence**  
*Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Aditiana Taets e Ana Maura Tomesani.*

**FBSP:** *E qual é o contexto hoje?*

**Esserman:** Contabilizamos 13 homicídios no último ano e a criminalidade em geral diminuiu em torno de 30% nos últimos seis anos. O ano de 2000 alcançou o pico, com 30 homicídios; depois disso pudemos presenciar uma queda na criminalidade. Fui chamado para assumir o posto de chefe de Polícia em Providence em janeiro de 2003, então, digo que entre 2002, ano em que se elegeu o prefeito David Cicilline, até hoje, a queda foi de 30%, mesmo que durante esse tempo tenhamos presenciado oscilações nos números.

**FBSP:** *Na sua visão, qual o fator mais importante que contribui para essa queda?*

**Esserman:** Já mencionei o prefeito de Providence, David Cicilline? Chefes de polícia pensam que eles são astros do rock, mas a verdade é que os chefes de polícia só podem ser tão bons quanto seus prefeitos permitem, logo, bons prefeitos permitem que seus chefes de polícia tenham sucesso. Tínhamos um prefeito excelente e, provavelmente, o melhor presente que ele deu a nós, cidadãos, foi devolver à população o departamento de polícia. O departamento tornou-se um departamento da população. Enquanto a polícia era voltada para a defesa do Estado, a corrupção do Estado era também a corrupção da polícia. A polícia americana foi formada dentro de um contexto muito politizado, principalmente a partir de um poder político muito centralizado. O que o novo prefeito, David Cicilline, fez foi procurar um novo chefe de polícia que fosse de fora da comunidade. Fui o primeiro chefe de polícia de todo o estado de Rhode-Island que não era nascido no próprio estado. Em segundo lugar, ele nos deu liberdade para voltarmos a ser a polícia da população, e não mais uma polícia de Estado, voltada para os interesses do Estado; com isso, pudemos voltar a fazer o trabalho da polícia, ou seja, trabalhar para combater o crime.

**FBSP:** *Até agora, o senhor indicou o prefeito, ou seja, o governo local como importante parceiro no combate à criminalidade e à violência. Existem outras instituições que podem ser citadas como importantes para essa queda da criminalidade?*

**Esserman:** Sim, mas antes de dizer sobre outras instituições que contribuem para a queda da criminalidade, eu queria cha-

Tínhamos um prefeito excelente e, provavelmente, o melhor presente que ele deu a nós, cidadãos, foi devolver à população o departamento de polícia. O departamento tornou-se um departamento da população. Enquanto a polícia era voltada para a defesa do Estado, a corrupção do Estado era também a corrupção da polícia.

Costumávamos ter um prédio enorme para o departamento policial, no entanto, ninguém tinha a permissão de dar palpites sobre o design do prédio, que era definido por um arquiteto que não tinha nada a ver com o uso do prédio.

mar atenção para o trabalho policial. O ponto principal é o trabalho policial, e não digo aqui a polícia, mas o trabalho policial, um trabalho policial bem feito. Entre outras instituições, temos aquelas que militam contra a violência e a criminalidade em nossa cidade, mas, para mim, um bom trabalho policial não significa mais policiais, ou mais armas. O que quero dizer é que parceria significa colaboração – até mesmo pesquisa – significa pessoas compartilhando e abraçando novas ideias, novos conceitos, é isso o que quero dizer quando digo bom trabalho policial, não quero dizer mais mil policiais nas ruas.

**FBSP:** *Muitas mudanças aconteceram em Providence desde que você assumiu a chefia da polícia e muitas mudanças materiais ocorreram: aquisição de novos equipamentos e realização de treinamentos. Você disse que as parcerias são importantes assim como a cooperação no trabalho policial; existem outras coisas relativas ao trabalho policial em si, que seriam importantes? Por exemplo: o treinamento, a escolha do armamento a ser utilizado, etc. Quais foram as principais mudanças implementadas desde que o senhor assumiu o posto?*

**Esserman:** Providence é uma cidade que possui em torno de 25 mil habitantes, e temos 27 unidades policiais. Você sabe por quê? Não? Pois ninguém sabe! Ninguém, além dos policiais, sabe! E foi isso que tentamos fazer, tentamos ouvir os policiais para saber o que eles achavam sobre os problemas enfrentados nas ruas em Providence. Costumávamos ter um prédio enorme para o departamento policial, no entanto, ninguém tinha a permissão de dar palpites sobre o design do prédio, que era definido por um arquiteto que não tinha nada a ver com o uso do prédio, e isso era um desastre! Então, a primeira coisa que fizemos foi perguntar a opinião daquelas pessoas que dão a sua vida, o seu sangue e o seu suor. Isso nunca tinha sido feito antes! Nunca!

