

Revista Brasileira de **Segurança Pública**

ARTIGOS

Prevenção e controle de homicídios: analisando experiências brasileiras
Robson Sávio Reis Souza

Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo
Emmanuel Nunes de Oliveira

Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras
João Batista da Silva

Sem educação não haverá transformação penal
Rodrigo Coelho

A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana
Benôni Cavalcanti Pereira e José Policarpo Junior

Pirataria e crime organizado: ligações perigosas?
Arthur Coelho Bezerra

Segurança pública e a política de combate ao tráfico de drogas em São Paulo
Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrand Oj, Thiago Thadeu da Rocha e Pedro Lagatta

A imprecisão da linguagem da lei e a dificuldade de comunicação entre delegados e peritos nos crimes de pornografia infantil pela Internet
Amanda Wendt Mitani

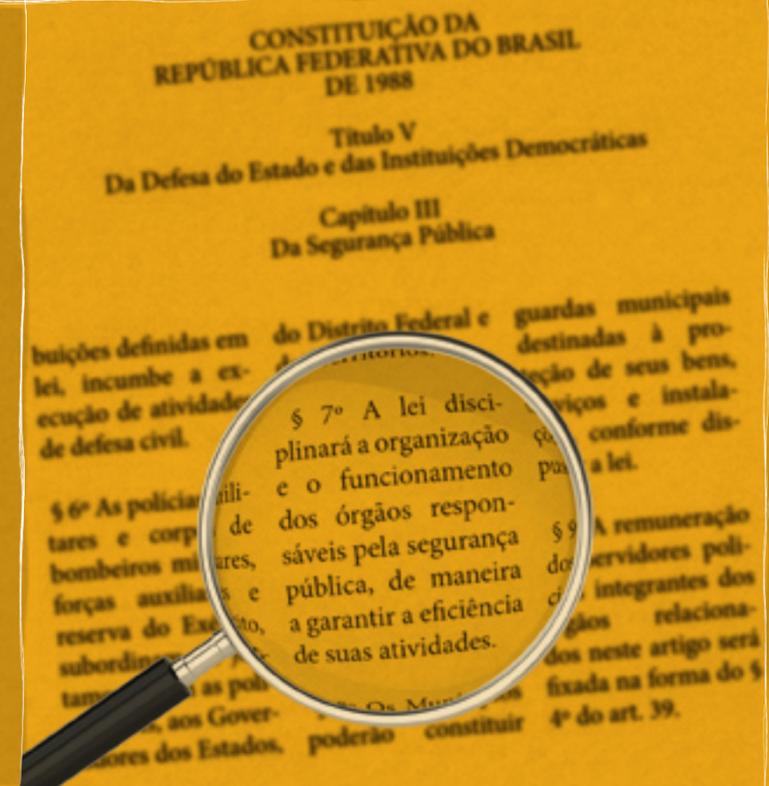
As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios
Kelly Silva

Comunidades urbanas, desorganização social e encarceramento
Victor Neiva e Oliveira

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência
Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda

ENTREVISTA

Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo
Marcelo Fabián Saín, por Thandara Santos



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 6

Número 1

fevereiro/março 2012



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Expediente

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

ISSN 1981-1659

Rev. Bras. segur. pública vol.1 n. 1 São Paulo fev/mar 2012

Comitê Editorial

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

José Vicente Tavares dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre / Rio Grande do Sul / Brasil)

Comissão Editorial Executiva

Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo / São Paulo / Brasil)

Juliana Vinuto (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo / São Paulo / Brasil)

Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/ Estados Unidos)

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

Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/ Estados Unidos)

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

Luiz Henrique Proença Soares (Instituto Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

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

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

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

Equipe RBSP

Samira Bueno

Lize Marchini

Beatriz Rodrigues

Colaboradores deste volume

Robson Sávio Reis / Emmanuel Nunes de Oliveira / João Batista da Silva / Rodrigo Coelho / Benôni Cavalcanti Pereira / José Policarpo Junior / Arthur Coelho Bezerra / Maria Gorete Marques de Jesus / Amanda Hildebrand Oi / Thiago Thadeu da Rocha / Pedro Lagatta / Amanda Wendt Mitani / Kelly Silva / Victor Neiva e Oliveira / Rodrigo Serrano-Berthet / Laura Chioda

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Traduções: Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

Capa e produção editorial: Urbania

Tiragem: 400 exemplares

Endereço: Rua Mário de Alencar, 103 – Pinheiros – São Paulo – SP – Brasil; 05436-090

Telefone: (11) 3081-0925

E-mail: revista@forumseguranca.org.br

Apoio:

Open Society Foundations, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ford Foundation, Ministério da Justiça,

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

Luciene Albuquerque – Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima – Secretário Executivo

Conselho de Administração

Arthur Trindade

Carlos Roberto Sant'Ana da Rosa

Humberto Vianna

Jacqueline Muniz

Jésus Trindade Barreto Júnior

José Luiz Ratton

José Marcelo Zacchi

Paula Poncioni

Sérgio Roberto de Abreu

Washington França

	Nota do Comitê Editorial	5
Artigos	Prevenção e controle de homicídios: analisando experiências brasileiras	6
	<i>Robson Sávio Reis Souza</i>	
	Políticas Públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições políticas no Estado de São Paulo	28
	<i>Emmanuel Nunes de Oliveira</i>	
	Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras: um exercício de análise a partir da formação profissional dos soldados da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, na primeira década do século XXI	48
	<i>João Batista da Silva</i>	
	A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana	74
	<i>Benôni Cavalcanti Pereira e José Policarpo Junior</i>	
	Pirataria e crime organizado: ligações perigosas?	90
	<i>Arthur Coelho Bezerra</i>	
	Segurança Pública e a política de combate ao tráfico de drogas em São Paulo	104
	<i>Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrand Oj, Thiago Thadeu da Rocha e Pedro Lagatta</i>	
	A imprecisão da linguagem dos tipos penais e a dificuldade de comunicação entre delegados e peritos nos crimes de pornografia infantil pela internet	118
	<i>Amanda Wendt Mitani</i>	
	As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios	132
	<i>Kelly Silva</i>	
	Comunidades Urbanas, Desorganização Social e Encarceramento	156
	<i>Victor Neiva e Oliveira</i>	
	Por um Brasil mais seguro – uma análise da dinâmica do crime e da violência	172
	<i>Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda</i>	
Entrevista	Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo	204
	<i>Marcelo Fabián Saín, entrevistado por Thandara Santos.</i>	
Regras de publicação	222

Table of Contents

	Note of the editorial committee	5
Articles	Murder prevention and control: an analysis of Brazilian experience	6
	<i>Robson Sávio Reis Souza</i>	
	Public policies and strategies to control the lethal action of police institutions in the State of São Paulo	28
	<i>Emmanuel Nunes</i>	
	New educational parameters for the Brazilian Military Police: an analysis of professional training programs for Military Police soldiers in the State of Rio Grande do Norte in the first decade of the 21st century	48
	<i>João Batista da Silva</i>	
	Police training beyond professional technique: a reflection on developing the human side	74
	<i>Benôni Cavalcanti Pereira e José Policarpo Junior</i>	
	Piracy and organized crime: dangerous liaisons?	90
	<i>Arthur Coelho Bezerra</i>	
	Public security and the policy to combat drug trafficking in São Paulo	104
	<i>Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrand Oi, Thiago Thadeu da Rocha e Pedro Lagatta</i>	
	Imprecise legal language and communication difficulties between police chiefs and experts in online child pornography	118
	<i>Amanda Wendt Mitani</i>	
	DEAMs, police institutions and violence against women: imagery, dilemmas and challenges	132
	<i>Kelly Silva</i>	
	Urban communities, social disorganization and imprisonment	156
	<i>Victor Neiva e Oliveira</i>	
	Towards a safer Brazil: an analysis of the dynamics of crime and violence	172
	<i>Rodrigo Serrano-Berthet; Laura Chioda</i>	
Testimony	Management of public safety in Latin America: fields in dialogue	204
	<i>Marcelo Fabián Saín, entrevistado por Thandara Santos.</i>	
Publishing Rules	222

Articulação pelo Conhecimento

Graças ao apoio de diversas pessoas e instituições, com destaque para OSI Foundation, Fundação Ford e Ministério da Justiça, chegamos ao 10º número da Revista Brasileira de Segurança Pública. E, o mais relevante, chegamos a essa marca com periodicidade constante e sem nenhuma interrupção nesses quase seis anos de existência.

Essa é uma vitória para um periódico científico e uma conquista do campo de estudos sobre segurança pública e polícias no Brasil. Nesse período, foi possível identificar que um grande volume de produção científica não possuía canais amplos de disseminação e a RBSP conseguiu ocupar uma posição privilegiada.

Sem dúvida, se um balanço pode ser feito, a marca da RBSP foi a de criar um espaço de disseminação e, por meio dele, fomentar e aumentar a qualidade da produção técnica e científica da área. A RBSP cumpre um papel chave na articulação do conhecimento sobre polícias e políticas de segurança pública.

Não à toa, nesta edição da RBSP, abrimos espaço para artigos que tratam do ensino policial, entre outros temas importantes da agenda da segurança pública brasileira.

Por certo os desafios não são pequenos e exigem que a publicação esteja sempre conectada com a evolução das publicações científicas no mundo e, mais especificamente, aos objetivos que motivaram o Fórum Brasileiro de Segurança Pública a criá-la.

Dito de outro modo, a publicação tem o desafio de se manter atual, rigorosa na avaliação dos artigos submetidos e, sobretudo, de se manter útil enquanto espaço de articulação e disseminação do conhecimento aplicado.

Boa leitura!

Comitê Editorial

Prevenção e controle de homicídios: analisando experiências brasileiras

Robson Sávio Reis Souza

Robson Sávio Reis Souza é filósofo, especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG) e em Teoria e Prática da Comunicação Social (USF/SP), mestre em Administração Pública (FJP) e doutorando em Ciências Sociais. Pesquisador-colaborador do Observatório das Metrópoles (Núcleo Belo Horizonte), professor e coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos (PUC Minas) e membro da Comissão Pastoral de Direitos Humanos da Arquidiocese de Belo Horizonte e do Fórum Mineiro de Direitos Humanos.

PUC Minas. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

robsonsavio@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo faz uma breve análise sobre o problema dos homicídios no Brasil para, em seguida, apresentar variadas práticas implementadas em diferentes realidades e circunstâncias com o objetivo de reduzir esse tipo de crime violento. O foco principal do texto é discutir algumas características dessas experiências, com o intuito de assinalar elementos comuns e sólidos, presentes nas ações de prevenção, redução e controle dos homicídios. A partir de uma seleção aleatória de casos, feita através de pesquisa exploratória na imprensa nos anos de 2009/2010, o artigo discute a relevância das características comuns que estão presentes nos vários programas selecionados, sinalizando que algumas dessas características devem ser consideradas pelos gestores e operadores da segurança pública que pretendem implantar ações de enfrentamento e controle dos homicídios. A metodologia utilizada para o exame das informações coletadas denomina-se análise de conteúdo. A partir da constatação de que já existem metodologias factíveis, testadas e de comprovado êxito no controle dos homicídios no Brasil, o artigo finaliza apresentando algumas sugestões para uma política mais sistêmica em torno da diminuição dos homicídios no Brasil.

Palavras-Chave

Homicídios. Política pública de segurança. Prevenção à criminalidade. Práticas de controle de homicídios no Brasil.

Este texto tem como objetivo apresentar breves considerações e análises sobre os homicídios no Brasil, apontando algumas práticas de redução e controle desses crimes. O foco principal é discutir algumas características que podem ser observadas nessas práticas, com o intuito de assinalar elementos consistentes na elaboração de projetos e políticas de prevenção, redução e controle dos homicídios.

O artigo foi produzido a partir de uma pesquisa feita em órgãos de imprensa, *sites* especializados e textos acadêmicos, que registraram *cases* de controle e redução de homicídios no Brasil.

Para o objetivo dessa análise exploratória e inicial – independentemente da profundidade das informações selecionadas nesses recortes –, serão destacadas as principais características de cada projeto, as variáveis relevantes dos projetos selecionados, além de conclusões e recomendações, para que os operadores e gestores da segurança pública, nos vários níveis de governo, possam elaborar estratégias de redução e prevenção dos homicídios, tendo em vista distintas possibilidades de intervenção.

Não se pode desconsiderar, contudo, o conjunto das discussões, pesquisas e trabalhos técnicos e acadêmicos já produzidos sobre o tema, somados às variadas práticas já existentes que podem auxiliar os gestores e operadores da segurança pública na articulação de mecanismos visando a redução da violência letal. Dispensa-se registrar

a relevância de uma série de constrangimentos que dificultam a implantação de políticas públicas de prevenção aos homicídios – como os diferentes arranjos institucionais e organizacionais das agências encarregadas desse tipo de política e a identificação de quais atores e agências e níveis de governo (União, Estado e/ou município) devem liderar tais processos. Tais constrangimentos poderiam ser superados com a construção de um plano nacional com o objetivo de reduzir a quantidade de assassinatos no Brasil.

Breve diagnóstico

Os homicídios no Brasil são responsáveis por quase 50 mil óbitos por ano. Entre 1997 e 2007, morreram, no país, 512,2 mil pessoas vítimas de homicídio (WERTHEIN, 2010).

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), taxas acima de 10 homicídios para cada grupo de 100 mil pessoas ao ano já são consideradas epidêmicas (WASELFSZ, 2010). No Brasil, algumas cidades chegam a ter taxas até sete vezes superiores a este valor.

O *Mapa da Violência* (2008), elaborado pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfsz, diretor de pesquisas do Instituto Sangari, mostra que o país tem a quinta maior taxa de homicídio juvenil entre 83 países listados no *Mapa da Violência: os Jovens da América Latina*. Segundo o relatório, a taxa no Brasil é de 51,6 homicídios para cada 100 mil habitantes (dados de 2008). Os outros quatro primeiros lugares no *ranking*

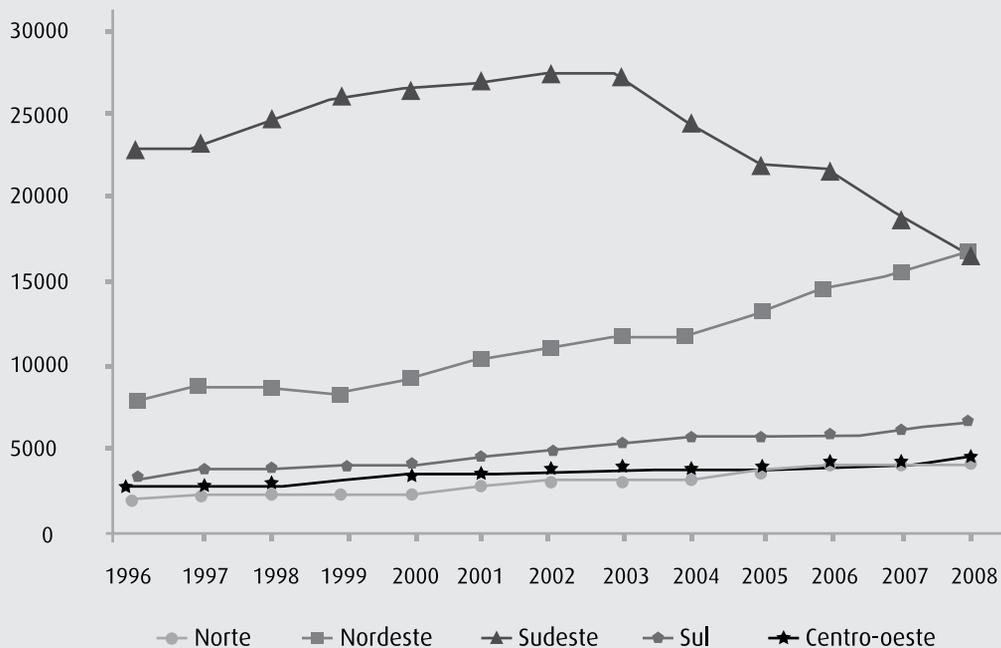
também são de países latino-americanos. El Salvador aparece em primeiro lugar, com taxa de 92,3, seguido por Colômbia (73,4), Venezuela (64,2) e Guatemala (55,4).

Análises sobre homicídios devem levar em consideração várias questões: as dinâmicas locais e as motivações desses crimes; a relação entre os homicídios e o tráfico de drogas, etc. Mas pelo menos dois pontos precisam ser destacados: o primeiro trata-se da dinâmica itinerante dos homicídios. A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp) divulgou, no final de 2004, um estudo sobre a ocorrência dos homicídios entre 1998 e 2002, com dados do sistema Datasus, do Ministério da Saúde. O relatório parte do princípio de que a “dinâmica iti-

nerante da criminalidade impõe o desafio de que os governos devem desenvolver políticas de segurança pública que não selecionem o seu público-alvo em função dos limites geográficos impostos pelas áreas de municípios ou estados, dado que diversos fatores determinantes dos eventos criminais são dispersos e itinerantes, ultrapassando as fronteiras estabelecidas pelos limites legais entre as unidades geográficas” (BRASI, 2004).

No Gráfico 1, somente como ilustração, podem ser observadas uma tendência de diminuição da concentração dos homicídios na Região Sudeste (provavelmente por uma série de políticas implementadas nos Estados a partir de 2002) e uma elevação do número de assassinatos no Nordeste.

Gráfico 1
Evolução do número de homicídios, por região
Brasil - 1996-2008



Fonte: Ministério da Saúde. SIM/Datasus.

É preciso entender o que está acontecendo, mas já existem hipóteses que apontam, por exemplo, para questões relacionadas ao desenvolvimento econômico do Nordeste:

A hipótese é que o desenvolvimento econômico rápido e acelerado do Nordeste implicou num aumento da renda e da posse de bens, que por sua vez fez crescer os crimes contra o patrimônio que, como se sabe, são crimes de oportunidade e fortemente associados a renda. (...) Esquemáticamente, teríamos o seguinte processo: nordeste: crescimento rápido da renda → aumento do crime patrimonial → aumento das armas → aumento dos homicídios; sudeste: crescimento estável da renda → estabilidade do crime patrimonial → diminuição das armas em circulação → diminuição dos homicídios.¹

Portanto, qualquer política nacional de redução e controle dos homicídios deve levar em conta as dinâmicas regionais e locais para o enfrentamento do problema.

O segundo ponto relevante refere-se ao custo altíssimo, do ponto de vista tanto econômico quanto social, dos assassinatos. Para calcular esses custos, devem ser considerados os gastos com o sistema de justiça criminal (polícias, sistema prisional, sistema de medidas socioeducativas, custos do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas na área criminal), serviços médicos, pagamento de benefícios previdenciários (aposentadorias), seguros privados e serviços de assistência social. Outras despesas são de difícil mensuração, mas causam danos à economia e corroem a coesão social: perda de tempo e investimentos em capital humano; perdas na indústria do turismo, no comércio; abuso de álcool e drogas; e desordens depressivas.

Os homicídios também são responsáveis pela redução no número de postos de trabalho. Em países com grandes indicadores de homicídios há diminuição de investimentos e fuga de capitais, assim como retração da produtividade e do valor dos salários. Outros custos podem ser observados na transmissão intergeracional da violência, na redução da qualidade de vida e na erosão da confiança entre as pessoas. O abandono das áreas violentas resulta em deterioração física e perda de empregos, atingindo, principalmente, os grupos mais vulneráveis, por serem os menos aptos a se ajustarem a mudanças no mercado de trabalho (SILVEIRA, 2008).

Portanto, a redução e o controle dos homicídios, para além de um imperativo ético, redundam em ganhos sociais, econômicos e de produtividade para o país.²

Apresentando algumas experiências de controle e redução dos homicídios

São descritos, a seguir, alguns relatos acerca de projetos, programas e políticas voltados para o controle e redução dos homicídios, empreendidos pelo poder público em parceria com a sociedade, em 11 cidades brasileiras.

Como dito anteriormente, trata-se de uma seleção aleatória de *cases*, a partir de uma pesquisa exploratória na imprensa, realizada entre 2009 e 2010. O objetivo é levantar alguns pontos em comum entre os vários programas selecionados, sinalizando características que devem ser consideradas pelos gestores e operadores da segurança pública para implantação de ações de enfrentamento dos homicídios.

A metodologia utilizada para o exame das informações coletadas denomina-se análise de conteúdo.³ Por isso, as palavras destacadas em negrito, ao longo do texto, indicam variáveis que serão objeto de análise posterior.

Apucarana

Segundo levantamento sobre a criminalidade, realizado pela Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico (Cape), da Secretaria da Segurança Pública do Paraná, em 2009, das 23 áreas integradas de segurança pública (AISPs), 11 apresentaram queda nos índices de homicídios no Estado. De acordo com o delegado-chefe da Divisão Policial do Interior (DPI), Luiz Alberto Cartaxo, a redução do número de homicídios no interior do Estado deve-se ao **intenso combate a crimes violentos**, à **constante apreensão de armas de fogo** e ao **grande número de prisões**. “A prevenção de homicídios se faz de duas formas: prendendo os culpados e combatendo sistematicamente a violência, que são nossas principais ações e que têm dado os resultados que vemos agora”, avaliou.⁴

Uma pesquisa realizada por Junqueira Filho e Ruiz (2010), no período 2004-2008, também apresenta algumas conclusões sobre as políticas de controle de homicídios nessa cidade:

Diante desses dados constatou-se o grande **desempenho das polícias Civil e Militar** na política de controle da criminalidade, tanto formal quanto informal, e ainda, iniciativas da área **política administrativa municipal**, embora se observe, desvinculada do objetivo geral da prevenção e controle da criminalidade. Houve considerável incremento no número de autuações pelo crime de tráfico, em decorrência desse controle, que é compatível com a redução do número de homicídios dolosos. Essa redução deveu-se quase que exclusivamente ao **comprometimento dos órgãos policiais**, do seu desempenho no combate ao crime, e na exteriorização da CERTEZA da aplicação da lei. (grifos nossos)

Belo Horizonte⁵

Na década de 1990, Belo Horizonte, assim como outras capitais brasileiras, teve um grande crescimento do número de homicídios. O diagnóstico da situação na cidade revelou: aumento de 100% no número de homicídios, entre 1997 e 2001; crescimento da participação dos jovens com menos de 24 anos na autoria das mortes violentas; concentração destes eventos nos aglomerados de vilas e favelas, tendo por vítimas e agressores os próprios moradores; e coincidência entre áreas mais violentas e áreas de maior vulnerabilidade social (medida pelo padrão de acabamento das residências, taxa de ocupação, taxa de mortalidade infantil, anos de estudo, taxa de analfabetismo da população, índice de infraestrutura urbana e índice de oferta de proteção social).

Foi a partir desse diagnóstico que o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (Crisp) elaborou um **plano de intervenção** para redução do número de homicídios, estrategicamente dividido em duas frentes de trabalho. A primeira voltada para as **ações de natureza repressiva** ao crime, **identificando e prendendo homicidas (intervenção estratégica)** e a segunda direcionada para **ações de atendimento aos jovens** e **mobilização social**.

O projeto denominado Fica Vivo! foi implementado por um grupo de **instituições parceiras**, sob a coordenação do Crisp/UFMG, envolvendo as polícias, o Ministério Público, organizações não governamentais, movimentos sociais e a comunidade local, entre outros.