Outra coisa que fizemos foi descentralizar as unidades policiais pelos bairros, pudemos instalá-las dentro dos bairros, e não mais apenas ao lado dos clubes. O que fizemos foi criar subseções dos departamentos nos bairros, e cada subseção tinha o seu próprio comando. Com isso, pudemos identificar não apenas as fronteiras legais entre os bairros, mas as fronteiras reais, e trabalhar a

“Antes disso, você nunca veria um oficial andando a pé na rua, e nós fizemos isso, colocamos os oficiais e a população em contato novamente. É muito fácil ter uma boa iniciativa, mas é muito difícil sustentá-la.”

partir delas. O que aconteceu foi a transformação de um poder centralizado e muito fechado em um poder descentralizado e distribuído pelos bairros, nas mãos desses pequenos comandos. O poder do chefe de polícia foi dividido, foi descentralizado e envolveu outros oficiais.

A segunda questão importante foi a criação de um mecanismo de *accountability* nos bairros para controlar não só o meu próprio trabalho, mas também o trabalho que ocorre nos bairros. Acho que essa foi a mudança mais significativa, porque com isso pudemos colocar a patrulha a pé de volta nas ruas. Antes disso, você nunca veria um oficial andando a pé na rua, e nós fizemos isso, colocamos os oficiais e a população em contato novamente. Hoje a vizinhança conhece seus oficiais, pois eles serão sempre os mesmos a trabalhar naquela região. Muitas das mudanças estruturais que realizamos no departamento de polícia foram de estratégia e de filosofia de trabalho; construímos um novo conceito de policiamento, baseado no policiamento comunitário, um policiamento que está próximo da comunidade.

No entanto, o que eu mais gostaria de frisar aqui é que o departamento de polícia foi focado em uma missão, que é a violência contra a vida. É muito fácil ter uma boa iniciativa, mas é muito difícil sustentá-la. Todo ano trago os comandos para o meu escritório e anuncio a eles a nova iniciativa para o ano, e digo que ela é a mesma do ano anterior, que foi a mesma do outro ano anterior: o foco número um da polícia de Providence é conter a violência contra a vida. Nos focamos nesse propósito de maneira obsessiva. Nosso trabalho é salvar vidas, nosso foco é a luta contra o crime violento. Posso ligar no meio da noite para qualquer policial do meu departamento, ele vai atender ao telefone nervoso, como sempre fica quando fala comigo, e se eu perguntar qual é a missão do nosso departamento, ele irá responder: diminuir os crimes contra a vida. Acredito que podemos perguntar a muitos oficiais, tanto nos Estados Unidos como também no Brasil, qual é a sua missão e qual é o seu foco, provavelmente eles vão lhe perguntar: “em qual sentido você quer saber?” Na realidade, é muito difícil manter uma missão, é muito difícil se manter focado em um objetivo durante muito tempo, é muito difícil manter os esforços em apenas um objetivo, em apenas uma missão. Nosso lema, então, é manter-se focado nos crimes violentos.

**FBSP:** *É possível perceber, em Providence, alguma relação entre os crimes violentos e a criminalidade em geral? Ou seja, é possível perceber a queda de outros crimes concomitante à redução do número de homicídios? A polícia de Providence atua também na prevenção dos crimes não violentos?*

**Esserman:** Os crimes não violentos tendem a cair, mas esse não é o nosso foco. Eu sinto muito se seu carro for roubado, mas se eles tirarem a sua vida, sou chamado a atuar. Como eu disse, o nosso lema é o crime contra a vida, se há uma queda nos crimes não violentos, ótimo, mas esse não é o nosso foco.

**FBSP:** *Você acha que esse modelo de policiamento descentralizado e focado na comunidade e com um envolvimento forte do governo local pode ser realizado em outros lugares, tanto nos Estados Unidos como em outros países?*

**Esserman:** Sim, acho que várias das ideias que tivemos em Providence são muito óbvias, e boas ideias são transmitidas facilmente, boas instituições são sempre replicáveis.

**FBSP:** *Gostaríamos que você falasse um pouco sobre o PERF (Police Executive Research Forum). Por meio da mídia é possível saber que esta é uma instituição que ganhou importância nos Estados Unidos hoje, e ser associado ao PERF significa fazer parte de uma categoria diferente de policiais. Isso nos interessa a partir do momento em que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública atua hoje de maneira parecida no Brasil, buscando reunir policiais e gestores que atuam na área da segurança pública.*

**Esserman:** Acho que, de alguma maneira, vocês atuam de forma mais profunda, pois atuam nas fronteiras. O propósito inicial que deu origem ao PERF nasceu na década de 1970, com a ideia de reunir os chefes de polícia em uma única instituição e, dessa maneira, ter essa instituição como parceira desses chefes de polícia, com o intuito de trabalhar a agenda urbana. Nessa época, éramos 17 mil departamentos policiais nos Estados Unidos, sendo que a maioria era muito pequena; logo, a instituição era dominada por esses departamentos que representavam as pequenas comunidades. Tendo em vista esse cenário, o PERF foi criado para dar suporte aos chefes de polícia dos centros urbanos, para trabalhar a agenda urbana, de

Os crimes não violentos tendem a cair, mas esse não é o nosso foco. Eu sinto muito se seu carro for roubado, mas se eles tirarem a sua vida, sou chamado a atuar.

**A participação  
como membros  
do PERF tem nos  
possibilitado  
um senso de  
continuidade nos  
nossos trabalhos.**

maneira a comprometê-los a trabalhar na área da educação e da pesquisa, para influenciar nas decisões políticas das cidades. O PERF é uma instituição pequena, mas representa milhares de chefes de polícias espalhados pelo país. Somos hoje algumas centenas de associados ao PERF, e para ser associado, em primeiro lugar, você precisa ser chefe de polícia de uma cidade relativamente grande – não uma cidade imensa, mas algo como mais de 50 mil habitantes. Em segundo lugar, é necessário ter formação universitária, e infelizmente a maioria dos chefes de polícia não tem. Sem esses pré-requisitos não é possível nem mesmo ser parceiro da instituição.

A instituição possui, no entanto, diferentes tipos de membros: os assistentes, que são diferentes dos membros plenos, e também professores da academia que trabalham com o tema, além de gestores públicos. Voltando ao PERF, ele se tornou uma instituição que reúne chefes de polícia, cientistas sociais, criminologistas, gestores públicos, jornalistas influentes para que eles possam trocar ideias. Enquanto estamos no PERF, muitas vezes, mudamos de posto de trabalho. Por exemplo, eu costumava sentar perto de um colega que era chefe de polícia em Massachussetts, enquanto eu era chefe de polícia em Boston; hoje, ele é chefe de polícia em Washington e eu em Providence, e isso é muito comum, e o bom disso é que tomamos conhecimento da realidade dos departamentos de polícia de todo o país.

A participação como membros do PERF tem nos possibilitado um senso de continuidade nos nossos trabalhos. Aprendemos muito uns com os outros e realmente acho que isso pode ser replicado em outros países. O PERF também recebe financiamento tanto do governo quanto de instituições privadas para realizar pesquisas e procuramos trabalhar em áreas que sejam de interesse comum dos membros da instituição. Uma pesquisa que fizemos, por exemplo, foi sobre a forma como chefes de polícia interagem com pessoas que possuem problemas mentais. Essas pessoas costumam ser muito violentas e, se for preciso atuar nessa direção, precisamos saber como fazê-lo. Também fizemos pesquisas sobre violência doméstica, mas talvez a pesquisa mais importante que realizamos durante alguns anos foi sobre algo que preocupa bastante o cidadão americano, que é o uso da for-

ça pela polícia. Ontem ouvi um documentário da BBC criticando a maneira como a polícia de Londres estava demonstrando poder. Isso é recorrente; o uso da força pela polícia pode invadir os direitos dos cidadãos, e isso atinge todos os departamentos de polícia do país, além de causar muitas prisões injustificadas. Logo, as pesquisas mais importantes que fazemos são transversais, elas ultrapassam as fronteiras políticas e até mesmo as fronteiras físicas entre os estados, já que tratam sobre questões que afetam todos os departamentos de polícia. Por isso, o PERF tornou-se uma instituição importante, já que por meio das pesquisas realizadas podemos discutir questões que realmente afetam o dia-a-dia dos departamentos de polícia, em vez de tratar um departamento de polícia individualmente.