O Fica Vivo! objetivava superar os métodos tradicionais das políticas de segurança, ao combinar ações repressivas com ações de prevenção. Outro aspecto, considerando-se os programas

voltados para a questão da prevenção à violência, é sua proposta de **estruturação em rede**, na qual vários atores sociais agem de **forma integrada e articulada** visando um objetivo coletivo. A busca do **envolvimento da comunidade**, tanto na elaboração de estratégias como na sua implementação, é outra diretriz do programa.

Com a institucionalização do programa pelo governo de Estado, elevando-o à condição de política pública, em 2003, o Fica Vivo! ampliou seu escopo de atuação, com alterações metodológicas:

(Atualmente) a metodologia do programa não é a junção de ações de repressão e assistência social. Ela extrapola estes âmbitos na medida em que cria outros instrumentos para trabalhar com os jovens envolvidos com a criminalidade; portanto, sua concepção se baseia na lógica da **segurança como um direito de todos os cidadãos**. Considerando a complexidade para o entendimento das causas da violência, o programa propõe um trabalho de rede capaz de **intervir nas políticas sociais básicas destinadas aos jovens**. Estas ações são realizadas de duas formas: com as instituições e com os jovens. (SOUZA, 2011).

Neste sentido, os técnicos responsáveis pela gestão social do programa afirmam que aconteceram significativas mudanças conceituais nos últimos anos, aproximando a metodologia para uma ação de promoção da cidadania juvenil e, em certa medida, ampliando a ideia de prevenção à criminalidade juvenil:

O programa Fica Vivo! tem como objetivo romper com esta lógica instalada no país, na medida em que possibilita que os cidadãos ao utilizarem dos **mecanismos da democracia** para solução dos problemas relacionados à vio-

lência, sejam **reconhecidos e tratados como iguais**. Este trabalho é realizado através de discussões que embasam os valores republicanos e das orientações sobre os instrumentos legitimados pela democracia e ofertados pelo estado à disposição de todos os cidadãos e não apenas de uma parcela de privilegiados. (SOUZA, 2011).

Em síntese, atualmente, o programa age na construção de uma concepção segundo a qual os direitos de cidadania é que orientam o trabalho do Fica Vivo!, na tentativa de romper com a lógica assistencialista e repressiva e avançar na construção de uma política pública de segurança para todos os cidadãos.

*Diadema*⁶

Uma das experiências mais antigas e reconhecidas no Brasil é a do município de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo. Em 1999, a cidade, com cerca de 270 mil habitantes, tinha a maior taxa de homicídios do Estado de São Paulo. Entre 1999 e 2005, no entanto, a taxa de homicídios sofreu uma queda bastante acentuada.

A partir de 2001, o prefeito começou a participar do **planejamento do trabalho policial**, em reuniões periódicas com policiais civis e militares. A **criação da Secretaria Municipal de Defesa Social** e a reformulação da **Guarda Civil Municipal** (GCM) também fortaleceram a **gestão integrada**.

A partir do **diagnóstico** feito pelo Instituto Latino-Americano para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud), a prefeitura passou a implementar uma série de **ações de controle e prevenção da violência**. Uma medida polêmica, porém eficaz, obriga os **bares a fecharem às 23h**, evitando o comércio de bebidas alcoólicas⁷ durante a noite, já que, segundo o diagnóstico, esse era o período no qual se con-

centravam os homicídios. O controle somou-se a **ações de prevenção**, como o Projeto Aprendiz, para adolescentes e jovens, e a Casa Beth Lobo, que **combate a violência contra a mulher**.

Paralelamente, a Guarda Municipal passou a fazer o **monitoramento das estatísticas criminais**. **Fóruns itinerantes** discutem a segurança pública nas diferentes regiões da cidade. O Instituto Sou da Paz, que fez o **II Plano Municipal de Segurança Pública** de Diadema, também acompanha sua implementação pela prefeitura.

O sucesso da experiência de Diadema indica que as ações, quando levadas a cabo e com **continuidade**, contribuem para a diminuição da violência. E a própria divulgação do trabalho na cidade impulsiona esse êxito.

Londrina e Foz do Iguaçu⁸

Londrina e Foz do Iguaçu, cidades que frequentemente apareciam em listas de mais violentas do interior paranaense, estão conseguindo diminuir os índices de homicídios. A razão estaria no **maior número de investigadores** nas ruas e na **rapidez da elucidação de crimes**. Conforme estatísticas da Secretaria de Estado da Segurança Pública (Sesp) e dos municípios, comparando os dados do primeiro semestre de 2009 com os do mesmo período de 2008, os assassinatos caíram 25% em Foz do Iguaçu, 35% em Londrina e 20% em Ponta Grossa.

De acordo com o titular da Delegacia de Homicídios de Foz do Iguaçu, delegado Marcos Araguari, uma série de fatores vem contribuindo para a queda de homicídios na cidade. Para Araguari, a mudança é resultado da **colaboração da população** para elucidação dos crimes, via

disque-denúncia – que pode ser anônima – e do melhor **entrosamento da Polícia Civil com as Polícias Federal e Militar**.

Conforme estatísticas da Delegacia de Homicídios, de janeiro a setembro de 2008, Foz do Iguaçu registrou 151 assassinatos, diminuindo para 113, no mesmo período de 2009, uma redução de 25%. O delegado afirma ainda que em agosto o **índice de elucidação dos homicídios** chegou a 80%.

Petrolina⁹

O município de Petrolina, no sertão de Pernambuco, é um novo *case* brasileiro de redução da violência. De janeiro a junho de 2009, a cidade de quase 300 mil habitantes registrou uma diminuição de 35,5% no número de homicídios em relação ao mesmo período de 2008 (de 76 casos para 50, em números absolutos). As estatísticas também mostram queda de 29,5% no número de roubos – de 671 ocorrências para 473. A **apreensão de armas** cresceu 22,6%.

De acordo com o secretário municipal de Segurança Cidadã, Murilo Cavalcanti, o resultado positivo deve-se ao **trabalho conjunto das polícias, da prefeitura, do Judiciário e do Ministério Público** e à integralidade de ações. Para ele, os principais problemas de violência em Petrolina são as desigualdades sociais e a ociosidade da população jovem. “A combinação drogas, álcool e falta de uma cultura da não-violência tem contribuído sobremaneira para atos de violência. Não se pode desprezar que a cultura machista também ajuda para aumentar a violência, principalmente contra as mulheres”, diz Murilo Cavalcanti.

O secretário passou a se reunir semanalmente com o comandante do 5º. Batalhão, co-

ronel Carlos Pereira, e com o delegado da Polícia Civil, Glaukus Menck, para **analisar os delitos, mapeá-los e estabelecer estratégias de atuação conjunta**. A Guarda Municipal também tem papel importante na **prevenção**, ajudando a polícia e atendendo a população nas pequenas ocorrências e na segurança do entorno das escolas.

O coronel Carlos Pereira destaca o papel do **Plano Estadual de Segurança Pública Pacto pela Vida**, que prevê o **trabalho integrado** e ações transversais, conjugando secretarias e outros órgãos públicos dos poderes federal, estadual, municipal, além da sociedade civil.

As estatísticas, segundo o coronel, são discutidas em reuniões mensais, seguindo o modelo de **gestão por resultados**, implantado pelo governo do Estado. Os números da segurança pública de Petrolina deverão ser divulgados a cada seis meses.

Ao lado da redução dos crimes, também chama atenção a **melhora nas investigações**. No primeiro semestre de 2009, em relação ao mesmo período do ano anterior, houve aumento na conclusão e encaminhamento à Justiça, sendo de 314% nos inquéritos de homicídios e de 78% nos de crimes comuns.

De acordo com o delegado Glaukus Menck, isso se deve, principalmente, ao **aumento do investimento** do governo do Estado, que permitiu um acréscimo do efetivo de policiais e a formação de equipes especializadas em homicídios nas duas delegacias da cidade.

Outro número positivo é o **aumento de 42,4% das prisões** por mandado. Segundo o delegado, as **polícias estão tão integradas** que

há soldados trabalhando nas delegacias e policiais civis no Batalhão à disposição para a execução dos mandatos pelo comandante PM.

Para o secretário, a redução da violência em Petrolina também deve-se às **ações conjuntas de prevenção**, como a **realização de palestras nas escolas, a capacitação para jovens ingressarem no mercado de trabalho** e a união de programas voltados para a cultura da não violência, como Pró-jovem Vida Nova, Segundo Tempo e Judô com Cidadania.

*Recife*¹⁰

Construído de **forma coletiva e participativa**, o **Plano Municipal de Segurança Cidadã – em Defesa da Vida**, de Recife, abriu caminho para o desenvolvimento de **projetos de prevenção** da violência apoiados pelo governo federal. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) já aprovou e vai financiar projetos como o **Recife Construindo Cidadania** e o **Espaço Urbano Seguro**.

O plano começou a ser construído em agosto de 2006, com a realização de **oficinas com as comunidades** de 18 microrregiões do Recife, bem como **oficinas setoriais** com órgãos de justiça e segurança, **Guarda Municipal, iniciativa privada, universidades, empresas de comunicação e entidades de direitos humanos**.

A partir das oficinas, foram estabelecidos os principais eixos do programa: construção de um **espaço urbano seguro para a melhor convivência** entre as pessoas; formação da **Guarda Municipal** como agente de cidadania e prevenção da violência; **implementação de políticas para grupos sociais vulnerabilizados**, incluindo o **atendimento a vítimas**; promoção de **políticas de prevenção ao consumo de drogas lícitas e**

ilícitas; e reorganização institucional para uma execução eficaz do plano e seu **monitoramento pela sociedade**. “A implementação de políticas públicas no âmbito de prevenção da violência ocorre de forma transversal e multidisciplinar”, diz Karla Menezes, Secretária de Direitos Humanos e Segurança Cidadã de Recife.

Um fator importante do plano de Recife é a definição do papel da **Guarda Municipal**, que teve seu campo de atuação ampliado: além de fazer a segurança patrimonial pública, dedica-se também à segurança de escolas, de trânsito, defesa civil e ainda dá apoio aos fiscais da prefeitura, presta atendimento aos turistas, entre outras ações.

Depois de um primeiro ano com redução de 6,9% na taxa de homicídios, o Pacto pela Vida fechou seu segundo ano com uma diminuição de 2,2% no índice de assassinatos.

Rio de Janeiro¹¹

A Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro divulgou as **metas** para quatro indicadores estratégicos de redução dos homicídios. Essa metodologia foi criada em 2009, como forma de **melhorar o desempenho das corporações policiais**. A cada semestre, a Secretaria estipulará metas a serem alcançadas nestes indicadores (roubos de rua, roubos de veículos, homicídios dolosos e latrocínios).

Em relação ao segundo semestre de 2009, quando começou a funcionar o sistema de metas, a pasta não conseguiu atingir seu objetivo referente aos homicídios dolosos. Pelo planejamento traçado pela Secretaria, a meta era reduzir em 11,7%, mas o percentual de queda foi de apenas 9%.

Ao ser questionado, o secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, afirmou que a

polícia precisa ser mais ágil de forma a se antecipar às ocorrências, além de **aumentar o efetivo** que, segundo ele, durante anos ficou em segundo plano. Para Beltrame, a presença de **Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs)** em comunidades carentes pode ser um fator que ajude a reduzir os registros, uma vez que ela contribui para **retirar armas de grosso calibre de circulação**.¹²

A seguir, apresentam-se algumas análises sobre a queda dos homicídios no Rio de Janeiro. As informações foram coletadas do Portal Comunidade Segura.¹³

Equipe do Laboratório de Análise da Violência da UERJ (LAV) verificou que, de janeiro a julho de 2010, em comparação com o mesmo período de 2009, houve redução de 17% da taxa de mortes violentas intencionais, além de confirmar um decréscimo das taxas a partir de 2005. As taxas de mortes violentas intencionais para 2010 foram mais baixas do que as de 2009 em todos os meses analisados.

A Secretaria de Segurança do Rio tem atribuído a redução ao **sistema de premiação** por cumprimento de metas de redução da criminalidade. Os prêmios variam de R\$ 500 a R\$ 1.500 e são entregues ao fim de cada semestre.

Os **autos de resistência também apresentaram queda**. Entre janeiro e julho de 2010, a diminuição foi de 13,3%, em relação ao mesmo período do ano anterior. O LAV analisou este indicador para o acumulado dos meses de janeiro a julho e verificou redução em 2010 em comparação aos cinco anos anteriores. Em 2007 e 2008, foram registrados os maiores índices de mortes de civis pela polícia no pri-

meiro semestre de toda a série histórica.

A redução da violência letal também é, em parte, atribuída à **implantação das UPPs**, que, segundo Robson Rodrigues, coronel da PM do Rio, realizam trabalho de **prevenção** e têm **foco nos jovens de 13 a 24 anos**. Segundo ele, as UPPs estão invertendo os valores antigos em que a identidade dos militares era construída por uma oposição aos civis, o que levava ao distanciamento. O coronel acrescentou que o **processo de escolha dos capitães que comandam as UPPs é criterioso** e leva em conta a disciplina, a vocação e a sensibilidade comunitária do profissional. Ele destacou a implantação, em comunidades já pacificadas, do projeto UPP Social, da Secretaria de Assistência Social, que está promovendo uma **escuta das comunidades** para identificar as demandas e as ofertas de serviços e **articular programas de órgãos públicos das três esferas de governo, da iniciativa privada e de ONGs**.

Levantamento divulgado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio, em janeiro de 2012, aponta que pela primeira vez, desde que as taxas de homicídios são registradas em séries estatísticas, a cidade contabilizou menos de 30 mortos por 100 mil habitantes em 2010.

São Paulo¹⁴

Segundo a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, **investigação especializada, identificação e prisão dos autores, recolhimento de armas ilegais e prevenção com base em tecnologia da informação** derrubam mortes intencionais no maior Estado do país. A cidade de São Paulo teve redução de 70% no número de homicídios dolosos, de 1999 a 2008. A taxa de homicídios no Estado caiu de 35,27 por 100 mil habitantes, em 1999, para 10,95, em 2009.

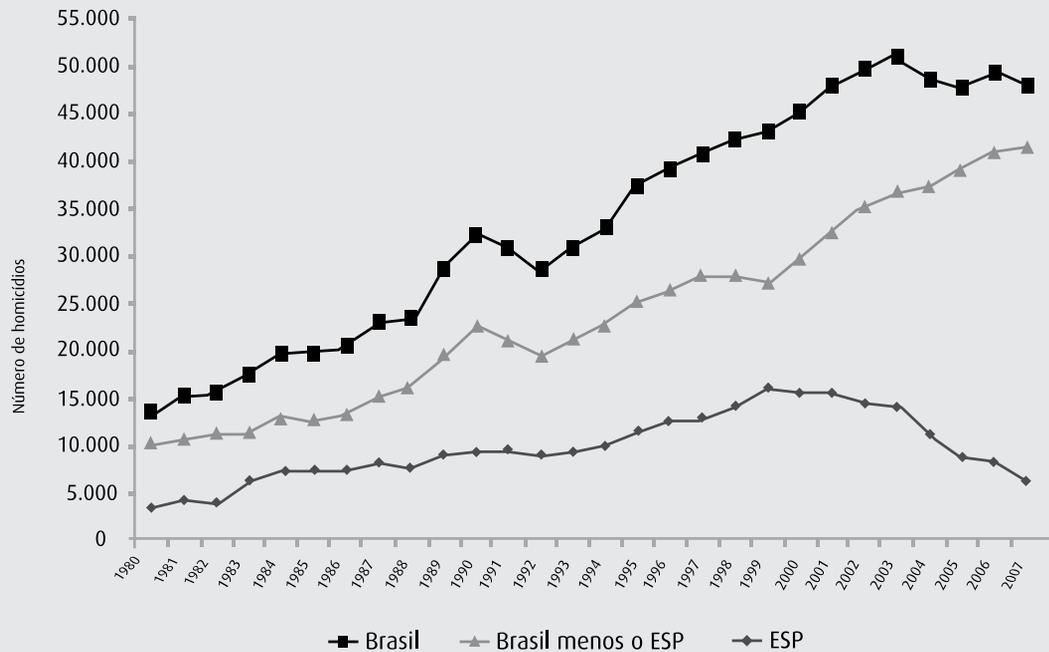
A redução dos homicídios dolosos significa o aumento do número de vidas poupadas. Ou seja, de pessoas que deixaram de morrer assassinadas porque a **polícia tem tirado armas ilegais das ruas**, está **presente em locais violentos**, está **preendendo mais criminosos**, além de traçar o **mapa da criminalidade**, usado para ações de **inteligência policial** como forma de agir pontualmente na resolução desse crime.

A **PM intensifica o trabalho de prevenção a homicídios dolosos**. A **Polícia Civil acelera os procedimentos de apuração** para o esclarecimento rápido desses crimes. O Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) passou a investigar as tentativas de homicídio, já que, não raramente, o assassino em potencial volta quando não consegue cometer o crime. Os **investimentos do governo em segurança pública** equipam as forças policiais com novas viaturas, helicópteros, computadores e ferramentas de inteligência – como os sistemas de Registro Digital de Ocorrências (RDO) e **Informações Criminais** (Infocrim), já implantados em 601 dos 645 municípios paulistas.

Ainda segundo a Secretaria de Segurança, outros fatores contribuíram para a queda de homicídios: o sistema de videomonitoramento; as **Operações Saturação** que combatem a criminalidade e estreita os laços com a comunidade; o **rápido esclarecimento dos homicídios** que evita o aumento da sensação de impunidade; a Operação Desarmamento; entre outras ações.

No caso brasileiro, a experiência recente de São Paulo, cidade mais populosa do país, apresenta possibilidades para a prevenção e redução do crime violento no contexto urbano. Maior controle sobre as armas de fogo, juntamente com

Gráfico 2
Homicídios
Brasil e Estado de São Paulo - 1980-2007



Fonte: Ministério da Saúde. SIM/Datasus.

campanhas de desarmamento, foram implementados no Brasil para reduzir os níveis de crimes, e de homicídios em particular. No nível nacional, tais medidas provavelmente contribuíram para um leve declínio nas taxas de homicídio após 2004, mas o impacto foi claramente mais forte em São Paulo. As tendências claramente diferentes das taxas de homicídios em São Paulo e no Rio de Janeiro mostram que tais políticas de prevenção do crime podem fazer uma diferença real no nível local. (UNODC, 2011, p. 8.)

O Gráfico 2 apresenta um comparativo dos homicídios entre o Estado de São Paulo, o Brasil (incluindo SP) e o país (excluindo SP). Uma das lições que podem ser aprendidas da experiência de São Paulo é a continuidade das ações de pre-

venção e controle dos homicídios ao longo de um grande período.

Em estudo mais apurado sobre a queda de homicídios em São Paulo, Peres et al. (2011, p.25) concluem que:

Pesquisas futuras devem enfatizar o papel de fatores sociais que atuam localmente para reduzir a taxa de mortalidade por homicídio em grupos de alto risco e, conseqüentemente, a iniquidade na distribuição das mortes por agressão. O desenvolvimento de modelos de análise que busquem dar conta da complexidade dos fenômenos apontados tem implicação direta para a formulação de ações preventivas e políticas públicas, não apenas no Município de São Paulo, contribuindo para consolidar a tendência de queda observada, como também

em outros contextos sociais, revertendo o atual cenário de insegurança.

São Leopoldo¹⁵

Para o então secretário Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, o **Estatuto do Desarmamento** foi o responsável pela redução do número de homicídios de 70 para 48 por ano, de 2003 a 2005. “A campanha do desarmamento em São Leopoldo é *sui generis*. Apesar de sediar duas fábricas de armamentos, a cidade entregou muitas armas e os homicídios caíram”.

Ainda segundo a mesma fonte, nos anos seguintes, entretanto, com o fim da campanha, os homicídios voltaram a aumentar: 55 em 2006 e 68 em 2007.

Em 2006, a **Secretaria Municipal de Segurança Pública** de São Leopoldo lançou o **programa Comunidade Segura**, que fez o **diagnóstico** da violência e da criminalidade na cidade. “Em **audiências públicas** divulgamos a ideia de o município trabalhar na segurança pública, sem que isso se confunda com a atividade de polícia. Também ouvimos **propostas das comunidades** e de setores específicos, como empresariado, igrejas, instituições de classe e sindicatos”, conta o secretário.

Implantado há dois anos, o programa reúne **projetos multissetoriais de prevenção** e designa à **Guarda Municipal** o papel de agente de cidadania. Um dos objetivos estratégicos é a redução de homicídios de jovens. Destaca-se ainda o trabalho do **Gabinete de Gestão Integrada e Fiscalização em Gestão Urbana** de São Leopoldo, que reúne 11 secretarias municipais, Polícia Civil, Brigada Militar (a PM gaúcha), Polícia Rodoviária, Polícia Federal, Bombeiros, conselhos tutelares e o Ministério Público. Em

reuniões mensais, os representantes discutem problemas que surgiram e tentam se antecipar às novas ocorrências.

São Vicente – SP¹⁶

Oferecer aos jovens em **situação de vulnerabilidade** social dispensados do serviço militar obrigatório uma oportunidade de **formação profissional e cidadã** e, com isso, diminuir a violência e colaborar para o **desenvolvimento da comunidade** é a proposta do projeto Jovens no Exercício do Programa de Orientação Municipal (Jepom), implantado em São Vicente, litoral de São Paulo.

Lançado em 2001, o projeto já formou mais de seis mil jovens em **cursos técnicos**, como de segurança do trabalho, meio ambiente, nutrição, petróleo e gás, entre outros. Oferecido a jovens de ambos os sexos, o Jepom também proporciona **cursos livres** nas áreas de esporte, informática, desenho, música e outros.

“A ideia é dar aos jovens em situação de vulnerabilidade social, em liberdade assistida ou que moram em regiões de alto risco, uma **formação profissional e uma ocupação durante o dia**”, explicava o vice-prefeito e secretário de Transportes, Segurança e Defesa Social (Setrans), Rogério Barreto Alves.

Uma das principais conquistas do projeto foi ter colaborado com a redução do índice de homicídios dolosos entre os jovens de 18 a 24 anos na cidade: o índice caiu de 69, em 2001, para nove, em 2007. Esse e outros dados permitiram que São Vicente passasse do 17º lugar no *ranking* das cidades mais violentas do Estado, em 2001, para a 113ª posição, em 2005.