É fácil perceber quando um departamento de polícia não quer ser levado a sério. Vou lhe dar a dica: eles criam novas seções! Sempre quando um departamento cria uma unidade especial, ou um novo departamento com um novo projeto, o que eles estão fazendo é tentar tirar das próprias costas um problema, eles estão querendo lhe enganar, dizendo que, com a nova unidade, irão resolver o seu problema. Em Nova Iorque, éramos muito bons nisso. Criamos todos os grupos especiais que você possa imaginar. Pense em um grupo especial! Nós criamos um escritório especial para ele. Tínhamos um escritório diferente para atendimento a gays, outro diferente para mulheres, outro para homens, outro para comunidade indígena, outro para comunidade negra. Você quer? Nós criamos para você! O que na verdade acontece é que a gente tira a atenção do problema e direcionamos o olhar do cidadão para a nova seção criada que ele gostaria de ter, e ele fica com a sensação de ter sido atendido no seu desejo. Por um tempo, as pessoas realmente acreditavam que isso funcionava, pois pensavam que o departamento de polícia estava se abrindo para a comunidade e que os oficiais estavam sendo bons para ela, afinal, o departamento era a ponte que interligava a população com a polícia. Mas a mudança não pode acontecer nessa direção, a mudança tem que ser fundamentalmente institucional. A gente pensou por muito tempo que ouvir as pessoas causaria mudanças, mas isso é como acreditar que um *ombudsman* pode mudar o mundo! E eu não sou um *ombudsman*, não sou o *ombudsman* da polícia. O que realmente causa mudanças é quando o departamento de polícia está disposto a abraçar a mudança,

“É fácil perceber quando um departamento de polícia não quer ser levado a sério. Vou lhe dar a dica: eles criam novas seções!”

Entrevista

Quando o foco é o crime contra a vida:  
a história de uma parceria de sucesso em Providence

Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Aditiana Taets e Ana Maura Tomesani.

quando ele realmente está disposto a criticar a si próprio, quando ele realmente está aberto para conversar com outras pessoas, inclusive aquelas que não fazem parte do departamento policial, e dizer a elas “trabalhem com a gente! Não contra a gente! A gente não está aqui para prender vocês, a gente não está aqui para prender pessoas, vocês não são nossos inimigos, nós não somos seus inimigos, nós estamos aqui para trabalhar juntos, para sermos parceiros. Estou aqui para olhar atentamente para você, para cuidar do seu comportamento”. As únicas pessoas que realmente acreditam nisso fazem com que outras pessoas também se envolvam com essa postura. A única maneira de trazer mudanças para a polícia é você se aproximar das pessoas que foram recrutadas muito jovens e que passam a vida toda trabalhando nas instituições policiais e trabalhar junto a elas, não vigiando o seu trabalho, não dizendo como elas devem fazer. Por isso, precisamos trazer para perto dos departamentos de polícia pesquisadores, gestores, jornalistas, lideranças comunitárias. E é claro que isso é o que as pessoas não querem ouvir, mas organizações e instituições como o Fórum e o PERF permitem esse tipo de movimento, que é a única coisa que realmente pode impactar o trabalho policial.

A polícia americana atira menos hoje nas pessoas do que na geração passada, e isso acontece não porque os policiais estão sendo vigiados, ou sofrendo processos por parte do Ministério Público, mas sim porque vários atores estão trabalhando juntos para trazer mudanças políticas reais, e isso se relaciona com mudança no treinamento policial. Por exemplo, quando há mudança no tipo de armamento que a polícia usa, você pode pensar que o uso dessas armas pode ser mais letal, mas lhe digo que na verdade será menos mortal, porque essa mudança ocorreu baseada em pesquisa, em mentes pensando conjuntamente. O departamento de polícia de Providence não deu um único tiro durante um ano inteiro, o que é realmente um caso excepcional, e isso não tem a ver com o uso de armas mais potentes, ou mais letais.

**FBSP:** *Pensando na estrutura do PERF, tendo em vista as pessoas que o integram, ela é parecida com a do Fórum?*

**Esserman:** Acho que a diferença é que a maioria que integra o PERF é formada por chefes de polícia. Existem outros membros,

“A polícia americana atira menos hoje nas pessoas do que na geração passada, e isso acontece não porque os policiais estão sendo vigiados, ou sofrendo processos por parte do Ministério Público, mas sim porque vários atores estão trabalhando juntos para trazer mudanças políticas reais, e isso se relaciona com mudança no treinamento policial.”

que são cientistas sociais, jornalistas, professores, gestores, mas a maioria é composta por chefes de polícia. Na última semana aconteceu o Encontro Anual do PERF, em que oferecemos um prêmio chamado Prêmio para Lideranças Policiais. Meu mentor foi premiado há sete anos, no entanto, nesse último encontro, os chefes de polícia do PERF se reuniram e votaram que o prêmio deveria ser dado a dois cientistas sociais: George Kelling, autor do livro *Broken windows*, e Bob Wasserman. Eles nunca trabalharam como policiais e foram premiados pelo PERF como importantes lideranças policiais. Acho isso muito significativo, e vejo isso acontecendo aqui, o reconhecimento do trabalho de outros setores que influenciam o fazer policial.