Todos os anos são selecionados cerca de 400 jovens. Eles recebem uma bolsa-auxílio de R\$

Quadro 1
Variáveis dos projetos de redução/control de homicídios

Variável	Abreviatura	Composição da variável
Articulação inter e intra-agências	Artic	Articulação entre agências municipais, estaduais, com polícias, MP, Judiciário, sociedade.
Bebidas alcoólicas e drogas (controle)	BebDro	Ações de controle de venda e uso de bebidas e outras drogas; prevenção e tratamento do uso de drogas.
Disque denúncia	DDen	Canais de denúncia abertos à população .
Eficiência policial	EFPol	Melhoria da investigação, informação, apuração de crimes; melhoria e agilidade na elucidação de homicídios; mais investigadores; sistemas de informação e gestão policial; identificação de autores de homicídios; premiação; gestão por resultados e/ou metas.
Desarmamento	Desarm	Recolhimento de armas; operações de desarmamento.
Gestão integrada da segurança pública	GI/SP	Gabinete integrado; ações integradas envolvendo agências do sistema de justiça criminal.
Grupos vulneráveis	GVul	Ações focalizadas nas vítimas de violência, mulheres, jovens, etc.; atendimento a vítimas.
Guarda Municipal	GMun	Participação da Guarda Municipal nas ações de prevenção.
Investimentos	Invest	Investimentos focalizados (financeiros e/ou de recursos humanos) em projetos ou ações de controle e/ou redução de homicídios; novas tecnologias, videomonitoramento.
Planos de Segurança Municipal e/ou Estadual	PlaME	Elaboração de planos municipal e/ou estadual; criação de órgãos municipais de segurança pública.
Participação comunitária	PCom	Oficinas nas comunidades, mobilização social, redes sociais, audiências públicas, acolhimento de propostas da comunidade, forma coletiva e participativa de gestão da segurança.
Projeto Prevenção	PjPrev	Projetos de prevenção focalizados no controle e/ou redução de homicídios.
Prisão	Pris	Prisão de homicidas; investimentos no sistema penitenciário.

Fonte: Elaborado pelo autor.

230,00 mais o curso técnico no valor de R\$ 120,00 por mês, além de uniforme completo. A formação é dividida em dois períodos. Um é destinado à **capacitação profissional** nos cursos técnicos e o segundo é voltado para a **participação dos jovens como auxiliares e orientadores em outros projetos da cidade**, como auxílio aos **guarda-vidas** na orla, participação em campanhas de preservação do meio ambiente e visitas solidárias a asilos, creches e abrigos, entre outras.

Além disso, desde o ano passado, os jovens podem desenvolver atividades de arte, dança e música ou realizar uma das 14 ações de esporte oferecidas tanto aos participantes quanto aos moradores da comunidade, como boxe, judô, basquete e handebol. “Hoje, 40% dos jovens que concluem a formação conseguem um emprego”, afirma Barreto.

Quais as principais características dessas práticas?

As experiências selecionadas, aleatoriamente, ilustram uma série de estratégias de prevenção e controle dos homicídios, desenvolvidas em distintas áreas, no Brasil. Como se desprende desse conjunto de práticas, não é preciso “reinventar a roda” para a elaboração de planos de enfrentamento, com vistas à redução dos assassinatos. Pode-se, a partir de tais experiências e tendo em vista um diagnóstico local – primeiro passo para a produção de projetos exitosos –, agregar nos novos planos, ou mesmo em políticas de maior amplitude, os elementos comuns que determinam o êxito de projetos já em curso.

Partindo do princípio de que já existem boas práticas, apresentam-se, a seguir, os principais elementos das experiências analisadas com o intuito de demonstrar quais seriam as características que devem ser priorizadas na elaboração de

projetos de controle e prevenção dos homicídios.

O objetivo dessa categorização é ajudar os gestores e operadores da segurança pública na elaboração de planos para o enfrentamento dos homicídios.

O Quadro 1 apresenta as variáveis selecionadas a partir da leitura cuidadosa de cada um dos projetos aqui expostos, utilizando a metodologia da análise de conteúdo. Ressalte-se que, eventualmente, os projetos possuem outras características, para além daquelas mencionadas no texto. Essas variáveis foram agregadas para facilitar a classificação.

O Quadro 2 traz as variáveis (já devidamente agregadas) correlacionadas aos 11 municípios selecionados.

Dos municípios analisados, pelo menos três (Belo Horizonte, Diadema e São Paulo) possuem ações de prevenção e controle de homicídios com vários estudos avaliativos; outros dois (Rio de Janeiro e Recife) têm se despontado como *cases* de políticas nessa área, ambos agregando experiências exitosas de projetos já avaliados, combinadas com novas ações (algumas muito específicas, a partir de realidades locais, como é o caso do Rio de Janeiro). Os demais seis municípios selecionados utilizam basicamente as mesmas estratégias dos projetos anteriores, adaptando-as à realidade local, priorizando algumas estratégias e, eventualmente, acrescentando outras. Portanto, os principais elementos constitutivos dos diversos casos demonstram a existência – praticamente consolidada – das bases para uma política de prevenção e controle dos homicídios no Brasil.

Por fim, no Quadro 3, pode-se perceber a

Quadro 2 Municípios e variáveis dos projetos selecionados

Municípios	Artic	BebDro	Dden	EFPol	Desarm	GI/SP	Gvul	Gmun	Invest	PlaME	PtCom	PjPrev	Pris
Apucarana				X	X	X			X	X			X
Belo Horizonte	X			X		X	X		X	X	X	X	X
Diadema	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	
Londrina e Foz do Iguaçu			X	X		X					X		
Petrolina	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X
Recife	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	
Rio de Janeiro	X		X	X	X		X		X		X	X	X
São Paulo	X			X	X		X		X		X	X	X
São Leopoldo	X				X	X		X		X	X		
São Vicente							X	X			X	X	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 3 Hierarquização das variáveis

Nove menções	Participação comunitária
Oito menções	Eficiência policial
Sete menções	Articulação; gestão integrada; investimentos; projetos de prevenção
Seis menções	Grupos vulneráveis; planos estaduais e municipais
Cinco menções	Guarda Municipal; prisão de homicidas; desarmamento
Duas menções	Bebidas/drogas; disseminação de denúncia

Fonte: Elaborado pelo autor.

classificação das variáveis, a partir da quantidade de citações nos textos dos projetos analisados. Ressalte-se, mais uma vez, que alguma variável poderá estar “subnotificada” ou “superdimensionada”, tendo em vista que a pesquisa foi feita a partir de dados colhidos em material jornalístico e de informação institucional. Não obstante, as fontes são bastante confiáveis: o Portal Comunidade Segura, especializado na cobertura sobre segurança pública e cidadania, além das secretarias de segurança (municipal e estadual), responsáveis pela coordenação dos projetos analisados e outras fonte bibliográficas seguras.

Conclusões

A intenção deste texto não é apresentar um retrato fiel das várias ações selecionadas, mas sim oferecer um mosaico de possibilidades para elaboração de planos e estratégias de prevenção e redução dos homicídios. Além disso, o objetivo não é fazer comparações, nem juízos de valores, do tipo o que é certo ou errado. Os desafios das políticas de prevenção e redução aos homicídios são muitos, mas é possível superá-los. As possibilidades aqui apresentadas mostraram para os gestores e formuladores de políticas que, na árdua tarefa de enfrentamento do problema desse tipo de morte violenta, já existem metodologias factíveis e testadas em nosso país, com comprovado êxito.

É imperioso ressaltar que toda política pública tem etapas elementares: diagnóstico, planejamento, implantação, monitoramento e avaliação. Um exemplo de como aplicar esses preceitos em projetos de controle e prevenção dos homicídios pode ser visto no Programa Fica Vivo!, que originalmente foi baseado na **metodologia de solução de problemas**, dividida em quatro etapas distintas. A primeira, “*identificação*”, tem como objetivo descobrir quais

são os problemas associados aos incidentes de homicídio, selecionar as prioridades e definir responsabilidades. Nesta etapa, o Morro das Pedras (aglomerado com altos índices de homicídios, em Belo Horizonte) foi selecionado como objeto de ação não apenas pelo elevado número de ocorrências desses crimes, mas também pelas possibilidades que aquela localidade representava para a atuação dos grupos implicados no projeto. A segunda fase, de “*análise*”, consiste na compreensão mais profunda do problema, por meio do seu estudo de forma mais detalhada. O conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, de sua distribuição espacial e temporal e de suas possíveis causas é de grande importância para a etapa de intervenção. O objetivo da fase de “*resposta*”, ou a intervenção propriamente dita, é selecionar uma solução, um plano de ação estratégico e implementá-lo. Por fim, a fase de “*avaliação*” procura criar critérios objetivos para avaliação do funcionamento e efetividade do projeto, possibilitando adaptações e reformulações das estratégias do programa.

A partir das análises aqui apresentadas, percebe-se que as principais características das práticas de redução e controle de homicídios são, nesta ordem: a participação da comunidade; a eficiência policial; a articulação entre as várias agências públicas (e destas com a sociedade); a gestão integrada dos órgãos de segurança; os investimentos focalizados; e a elaboração de projetos de prevenção.

Parece não ser mero acaso o fato de que essas características principais coincidem, justamente, com as tendências modernas das políticas públicas. Ou seja, investimentos nos profissionais que atuam na política (formação específica e continuada, gerando maior eficiência), participação da comunidade (nas várias etapas da política),

gestão integrada (envolvendo as várias agências encarregadas do enfrentamento do problema) e focalização (uma tendência que tem respondido bem à dificuldade que os setores mais vulneráveis da população têm de acessar as políticas públicas voltadas para o atendimento de suas necessidades, como forma de reduzir gastos e, ao mesmo tempo, obter melhores resultados) seriam as principais características a serem observadas em políticas de redução e prevenção dos homicídios.

É importante registrar, ainda, que esses projetos, ao priorizarem a participação da comunidade, parecem se aproximar do conceito de segurança cidadã. A melhoria de todo o sistema de segurança pública deve ocorrer com a participação democrática da sociedade nas estratégias de enfrentamento dos crimes, articulando ações que visam propiciar aos atores comunitários a participação ativa na resolução dos problemas relacionados à criminalidade, nos moldes das ações preconizadas pelo Programa Nacional Segurança com Cidadania, o Pronasci.

Caberia à Secretaria Nacional de Segurança Pública atuar como indutora das políticas de prevenção e controle desses crimes, oferecendo as diretrizes e orientações básicas, fornecendo recursos para as ações focalizadas (via Fundo Nacional de Segurança Pública e dotações orçamentárias próprias), investindo em projetos de capacitação de policiais e gestores locais, além de estipular metas e cobrar resultados.

Às Secretarias Estaduais de Segurança seriam reservados os papéis de contrapartidas financeiras,

assim como a colaboração com a Senasp na difusão, monitoramento e avaliação dos projetos e no gerenciamento das capacitações das equipes locais. Um papel fundamental dos Estados é direcionar investimentos específicos visando a melhoria da eficiência policial. Como observado nos *cases* selecionados, a quase totalidade dos projetos (que tiveram êxito na prevenção aos homicídios) está baseada em ações de melhoria da gestão e da eficiência das instituições policiais. Este ponto parece ser crucial para o êxito de tais projetos.

Por fim, projetos de prevenção e redução dos homicídios são de base local, ou seja, cabe aos municípios o papel de articulação de todos os atores identificados como responsáveis pelas diversas ações nos projetos, criando e mantendo as equipes responsáveis pelos projetos e ações, assim como promovendo o monitoramento e auxiliando na avaliação desses projetos. Diagnósticos locais e planos municipais são indicados como primeiros passos para o êxito das ações gerenciadas pelos municípios. As guardas municipais podem atuar em várias frentes, principalmente em ações preventivas, conforme se observou nos projetos analisados neste texto.¹⁷

A articulação das três esferas do governo, com suas respectivas agências, e a participação da sociedade indicam que há saídas factíveis para a construção de políticas públicas eficazes e eficientes voltadas para a redução dos homicídios no Brasil.

1. Túllo Kahn, no texto *Por que os homicídios caem no Sudeste e crescem no Nordeste e Sul?*, com adaptações. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br>.
2. Para um estudo mais aprofundado sobre o tema dos homicídios no Brasil, existem vários trabalhos publicados, entre os quais citam-se: Lima (2002); Peres et al. (2011); Sapori; Medeiros (2010); e Soares (2011).
3. *Esse método é muito diferente dos demais métodos de pesquisa porque, em vez de entrevistar ou observar pessoas, o pesquisador*

lida com registros que já existem e faz inferências a partir dos mesmos. Os objetivos da pesquisa da análise de conteúdo são bastante amplos, variando de uma área científica para outra. Porém, como modo de observação, a análise de conteúdo é usada para responder perguntas clássicas, tais como: “Quem diz o que, para quem, como, por quê e com que efeito”! (CUNHA, 1983).

4. Fonte: SESP/PR, 29/10/2010. Disponível em: <www.seguranca.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3260>.
5. É importante registrar que ações de melhoria da gestão policial foram implantadas na seqüência à implementação do Fica Vivo! O programa “Integração e Gestão em Segurança Pública” (Igesp), implantado em junho de 2005, em BH e depois em outras regiões do Estado, certamente foi importante na redução dos homicídios. Registre-se, também, o aumento no número de aprisionamento a partir da implantação de ambos os programas.
6. Síntese da reportagem intitulada “Municípios contra a violência, cidades mais seguras”, de Marina Lemle, do Portal Comunidade Segura. Texto original disponível em <www.comunidadesegura.org.br>. Reprodução autorizada pela autora da reportagem.
7. “Em São Paulo, pesquisa realizada pelo sociólogo Guaracy Mingardi, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP), constatou que o álcool é o agente detonador em pelo menos 41% dos homicídios. O álcool também é uma substância encontrada no organismo de grande parte das vítimas de violência. Pesquisa feita no IML paulista, em 2005, constatou que das 2.007 vítimas de homicídio no Estado de São Paulo, 863 tinham consumido álcool, sendo que 785 apresentavam mais de 0,6 grama de álcool por litro de sangue. Outra pesquisa premiada pela Senad é “Políticas municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)”, do médico Sérgio Duailibi, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). O estudo mostra que a ligação entre álcool e violência por motivos fúteis é muito forte. Fonte: <<http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/40025>>. Acessado em 11.02.11>.
8. Fonte: Informações do jornal Gazeta do Povo, 02/10/2009, com dados da Sesp/PR.
9. Síntese da reportagem intitulada “Petrolina: símbolo da busca pela paz no sertão”, de Marina Lemle, do Portal Comunidade Segura. Texto original disponível em <www.comunidadesegura.org.br>. Reprodução autorizada pela autora da reportagem.
10. Síntese da reportagem intitulada “Municípios contra a violência, cidades mais seguras”, de Marina Lemle, do Portal Comunidade Segura. Texto original disponível em <www.comunidadesegura.org.br>. Reprodução autorizada pela autora da reportagem.
11. Fontes diversas: Portal R7; Sesp/RJ; Portal Comunidade Segura.
12. Fonte: Portal R7.
13. A reportagem “Queda da violência letal é real”, da jornalista Marina Lemle, analisa com especialistas os dados estatísticos produzido pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), que em setembro de 2010 apontavam para uma queda de 18,4% nos casos de homicídios no Estado em julho de 2010, em comparação ao mesmo mês de 2009. O texto completo está disponível em <<http://www.comunidadesegura.org/pt-br/MATERIA-queda-da-violencia-letal-no-rio-e-real>>. Acesso em 05.02.11.
14. O texto sobre São Paulo foi extraído do site da Secretária de Segurança Pública de São Paulo.
15. Síntese da reportagem intitulada “Municípios contra a violência, cidades mais seguras”, de Marina Lemle, do Portal Comunidade Segura. Texto original disponível em <www.comunidadesegura.org.br>. Reprodução autorizada pela autora da reportagem.
16. Texto produzido pela parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Portal Comunidade Segura, por Alan Ary Meguerditchian – Osasco (SP), disponível nos sites do Fórum e do Portal.
17. Vários autores têm discutido o papel dos municípios na segurança pública e especificamente em ações de prevenção e controle dos homicídios. Indicamos o documento elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos, intitulado “A segurança pública e os municípios”,

Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Justiça. **Guia para a prevenção do crime e violência nos municípios**. Disponível em: <www.mj.gov.br>.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório Homicídios Brasil**. 2004.
- CARVALHO, A. X. et al. **Custos das mortes por causas externas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para discussão, 1.268). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1268.pdf>.
- CUNHA, M. B. da. Análise de conteúdo: uma técnica de pesquisa. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, v. 11, n. 2, jul./dez. 1983. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/RBB/article/viewFile/413/409>>.
- BEATO FILHO, C. C.; SOUZA, R. S. R. Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte. **Cadernos Adenauer**, Ano IV, n. 3, p. 51-75, out. 2003.
- JUNQUEIRA FILHO, G. M. B.; RUIZ, I. Análise dos homicídios dolosos ocorridos na cidade de Apucarana – PR e sua relação ao uso/tráfego de drogas, com a conseqüente redução do seu índice, na perspectiva da implementação de políticas públicas, através de planos estratégicos de ação conjunta. 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/>>.
- LIMA, R. S. **Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Sicurezza, v. 1, 2002.
- LEMLE, M. Textos selecionados. **Portal Comunidade Segura** [referências detalhadas ao longo do texto]. Disponível em: <www.comunidadessegura.org.br>.
- MOLINA, A. G. P. de; GOMES, L. F. **Criminologia**. 2ª ed. São Paulo: RT, 1997.
- PERES, M. F. T.; VICENTIN, D.; NERY, M. B.; LIMA, R. S.; SOUZA, E. R.; CERDA, M.; CARDIA, N.; ADORNO, S. Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. **Revista Panamericana de Salud Pública (Impresa) / Pan American Journal of Public Health (Impresa)**, v. 29, p. 17-26, 2011.
- SAPORI, L. F.; MEDEIROS, R. **Crack, um desafio social**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, v. 1, 2010.
- SILVEIRA, A. M. A prevenção de homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo! no Morro das Pedras. **Revista Educação e Realidade**, v. 33, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/7070>>.
- SOARES, G. A. D. A criminologia e a desventura do jovem dado. **Segurança, Justiça e Cidadania**, v. 3, p. 11-30, 2011.
- SOUZA, Â. M. D. N. **Revista do Programa Fica Vivo!**, Secretaria de Estado de Defesa Social de MG/Instituto Elo Cidadania, edição 2011.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study on Homicide 2011** – key findings. Vienna, 2011.
- VELÁSQUEZ, H. A. Os governos locais e a segurança cidadã. Disponível em <www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf>.
- WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. Instituto Sangari, 2010. Disponível em <www.institutosangari.org.br>.

WAQUIM, B. B. Prevenção situacional: teses, técnicas e reflexões. **Âmbito Jurídico**, n. 67, 01/08/2009. Disponível em: <<http://www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

WERTHEIN, J. Violência, juventude, economia e educação. **Valor Econômico**, 07/04/2010. Disponível em: <www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/index.php>.

WORLD BANK. Department of Finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region. **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: um guia de recursos para o município. 2003. Disponível em: <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(25\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(25).pdf)>.

Prevenção e controle de homicídios: analisando experiências brasileiras

Robson Sávio Reis Souza

Resumen

Prevenção y control de homicidios: analizando experiencias brasileñas

El presente artículo hace un breve análisis del problema de los homicidios en Brasil para, a continuación, presentar prácticas variadas que han sido implementadas en diferentes realidades y circunstancias con el objetivo de reducir ese tipo de crimen violento. El foco principal del texto es la discusión de algunas de las características de esas experiencias, con la intención de señalar elementos comunes y sólidos, presentes en las acciones de prevención, reducción y control de los homicidios. A partir de una selección aleatoria de casos, hecha a través de una pesquisa exploratoria en la prensa en los años de 2009/2010, el artículo discute la relevancia de las características comunes que están presentes en los varios programas seleccionados, señalando que algunas de esas características deben ser consideradas por los gestores y operadores de la seguridad pública que pretenden implantar acciones de combate y control de los homicidios. La metodología utilizada para examinar las informaciones recolectadas se denomina análisis de contenido. A partir de la constatación de que ya existen metodologías factibles, testadas y de comprobado éxito en el control de los homicidios en Brasil, el artículo finaliza presentando algunas sugerencias para una política más sistémica en torno a la disminución de los homicidios en Brasil.

Palabras clave: Homicidios. Política pública de seguridad. Prevención de la criminalidad. Prácticas de control de homicidios en Brasil.

Abstract

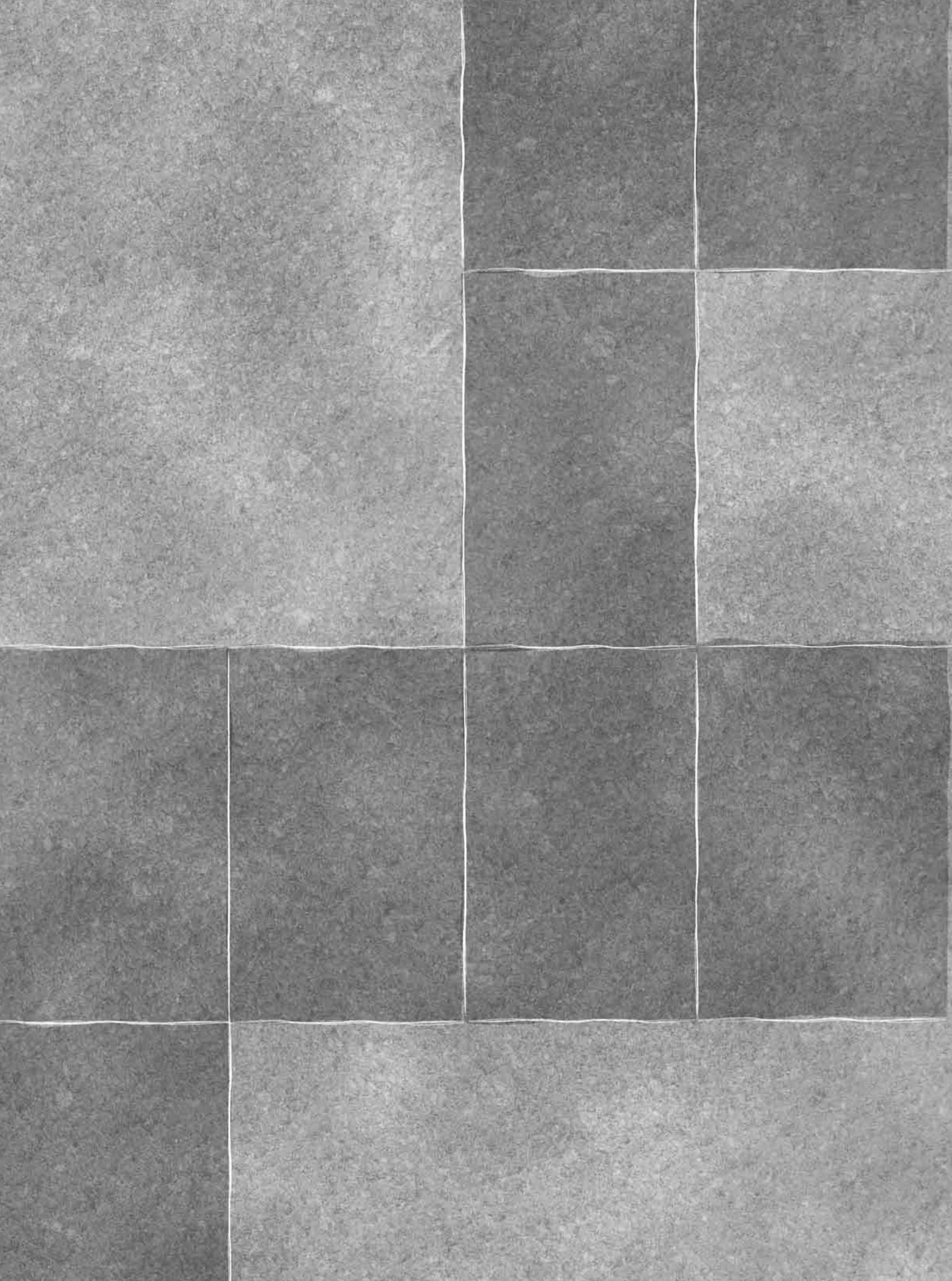
Murder prevention and control: an analysis of Brazilian experience

This paper reports a brief analysis of the problem of murders in Brazil and subsequently presents several measures implemented in different settings and circumstances aimed at reducing this type of violent crime. The text centers on discussing characteristics of these experiences in an effort to identify common elements among actions for murder prevention, reduction and control. Based on a random selection of cases retrieved through an exploratory search of the press during 2009/2010, the article explores the relevance of the common characteristics found among the selected programs, indicating some of these characteristics for consideration by public safety administrators and officers charged with implementing actions to combat and control homicides. The methodology adopted to examine information collected is referred to as content analysis. Having verified that feasible, tried and tested, and successful methodologies for controlling murders in Brazil are available, the article concludes by proposing suggestions on how to achieve a more systemic policy for reducing homicides in Brazil.

Keywords: Homicides. Public safety policy. Crime prevention. Practices for controlling murder in Brazil.

Data de recebimento: 01/11/2011

Data de aprovação: 10/01/2012



Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo

Emanuel Nunes de Oliveira

Emanuel Nunes de Oliveira é mestre e doutor pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Coordenador da área de pesquisa em Segurança Pública do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs/USP). Foi pesquisador visitante da Universidade Estadual de Nova Iorque (SUNY at Buffalo) e da Universidade de Michigan. É professor da Universidade Anhembi Morumbi e do Centro Universitário FECAP. Sua pesquisa é focada nos seguintes temas: análise institucional, regimes internacionais, políticas públicas, métodos quantitativos e segurança pública.

Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas – USP . São Paulo – São Paulo – Brasil

emmanuel.nunes@terra.com.br

Resumo

O artigo discute a letalidade das Polícias Militar e Civil do Estado de São Paulo, nos últimos 22 anos. A literatura tradicional apresenta duas hipóteses sobre as letalidades nas ações policiais: a da “disjuntividade” do sistema social (CALDEIRA, 2000) e a da violência estrutural da sociedade brasileira (PINHEIRO, 1991). Esses dois modelos teóricos concluem que o padrão da brutalidade na atuação das instituições públicas é um traço característico e imutável do Estado brasileiro e que as intervenções institucionais são insuficientes para promover mudanças no padrão de atuação das forças policiais. A coincidência dos resultados desses estudos deve-se a um problema presente em parte significativa das pesquisas sobre o tema: apresentar o sistema político como variável dependente e o padrão de letalidade de ação policial como variável independente. Este trabalho propõe uma inversão metodológica, na qual a letalidade da ação policial seja o fenômeno a ser explicado e o perfil das políticas públicas executadas pelo governo estadual e o contexto criminal sejam as variáveis explicativas da pesquisa. Em suma, buscam-se identificar o grau de influência dos fatores contextuais nas decisões dos policiais e a responsabilidade (accountability) desses nos controles do sistema político democrático. Por meio de modelos estatísticos multivariados, foi testado o impacto dos diferentes governos estaduais no número de mortos pela polícia, controlando pelas taxas de homicídio no Estado. Os resultados demonstraram um expressivo grau de responsabilidade institucional sobre as instituições policiais de São Paulo, indicando a fragilidade das explicações anteriores.

Palavras-Chave

Polícia. Violência. Crime. Segurança pública. Políticas públicas.

O processo de consolidação democrática das instituições de representação política teve grande impacto nas pesquisas em Ciências Sociais. A despeito da considerável diversidade metodológica, temática e teórica, o debate, imediatamente após a retomada do regime democrático, foi polarizado: de um lado, os cientistas sociais, que dirigiam suas pesquisas para as variáveis políticas no processo de consolidação democrática; e, de outro, os pesquisadores, que chamavam a atenção para a insuficiência dos estudos que não incorporavam, em seus modelos analíticos, variáveis sociológicas e culturais.

Entre as peculiaridades apontadas como óbice à plena conversão ao regime democrático, o segundo grupo de cientistas políticos destacava que as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis continuavam operando segundo uma lógica autoritária.

O presente artigo discute o padrão de atuação das forças policiais no Estado de São Paulo, recuperando o debate sobre a relação entre sistema político e padrão de atuação das instituições responsáveis pelo combate à violência e ao crime. A pesquisa está dirigida para os fatores institucionais e os contextuais (nível de criminalidade) e para as interações entre esses dois fatores.

A produção acadêmica sobre o tema está dividida em dois grupos. De um lado, encontram-se os trabalhos que introduzem as variáveis sociais e culturais como fator explicativo da não conso-

lidação plena do regime democrático, como, por exemplo, a alta taxa de letalidade da ação policial. Dessa forma, não é analisada a atuação da polícia no Brasil, mas sim o padrão de funcionamento do regime político (PINHEIRO, 1991; CALDEIRA, 2000).

De outro lado, estão os estudos voltados à letalidade, que dimensionam os aspectos políticos ou institucionais envolvidos na ação policial. Esses são muito ricos na comprovação da não conversão das instituições policiais ao padrão característico de um regime democrático, mas não apresentam modelos teóricos que permitam entender as variações do nível de letalidade de um governo para outro e nem qual a relação das taxas de letalidade com o contexto criminal (CALDEIRA, 2000; PINHEIRO et al. 1991).

Em outras palavras, quando os trabalhos pretendem ter um alcance teórico maior, não tratam as instituições policiais como um objeto de estudo. Já nas análises empíricas que focam algum aspecto específico do trabalho policial, não há uma preocupação teórica definida.

Neste artigo serão testadas três hipóteses voltadas especificamente para compreender os determinantes da letalidade da ação policial: a primeira diz respeito às políticas do governo estadual; a segunda leva em conta o papel das variáveis contextuais; e a terceira aborda a interação política do executivo e o contexto criminal.

Nesse sentido, as ações da polícia paulista, que resultaram em mortes de não policiais, serão tratadas como a variável dependente e os dados institucionais e sobre o contexto criminal constituirão as variáveis independentes de trabalho. Neste artigo, o fator institucional é entendido como o perfil da plataforma política do executivo estadual.

Algumas dimensões institucionais não estão contempladas nos modelos testados nesse trabalho, tais como o perfil do secretário de Segurança Pública, os perfis dos comandantes gerais das Polícias Militar e Civil, o perfil dos comandantes de área e o poder discricionário que os policiais têm nas suas funções diárias.

Instrumentalmente, assume-se para operacionalização dos dados empíricos que essas dimensões estão relacionadas diretamente com o governo estadual. A taxa de homicídio é utilizada enquanto indicador do contexto criminal. Tal como ocorre para a dinâmica criminal, essa simplificação é necessária para operacionalização dos dados empíricos do trabalho. O escopo temporal da pesquisa compreende o período de 1984 a 2006, abrangendo sete governos estaduais com plataformas distintas na área de segurança pública, que tiveram de enfrentar níveis diferenciados de padrão criminal.

A polícia e a violência policial nas Ciências Sociais: hipóteses e conjecturas

O debate sobre instituições policiais no Brasil está vinculado à discussão sobre os rumos da democracia brasileira. Zaluar (2001), em uma revisão sobre crime e violência, destaca que, no Brasil, as pesquisas sociais sobre criminalidade e violência tomaram um rumo muito marcado pela recente história política do país. Adorno (1993)

também chama atenção para a estreita relação entre as concepções ideológicas e metodológicas dos cientistas que estudaram violência, crime e segurança pública e os marcos políticos da história recente do país. Nesse contexto é importante considerar a relação entre os campos intelectual e político para entender o debate sobre o assunto.

No Brasil, o crescente avanço do comportamento violento e o fato de as instituições responsáveis pelo combate ao crime e à violência não terem se convertido automaticamente aos padrões democráticos fizeram com que o crime e a violência transcendessem os limites das Ciências Jurídicas, em que se encontravam até então, e passassem a ser objeto de análise na Sociologia, História, Epidemiologia, Antropologia e Ciência Política. No que tange, especificamente, aos estudos sobre as instituições policiais, Zaluar (2001) catalogou mais de 100 pesquisas, nos últimos 20 anos. Os trabalhos apresentam a mesma diversidade disciplinar, que caracteriza os estudos sobre a violência e o crime em geral, sendo possível encontrar pesquisas etnográficas, sociológicas e uma crescente participação dos cientistas políticos.

Contudo, se as instituições policiais passaram a fazer parte da agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira, os estudos teóricos ainda estão pouco desenvolvidos. Os trabalhos sobre o papel da polícia no regime democrático e as pesquisas qualitativas sobre o padrão de atuação da polícia têm avançado, mas a busca de hipóteses e padrões explicativos não aparece na mesma proporção. Ou seja, são raros os modelos teóricos nos quais as pesquisas empíricas possam se apoiar.

Os trabalhos de Caldeira (2000) e Pinheiro (1991) são exemplos que transcendem o universo do denunciamento jornalístico e buscam criar

um arcabouço teórico-explicativo para dar conta da não conversão da ação da polícia ao padrão característico de uma democracia. Os autores procuram entender porque o Estado brasileiro continua a agir em dissonância ao Estado de Direito, apesar da retomada da democracia.

No entanto, a principal deficiência dessas análises é o precário tratamento estatístico de dados empíricos que sustentem suas acepções teóricas. Apesar de as evidências discutidas por Caldeira e por Pinheiro comprovarem a evolução quantitativa do número de pessoas mortas pela força policial em São Paulo, tais dados não sustentam a tese defendida pelos autores, de que as instituições democráticas, re-instauradas com a retomada da democracia, não dominam as instituições responsáveis pelo controle do crime e da violência e nem explicam as variações existentes nas taxas de homicídios de um ano para outro, no Estado de São Paulo.

Para os autores, o Estado falha no controle da letalidade policial. Seja porque supostamente essa forma de violência possui uma funcionalidade sistêmica, enquanto instrumento de controle social (PINHEIRO, 1991), seja por uma questão de disfuncionalidade institucional, na qual a letalidade da ação policial aparece como expressão de um tipo de sociedade marcada pela desigualdade no *status* de cidadania que, por sua vez, seria pouco controlada por políticas públicas (CALDEIRA, 2000).

O ponto de convergência das interpretações desses autores está no tratamento metodológico dado ao tema. Ambos apresentam a violências letal, cometida pelos operadores de segurança pública, como variável dependente de seus trabalhos. No entanto, na construção dos modelos teóricos, a democracia brasileira é que é tratada como

variável dependente. Ou seja, os modelos analíticos apresentados por Caldeira (2000) e Pinheiro (1991) explicam a democracia brasileira e não os determinantes das altas taxas da letalidade da ação policial. A letalidade aparece como variável explicativa ou como indicador de uma democracia que ainda está por realizar-se plenamente.

Contudo, existem evidências de que um novo arranjo institucional, introduzido com a Constituição de 1988, busca incrementar o controle do sistema estatal sobre as organizações responsáveis pela segurança pública.

Sabe-se, por meio de pesquisas empíricas com o foco exclusivo nas instituições policiais e não no sistema político brasileiro, que os primeiros governos estaduais eleitos pelo voto direto, no Rio de Janeiro e em São Paulo, tinham uma agenda política de combate à ação letal da polícia (LEMGRUBER, 1986; MINGARDI, 1992). Há, ainda, outros trabalhos que demonstram os reiterados esforços governamentais para implantação de inovações no policiamento (MESQUITA 1998; MUNIZ et al., 1997), além de uma série de mudanças institucionais visando maior controle externo da polícia, tais como a criação de Ouvidoria de Polícia (CUNHA, 2000) e o estabelecimento constitucional do Ministério Público como responsável pelo controle da atividade policial (SANCHES FILHO, 2000), e maior controle interno, como a criação do Proar (Programa de Atendimento a Policiais Militares Envolvidos em Operação de Alto Risco) (CARNEIRO; OLIVEIRA, 2002).

Mas se, de um lado, existem trabalhos que enfraquecem as teorias da não conversão institucional, de outro, ainda não foi formulada uma explicação substantiva sobre o impacto dessas iniciativas na ação policial. Parte dessa carência pode ser creditada à cisão entre os estudos teóricos e empíricos.

Este artigo difere da produção nacional em dois pontos. O primeiro refere-se à proposta de um remodelamento dos estudos sobre a letalidade da ação policial em São Paulo, que passa ser a variável dependente do modelo teórico. O segundo diz respeito ao tratamento metodológico empregado na análise das evidências empíricas do grau de controle civil sobre as forças policiais no Brasil.

Com tais perspectivas, espera-se superar os limites das explicações apontadas anteriormente. Para tanto, serão testados três tipos de hipóteses sobre o comportamento policial: a hipótese da explicação reativa ao ambiente violento (modelos de regressão 1 e 4) (TERRILL; REISIG, 2003); a hipótese da explicação política (modelos de regressão 2 e 5) (WHITE, 2003); e a hipótese da interação político-contextual (modelos de regressão 3 e 4) (JACOBS; O' BRIEN, 1998).

A teoria da reação ao ambiente violento define que o número de pessoas mortas pela polícia é condicionado pelas dificuldades encontradas no controle do crime e da violência. Quanto maior a taxa de atividade criminal enfrentada pela polícia, maior é o nível de letalidade da ação policial. Nessa hipótese, os policiais que se envolveram em operações que resultaram em pessoas mortas estão respondendo ao grau de violência disseminado na sociedade. Portanto, a quantidade de pessoas mortas pela polícia está correlacionada à dinâmica criminal. Sociedades com altas taxas de crime e violência tendem a possuir maiores taxas de ação letal da polícia. Períodos com mais crime e violência tenderiam a possuir mais registros de ação letal da polícia.

A teoria política define que o padrão de atuação da polícia é determinado pelo arcabouço político. Departamentos de polícia comandados por políticos com plataforma de combate "duro" à dinâmica criminal tendem a utilizar mais a força le-

tal. No sentido inverso, departamentos de polícia controlados por políticos, cujo respeito ao direito e à legalidade institucional forme o centro da plataforma de segurança pública, tendem a controlar mais intensamente a letalidade da ação policial. Em resumo, o padrão de letalidade da polícia está relacionado ao perfil do executivo e não ao nível de crime e de violência do lugar.

A teoria político-contextual integra os dois padrões explicativos presentes nas abordagens anteriores. Esse corpo analítico apresenta a ação policial como resultado da interação entre as variáveis institucionais (constrangimentos políticos ou institucionais) e variáveis contextuais (perfil criminal da região onde os policiais atuam). Tal procedimento justifica-se pela especificidade do objeto. Se, por um lado, não podemos menosprezar que as instituições policiais, por natureza, possuem uma forte característica hierárquica, o que reforça a importância dos aspectos formais de controle da ação policial (REISS, 1992), por outro, o poder discricionário do policial na sua atividade é marcante. Policiais são profissionais que precisam tomar decisões rápidas em situação de alto risco. A maioria dessas decisões é tomada solitariamente e envolve alto grau de imprevisibilidade em relação ao comportamento alheio. Portanto, qualquer modelo teórico que não leve em conta as peculiaridades do trabalho policial no nível da rua coloca em xeque o alcance de suas explicações (MASTROFSKI, 2004).

Governo e letalidade no Estado de São Paulo

Até o momento, foram apresentados os construtos teóricos que podem embasar o processo de investigação social. A partir desta seção será realizado um exercício de verificação da articulação entre a teoria e os dados empíricos. O Gráfico 1 mostra a evolução do número de pessoas mortas pela polícia, entre 1984 e 2006.

Os dados utilizados neste artigo foram recolhidos em Pinheiro et al. (1991), nos relatórios da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, nas estatísticas trimestrais publicadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, na sua página da Internet, e em Mesquita (2007). A série com informações mais consistentes para todo o período é de Mesquita (2007), que atualiza os dados discutidos por Pinheiro et al. (1991). A série analisada aqui é a soma entre os dados de mortes por policiais militares, de Mesquita (2007), por policiais civis, de Pinheiro et al. (1991) até 1998, da Ouvidoria de 2000 a 2003 e da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo de 2004 até 2006.

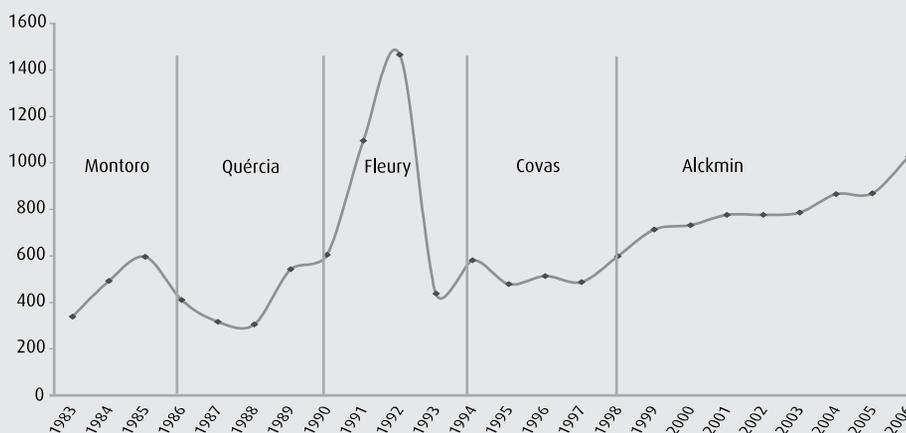
Foi realizado um trabalho de validação dos dados, cujo resultado demonstrou que existe diferença numérica entre as diversas fontes de informações sobre a letalidade de não policiais

em confronto com policiais, mas que não há diferenças substantivas entre o padrão de comportamento na curva de mortos.

O número de vítimas letais da polícia possui estreita relação com a história política do Estado. Em 1982, foi realizada a primeira eleição direta para escolher o governador de São Paulo, após 21 anos de ditadura militar. Membro da oposição, André Franco Montoro foi eleito com uma plataforma de transformações contundentes na segurança pública (MINGARDI, 1992; CALDEIRA, 2000).

Visando a redução do arbítrio da polícia e a democratização das instituições responsáveis pela segurança pública, o governo Montoro adotou uma série de políticas públicas, entre as quais se destacam a tentativa de tornar mais efetivo o controle das armas utilizadas pelos policiais, o fortalecimento da

Gráfico 1
Número de não policiais mortos em confronto com policiais
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

Corregedoria e o investimento em equipamentos e qualificação de pessoal (CALDEIRA, 2000).

A despeito das resistências ocorridas entre a população (CALDEIRA, 2000) e internamente à corporação (MINGARDI, 1992), o governo Montoro logrou ser efetivo na redução do número de pessoas mortas por policiais. Na sua administração, a média de não policiais mortos foi de 459,25 e o desvio padrão era de 110,5. Após três anos de crescimento, o governo inverteu a tendência ascendente da curva de pessoas mortas pela polícia, chegando ao último ano da gestão com uma redução significativa: 310 mortos não policiais em 1985.

O governo Quéricia, sucessor de Montoro, foi eleito com uma política de segurança pública voltada explicitamente para uma “polícia mais dura”. O responsável pelo comando da Polícia Militar, coronel Celso Feliciano de Oliveira, tomou posse declarando “aberta à temporada de caça ao bandido” (CALDEIRA, 2000). O comportamento da curva de pessoas mortas pela polícia indica claramente a mudança na política de segurança pública.

A consolidação de política pública teve uma defasagem no tempo, após todo o processo de transformações estruturais no comportamento policial iniciado no governo Montoro. O padrão de atuação da polícia continuou inercialmente nos dois primeiros anos do governo Quéricia, mas, depois deste período, a política de segurança pública quercista começou a vigorar de maneira mais intensa, resultando no aumento do número de pessoas mortas pela polícia.

Um marco importante dessa mudança foi a chegada de Luis Antonio Fleury Filho no comando da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (em 16/03/1987), quando a política de segurança “mais dura” ganhou contornos de-

finidos. Apesar de a média de mortos pela polícia ter sido menor do que a do governo Montoro (438,5), o alto desvio padrão de 154,3 indica a existência de períodos de intensa letalidade permeados por fases com menos mortos entre civis.

Quéricia foi justamente sucedido por Fleury, que acelerou a tendência ascendente iniciada no governo anterior, até chegar ao pico máximo da série, em 1992. Nesse ano, 1.458 pessoas foram mortas pela polícia, incluindo 111 presos, durante a invasão da Casa de Detenção de São Paulo. O Massacre do Carandiru, nome por qual ficou conhecida a ação na Casa de Detenção, foi um ponto de inflexão marcante na dinâmica da letalidade da ação policial no Estado de São Paulo. A repercussão nacional e internacional sobre a invasão no presídio obrigou o governador a demitir os seis principais comandantes da ação e substituir o secretário de Segurança, Pedro Franco de Campos, por um antigo colaborador do governo Montoro, Michel Temer.

Temer tinha sido secretário de Segurança Pública do governo Montoro, de 31/01/1984 a 14/02/1986, período no qual foi revertida a tendência ascendente do número de pessoas mortas pela polícia. A mudança de padrão de letalidade da ação policial foi significativa, com o Estado de São Paulo saindo de um patamar de mais de mil mortes de não policiais em confronto com a polícia, em 1991 e 1992, para menos de 500 mortes. A média de mortes de não policiais, no período do governo Fleury, foi de 895 e o desvio padrão de 437,5.

Em 1995, Mário Covas sucedeu Fleury e apresentou novamente uma política de segurança voltada para o controle do recurso sistemático à letalidade na ação policial. Duas iniciativas foram importantes nessa linha; a criação do Proar e a instituição da Ouvidoria de Polícia. Covas manteve a

taxa de mortes pela polícia praticamente constante na sua administração. A média de mortos de não-policiais ficou em 558,2, terceira menor média do período pesquisado.

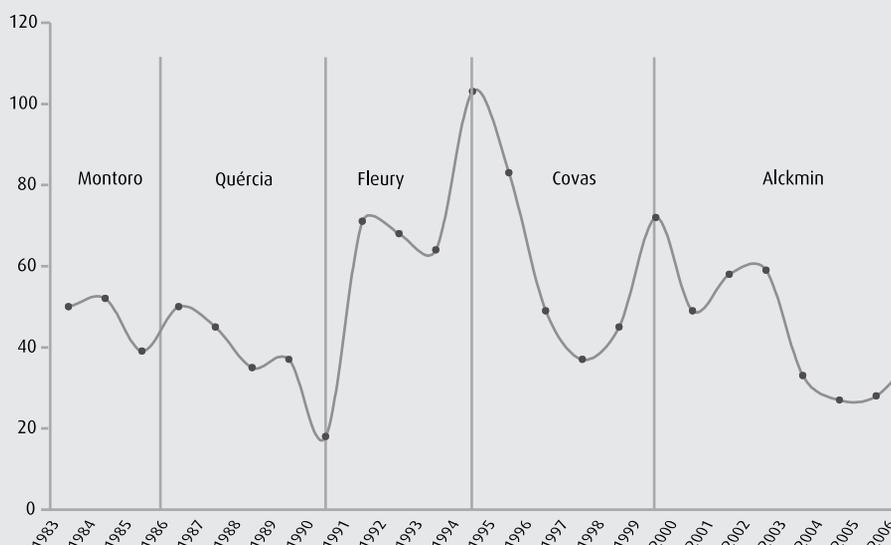
O afastamento de Covas do governo do Estado de São Paulo, decorrente de problema de saúde, de 1998 até sua morte em 2001, fez com que seu vice-governador Geraldo Alckmin assumisse a administração do Estado. Com a chegada de Alckmin, o número de mortes de não policiais em confronto com a corporação aumentou pela primeira vez em 12 anos. A média de mortes pela polícia ficou em 833,6 e o desvio padrão foi zero.