**FBSP:** *Antes de falarmos um pouco sobre a parceria criada entre o Non-Violence Institute e a Polícia de Providence, gostaríamos que Teny Gross falasse um pouco sobre o instituto, como foi criado, como funciona, quais seus princípios, etc.*

**Teny Gross:** “Não-violência” é um item entre vários de inúmeras instituições. Existem instituições dedicadas ao ensino de lideranças, à prática de esportes, a milhares de coisas, e a “não-violência” sempre aparece como um item a ser alcançado, a ser buscado. Padre Ray e irmã Anne, que fundaram o instituto em 2000, disseram: “Item número 1: diminuição da violência e busca pela não-violência”. Quero insistir nisso: o propósito do instituto é não-violência, não-violência, não-violência. Procuramos uma mudança na forma como os jovens pensam, tanto quanto na forma como a sociedade pensa. Então, o instituto começou a oferecer treinamentos para pessoas que estavam às margens da sociedade e, para isso, conseguiu um financiamento e pôde contratar um diretor para o instituto; então o instituto me contratou quando eu ainda trabalhava em Boston.

Eu não tinha ideia do que seria ser um diretor de um instituto, eu não sabia como seria treinar pessoas para a não-violência, eu era um *street worker* em Boston. No começo tive muitas dúvidas, mas eles acabaram me convencendo. No entanto, mesmo enquanto trabalhava como diretor do instituto, não era possível deixar de ter uma mente de um *street worker*. O que eles esperavam de mim era que eu fosse capaz de treinar pessoas para atuarem no conceito de não-violência. Mas com o tempo

Quero insistir nisso:  
o propósito do instituto é não-violência, não-violência, não-violência.

A agenda destinada  
aos jovens é  
enorme, mas  
garantir que uma  
pessoa não seja  
morta é nosso  
primeiro passo.

consegui implantar o trabalho dos *street workers* no instituto, que começou apenas dois anos depois que assumi a diretoria do instituto, momento em que o novo prefeito, David Cicilline, assumiu o cargo em Providence. Isso aconteceu porque o padre Ray e a irmã Anne tinham bons contatos políticos. Quando David Cicilline ainda estava concorrendo às eleições municipais, em uma noite, aconteceu um assassinato e ele chamou a mim e a irmã Anne e nos disse que, se ganhasse as eleições, ele faria com que Providence contratasse *street workers* para trabalhar em busca da não-violência; e cumpriu com sua promessa. Depois das eleições, ele trouxe Essermann para assumir o posto de chefe de polícia, e o interessante é que ele já conhecia o trabalho dos *street workers*, o que facilitou muito a nossa atuação.

Você perguntou sobre foco. A agenda destinada aos jovens é enorme, mas garantir que uma pessoa não seja morta é nosso primeiro passo. Temos sonhos para os jovens, queremos vê-los na faculdade, mas, se eles continuam morrendo, todo o resto da agenda se perde. Enquanto existir violência na cidade, não conseguiremos fazer aquilo que queremos. Então, o primeiro passo é realmente mantê-los vivos, e é isso que estamos tentando fazer. Falamos sobre estas vidas, acreditamos que todas as vidas têm um mesmo valor. Lembro-me uma vez em que a imprensa veio entrevistar o padre Ray, e ele, que costuma ser uma pessoa calma, esbravejou para os jornalistas, falando sobre um rapaz: “Nunca mais diga que ele era um traficante! Ele era mais que um traficante: ele tinha uma mãe, tinha amigos, uma namorada, ele tinha uma vida”.

Procuramos lutar contra o crime, no entanto, devemos sempre ter certeza de que a vida vale muito mais. Posso citar o exemplo de algumas instituições que lutam contra o crime, e poderemos perceber que, para elas, a vida tem pouco valor: quando acontece um assassinato, assim que os investigadores da polícia deixam o lugar, o corpo de bombeiros vem e limpa o sangue da rua e o tráfego volta a fluir. Esse cenário não irá mudar a menos que tenhamos o valor da vida como sendo a prioridade absoluta! Por que estamos fazendo dinheiro? Por que estamos trabalhando duro, se não estamos numa sociedade em que a vida é o valor absoluto? Qual o sentido disso? Perdemos a direção nesta enorme sociedade, em que as pessoas estão sempre ocupadas e em que se pensa que algumas vidas simplesmente não são importantes!