Quanto à evolução da mortalidade de policiais, foram computados todos os policiais civis e militares mortos em confronto com não policiais no Estado de São Paulo (Gráfico 2). As fontes dos

dados são os relatórios da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, as pesquisas de Pinheiro et al. (1991) e os dados trimestrais publicados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, na sua página da Internet. Nenhuma dessas fontes tem uma série para todos esses anos discriminando claramente as letalidades ocorridas em serviço ou na folga de policial. Optou-se, neste artigo, por utilizar os dados de letalidade em serviço presentes em Pinheiro até o ano de 1999 e depois a série foi completada com os dados da SSP-SP. As demais fontes citadas foram utilizadas para a validação da consistência de informações. Assim como ocorre para as mortes de não policiais, existe diferença numérica entre as fontes, mas não de padrão.

A curva do número de policiais mortos em confronto com não policiais apresenta uma volatilidade bem maior do que aquela referente aos não

Gráfico 2
Número de policiais mortos em confronto com não policiais
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

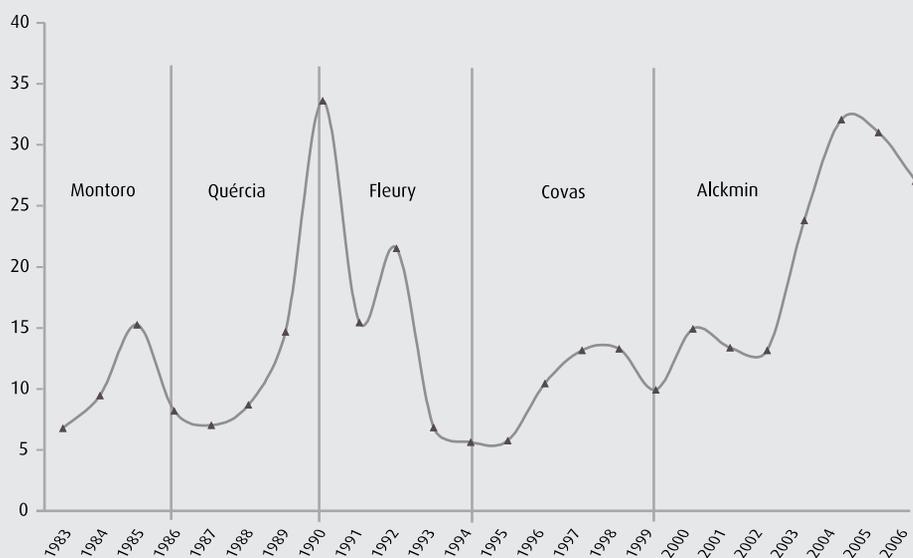
policiais. Durante o governo Montoro foram mortos, em média, 47,50 policiais e o desvio padrão no período foi de 5,9 policiais. A média no governo Quéricia (37) foi menor do que na gestão anterior, sendo que o desvio padrão de 11,4 demonstra, novamente, a maior dispersão da morte de policiais no período. A política de segurança pública da administração Fleury também implicou um aumento de policiais mortos, com uma média de 76,5, quase o dobro do governo anterior.

O controle exercido pela administração de Covas teve efeito para a queda do número de mortes não apenas de não policiais, mas também policiais, com uma média de 57,20. Diferente do que ocorre entre os não policiais mortos, a administração de Alckmin foi importante para a redução das baixas de policiais. A média foi

de 41,71 policiais mortos. A análise de variância indica que, aproximadamente, 53% da diferença entre as médias de mortes de policiais está relacionada diretamente com mudança do Poder Executivo de Estado de São Paulo. Portanto, o governo estadual tem maior controle sobre a letalidade de policiais do que na de não policiais.

O Gráfico 3 apresenta a razão entre não policiais e policiais mortos em confrontos. Trata-se de um indicador clássico sobre o nível de honestidade de confronto urbano. Em situação de normalidade institucional, espera-se que os confrontos entre policiais e não policiais siga um certo padrão. Apesar da grande dificuldade de mensurar o que seria um nível aceitável da relação de mortos nos dois lados do conflito, os dados do Gráfico 3 ajudam a perceber os pontos nos quais a dinâmica

Gráfico 3
Razão entre o número de não policiais e de policiais mortos em confrontos
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

de mortes é claramente desfavorável entre os não policiais. Em média, no governo Montoro, foram mortos 9,93 não policiais para cada policial.

Quando se considera a relação de mortes de não policiais e de policiais, as evidências são claramente desfavoráveis ao governo Quéricia, cuja média foi de 14,44 não policiais mortos para cada policial. Na administração de Fleury, em média, para cada policial morto em confrontos, houve 12,37 não policiais mortos. Na administração de Covas, a relação média foi de 10,52. A gestão de Alckmin é, novamente, um preditor de alta letalidade na ação policial, com uma média de 22,21. O modelo de análise de variância indica que a diferença média da relação de mortos de não policiais e de policiais em confrontos está menos relacionada à mudança do executivo do que aos indicadores anteriores, cerca de 35%.

A participação relativa de pessoas mortas pela polícia, no total de homicídios dolosos cometidos no Estado de São Paulo, pode ser visualizada no Gráfico 4. Esse indicador descreve o nível de força utilizada pela polícia no controle da atividade criminal. Não há uma visão clara de qual seria uma proporção aceitável de mortes provocadas pela polícia no total de homicídios. Mas, para se ter uma ideia, nas cidades norte-americanas, por volta de 5% dos homicídios são cometidos por policiais (CANO, 1997). No governo Montoro, a participação de mortes por policiais no total de homicídios dolosos gira em torno de 7%, diminuindo para 4% na gestão de Quéricia. Já no governo Fleury, essa proporção passa a ser, em média, de 11%. A administração Covas exerce, novamente, um forte controle da letalidade policial, com a média regredindo ao patamar de 4%. O período Alckmin aumentou a participação da letalidade policial no total de homicídios e a média girou em torno de 6%. Novamente, o modelo de análise de variância indica a

forte correlação entre letalidade da ação policial e mudança do executivo estadual. O modelo aponta mais de 40% de diferença entre as médias.

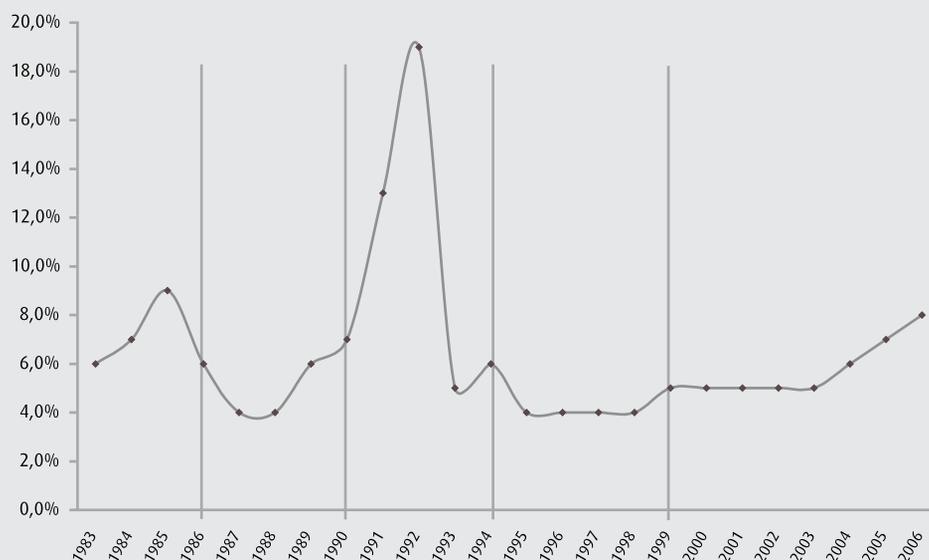
Análise dos resultados dos modelos multivariados

O breve relato histórico demonstrou que mudanças de governo e de políticas de segurança estão correlacionadas com o nível das taxas de letalidade de policiais e de não policiais. Observou-se que os governos de Covas e de Montoro, ambos voltados para políticas de segurança visando o controle legal da polícia, apresentaram tendências descendentes na taxa de letalidade da ação policial, enquanto os governos de Fleury e de Quéricia, que implementaram plataforma de segurança direcionada ao combate “duro” da criminalidade, mostraram tendências ascendentes nessa taxa. Também a gestão de Alckmin apresentou forte impacto no nível de letalidade da ação policial.

Desse modo, a análise descritiva das taxas de ação letal da polícia fortalece a associação entre as políticas públicas determinadas pelo Executivo estadual e o tipo de ação policial. Tal procedimento reforça a importância das variáveis institucionais e das políticas rechaçadas pelas hipóteses de Pinheiro e Caldeira, como já foi discutido.

No entanto, é possível aperfeiçoar ainda mais os testes efetivos dos modelos teóricos. Para tanto, são necessárias estratégias mais sofisticadas do que as empregadas até então. Assim, para testar o impacto de políticas públicas no controle do Executivo sobre a letalidade na ação da polícia paulista, foram empregados modelos de regressão linear (OLS) que permitem o controle simultâneo dos fatores relacionados ao objeto de pesquisa. As regressões lineares estão construídas com base nas seguintes hipóteses:

Gráfico 4
Participação das mortes provocadas por policiais, no total de homicídios
Estado de São Paulo – 1983-2006



Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007).

- *hipótese 1 – reação ao ambiente violento.* As taxas de letalidade na ação policial, de policiais e de não policiais, em t_{+1} variam em função do nível da atividade criminal t . Essa hipótese será testada nos modelos 1 e 4;
- *hipótese 2 – opção política dos controladores do sistema de segurança pública.* As taxas de letalidade na ação policial, de policiais e de não policiais, variam em função de políticas públicas do Executivo na área de segurança;
- *hipótese 3 – interação entre reação ao meio ambiente violento e opção política dos controladores do sistema de segurança pública.* As taxas de letalidade na ação

policial, de policiais e de não policiais, variam em função das políticas públicas do Executivo, na área de segurança, combinadas com o nível de atividade criminal do lugar e do período.

Para testar a hipótese 1, utilizou-se como variável *proxis* da atividade criminal o total de homicídios no Estado de São Paulo, descontados os homicídios cometidos e sofridos por policiais. Normalmente, para medir o efeito da variável explicativa no comportamento do policial, emprega-se um modelo de regressão linear:

$$Y = \beta_0 + \beta_1(X) + u$$

(1)

onde $hompol$ é o número de pessoas mortas pela polícia (Y) e $homsus$ é o número total de homicídios, descontados os homicídios cometidos por policial (X).

As propriedades de não linearidade e não estacionariedade dos homicídios cometidos por policiais impossibilitam que esse modelo linear retrate corretamente o comportamento da série de homicídios cometidos por policiais. Para amenizar o efeito da autocorrelação, utiliza-se o logaritmo natural da variável dependente:

$$Y_t = \log(Y_t) \quad (2)$$

onde Y_t é a observação da variável dependente no tempo t .

Na variável independente aplica-se uma transformação da família Box-Cox na série original:

$$X_t = \log(X_t - 1) - \log(X_t) \quad (3)$$

onde X_t é a variável independente.

Utiliza-se esta transformação porque ela representa a variação percentual da série original e o efeito líquido da variável independente no tempo $t-1$ no comportamento da variável dependente no tempo t :

$$DifX_t = \log(X_t - 1) - \log(X_t) = X_{t-1} - X_t / X_{t-1} \quad (4)$$

Portanto o modelo aplicado neste trabalho será:

$$\log(Y_t) = \beta_0 + \beta_1(DifX_t) + u \quad (5)$$

onde $\log(Y_t)$ é o logaritmo natural do número de pessoas mortas pela polícia ($hompol$) ou do número de policiais mortos ($logpolhom$) $DifX_t$ corresponde à variação do total de homicídios ocorridos em São Paulo, menos os cometidos em confronto entre policiais e não policiais ($Difhomsus$) e u é o erro. Reescrevendo a equação temos:

$$\loghompol = \beta_0 + \beta_1(difhomsus) \quad (6)$$

Ou

$$\logpolhom = \beta_0 + \beta_1(difhomsus) \quad (7)$$

A estatística t , no modelo, testa se a variação no número de homicídios cometidos pela polícia e sofridos por policiais pode ser explicada pela taxa de criminalidade no período anterior.

Para testar a hipótese 2, foram criadas variáveis dummies para cada um dos governos estudados ($Dgov$). Busca-se, nesse modelo, medir a contribuição de cada governo em relação a um governo de referência no número total de homicídios cometidos pela polícia. Foi realizado um modelo de regressão linear do tipo:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1(Dgov_1) + \beta_2(Dgov_2) + \dots + \beta_n(Dgov_n) + u \quad (8)$$

onde Y_t é o número de pessoas mortas pela

polícia, DY_n corresponde à variável *dummy* para cada governo (Dgov) e β_0 é o intercepto da equação de regressão e mede o número médio de pessoas mortas pela polícia no governo de referência.

$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ medem a diferença do número de pessoas mortas pela polícia de cada governo, em relação ao governo de referência, e u é o erro aleatório (GURAJATI, 2000). A estatística t , no modelo, testa a hipótese de que não existe diferença na média de pessoas mortas pela polícia de um governo para outro. (KMENTA, 1978).

Também foi empregada uma transformação logarítmica na série original dos homicídios cometidos e sofridos por policiais (variáveis dependentes dos modelos). Além de resolver o problema de autocorrelação das séries temporais, esse tipo de transformação apresenta propriedades interessantes, tais como evitar a presença de *outliers*, que tornam os coeficientes dos modelos instáveis e não eficientes, e permitir a interpretação de cada coeficiente como sendo o efeito líquido percentual de cada governo, na taxa de letalidade de policiais e de não policiais. Reescrevendo a equação para as mortes cometidas por policiais temos:

$$\log h_{\text{mpol}} = \beta_0 + \beta_1 (D_{\text{montoro}}) + \beta_2 (D_{\text{quercia}}) + \beta_3 (D_{\text{covas}}) + \beta_4 (D_{\text{dalckmin}}) \quad (8)$$

Ou para caso de mortes de policiais em confrontos:

$$\log h_{\text{polhom}} = \beta_0 + \beta_1 (D_{\text{montoro}}) + \beta_2 (D_{\text{quercia}}) + \beta_3 (D_{\text{covas}}) + \beta_4 (D_{\text{dalckmin}}) \quad (9)$$

A interação entre as duas explicações anteriores, que compõem a terceira hipótese deste artigo, foi testada por meio da introdução da variação de homicídios ocorridos em São Paulo, menos os cometidos em confronto entre policiais e não policiais (homsus). A equação final para as mortes cometidas por policiais é:

$$\log h_{\text{mpol}} = \beta_0 + \beta_1 (D_{\text{montoro}}) + \beta_2 (D_{\text{quercia}}) + \beta_3 (D_{\text{covas}}) + \beta_4 (D_{\text{dalckmin}}) + \beta_5 (D_{\text{difhomsus}}) \quad (10)$$

E para as mortes de policiais em confronto é:

$$\log h_{\text{polhom}} = \beta_0 + \beta_1 (D_{\text{montoro}}) + \beta_2 (D_{\text{quercia}}) + \beta_3 (D_{\text{covas}}) + \beta_4 (D_{\text{dalckmin}}) + \beta_5 (D_{\text{difhomsus}}) \quad (11)$$

A Tabela 1 apresenta os coeficientes dos modelos de regressão, sendo que os resultados do modelo 1 apontam que o padrão da taxa de pessoas mortas pela polícia está correlacionado com o nível de violência do Estado de São Paulo no ano anterior. Um crescimento da taxa de homicídio de um ano para outro implica aumento da alta taxa de letalidade de não policiais nas ações policiais. Segundo o modelo 1, cerca de 36% da dinâmica atual das mortes de não policiais em confronto com policiais está relacionada com a variação do contexto criminal medido por meio da taxa de homicídio.

O modelo 2 reforça as evidências de que o comportamento letal da polícia paulista varia em função da administração estadual. O governo Fleury foi tomado como referência. O R^2 é de 0,53, significativo ao nível de 95%. Ou seja, aproximadamente 53% da variação do número de pessoas mortas pela polícia é explicada pela mudança de governo. No intercepto do modelo

(β_0), o antilog representa a média estimada de não policiais mortos pela polícia (796 pessoas) no governo Fleury. A média verdadeira é de 895 pessoas mortas por policiais no governo Fleury, próxima da estimada pelo modelo de regressão e dentro do intervalo de confiança de 95%.

Os demais coeficientes do modelo 2 podem ser lidos como a diferença percentual líquida estimada do número de mortos pela polícia para cada governo da amostra, em relação ao governo Fleury.

A administração de Montoro diminuiu o número de mortos pela polícia, sendo aproximadamente 42% ($1 - 0,58$) menor do que no governo Fleury. A dinâmica de mortes pela polícia é menor em 36% no governo Quéricia e em 63% na gestão Covas, em comparação ao governo de referência. Os coeficientes das administrações Montoro, Quéricia e Covas possuem níveis de significância ao nível de 95%. O governo Alckmin não apresenta diferença significativa no padrão de letalidade de não policiais em relação ao governo

Tabela 1
Coeficientes dos modelos de regressão para não policiais mortos em confrontos com a polícia, segundo governos estaduais
Estado de São Paulo – 1983-2006

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	6,53 (0,07)	6,68 (0,15)	6,70 (0,13)
Difhomsus	2,21** (0,63)	--	1,33** (0,64)
Dmontoro	--	-0,58** (0,21)	-0,41** (0,21)
Dquéricia	--	-0,64** (0,21)	-0,57** (0,19)
Dcovas	--	-0,37** (0,21)	-0,26** (0,21)
Dalckmin	--	0,04 (0,18)	0,01 (0,17)
R ²	0,36	0,53	0,62
N	24	24	24
Variável dependente	Loghompol	Loghompol	Loghompol

** $p \geq 0,05$ * $p \geq 0,10$

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007). Elaboração própria.

Fleury. Ou seja, Fleury e Alckmin têm um perfil similar de atuação letal da polícia, sendo que, quando Alckmin assume o governo, o número de mortos pela polícia é ainda maior do que o encontrado na gestão Fleury (Dalckmin = 0,04).

Com tais evidências empíricas, é possível concluir que o poder explicativo do modelo político é maior do que o do modelo voltado para estudar o impacto da dinâmica criminal na letalidade de não policiais e que a variável política é um forte preditor da ação policial.

O modelo 3 testa a interação entre o modelo 1, da resposta ao ambiente violento, e o modelo 2, da explicação política. Existem duas grandes alterações quando se controla o efeito da variável governo (Dgov) pelo número total de homicídio no Estado (Difhomsus). A primeira diz respeito ao aumento significativo do poder de explicação do modelo, passando a ser de 0,76. Ou seja, levando em conta as taxas de homicídio e o tipo de governo executivo, é possível prever 76% de variação do número de mortos pela polícia. A segunda abarca a redução significativa do efeito do contexto criminal no número de não policiais mortos em confronto com policiais. Isso denota que o governo controla institucionalmente o nível de interação entre a dinâmica social e a letalidade da ação policial. Altas taxas de homicídio não levam, necessariamente, a elevadas taxas de morte pela polícia. Ou seja, a teoria política provavelmente é a que melhor se ajusta à realidade de São Paulo.

A Tabela 2 exhibe o resultado da investigação para o caso de policiais mortos em ação. A hipótese de que o número de policiais mortos em confronto com não policiais é resultado do nível de violência presente na sociedade não encontra qualquer respaldo nos dados empíricos. O modelo 4, que testa essa hipótese, não mostra

significância estatística e possui um poder de explicação baixo ($R^2 = 0,004$). Os resultados do modelo 5 confirmam que o número de policiais mortos em confronto está fortemente associado ao tipo de governo. Ou seja, a hipótese política apresenta o mesmo poder de predição já encontrado para o caso de não policiais mortos em confrontos com a polícia.

Governos com a plataforma de segurança pública mais voltada para o combate “duro” ao crime e à violência não somente provocam mais baixas na população, como também tendem a aumentar, significativamente, o risco de letalidade nas corporações policiais.

Os resultados do modelo 5 são praticamente similares aos encontrados no modelo 2, com a única diferença de que a administração Alckmin apresenta padrão de mortes de policiais em confrontos estatisticamente diferente do governo de referência (gestão Fleury). O teste de interação entre os dois tipos de teoria não acrescenta poder explicativo para a realidade de mortes de policiais em São Paulo. As explicações políticas são ainda mais importantes para se entender as mortes por policiais do que as mortes de não policiais em confronto.

Comentários finais

Os dados apresentados indicam que há uma resposta positiva sempre que as medidas de controle da violência policial são implementadas pelo Executivo, como mostra, por exemplo, o movimento da curva nos governos Montoro e Covas. Os dados reunidos são bastante elucidativos, permitindo tirar algumas conclusões sobre o grau de controle que o Executivo eleito possui sobre as corporações policiais. Pode-se afirmar que existe *accountability* vertical sobre as corporações. Ou seja, há uma clara relação entre a plataforma política do Executivo e o tipo de padrão de atuação da polícia. O governo

Tabela 2

Coeficientes dos modelos de regressão para não policiais mortos em confrontos com a polícia, segundo governos estaduais

Estado de São Paulo – 1983-2006

Variáveis independentes	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Intercepto	3,80 (0,09)	4,31 (0,12)	4,32 (0,12)
Difhomsus	-0,80 (0,89)	--	1,02 (0,16)
Dmontoro	--	-0,46** (0,18)	-0,58** (0,18)
Dquércia	--	-0,85** (0,18)	-0,90** (0,19)
Dcovas	--	-0,32 (0,17)	-0,40** (0,18)
Dalckmin	--	-0,63** (0,21)	-0,60** (0,19)
R ²	0,04	0,50	0,55
N	24	24	24
Variável dependente	Loghompol	Loghompol	Loghompol

** $p \geq 0,05$ * $p \geq 0,10$

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus (2007); Mesquita (2007); Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (2007). Elaboração própria.

estadual apresenta, em alguma medida, controle sobre o padrão da letalidade da ação policial, seja de policiais, seja de não policiais.