**FBSP:** *Você poderia falar um pouco sobre o trabalho desenvolvido pelos street workers? Como se deu a implementação desse tipo de atividade em Providence?*

**Teny Gross:** Na verdade, o trabalho dos *street workers* é bem antigo. Já cheguei a encontrar referências que indicam a existência de *street workers* nos anos 1950. Em Boston, essa atividade começou de uma maneira um pouco contraditória, não com o intuito de diminuir a violência letal, mas por causa de um prefeito que não queria que os direitos fossem distribuídos pelas comunidades. Para tanto, ele contratou pessoas que fizessem parte dessas comunidades, de modo a garantir o acesso a esses locais, controlando-os de alguma maneira. Mas tudo bem, a razão era ruim, mas às vezes a crise é uma oportunidade! E os *street workers* foram capazes de criar muita coisa boa. Os *street workers* não são cientistas sociais, nem sociólogos ou assistentes sociais, são pessoas da comunidade, ou seja, este grupo é formado por pessoas que já cometeram crimes, e nós dizemos a eles: “veja, a polícia não vai salvá-lo, eu não vou salvá-lo, você precisa salvar sua própria comunidade”. A questão é que eles não são voluntários, eles são pagos para isso. Nada é feito numa sociedade capitalista sem recursos.

Como eu estava dizendo, a ideia é contratar e treinar pessoas da comunidade, sendo que o alvo é fortalecer as lideranças. No momento, vários líderes são pessoas que saíram dos presídios e estão vivendo na comunidade, até serem presos novamente ou até mesmo mortos. E aí entra a ideia de *self-help*. Eles precisam observar e perceber o que está acontecendo ao redor deles, e não esperar que duas gangues rivais se matem. Eles precisam perceber mesmo as pequenas coisas. Supomos que nós criemos um grupo que se chama “Os Problemas” e andamos pela vizinhança roubando apenas bolsas de senhoras. Nada de grave. Os *street workers* então pensam: “surgiu um novo grupo, quem são eles?”. Há vários grupos que se formam, é difícil saber quais são bons e quais são ruins, então os *street workers* constroem relações, vão às escolas primárias e secundárias, vão aos terminais de ônibus onde muitas pessoas fazem baldeação para ir para casa e se certificam de que não há violência nestes espaços e de que estão sendo policiados. A primeira regra do nosso trabalho é saber quem são estes jovens que circulam pela cidade e quais são

Os street workers não são cientistas sociais, nem sociólogos ou assistentes sociais, são pessoas da comunidade, ou seja, este grupo é formado por pessoas que já cometeram crimes.

Entrevista

Quando o foco é o crime contra a vida:  
a história de uma parceria de sucesso em Providence  
Dean Esserman e Teny Gross, entrevistados por Adriana Taets e Ana Maura Tomesani.

aqueles que estão tendo mais problemas. Tentamos ajudar, mas também conhecê-los e firmar uma relação com eles. E de muitos grupos que se formam, alguns virarão realmente gangues e as razões são diversas. A partir do relacionamento com estes jovens problemáticos, podemos identificar quais estão começando a se tornar perigosos e então podemos agir e evitar que este jovem se torne um criminoso. É a partir do relacionamento com estes jovens que poderemos perceber se um jovem está se tornando perigoso, e aí então podemos mudar este curso.

**FBSP:** *Como esses street workers são recrutados?*

**Teny Gross:** No início nós os recrutávamos, agora não é mais assim. As pessoas que estão presas hoje estão esperando sair para se tornarem um *street worker*.

**Esserman:** Para vocês entenderem melhor como é esse recrutamento, ou quais são os pré-requisitos para um *street worker*, quero contar um fato que ocorreu um tempo atrás: lembro-me de uma ocasião quando eu estava com os meus homens, policiais, tomando um café e comendo batatas fritas em um bar e o Teny Gross chegou com alguns dos seus caras, os *street workers*. A situação ficou bem tensa e só depois de um tempo percebi o que estava acontecendo: notei que o meu lado da mesa já havia prendido todo o outro lado da mesa. A qualificação nº 1 de um *street worker* é que nós o tenhamos colocado na cadeia. Você já esteve na cadeia? Não? Então não serve para ser um *street worker*. Este é o pré-requisito.