As políticas voltadas para redução da violência letal, como aquelas implementadas por Montoro e Covas, têm resultados positivos até certo ponto. Estas políticas conseguem reduzir os números absolutos de mortos pela polícia, mas não conseguem mudar efetivamente o padrão de atuação. A polícia de São Paulo, a despeito de certo controle do Executivo, apresenta um padrão

de atuação estruturalmente letal, mesmo com a presença de políticas públicas para a redução dos confrontos, como demonstram os indicadores analisados por meio de estatísticas descritivas. O padrão estruturalmente letal da ação policial em São Paulo não pode, no entanto, ser creditado totalmente à dinâmica criminal. Os dados reunidos demonstraram que só existe uma relação entre a dinâmica da violência e o comportamento letal da polícia, quando não se considera o papel do Executivo no controle da ação policial. Essas evidências apontam que, mais do que resposta ao crime,

a letalidade da ação policial relaciona-se ao tipo de Executivo eleito. Ou seja, os governos e as políticas públicas voltadas para redução das taxas de letalidade da ação policial fazem diferença, mesmo quando controladas pelas taxas de homicídios. A despeito da necessidade de serem incorporadas outras variáveis aos modelos, tais como a relação entre taxas de crime contra o patrimônio e a distribuição espacial das mortes pela polícia, as técnicas empregadas são suficientemente robustas para testar a importância das instituições democráticas.

No entanto, mais do que buscar certezas científicas, o artigo teve como objetivo

a aproximação dos estudos sobre violência, segurança pública e, principalmente, letalidade policial do corpo metodológico e teórico dos estudos de política pública. A opção teórica pelo institucionalismo foi realizada no sentido de discutir posições consolidadas na literatura brasileira, como a inoperância e a falta de vontade política dos agentes estatais democraticamente eleitos. A demonstração da importância das variáveis institucionais não esgota a questão. Muito ainda está por ser explicado. E, nesta linha, a construção de modelos teóricos próximos à agenda de pesquisa de estudos de políticas públicas é um caminho dos mais promissores.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BID**, Rio de Janeiro, n. 35, 1º semestre, p.3-24, 1993.
- BRITT, D.; TITTLE, C. Crime rates and police behavior: a test of two hypotheses. **Social Force**, v. 54, n. 2, 1975.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CANO, I. **The use of lethal force by police in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- CARNEIRO, L. **Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo**. Banco Mundial, 1999a (Relatório de pesquisa).
- _____. Para medir a violência. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L.; GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999b.
- CARNEIRO, L.; OLIVEIRA, E. Estratégias de controle da violência policial: notas de pesquisa. In: ZAVERUCHA, J.; BARROS M. **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.
- CARNEIRO, L. et al. Magnitude e custos econômicos da violência no Rio de Janeiro. **Comunicações do Iser**, Rio de Janeiro, n. 55, ano 19, 2000.
- HENRY, S.; EINSTADTER, W. **The criminology theory reader**. New York: New York Press, 1998.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Brutalidade policial urbana no Brasil**, 1997. Mimeografado.
- JACOBS, D.; O' BRIEN, R. The determinants of deadly force: a structural analysis of police violence. **American Journal of Sociology**, v. 103, issue 4, 1998.
- KMENTA, J. **Elementos de econometria**. São Paulo: Atlas, 1978.
- LEMGRUBER, J. Polícia, direitos humanos e cidadania: notas para um estudo. In: JESUS, D. (Org.). **Seminário crime e castigo**. Rio de Janeiro: Ciência Hoje, v. 2, 1986.
- MASTROFSKI, S. Street-level police discretion. In: AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. **Anais...** 2004.
- MELO, C. **Avaliação da eficiência do programa de acompanhamento de policiais militares envolvidos em ocorrências de alto risco Proar**. São Paulo: CAP, 1997. Mimeografado.
- MESQUITA, P. **Policiamento comunitário**: a experiência em São Paulo. São Paulo. Relatório feito para o NEV/USP, setembro 1998.
- _____. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L.; GRZYNSZPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- _____. **Falta transparência na segurança pública**. 2007. Disponível em: <http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?conteudo_id=435>. Acesso em: mar. 2007.
- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas**. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datasus. (<<http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>>. Acesso em: ma. 2007.
- MUNIZ, J.; MUSUMECI, L.; LARVIE, P.; FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 197-213, 1997.

NEME, C. **A instituição policial na ordem democrática**: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Tese (Mestrado). São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1999.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. **Revista da USP**, n. 9, p. 95-112, 1991.

PINHEIRO, P. S. et al. Violência fatal: conflitos policiais em SP (81-89). **Revista da USP**, n. 9, p. 95-112, 1991.

REISS, A. Police organization in twentieth century. **Crime and Justice**, v. 15, 1992.

SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997.

_____. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1998.

_____. **Relatório anual de prestação de contas da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2000.

SEADE. <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: mar. 2007.

SHERMAN, L. The Police. In: WILSON, J.; PETERSILIA, J. **Crime**. Califórnia: ICS Press, 1995.

STARK R. Deviant place: a theory of the ecology of crime. In: HENRY, S.; EINSTADTER, W. **The criminology theory reader**. New York: New York Press, 1998.

TERRILL, W.; REISIG, M. Neighborhood context and police use of force. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 40, n. 3, August 2003.

WHITE, M. Examining the impact of external influences on police use of deadly force over time. **Evaluation Review**, v. 27, n. 1, February 2003.

WILSON, J. **Varieties of police behavior**: the management of law and order in eight communities. Cambridge: Harvard Press, 1968.

ZALUAR, A. Violência e crime. In: Miceli, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 2001.

Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo

Emmanuel Nunes de Oliveira

Resumen

Políticas públicas y estrategias de control de la acción letal de las instituciones policiales en el Estado de Sao Paulo

El artículo discute la letalidad de las Policías Militar y Civil del Estado de Sao Paulo, en los últimos 22 años. La literatura tradicional presenta dos hipótesis sobre la letalidad en las acciones policiales: la de la “disyuntividad” del sistema social (CALDEIRA, 2000) y la de la violencia estructural de la sociedad brasileña (PINHEIRO, 1991). Estos dos modelos teóricos concluyen que el patrón de brutalidad en la actuación de las instituciones públicas es un rasgo característico e inmutable del Estado brasileño y que las intervenciones institucionales son insuficientes para promover cambios en el modelo de actuación de las fuerzas policiales. La coincidencia de los resultados de esos estudios se debe a un problema presente en una parte significativa de las investigaciones sobre el tema: presentar el sistema político como variable dependiente y el patrón de letalidad de acción policial como variable independiente. Este trabajo propone una inversión metodológica, en la que la letalidad de la acción policial sea el fenómeno que hay que explicar y el perfil de las políticas públicas ejecutadas por el gobierno del estado y el contexto criminal sean las variables explicativas de la investigación. En definitiva, se pretende identificar el grado de influencia de los factores contextuales en las decisiones de los policías y la responsabilidad (accountability) de estos en los controles del sistema político democrático. Por medio de modelos estadísticos multivariados, fue testado el impacto de los diferentes gobiernos estatales en el número de muertos por la policía, controlando por las tasas de homicidio en el Estado. Los resultados mostraron un expresivo grado de responsividad institucional sobre las corporaciones policiales de Sao Paulo, indicando la fragilidad de las explicaciones anteriores.

Palabras clave: Policía. Violencia. Crimen. Seguridad pública. Políticas públicas.

Abstract

Public policies and strategies to control the lethal action of police institutions in the State of São Paulo

This paper discusses the lethality of both the Military and Civil Police Corps of the State of São Paulo in the last 22 years. The traditional literature on this topic puts forward two major hypotheses to explain police lethality. One is a “disjunctive” social system (CALDEIRA, 2000) and the other is structural violence, inherent to Brazilian society (PINHEIRO, 1991). The conclusions of both these theories are that this pattern of brutality found in public institutions is both immutable and typical of the Brazilian State, and that intervening in these institutions is insufficient to promote change in the pattern of police behavior. This similarity of conclusions can be explained by a problem found in a significant number of studies on this theme: the political system is normally considered the dependent variable whereas the lethality of police behavior is regarded as the independent one. In this paper a methodological inversion is attempted. Police lethality is the variable to be explained, whilst public policies implemented by the state government and criminal activity are considered the explanatory variables in the research. In sum, this paper seeks to identify how far contextual factors influence the decisions made by police officers, on the one hand, and how accountable these officers are to a democratic political system, on the other. Multivariate statistical models were used to test the impact of different state government administrations on the number of individuals killed by the police. The murder rates in the State of Sao Paulo were used as a reference. The results showed significant institutional accountability levels among the Sao Paulo police, which suggests that the explanations put forward by other researchers might not be as conclusive as they seemed.

Keywords: Police. Violence. Crime. Public Security. Public Policies.

Data de recebimento: 23/08/2011

Data de aprovação: 18/12/2011

Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras: um exercício de análise a partir da formação profissional dos soldados da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, na primeira década do século XXI

João Batista da Silva

João Batista da Silva é mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, especialista em Polícia Comunitária pela mesma universidade e em Política e Gestão em Segurança Pública pela Faculdade Câmara Cascudo (Senasp).

Ocupa o posto de capitão da PMRN, desenvolvendo suas atividades na Diretoria de Ensino.

Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Natal – Rio Grande do Norte – Brasil

jbsbrown@yahoo.com.br

Resumo

O presente texto é um subtrato da Dissertação de Mestrado defendida em novembro de 2009, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Trata-se de um produto de pesquisa realizada no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, abordando as novas políticas educacionais implementadas pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, na seara de ensino das Instituições de Segurança Pública do país, adotadas pela PMRN, no período de 2000 a 2009.

Palavras-Chave

Políticas nacionais de ensino. Polícia Militar. Rio Grande do Norte.

A segurança pública, no Brasil contemporâneo, tornou-se um dos principais temas de debates em todas as esferas da sociedade. Todas as camadas sociais, indistinta e cotidianamente, sofrem com a banalização da violência em face de seu incremento, ou pelo menos de uma maior publicização por parte da mídia, que, incisivamente, traz à tona a problemática da violência e das suas mais diversas e perversas formas de manifestação (SILVA, 2009). No entanto, no que concerne a um debate mais acurado das reais causas que a fomentam, as mais acaloradas discussões permanecem no campo das ilações e das retóricas simplistas, ficando a cargo da Academia o aprofundamento, o rigor e o rebuscamento científico acerca de como esse fenômeno se efetiva no seio da sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, muitos pesquisadores, sobretudo das Ciências Humanas (Sociologia, Antropologia, Pedagogia e até mesmo da Política e do Direito), realizam seus estudos e produzem teorias na busca de compreender os processos sociais que incrementam os índices alarmantes de violência e de criminalidade praticados no país.

Curiosamente, a sociedade brasileira não se apresenta para a população como violenta e, paradoxalmente, alguns teóricos asseveram que: “ao contrário de países como os Estados Unidos, onde a violência é considerada um traço tão nacional como o beisebol, no Brasil haveria uma índole¹ pacífica supostamente herdada pelo português” (OLIVEN, 1983, p.13). Apesar de inú-

meros casos de violência, em particular os oficiais, nos quais a repressão foi infligida a muitos movimentos sociais, vários ocorridos há pouco mais de um século, desde a institucionalização de nossa jovem sociedade, *as elites* teimam em negar que, implícita e explicitamente, o povo brasileiro é, por excelência, violento, perpassando uma pseudoideia que somos um país eminentemente respeitador e cumpridor das normas instituídas e que nossas relações sociais são regidas por condutas amistosas e cordiais.

Nesse aspecto, o mito do homem cordial foi defendido e também criticado por vários antropólogos. Destaca-se, com efeito, que nessa concepção, as relações sociais brasileiras jamais foram amistosas, os conflitos são simplesmente mascarados, dando uma pseudoideia de harmonia social (DAMATTA, 1986).

É, portanto, nessa perspectiva de controle da violência e da criminalidade que se insere o contexto da formação dos profissionais de segurança pública, posto que, a partir da Constituição de 1988, esse direito constitucional passa a ser visto como instrumento mantenedor da paz social e, sobretudo, da defesa dos direitos do cidadão. No entanto, o que apontam alguns autores é que a polícia brasileira é extremamente truculenta e arbitrária no exercício de suas funções, inclusive fazendo uso de artifícios ilegais ou extralegais como instrumentos de trabalho (CALDEIRA, 2000). Nesse sentido, visando acompanhar a dinamicidade evolutiva da sociedade brasileira,

mormente a partir de uma conjuntura social que busca melhorar a eficiência e a eficácia institucional no controle da criminalidade, sob uma ótica de melhoria da segurança pública, foi instituída desde 2003, pelo Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a nova Matriz Curricular Nacional (MCN).

Esse documento torna-se um referencial a ser seguido pelas unidades federativas, de forma a minimizar as discrepâncias existentes na formação dos profissionais de segurança pública (MACEDO et. al., 20001).

O presente trabalho buscou abordar o processo de formação do soldado da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, contudo sem perder de vista os parâmetros de ensino nacionais, os quais estavam sendo concomitantemente implementados nas Polícias Militares do Brasil e, posteriormente, nas demais instituições de segurança pública do país.

A “[...] Matriz deve constituir-se num marco de referência para as ações formativas a serem empreendidas por todas as polícias, contribuindo para o fortalecimento e institucionalização do Sistema Único de Segurança Público – SUSP” (BRASIL, 2003, p. 5). Consequentemente, a adoção dessa medida é parte de um conjunto de políticas voltadas para a formação dos profissionais de segurança pública que deveriam ser adotadas no país, visando uma melhor qualificação. Para que isso ocorresse, a pretensão do governo federal era que a MCN se constituísse em: “[...] referência, a partir de reflexão sobre as diferentes demandas e problemas identificados na formação dos profissionais, para a difusão de parâmetros que fortaleçam o diálogo entre as Instituições e a transformação dos referenciais teóricos a partir da análise das práticas”. (BRASIL, 2003, p. 5).

De acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o policial militar deve ter determinadas competências e habilidades que o diferenciam das demais categorias de funcionários públicos.² Essa perspectiva é incorporada fortemente pela Matriz Curricular Nacional. Nela, o operador de segurança pública³ é visto como um profissional *sui generis*, que necessita de seleção e formação específicas, capazes de capacitá-lo para exercer a função de mantenedor da paz pública e protetor da sociedade. No entanto, antes da sua efetiva implantação, a MCN passou por um processo de maturação e adequação, construindo-se num processo de retro-alimentação, para atender as diversidades sócio-histórico-culturais que compõem a sociedade brasileira. Partindo desse pressuposto, foram adotadas diversas medidas a partir de 1997. Assim, em um primeiro momento, o governo federal, por meio da Senasp, passou a investir na formação dos profissionais da área de segurança pública, inicialmente com cursos sobre direitos humanos, em parceria com o Comitê da Cruz Vermelha Internacional.⁴

Em 1999, após a elaboração conjunta com profissionais de segurança pública que atuaram como consultores nesse processo, foram lançadas as bases curriculares (BRASIL, 2000) – documento que serviu como arcabouço teórico-reflexivo para confecção da MCN para os cursos de formação dos profissionais da área de segurança pública. Essa política adotada pela Senasp passou a funcionar como uma espécie de guia, no sentido de (re)capacitar⁵ os profissionais que atuavam como multiplicadores dos novos parâmetros constantes na Matriz. Nesse ínterim, visando possibilitar que o processo de maturação da futura Matriz conseguisse contemplar as especificidades da segurança pública brasileira, foram adotadas algumas estratégias pela Senasp: pactuação com os entes da federação; criação de

um grupo da MCN; elaboração das diretrizes de implementação; elaboração da malha curricular; preparação do documento Matriz Curricular em movimento; e realização de oficinas regionais.⁶

A inserção da Matriz Curricular Nacional na formação policial militar do Estado do Rio Grande do Norte

A exemplo de 19 Estados brasileiros⁷ que aderiram inicialmente aos norteamentos da nova Matriz, o Rio Grande do Norte também inseriu, formalmente, desde 2004, os novos preceitos da formação policial militar nacional. Obviamente, a implantação da MCN não ocorreu sem resistências. As Polícias Militares brasileiras incorporaram fortemente uma cultura extremamente militarizada e hierarquizada, desde a sua formação originária, quando funcionou como a primeira guarda real, passando nos anos 1930 pelo Estado Novo, período que foi largamente utilizada como uma polícia política, e por último, mas não menos significativo, no período de excessão de 1964-85 (SILVA, 2005), quando mais uma vez foi chamada a efeito para missões, eminentemente, de Segurança Nacional, divergente, por excelência da Segurança Pública, conforme enfatiza Jacqueline Muniz (2001).

Nesse sentido, não é demais destacar que diversas foram as formas de manutenção dessa cultura. Muitas são as ritualísticas que permeiam a formação policial militar. Uma delas refere-se às canções que eram (e ainda são) entoadas pelos alunos, nos cursos de formação das Polícias Militares do Brasil, que, além de incentivar a violência, promoviam(em) a discriminação e a negação de direitos. Por exemplo: “Combate corpo a corpo não se pode vacilar, pega o inimigo e dá porrada até matar. O interrogatório é fácil de fazer, pega o inimigo e dá porrada pra valer”.⁸ Ou: “Homem de preto, qual é sua missão? É

invadir a favela e deixar corpo no chão. Você sabe quem eu sou? Sou maldito cão de guerra. Sou treinado pra matar. Mesmo que custe minha vida, a missão será cumprida, seja ela onde for, espalhando a violência, a morte e o terror”. (SOARES; BATISTA; PIMENTEL, 2006, p. 8-9). Ou ainda: “Boris, Boris camarada, meu Sr. Boris. O interrogatório é fácil de fazer. A gente pega o animal e bate nele pra valer. E se não colaborar, bate nele até matar. Esse sangue é bom, já provei não há perigo. É melhor que café é o sangue do inimigo”.⁹

A impressão primeira é que, notadamente, essa característica maior atendia a certa conjuntura social na qual essas Polícias Militares estavam inseridas. Ou seja, uma estrutura eminentemente militar foi institucionalizada para manutenção e controle social, que, na nossa hipótese, serviu, e ainda serve, de sustentáculo para uma das características fundantes das Polícias Militares do país – a repressão. Nesse aspecto, é forçoso esclarecer que muitos desses princípios e valores são significativos para perpetuação da Instituição, porém, por outro lado, entende-se que muitos vão de encontro ao Estado Democrático, que viria posteriormente, com a abertura política no país. De alguma forma, essa abertura para o novo, que implicava a adesão à MCN, nem sempre, apresentou-se explicitamente como nas justificativas dos planos dos Cursos de Formação de Soldados (CFSD) de 2004 e 2006 da PMRN. É o que se pode depreender da leitura dos trechos abaixo:

O País vive um clima de insegurança. As instituições públicas envolvidas no tema estão sendo repensadas e reestruturadas. Este movimento de reforma é, ao mesmo tempo, promissor e ameaçador: promete melhorar a segurança pública, mas não oferece uma fórmula simples

ou um mapa do caminho para se chegar lá. [...] Em 2000 a Secretaria Nacional de Segurança Pública traçou o Perfil desejado para profissionais da área de segurança do cidadão, este perfil refere-se à descrição das competências (conhecimento, habilidades e atitudes) que se pretende alcançar ao final de um processo educacional. A proposta curricular para o curso de formação de soldados (2004) segue a risca os parâmetros nacionais. (PMRN. Plano de formação de soldados. Natal: 2004, p.2)

Percebe-se que a Matriz Curricular, ao mesmo tempo em que trouxe a expectativa de uma nova formação policial militar, trouxe também a certeza de que essa missão não seria facilmente cumprida. Isso porque a MCN, além de não ser uma fórmula pronta, como literalmente está descrita na justificativa do plano do CFSD de 2004, de algum modo estava na contramão de uma subcultura existente na Instituição, a qual, mesmo não sendo institucionalizada, permeava (ou ainda permeia) toda formação, seja nos centros de formação, seja no processo informal, que se desenvolve cotidianamente no exercício da atividade policial militar – o currículo oculto (BOURDIEU, 1989).

Nesse sentido, entende-se que um serviço público de qualidade não se efetiva por meio apenas da qualificação profissional, mas também de uma sinergia social, em que a sociedade possa contribuir como coprodutora do seu produto, no caso, a segurança pública, como sugere a atual Carta Magna de 1988: “[...] Segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Por outro lado, é perceptível que o normalizador¹⁰ do plano do CFSD estava especialmente preocupado com os princípios que regeriam a formação dos novos soldados potiguarres, visto que, como será discorrido doravante,

os mesmos profissionais que participariam dessa nova formação eram os professores e instrutores de outrora. Ou seja, será que esses profissionais já estavam preparados para atender às novas demandas pedagógicas agora exigidas para essa formação? Que posturas atitudinais, comportamentais e conceituais iriam desenvolver?

No que concerne à justificativa do plano do CFSD de 2006, apesar de conter algumas características do curso anterior, esta acusava ter havido alguma mudança em sua concepção. Em primeiro lugar, uma diferença significativa aponta para uma nova maneira de perceber o operador de segurança pública, pois, se na primeira justificativa apenas o receptor da segurança era o cidadão, desta feita, pelo menos em tese, o novo, ou o futuro policial, fora visto também como tal.

Pode parecer paradoxal, mas para as pessoas que fazem a segurança pública, especialmente os policiais militares, muito se houve falar de direitos. No entanto, a maioria dos seus é negada e/ou desrespeitada. É comum ouvir por parte de alguns policiais veteranos, nos centros de formação e nas academias: “o direito de um aluno é uma folha em branco”. É assim que são recebidos os *bichos*, os *monstros*, ou de forma mais eufemizada, o aluno, como são chamados os recrutas nas escolas de formação. Ora, que fundamentação teórica ou filosófica teria uma premissa, cujo principal objetivo seria diminuir, menosprezar e negar a dignidade desses profissionais, que precisam, necessariamente, conhecer e vivenciar os seus direitos como cidadãos para poder exercê-los como agentes do Estado? Como pessoas tratadas como *bichos* e *monstros* podem se imbuir de competência (e mais ainda, de valores) para respeitar e promover os direitos fundamentais da pessoa humana?

“Todos são iguais perante a lei e têm direitos, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”.¹¹ A presente Declaração, apesar de não ser uma lei, tornou-se um código de conduta ética desde a sua criação, que orienta as relações entre as pessoas, grupos sociais e nações, tornando-se legítima por suas Cartas Magnas.

Ainda nesse sentido, não é demais enfatizar que uma das formas mais perversas de se mascarar a violência é por meio da dissimulação, pois aquela que se efetiva pelas brincadeiras e preconceitos disfarçados é quase imperceptível (DAMATTA, 1986), pelo menos para uma parcela majoritária da sociedade, tornando-se, na maioria das vezes, aos olhos tanto das vítimas quanto dos agressores, praticamente impossíveis de serem combatidas, pois se naturalizam nas *formas de agir e de pensar* dos indivíduos (DURKHEIM, 2002). Essa violência expressa é o que Pierre Bourdieu, com propriedade, denomina de *violência simbólica*. Isto é, “a forma de poder que se exerce sobre os corpos, diretamente, e como que por magia, sem qualquer coação física; mas esta magia só atua com o apoio de predisposições colocadas como molas propulsoras, nas zonas mais profundas dos corpos” (BOURDIEU, 2002, p. 50).