**Teny Gross:** Os “meus caras” foram todos criminosos no passado.

**Esserman:** Se o critério é ter credibilidade para lidar com crianças que estão nas ruas, os caras tinham que vir das ruas. O interessante é que agora a questão das gangues virou questão de trabalho para eles. A parceria que formamos, entre a polícia e o instituto, é bem pouco tradicional, porque nós, policiais, nos tornamos o foco de recrutamento do instituto. Mas não pense que é uma parceria fácil, o meu pessoal não gostava do pessoal do Teny, e o pessoal do Teny não gostava do meu pessoal. Eles eram guerreiros, nós éramos oficiais, mas nos juntamos para realizar algo que era maior do que nós, e para isso nos focamos não nas diferenças, mas sim no resultado que queríamos alcançar.

**Teny Gross:** Esta não é uma história fácil de se contar. O que nos mantém acordados à noite é o medo de que alguém seja

A qualificação nº 1 de um *street worker* é que nós o tenhamos colocado na cadeia. Você já esteve na cadeia? Não? Então não serve para ser um *street worker*. Este é o pré-requisito.

O nosso compromisso é de obediência e não de comprometimento. No entanto, essa parceria se tornou comprometimento, pois eles passaram a acreditar nisso.

morto. Tenho uma câmera policial na minha casa – os caras do Esserman me deram. Às vezes, enquanto estou no sofá com minha mulher, ou checando meus e-mails ou assistindo algum filme, se recebo uma notificação, dou um beijo em minha mulher, coloco roupas quentes e começo a ligar para os detetives da equipe do Esserman para que possamos, com urgência, montar nosso time da melhor forma possível, porque qualquer vida é muito importante. Podemos dizer a vocês quem são os candidatos, os 20 mais prováveis de serem os próximos a morrer em Providence, e ficamos preocupados. Por isso, tentamos contato com a família, com irmãos que estão presos, tentamos evitar ao máximo que essa morte aconteça. É preciso tentar tudo. Falar com mães, tudo. Por exemplo, existe uma mãe de um jovem que trabalha em um projeto de moradia e tem um telefone celular do instituto, com isso, ela pode me ligar quando quiser. Minha conta de telefone é altíssima, mas aquela mãe precisava ter um telefone do instituto, pois, se um tiro é disparado por lá, ela liga para a polícia e depois me chama.

**FBSP:** *O que mais os surpreendeu e o que mais os decepcionou no processo de construção desta parceria?*

**Esserman:** No meu mundo, você entra em uma sala e bate continência. Sou o chefe, e bastaria dizer para os meus policiais que eles deveriam contatar o Teny Gross e o trabalho dos *street workers* para que eles fizessem isso, acreditando ou não na proposta. O nosso compromisso é de obediência e não de comprometimento. No entanto, essa parceria se tornou comprometimento, pois eles passaram a acreditar nisso. Hoje, eu nem fico sabendo da maior parte das conversas que ocorrem entre *street workers* e policiais. Eles descobriram uma forma de desenvolver suas próprias relações e trabalhar em parceria. O que me surpreendeu é que isso aconteceu mais rápido do que eu imaginava.

**Teny Gross:** O que aconteceu foi que já tínhamos realizado outras parcerias em Boston, mas em um nível de integração menor do que ocorre hoje em Providence. Foi uma experiência curta, pois mudou o governo e não pudemos dar continuidade, no entanto, aprendi coisas importantes, e uma delas é o papel da liderança. Hoje as pessoas possuem uma outra visão sobre o termo parceria, não se vê mais nenhum projeto

“Manter uma relação funcionando é um trabalho enorme, requer atenção enorme e o que sustenta isso são as nossas crenças, é aquilo em que a gente acredita. Você só tem aquilo em que acredita.”

que não tenha a palavra “parceria”, mas acredito que muitas pessoas não entendem o que o termo significa. Lá no instituto, provavelmente, gasto de 20% a 30% do meu tempo na mais importante parceria que temos, que é esta com a polícia. Mesmo agora que ela já está estabilizada, há muitos níveis de integração e, por isso, precisamos gastar tempo cuidando desta relação. Você não pode ter milhões de relações, e esta relação, baseada na interação entre policiais e ex-detentos, é delicada e leva muito tempo para amadurecer. E isso só aconteceu porque acreditamos, tanto eu quanto o Esserman, que o objetivo mais importante a ser alcançado é manter as nossas crianças vivas. Ele comanda um departamento policial e eu comando um grupo de ex-criminosos que trabalham com a não-violência. Somos pequenos, mas eles são fortes. No entanto, fazer isso funcionar toma muito tempo, muito esforço diário.