Na instituição policial a violência simbólica tem efeitos mais danosos ainda, pois, inconscientemente, leva o ingressante (recruta) a inculcar uma subcultura institucional como sua. Assim, os novos policiais acabam por reproduzi-la no cotidiano, nas suas formas de interações com a sociedade, em regra com os grupos minoritários (crianças em situação de risco, homossexuais, mulheres, ne-

gros e/ou pequenos infratores), nos quais o poder autoritário e arbitrário de polícia pode operar sem que seus executores sofram quaisquer sanções. “As Instituições possuem, invariavelmente, uma cultura própria (ou uma subcultura), que resiste às modificações mais amplas operadas no contexto social. No caso da instituição policial, o conservadorismo parece ser ainda mais pronunciado (ROLIM, 2009, p. 33).

Por outro lado, é visível a preocupação dos órgãos responsáveis pela formação policial em (re)estruturar e (re)qualificar seu quadro docente e reformular seus currículos, dado que há uma necessidade premente na capacitação dos profissionais formadores em segurança pública, o que será discutido adiante.

O novo currículo policial militar do Estado do Rio Grande do Norte: um exercício de autocrítica

Atualmente, os cursos de formação de soldados das Polícias Militares no Brasil estão passando por uma série de reformulações, visto que, com o advento da MCN, as polícias estaduais estão em fase de adequação aos novos princípios instituídos, apesar de já haver transcorrido quase dez anos de sua implantação em todo território nacional. Por outro lado, como assevera Jacqueline Muniz (2001, p. 177), “o divórcio estabelecido entre a consolidação da nossa jovem democracia e os assuntos relativos à segurança pública tem custado muito caro a todos nós”. Nesse sentido, a contiguidade ainda existente entre o hoje e o ontem dos nossos dias de exceção engessa a efetivação de uma relação mais harmoniosa entre a sociedade e as forças policiais (especialmente a Polícia Militar, que, no nosso prisma, estigmatizou-se, não sem referentes empíricos, como truculenta e arbitrária,

nesse período), algo que vem sendo desconstruído de forma gradativa, pois se a democracia brasileira é incipiente, como enfatiza a autora, o que dizer dos órgãos criados pelo Ministério da Justiça para atuarem diretamente na construção de políticas e gestão da segurança pública no país.

É forçoso enfatizar aqui que não se pretende, com essa teoria, desqualificar e tampouco menosprezar o valioso processo doutrinário de procedimentos administrativos e operacionais que foram (e ainda são) transmitidos às Polícias Militares, pelo Exército brasileiro. Nessa mesma perspectiva, também não é intenção culpar aquela Instituição, que tantos relevantes serviços têm prestado à nação brasileira, pelo caos que parece, por vezes, estar estabelecido em algumas cidades brasileiras, no tocante à segurança pública. Contudo, enfatiza-se que, na concepção aqui defendida, bem como de outros tantos estudiosos na área da segurança pública, por excelência, o nosso mister policial militar diverge, significativamente, daquele da Segurança Nacional, o que se entende ser o de proteger o país de um “inimigo externo”.

Nessa mesma esteira, concordam tantos outros pesquisadores que a história da tragédia da Segurança Pública no nosso país se explica, em parcela expressiva, pela inércia do sistema de justiça criminal, que não se envolve nas questões correlatas, somada à falta de mobilização popular, que parece ser um mal secular no país.

Fazendo uma análise para além da performance quantitativa de horas/aula, nos cursos de formação em comento, intenta-se verificar os motivos e os fatores que influenciaram na redução substancial do número de aulas do CFSD, buscando, especialmente, analisar que disciplinas foram mais penalizadas com essa diminuição,

que critérios foram utilizados e quais as possíveis consequências que tais mudanças poderiam trazer (ou trouxeram) para a formação dos profissionais de segurança pública da PMRN, visando, inclusive, que esse estudo possa constituir uma referência teórica para proposições de políticas de ensino nas Instituições de Segurança Pública, não apenas deste Estado, mas de todo o país.

Nessa perspectiva, entende-se que, seguindo na contramão dos preceitos emanados pela MCN, no sentido de garantir uma unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública, foi adotada pelo governo do Estado do RN, com a aquiescência dos gestores da Polícia potiguar, uma política de formação *descentralizada*, a qual ficou sob a responsabilidade de algumas unidades operacionais.

Designam-se unidades operacionais: batalhões, companhias, pelotões e destacamentos. Ou seja, a missão dessas unidades é realizar o policiamento ostensivo preventivo e repressivo, podendo, entretanto, a partir de um planejamento específico, desenvolver a requalificação profissional dos seus integrantes, por meio de palestras, *workshops*, etc. No entanto, as unidades capacitadas para a formação oficial devem ser os Centros de Formação e as Academias. No que concerne às unidades operacionais, essas já cumprem sua missão legal, estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal – o policiamento ostensivo.

Para uma melhor compreensão do nosso exercício analítico, levar-se-á em conta um retrospecto histórico desse processo. Nesse sentido, esclarece-se que apenas a partir de 1998 é que a Academia de Polícia Militar Cel. Milton Freire de Andrade (APM/RN)¹² tornou-se legalmente instituída para realizar o CFSD.

Isto é, 12 anos após o fechamento do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças da PMRN (CFAP)¹³ é que foi atribuída a uma unidade de ensino (APM/RN) a responsabilidade de ser a única escola de formação para os novos soldados da PMRN. Portanto, diante dessa incumbência, a Academia, em 1999, realizou o primeiro CFSD, tendo recebido dez turmas de alunos soldados, que em média tinham de 30 a 40 alunos. Já as unidades operacionais do interior do Estado formaram, em média, uma turma cada.

Intenta-se também, com essa abordagem, deixar claro que a falta ou precariedade de uma política administrativa, neste caso na área de ensino, pode influenciar, significativamente, como fator negativo no processo ensino-aprendizagem. Nesse sentido, a descentralização do referido processo, por ocasião das rupturas de políticas administrativas e fechamento das unidades especializadas no ensino na PMRN, pode ter contribuído para essa proposição.

Quanto à efetiva implantação da nova Matriz, mesmo já tendo esta passado por um processo de maturação, como fora explicitado anteriormente, este se deu de forma vagarosa, embora os referentes teóricos tenham sido contemplados na malha curricular compreendida dentro do novo currículo na PMRN.

Os conteúdos sugeridos pela MCN serão analisados adiante, tomando como referencial os Quadros 1 a 7. Far-se-á então uma abordagem dentro do ciclo de formação, compreendendo um período de seis anos, desde os cursos de formação de soldados de 2000 e 2001, ou seja, duas edições do CFSD que foram realizadas antes da implantação da MCN, completando o ciclo nas duas edições subsequentes, que ocorreram após a implantação

da Matriz, realizadas nos em 2004 e 2006.

Uma das primeiras constatações entre as grades curriculares depois da implantação da MCN é, sobretudo, a redução da carga horária. De 2000 para 2001, antes da implantação da MCN, a grade curricular do CFSD sofreu uma alteração de 60 horas/aula, isto é, variando de 5 a 30, em quatro disciplinas, perfazendo um total de 1.050 horas/aula, por curso. Já no primeiro curso realizado após a implantação da Matriz, em 2004, a carga horária passou de 1.050 horas/aula para apenas 720 horas, em um curso com seis meses duração. Em contrapartida, o CFSD realizado em 2006 teve seu período de duração reduzido para cinco meses, porém sua carga horária foi aumentada, passando a ter 855 horas/aulas (conforme Quadro 5).

A sistemática de formação descentralizada e interiorizada, nas unidades operacionais foi utilizada nas quatro turmas do CFSD subsequentes, em 2000, 2001, 2004¹⁴ e 2006, quando a PMRN formou aproximadamente 5 mil novos policiais, sendo feita a mesma distribuição. A partir de 2006, a unidade escola, na capital, não era mais a APM, mas sim o Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar (CFAPM)¹⁵.

No entanto, a mudança mais significativa, nessa concepção, se deu no campo dos conteúdos, isto é, no aumento ou diminuição da carga horária de algumas disciplinas. Situação paradoxal! No mesmo momento em que a PMRN afirmava sua adesão às diretrizes da MCN, por meio do plano de formação de soldados, de 2004, em outras coirmãs a carga horária dedicada à formação dos futuros policiais era amputada de parte substancial. Ora, como é possível haver diminuição na carga horária geral do CFSD, se a tônica

Quadro 1 Grade curricular do Curso de Formação de Soldados 2000

Nº	Disciplina	Carga horária
1	Abordagem policial	30
2	Armamento, equipamento e munição	40
3	Criminologia	30
4	Defesa pessoal	60
5	Direito aplicado ao policial	60
6	Ética policial	30
7	Fundamentos de polícia comunitária	30
8	Inteligência policial	20
9	Língua espanhola	20
10	Língua inglesa	20
11	Noções de Polícia Técnica	30
12	Ordem unida	60
13	Organização e legislação da PM	60
14	Policimento de choque	30
15	Policimento de trânsito	30
16	Policimento montado	30
17	Policimento rádio patrulha	30
18	Português instrumental	30
19	Procedimentos em situação de conflitos	20
20	Sociologia policial	30
21	Socorros de urgência	30
22	Técnicas de bombeiros	30
23	Teoria geral do policiamento ostensivo	60
24	Treinamento físico militar	60
27	Curso básico de tiro defensivo	20
28	Conscientização e informações turísticas	30
29	Direitos humanos e cidadania	30
30	Informática básica	40
31	Policimento ambiental	30
32	Qualidade no atendimento ao cidadão	30
Carga horária total		1.050

Fonte: Seção Técnica de Ensino da Academia Cel Milton Freire - APM/RN.

Quadro 2 Grade curricular do Curso de Formação de Soldados 2001

Nº	Disciplina	Carga horária
1	Abordagem policial	30
2	Armamento, equipamento e munição	30
3	Criminologia	30
4	Defesa pessoal	60
5	Direito aplicado ao policial	60
6	Ética policial	30
7	Fundamentos de polícia comunitária	60
8	Inteligência policial	15
9	Noções de Polícia Técnica	30
10	Ordem unida	60
11	Organização e legislação da PM	60
12	Policimento de choque	30
13	Policimento de trânsito	30
14	Policimento montado	30
15	Policimento rádio patrulha	30
16	Português Instrumental	30
17	Procedimentos em situação de conflitos	30
18	Sociologia policial	30
19	Socorros de urgência	30
20	Técnicas de bombeiros	30
21	Teoria geral do policiamento ostensivo	30
22	Treinamento físico militar	60
23	Curso básico de tiro defensivo	30
24	Conscientização e informações turísticas	30
25	Direitos humanos e cidadania	30
26	Informática básica	15
27	Policimento ambiental	30
28	Qualidade no atendimento ao cidadão	30
29	Estágio operacional	60
Carga horária total		1.050

Fonte: Seção Técnica de Ensino da Academia Cel Milton Freire - APM/RN.

social e nacional que mobilizou a construção de uma nova matriz curricular foi a insuficiência doutrinária na formação profissional dos operadores em segurança pública, em virtude dos conteúdos e cargas horárias deficitárias? Portanto, se a constatação era a de que havia uma lacuna a ser preenchida, como superá-la se o processo formativo inicial dos futuros policiais na PMRN estava tendo seu tempo reduzido?

Por outro lado, é possível perceber também que algumas disciplinas que estavam presentes no CFSD de 2000 e 2001, portanto antes das bases curriculares e da MCN, saíram da grade curricular, como é o caso da disciplina de crimi-

nologia, que trazia em sua ementa alguns conceitos (em nossa concepção) ultrapassados e arcaicos. Tais conceitos e proposições, dependendo da interpretação ou do nível de informação do instruendo, poderiam dar origem a conceitos de cunho racista e discriminatório, como, por exemplo, a teoria lombrosiana¹⁶ da hereditariedade do crime, como pode ser exemplificado no ementário expresso no Quadro 3.

Noutra perspectiva, alguns temas que foram contemplados pelas disciplinas de forma transversal parecem desfocados, ou sem sintonia com a disciplina, como, por exemplo, a temática da criminalidade urbana e rural. O mesmo ocor-

Quadro 3
Tópicos e subtópicos da disciplina criminologia
 CFSD 2000 e 2001

Unidades	Assuntos	Carga horária
I	Origens da criminologia	2
	Evolução e conceito atual	2
	Fatores individuais da criminalidade	2
	As influências genéticas	2
	A hereditariedade	2
VE	Psicopatologia	3
	Verificação de estudo	2
	A teoria sociológica	2
	Conflitos culturais	2
II	A criminalidade urbana e rural	3
VF	A proteção contra o crime	3
	O crime organizado	3
	Verificação final	2

Fonte: Seção Técnica de Ensino da APM/RN.

re com o tópico sobre o crime organizado. Tais temáticas poderiam, na concepção aqui defendida, ser mais bem abordadas pela Sociologia, pois entende-se que a partir de uma teoria sociológica durkheimiana, por exemplo, ao se analisar *o crime como um fato social*, poder-se-ia tratar essa problemática social de forma mais produtiva e alicerçada cientificamente. E, o que é melhor, possibilitar-se-ia ao formando um conhecimento mais sistemático sobre as motivações, atuações, causas e consequências sociais do crime (DURKHEIM, 2002).

Nesse mesmo sentido, analisando as grades curriculares expostas, nota-se que, apesar de a MCN sugerir a divisão de disciplinas em eixos articuladores e áreas temáticas, essa sistematização é muito tímida na grade curricular do CFSD de 2004 (Quadro 4), que divide essas áreas em apenas duas: *profissional*, na qual são agrupadas disciplinas específicas da área policial, como armamento e tiro, defesa pessoal, tipos de policiamento, ordem unida, etc.; e *fundamental*, que engloba aquelas que, em tese, deveriam formar qualquer profissional, como é o caso de ética, cidadania, relações humanas, etc. Nesse diapasão, entende-se que se abriu a possibilidade para uma formação humanista, o que deve ser ressaltado como positivo, que poderia contribuir para um *background* mais substancial, possibilitando ao futuro profissional de segurança pública uma compreensão mais sistêmica acerca da violência e da criminalidade. Por outro lado, fechou-se outra, em virtude de sua carga horária reduzida, disponibilizando-se apenas 15 horas/aula para essas novas disciplinas, denominadas fundamentais.

Com efeito, compreende-se que, dessa forma, os princípios fundamentais de tais disciplinas seriam suplantados, ao longo do curso, por disciplinas com conteúdos mais densos e técnicos, que, além de contarem com uma carga horária

bem mais elevada, de 30, 60 e até 90 horas/aulas, ainda dispunham de um *reforço* na parte prática, em estágios e/ou na própria operacionalidade, quando os novos policiais militares começassem a exercitar seus novos conhecimentos (Quadro 4).

Posteriormente, com a realização do CFSD de 2006, ocorreu mais uma mudança na composição da grade curricular, como é constado no Quadro 5. Aí é possível identificar as áreas temáticas constantes da MCN, bem como as disciplinas que se articulam dentro delas, ou seja, cada área temática congrega determinado rol de disciplinas que, a partir dos eixos articuladores constantes nas ementas, comunicam-se direta ou transversalmente. No entanto, ainda percebe-se que as áreas temáticas *violência, crime e controle social; valorização profissional e saúde do trabalhador; e cotidiano e prática reflexiva* são extremamente sacrificadas em prol das áreas temáticas tidas como “profissionais”.

Ora, se o programa instituído pela Senasp tinha como objetivo precípua formar um profissional da segurança pública capaz de compreender de forma sistêmica como funciona a tessitura social e a problemática da segurança pública no Brasil, como é possível que os conteúdos teóricos que possibilitariam essa compreensão tenham sido mantidos como antes da implementação da nova MCN? Assim, algumas disciplinas que fundamentariam a possibilidade de uma reflexão por parte desses instruídos tiveram suas cargas horárias reduzidas, produzindo, na realidade pós-MCN, uma situação de menor importância do eixo das humanidades do que antes da MCN. É o que se pode constatar na leitura do Quadro 5.

Verifica-se, portanto, que a partir da confecção dessa grade curricular, a prática que se efetiva na construção do currículo do CFSD de 2006

Quadro 4 Grade curricular do Curso de Formação de Soldados 2004

Área	Nº	Rol de matérias	Carga horária
Profissional	1	Armamento e tiro prático	90
Profissional	2	Defesa pessoal	30
Fundamental	3	Direitos humanos	30
Fundamental	4	Direito penal	30
Profissional	5	Direito penal militar	30
Profissional	6	Educação física	60
Profissional	7	Educação institucional	30
Fundamental	8	Ética profissional	15
Fundamental	10	Instrução de bombeiro	15
Profissional	11	Legislação organizacional	30
Profissional	12	Ordem unida	30
Profissional	13	Polícia ostensiva	30
Profissional	14	Policamento comunitário	15
Profissional	15	Policamento de guardas	15
Profissional	16	Policamentos especiais	30
Profissional	17	Policamento de rádio patrulha	30
Profissional	18	Policamento de trânsito	30
Profissional	19	Policamento turístico e ambiental	15
Fundamental	20	Português instrumental	15
Fundamental	21	Primeiros socorros	30
Fundamental	22	Sociologia	15
Profissional	23	Técnicas de abordagem	30
Fundamental	24	Relações humanas	15
Total da carga horária das matérias curriculares			660
Visitas, palestras, estágios e treinamentos.			40
À disposição da administração escolar			20
Total			720

Fonte: Seção Técnica de Ensino da APM/RN

segue na contramão do fragmento do ementário (Plano do CFSD de 2006). Também segue nesse sentido o referencial da nova MCN, conforme estabelecido no próprio plano de Curso de Formação de Soldados de 2006, do qual foi retirada essa citação, que abrange a área temática *sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública*: “Esta Área Temática possibilita a compreensão das estruturas organizacionais da história e da dinâmica das Instituições de Segurança Pública dos diversos Sistemas existentes”.¹⁷. Portanto, parece haver uma incongruência entre as políticas emanadas em nível nacional e o que efetivamente se empregou no cotidiano da formação do profissional em segurança pública, especificamente na formação dos novos soldados da PMRN. Conseqüentemente, mesmo estando presente no próprio plano do último CFSD (ano de 2006, conforme Quadro 5), a construção de um novo paradigma enfrenta óbices muito concretos, o que pode ser aquilatado com uma simples aferição da carga horária dedicada a cada eixo temático, considerado básico para a formação de um operador de segurança pública. Criou-se, então, uma situação na qual se incorporam no ementário os novos conceitos (a primeira parte dos princípios da MCN, que são os *conceituais*), mas estes não se efetivam totalmente, pois a carga horária de cada disciplina não segue os princípios que orientam a própria Matriz.

A matriz curricular nacional em movimento: a mudança dentro dos novos paradigmas da formação policial militar

Como a proposta inicial da MCN foi a de estabelecer uma pactuação entre as unidades federativas, visando atender e/ou contemplar a maior parte das diversidades sócio-histórico-político-culturais do país, após uma série de discussões e debates, a Matriz sofreu sua primeira revisão em 2005, quando outros dois documentos foram agregados ao trabalho realizado pela Senasp: as

Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública (na realidade, um conjunto de orientações para planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades formativas); e a *Malha Curricular*, um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, cujo objetivo é garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública.

No período da realização dos CFSDs de 2004 e 2006, a Senasp promoveu seis seminários regionais, entre 2005 e 2007, denominados *Matriz Curricular em Movimento*, cujo intuito era estabelecer uma discussão a partir de encontros que possibilitassem a apresentação dos fundamentos didático-metodológicos constantes na Matriz, bem como a análise sobre as disciplinas da Malha Curricular e a transversalidade dos direitos humanos, e ainda permitir reflexões sobre a prática pedagógica e o *papel intencional do planejamento e execução das ações formativas*.

Já em sua revisão de 2005, esse processo previu que as disciplinas deveriam estar articuladas direta e/ou transversalmente pelos eixos articuladores e que, ao mesmo tempo, deveriam compreender oito áreas temáticas e conter determinado número de horas/aulas, as quais não poderiam ser definidas aleatoriamente. Seguiu-se, então, um procedimento denominado “Lei de Extrema e Média Razão” (BRASIL, 2006, p. 06), tomando a configuração que está disposta no Quadro 6.

A nova *Malha Curricular*, além de substituir o termo “grade curricular”, objetivava principalmente superá-lo, no sentido de poder dar conta da abrangência e da complexidade da segurança pública. “Na palavra ‘malha’ está

Quadro 5
Grade curricular do Curso de Formação de Soldados
2006

Áreas temáticas da Matriz		Disciplinas	Carga horária
I	Sistemas, instituições e gestão Integrada em segurança pública	Educação institucional	30
		Legislação organizacional	30
II	Violência, crimes e controle social.	Abordagem sociopsicológica da violência e do crime	15
III	Cultura e conhecimento jurídico	Direitos humanos	30
		Fundamentos dos conhecimentos jurídicos	195
IV	Valorização profissional e saúde do trabalhador	Relações humanas	15
		Educação física	60
V	Comunicação, informação e tecnologias em segurança pública.	Língua e comunicação	15
		Qualidade no serviço	15
VI	Cotidiano e prática reflexiva	Ética e cidadania	15
VII	Funções, técnicas e procedimentos em segurança pública	Policiamento ostensivo geral	195
		Primeiros socorros/noções de bombeiros	30
		Armamento e tiro prático	60
		Defesa pessoal	30
		Ordem unida	30
Total da carga horária das matérias			765
Visitas, palestras, estágios e treinamentos.			60
À disposição da administração escolar			30
Carga horária total do curso			855

Fonte: Seção Técnica de Ensino da CFAPM/RN.

contida a representação das disciplinas dispostas sobre algo flexível e maleável que possibilite diversas articulações entre elas”. (BRASIL, 2006, p. 4).

Nota-se do exposto que a construção do conhecimento, necessariamente, tem que ser entendida como um processo dinâmico, passível de modificações na busca pela qualidade e que as Polícias Militares do Brasil estão buscando

aprimorar-se dentro do que foi estabelecido no novo projeto político em vigor no país. Um pouco dessa compreensão sobressai de um trabalho de curso de especialização em segurança pública na PUC/RS, que trata da adequação ou não do ensino de direitos humanos no CFSD do Comando de Policiamento do Interior-5, unidade integrante da Polícia Militar de São Paulo (PMESP), em relação à MCN e ao contexto atual da segurança pública.

No referido estudo, Fernandes Netos (2008) analisa que, em face do crescimento exacerbado da violência e da criminalidade, que tem se tornado um dos maiores problemas que afetam a qualidade de vida dos brasileiros, a conjugação entre segurança pública e direitos humanos passa a ser estratégica. É nesse contexto, aliado a uma sensação de impotência dos órgãos de segurança pública diante da criminalidade, que o papel dos direitos humanos tem ganhado força na tentativa desse enfrentamento, sem, contudo, deixar de respeitar os princípios da dignidade da pessoa humana, como sendo um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

A abordagem se dá de forma qualitativa, a partir do método interpretativo, em que o pesquisador¹⁸ visou identificar a aplicabilidade do conhecimento desenvolvido na prática policial, investigando se o conteúdo desenvolvido durante o CFSD propicia que os futuros PMs percebam-se como sujeitos e defensores dos direitos humanos.

Num universo de 106 PMs recém-formados, 23 deles (escolhidos aleatoriamente, ou seja, 21,69% do total) concluíram que 86,95% da formação foi adequada, sendo que 56,52% a classificaram dentro das expectativas. Ainda conforme os entrevistados, cerca de 95,65% consideraram a carga horária adequada para a disciplina de direitos humanos, o que favorece em 100% de aproveitamento e utilização dos conhecimentos obtidos na prática policial, destacando-se que 73,91% estão empregando tais conhecimentos na sua prática cotidiana.