**Esserman:** E parceiros precisam ser iguais, como em um casamento. Isso requer um trabalho árduo e constante. Vivemos em um mundo que disputa o tempo todo a nossa atenção, um mundo guiado pela máxima “qual é a próxima nova ideia?”, sofremos uma enorme pressão. A CNN criou um projeto para saber se o espectador presta atenção a duas ou três situações acontecendo na TV ao mesmo tempo. As histórias são mais curtas agora, e as cores são diferentes, tudo para manter a sua atenção ali, e essas empresas de televisão já sabem que a atenção do espectador está cada vez mais curta. Manter uma relação funcionando é um trabalho enorme, requer atenção enorme e o que sustenta isso são as nossas crenças, é aquilo em que a gente acredita. Você só tem aquilo em que acredita. Se eu disser que as coisas estão tranquilas em Providence, com relação à parceria que temos entre polícia e os *street workers*, estou mentindo. No entanto, temos conseguido mantê-la e, com isso, alcançar bons resultados, que é manter baixo, baixíssimo, o nível de criminalidade violenta no município. ✎

## Errata

Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, Edição 5, Ago/Set 2009.

### Página 121

Substituir o quadro 1 pelo que segue:

Quadro 1 Conceitos de sociedade civil a partir de diferentes matrizes teóricas			
Matriz	Definição	Vantagens	Desvantagens
Neotocquevilliana	Um local habitado por organizações de associação livre, da qual o cidadão possa participar de acordo com interesses privados, vinculando-se com outros por meio de ajuda mútua, espontânea, livre e voluntária.	Destaca a importância do associativismo, como espaço de mobilização social para a transformação da realidade.	Projeto conservador no sentido de conter insatisfações populares, retirando o caráter transformador e classista, pulverizando a participação e lutas sociais.
Neoliberal	Enfoca a relação de estabilidade, provisão, confiança e responsabilidade social entre Estado, mercado e família. Tem como sinônimo o conceito de terceiro setor (associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais, fundações). Limita-se à concepção do bem-estar, buscando tecer uma rede de solidariedade capaz de proteger os mais pobres. Nesta lógica o Estado é o primeiro setor, o mercado é o segundo setor. A questão social é tratada no terceiro setor, uma relação público-privado (mercado-sociedade civil).	O terceiro setor reforçaria a sociedade civil, diminuindo o poder estatal e sua ingerência na esfera privada, compensaria as políticas abandonadas pelo Estado, estimularia redes de solidariedade local e voluntária e promoveria o desenvolvimento social.	Enfoca o individualismo liberal e os interesses das classes dominantes.
Habermasiana	Espaço onde todas as instituições e formas de associação requerem interação comunicativa para sua reprodução com processos de integração social para ações coordenadas dentro de suas fronteiras. O que proporciona relações na sociedade civil é a comunicação e o consenso. Valoriza a ideia de um projeto emancipatório contemporâneo.	Ganhos dos movimentos sociais em termos de institucionalização de direitos, com conquistas históricas dos setores mais marginalizados, enfatizando o processo de democratização.	Parte do não questionamento do Estado e do mercado, é uma continuação reflexiva do Estado de Bem-Estar Social.
Gramsciana	Conjuntos de organismos designados vulgarmente como privados, formados por organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias hegemônicas, por meio da direção política e consenso, compreendendo o sistema escolar, igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, meios de comunicação de massa. É dissociada de sociedade política, onde o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência se identifica com aparelhos de coerção sob controle de burocracias executivas e policial-militar. Enquanto a sociedade política possui aparelhos repressivos de Estado, a sociedade civil possui os aparelhos privados de hegemonia.	Enfoca uma leitura política, não apenas em entender a realidade, mas transformá-la.	Determinismo, quanto à negação às demais matrizes, consideradas apenas como reforço da ordem capitalista.

Fonte: Ramos (2005)

## Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** 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.
- 5** Os artigos 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 para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:  
  
PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** 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.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

**12** A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

**a** Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo 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.

**d** A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

### critérios bibliográficos

**Livro:** sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) / PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

**Coletânea:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação / VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada pela  
**Open Society Institute**

Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de

**FORD FOUNDATION**



acesse a versão digital e também a versão em espanhol em:  
**[www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista)**