Para Fernandes Neto (2008), isso se dá principalmente porque, para a disciplina de direitos humanos, a Senasp sugere 6% do total da carga horária do curso, sendo constatado pelo pesqui-

sador que a malha curricular do módulo básico daquele CFSD superou em 15,87% o percentual recomendado pela MCN. Além disso, no que concerne à análise qualitativa dos conteúdos e tópicos abordados na disciplina, o CFSD do Comando de Policiamento do Interior-5 estava totalmente em consonância com os novos paradigmas formativos dos profissionais de segurança pública estabelecidos pela Senasp.

Analogamente, analisando a grade curricular¹⁹ do CFSD da PMRN de 2006, um dos últimos a ser realizado e que tem maior sintonia com a redefinição da MCN (Quadro 6), e relacionando-a com a *malha curricular* de 2005 da MCN, percebe-se que há uma assimetria entre as disciplinas de *direitos humanos e fundamentos dos conhecimentos jurídicos*, que, em tese, deveriam ter respectivamente 6% e 7% do total de horas/aula do referido curso.

Portanto, é na contramão do que preconizam os novos preceitos da Senasp que a PMRN (CFSD/2006) prioriza, sobremaneira, as disciplinas técnicas e as de cunho jurídico, desdenhando ou subutilizando aquelas que privilegiam a formação ética, cidadã e profissional. Ainda nessa mesma perspectiva, encontra-se o viés militarista, extremamente marcado pela tradição histórico-cultural herdada das Forças Armadas, especialmente do Exército brasileiro, nos períodos de exceção, do qual copiamos os regulamentos e manuais (numa colagem grosseira, no melhor estilo *Ctrl C Ctrl V*) que não se coadunam com a função policial, mesmo que essa tenha uma adjetivação de militar, conforme a citação a de Muniz (2001, p. 2)

Nós vivemos em uma crise de identidade. Nós, policiais, nos olhamos no espelho e não enxergamos a nossa farda. Ainda vemos o fantasma verde-

Quadro 6 Malha curricular

	Área temática	Disciplina	Carga horária
I	Sistema, instituições e gestão integrada em segurança pública	Sistema de segurança pública no Brasil	7%
		Fundamentos da gestão pública	7%
		Fundamentos da gestão integrada e comunitária	7%
II	Violência, crimes e controle social	Abordagem sociopsicológica da violência e do crime	7%
		Criminologia aplicada à segurança pública	7%
		Análise de cenários de risco	5%
III	Cultura e conhecimento jurídico	Direitos humanos	6%
		Fundamentos dos conhecimentos jurídicos	7%
VI	Modalidades de gestão de conflitos e de eventos críticos	Gerenciamento integrado de crises e desastres	6%
V	Valorização profissional do trabalhador	Relações humanas	6%
		Saúde e segurança aplicada ao trabalho	5%
VI	Comunicação, informação e tecnologias em segurança pública	Língua e comunicação	5%
		Telecomunicações	5%
		Sistemas informatizados	5%
		Gestão da informação	7%
VII	Ética e cidadania	Ética e cidadania	5%
VIII	Funções técnicas e procedimentos em segurança pública	Prevenção e valorização da prova	5%
		Primeiros socorros	5%
		Uso da força	7%

Fonte: Seção Técnica de Ensino da CFAPM/RN.

-oliva ou o fantasma do bacharel em direito. Afinal, o que nós queremos ser?” Oficial reformado com 35 anos de serviços prestados à PMRJ.

Ainda segundo a mesma autora, as Polícias Militares do Brasil são quase bicentenárias, contudo, com uma estrutura extremamente milita-

rizada historicamente, serviram mais às questões de Segurança Nacional do que propriamente como instituição policial. Devemos levar em conta que foi somente no período pós-Constituição de 1988 que se definiram legalmente quais seriam, de fato e de direito, os órgãos responsáveis pela segurança pública no país. Des-

sa forma, como instituição policial, as Polícias Militares ainda precisam institucionalizar-se culturalmente (como Instituição de Segurança Pública) e legitimar-se perante a sociedade. Para tanto, elas necessitam adequar-se às novas demandas sociais e aos pressupostos de um Estado Democrático. E um deles é a construção de um novo paradigma policial, apontado por diversos fóruns coletivos, como fora a construção da MCN, por meio da *Matriz Curricular em Movimento*. Ou seja:

Considerando o número de disciplinas em cada dimensão procurou-se respeitar intervalos diferenciais que não ultrapassem 24% de diferença entre as partes. Aplicando esta regra à malha, obteve-se a porcentagem para cada disciplina. Recomenda-se que a malha curricular possa corresponder de 40% a 25% do número de horas aulas total do currículo. Por exemplo, um currículo em que foram destinadas 400 horas para o núcleo comum, tem-se os seguintes resultados para as disciplinas: disciplinas com 6% terão aproximadamente 24 h/aulas. Disciplinas com 5% terão aproximadamente 20 h/aulas. Disciplinas com 4% terão aproximadamente 10h/aulas. (BRASIL, 2008, p.37).

A partir dessa perspectiva, a equipe de técnicos e especialistas mencionados anteriormente buscou diminuir as discrepâncias existentes entre as disciplinas menos e mais privilegiadas, como, por exemplo, fundamentos do conhecimento jurídico e policiamento ostensivo geral, cada uma delas com 195 horas/aulas.

No que concerne à avaliação do processo ensino/aprendizagem, houve alguns avanços, pois, nos planos dos CFSDs de 2000 e 2001, não havia qualquer menção acerca dessa temática. O ensino

policial militar limitava-se a transferir determinados conhecimentos. No entanto, os profissionais da área de formação da segurança pública potiguar não vislumbravam (ou pelo menos não expressaram formalmente) a necessidade de se verificar, por meio de alguns mecanismos, se havia ou não o *feedback* na relação ensino-aprendizagem; se o aluno havia compreendido o conhecimento posto em prática em sala de aula. É, portanto, a partir de 2004, que se institucionaliza a *avaliação do rendimento do ensino*: avaliação do curso; apuração da assiduidade; e avaliação de desempenho (PMRN, Plano do CFSD, 2004, p. 46-7).

O que está expresso nas intenções dessa avaliação encontra-se na mesma vertente do estudo apresentado anteriormente sobre o CFSD realizado pela PMESP. No entanto, as condições de execução ainda são precárias, sobretudo após a conclusão dos cursos. A PMRN carece de mecanismos para avaliar o ensino/aprendizagem após a conclusão da formação inicial. Nesse sentido, percebe-se que o processo formativo na PM potiguar ainda não é percebido como contínuo e permanente, contemplando ferramentas metodológicas que possibilitem a análise pós-formação, apontando adequações necessárias ao melhor desempenho da formação policial.

Já em 2006, essa avaliação tornou-se mais objetiva, pois colocou professor e aluno em condições de igualdade. “No processo ensino-aprendizagem, o professor é tão importante e necessário quanto o aluno, razão por que precisa também ser avaliado, sendo esta uma condição ‘sine qua non’ para uma aprendizagem eficiente e eficaz”. (PMRN, Plano do CFSD, 2006, p. 31). Há, portanto, a partir desse CFSD, uma mudança na concepção dos normalizadores, na qual o processo ensino/aprendizagem não se encerra após a conclusão do curso. Entretanto, necessá-

Quadro 7 Malha curricular do CFSD/PMRN 2009

Área temática	Ord.	Disciplina	Carga horária
Violência, crimes e controle	1	Sociologia da violência e do crime	30
	2	Armamento	30
	3	Tiro defensivo	60
	4	Defesa pessoal	60
	5	Ordem unida	60
	6	Socorros de urgências	30
Funções, técnicas e procedimentos em segurança pública	7	Teoria geral do policiamento ostensivo	45
	8	Técnicas policiais	60
	9	Controle de distúrbios civis	30
	10	Policiamento ambiental	15
	11	Policiamento de eventos	30
	12	Policiamento de trânsito urbano e rodoviário	60
	13	Inteligência policial	15
	14	Teoria de prevenção e combate a incêndio	15
	15	Honras militares e sinais de respeito	30
Cotidiano e prática reflexiva	16	Ética profissional	30
	17	Qualidade em serviços	15
Cultura e conhecimento jurídico	18	Direito do Estado	45
	19	Direito criminal	60
	20	Direito militar	30
	21	Legislação penal especial	45
	22	Direitos humanos	30
	23	História da Polícia Militar	15
	24	Legislação organizacional	45
Comunicação, informação e tecnologias em segurança pública	25	Português instrumental	30
	26	Rádio comunicações	30
Valorização profissional e saúde do trabalhador	27	Relações humanas	15
	28	Treinamento físico militar	60
	29	Saúde e segurança aplicada ao trabalho	30
Sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública	30	Sistema de Segurança Pública no Brasil	15
Total			1065h/a

Fonte: Seção Técnica de Ensino da CFAPM/RN.

rio se faz criar mecanismos, como os exemplificados pela PMESP, que possibilitem verificar se a formação policial em vigor está atendendo às expectativas propostas.

Quando do momento de finalização da Dissertação, que norteou este trabalho, ocorreu uma nova convocação para um CFSD da PMRN. Isto é, convocação para os concursados remanescentes do último concurso de 2005. É forçoso lembrar que os aprovados nesse concurso foram incorporados, respectivamente, nos CFSDs de 2006.1 e 2006.2.²⁰ Desta feita, o CFAPM adota a nova malha curricular sugerida pela MCN, revisada em 2007, conforme o Quadro 7.

Dessa última versão do CFSD (2009), pode-se inferir que algumas mudanças ocorreram desde o CFSD de 2006, sendo perceptível, portanto, na própria malha curricular. Desde o termo *grade curricular* que fora substituído por malha curricular, até a inserção nesse novo currículo da disciplina de *Sistema de Segurança Pública no Brasil*, que, apesar de haver sido contemplada com uma carga horária bastante reduzida, para dar conta das temáticas a serem abordadas, já demonstrava um direcionamento diferenciado em possibilitar uma compreensão da segurança pública de forma sistêmica. Ou seja, compreendê-la como específica à própria área temática: a partir de uma visão integrada.

Outra mudança significativa foi o aumento substancial de 15 para 30 horas/aulas nas disciplinas sociologia da violência e do crime e ética profissional, bem como as disciplinas teoria geral do policiamento e armamento e tiro prático, que foram subdivididas, sem, contudo, perderem em conteúdo, pois as temáticas trabalhadas nas disciplinas criadas, a partir da subdivisão,

deixaram de ser tópicas, tornando-se disciplinas específicas, porém com temáticas que são abordadas transversalmente.

O mesmo ocorreu com o acréscimo da carga horária das disciplinas da área temática das *funções, técnicas e procedimentos em segurança pública*, que também perpassam sobremaneira a área da *valorização profissional e saúde do trabalhador*, como, por exemplo, as disciplinas defesa pessoal e tiro defensivo, pois, ao mesmo tempo em que capacitam para o enfrentamento do crime violento, valorizam os policiais perante a sociedade, que legitima as ações policiais quando os PMs atuam com uso progressivo da força, minimizado significativamente a letalidade do emprego policial.

Considerações finais

Indiscutivelmente, a segurança pública no Brasil, atualmente, deixou, e necessariamente teria que deixar, de ser entendida como um problema meramente policial, pois o grau de complexidade que a constitui demanda que, cada vez mais, a sociedade civil organizada participe dos fóruns, seminários e outros eventos que discutam coletivamente os novos rumos da segurança pública no país. Conforme os atuais parâmetros que se estabelecem e legitimam-se na atualidade, obrigatoriamente devem ser citados os estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Pública: “O fenômeno violência e da criminalidade no Brasil se apóia em bases individuais, comunitárias, estruturas e institucional e demanda que seu enfrentamento seja feito de modo a articular e complementar todas as frentes” (BRASIL, 2009, p. 8).

As alternativas surgidas a partir dessas novas perspectivas vão ao encontro tanto das atuais demandas sociais quanto das políticas de segurança

pública implementadas pelo Programa Nacional Segurança com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei Federal 11.530, de 24 de outubro de 2007. Essas proposições diferenciam-se, substancialmente, das demais políticas praticadas até agora. Estas últimas, em verdade, concebiam a segurança pública como uma questão meramente policial. Tais proposições alicerçavam-se apenas em medidas repressivas, contrapondo-se às diretrizes e aos princípios do paradigma que tenta estabelecer-se atualmente. “O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais” (BRASIL, 2007).

No entanto, como foi possível constatar na pesquisa realizada *in loco*, há alguns fatores que interferiram e ainda interferem na operacionalização do projeto estabelecido pela Senasp, que vão desde a cultura militarizada, herdada dos recentes dias de exceção, até a falta de capacitação técnico profissional dos operadores de segurança pública do país, de forma geral, e a falta de compromisso desses profissionais, seja pela inexistência de uma política administrativa de motivação profissional e/ou (re)qualificação, seja, ainda, pela inexistência de mecanismos de responsabilização das instituições de segurança pública.

Nesse aspecto, é fundamental ressaltar que as Corregedorias e Ouvidorias, em particular a Corregedoria Auxiliar da Polícia Militar e Bombeiro Militar, vêm desenvolvendo um trabalho sério de correção, conforme citação a seguir:

A TN teve acesso ao número de policiais militares excluídos da Corporação entre os anos de 2003 ao começo deste ano. Segundo o documento, 34 PMs foram excluídos das fileiras militares

“a bem da disciplina”, ou seja, com um comportamento inadequado para os princípios da Polícia Militar. No relatório 2008/2009, consta a expulsão de dez policiais militares. Um detalhe que chama a atenção nos dois documentos são aqueles acusados de envolvimento com “grupos de extermínio”, desarticulados em 2005 e 2008. “Todos que faziam parte desse grupo foram expulsos” afirmou o coronel Marcondes. “Nossa preocupação é com o comportamento. Quem julga é a Justiça”, completou. (Disponível em: <http://mp-rn.jusbrasil.com.br/noticias/945720/para-comandante-rn-tem-os-melhores-policiais-militares-tn>. Acesso em: 17 jan. 2012).

Por outro lado, parte desses entraves está em processo de resolução, visto que uma das frentes de enfrentamento da criminalidade posta em prática por meio da estrutura disponibilizada pelo Pronasci é o aparelhamento dos centros e/ou academias de formação, bem como a (re) qualificação profissional a partir de cursos na modalidade à distância e, ainda, por convênios estabelecidos com faculdades e universidades, como os citados neste trabalho. No entanto, um dos principais óbices à construção de um novo modelo para segurança pública no Brasil é a resistência (dissimulada ou inconsciente) às mudanças que o próprio Pronasci estabelece, em virtude da forma como a subcultura da Polícia Militar foi construída no nosso país, formando seus profissionais muito mais para serem militares do que policiais ostensivos.

Em outra perspectiva, deve-se salientar que a inserção da MCN anteriormente à criação do Pronasci foi o ponto de partida fundamental para a mudança desses paradigmas, pois, a partir do momento em que os profissionais da área começaram a participar ativamente do processo, eles passam a ter mais legitimidade, sobretudo porque foi institu-

ído o mecanismo da participação coletiva, para que as adequações e ajustes pudessem ser construídos, dando a possibilidade a cada região ou unidade federativa de deliberar sobre suas especificidades.

No Rio Grande do Norte, especificamente, o processo tem ocorrido gradativamente: se, por um lado, mudanças significativas ocorrem na seara teórica, isto é, a institucionalização de uma nova *malha curricular* que aproxima teoria da realidade do cotidiano policial militar, por outro, (in)conscientemente são reproduzidos modelos e/ou mecanismo diariamente na formação, que engessam e retardam, significativamente, a mudança de comportamento dos operadores de segurança pública, em especial o soldado da PMRN.

A partir do exposto, faz-se forçosa uma mudança não apenas nas leis e regulamentos, mas também no imaginário dos operadores de segurança pública, sejam eles instrutores ou não. Mudança essa que tem um grau de complexidade elevado. Porém, com medidas gerais como as apontadas pela Senasp, bem como com medidas pontuais desenvolvidas no cotidiano da atividade policial, situadas no campo das atuações individuais de cada policial, em especial daqueles que têm o *poder* de formador de opinião, como é o caso de boa parte dos instrutores atualmente da PMRN e também das diversas Academias e Centros de Formação existentes nas Polícias Militares do país, entendemos estar-se caminhando no rumo certo à construção de uma Polícia Cidadã.

Nesse sentido, é preciso que alguns limites sejam transpostos. “Parece claro, nesse ponto,

que existe uma cultura policial que não obedece a limites nacionais, mas cujos efeitos em determinar comportamentos destas forças são limitados” (BRETAS, 1997, p. 81).

Portanto, espera-se ter cumprido o objetivo proposto para este trabalho, notadamente no que se refere à investigação da implementação ou não da nova Matriz Curricular Nacional, pela Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, nos cursos de formação dos soldados. O que foi possível constatar é que tal procedimento ocorre em parte, conforme dados apresentados. Ainda nesse mesmo sentido, como fora discorrido no limiar deste trabalho, não é possível aferir quantitativamente as consequências que essa não plenitude pode trazer à sociedade potiguar, visto que os mecanismos de acompanhamento pós-formação inicial ainda não foram institucionalizados na PMRN.

Por outro lado, não nos abstermos de que muito há de se investigar e que certamente muitas lacunas aqui estão presentes, em face, principalmente, das especificidades que permeiam tanto o trabalho acadêmico de pesquisa quanto a Instituição Policial Militar. Esperamos, entretanto, ter conseguido romper com algumas pré-noções que se estabeleceram/estabelecem, historicamente, no imaginário policial, mesmo sendo este um pesquisador que buscou, incessantemente, primar pelo rigor analítico. E esperamos, ainda, que este trabalho possa contribuir, juntamente com os demais estudos aqui apresentados, para a construção de um novo paradigma na formação policial militar: a construção de uma polícia mais bem preparada para atender aos anseios das atuais demandas sociais, em especial a proteção e a promoção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

1. *É forçoso destacar que, este termo deve ser entendido como um comportamento herdado culturalmente, e não biologicamente transferido de uma geração a outra como uma característica nata.*
2. *De acordo com a emenda constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998, os policiais militares enquadram-se em uma categoria distinta de profissionais. São considerados militares estaduais. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ConstEmendas/Emendas/EmendaConst%2018.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2012.*
3. *Com o advento da Senasp, em 1997, muitas nomenclaturas passaram a fazer parte do arcabouço teórico-filosófico da segurança pública, entre as quais esta citada. Entende-se, portanto, como tentativa de distinguir os conceitos de Segurança Pública e Segurança Nacional, deveras estigmatizados nos anos de exceção, que será desenvolvido com mais vagar no limiar deste trabalho.*
4. *A primeira edição desse curso no RN, denominado de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para as Forças Policiais e de Segurança, foi realizada em 1998, sendo a sua última em 2011.*
5. *Esclarece-se que sempre quando o vocábulo “(re)” anteceder o termo capacitação, estar-se-á chamando atenção para uma formação inicial precária, ou inexistente.*
6. *Disponível em: <http://www.acides.pe.gov.br/matrizcurricular.htm> Acesso em: 12 Jan. 2012.*
7. *Idem.*
8. *Estrofe de uma das canções entoadas no Curso de Formação de Soldado de 1993, da PMRN. Informações cedidas por integrantes da turma e corroboradas pelo autor, que as constituiu.*
9. *Estrofe de uma das canções entoadas no Curso de Formação de Soldado de 2007, da PMRN. Informações coletadas no período da observação participante, adotada na pesquisa de campo da Dissertação de Mestrado, que originou este texto .*
10. *Denominou-se normalizador do plano do CFSO a equipe de policiais militares que contribuíram para confecção das premissas norteadoras daquele documento na PMRN.*
11. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.*
12. *Conforme Decreto nº 14.055, de 09 de julho de 1998. Especificamente para o curso em destaque, o Art. 104 diz: “Até que seja criado estabelecimento de ensino destinado à formação, ao aperfeiçoamento e a especialização de graduados PM, tais atribuições serão de competência da APM”.*
13. *Em 1994 o Centro de Formação teve suas atividades suspensas, dando lugar ao Centro Educacional Alferes Tiradentes – CEAT, criado pelo Decreto Estadual nº 12.806, de 14 de novembro de 1995, como escola de ensino fundamental, destinado aos filhos de policiais e à comunidade, em geral, demonstrando a política de ensino, ou a falta dela, na PMRN.*
14. *Apesar da APM ter a incumbência legal de formação, as Unidades Operacionais da capital e do interior do Estado também contribuíram, formando pelo menos uma turma de alunos soldados nos anos de 2000 a 2004, conforme SILVA (2009).*
15. *É, portanto em 26 de julho de 2006, que o antigo CFAP é reaberto com a denominação de Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar, através do Decreto nº 19.254, de 25 de julho de 2006.*
16. *Cesare Lombroso (1835-1909), cientista italiano, que exerceu grande influência na área jurídica e penal no Brasil com suas teorias racistas. Segundo esse autor, o criminoso poderia ser identificado a partir de características físicas. Para um maior aprofundamento ver Alvarez (2002).*
17. *PMRN, Plano do CFSO, 2006, p.10.*
18. *Um fato importante acerca do tema é que cada vez mais profissionais de segurança pública estão levando as problemáticas dessa área para serem estudadas, analisadas, verificadas e testadas à luz da teoria e do rigor científico da Academia. Não raro, ouve-se falar de uma especialização, de uma dissertação e até mesmo, hoje em dia, de uma tese defendida por um desses profissionais, buscando compreender e tentar contribuir para uma segurança pública que atenda aos novos anseios da sociedade brasileira.*
19. *Permanecer-se-á usando o termo grade curricular, em vez de malhar curricular, para diferenciar quando a unidade federativa não tiver adotado o que preconiza a MCN, seguindo pelo menos o que estabelece as porcentagens em horas/aulas demonstradas no Quadro 6.*
20. *Essa última turma de alunos soldados foi objeto da observação participante, que subsidiou a elaboração da Dissertação, que originou este texto, porém, não chegou a concluir o curso, em face de algumas pendências judiciais, conforme a seguinte decisão: DESLIGAMENTO DE ALUNOS-SOLDADOS – Transcrito do DOE de 22/02/2008 – Edição n.º 11.664. Portaria nº 0136/2008-DP datada de 20 de fevereiro de 2008. No início de 2011 são re-incluídos à PMRN, por decisão judicial.*

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, C. de L.; MACHADO, E. P. Sob o signo da morte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, n. 5, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000100010>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- ALTHUSSER, Ls. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. Lisboa: Presença, 1974.
- ALVAREZ, M. C. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. **Dados**, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000400005>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2001.
- BALESTRERI, R. B. **Direitos humanos**: coisa de polícia. Passo Fundo-RS: Capec, Ed. Berthier, 2002.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Trad. Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto Editora, 1994 (Coleção ciências da educação).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. Ministério da Justiça. **Bases curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança do cidadão**. Brasília, 2000.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a formação em segurança pública**. Brasília: Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. Coordenação-geral de ensino, 2003.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **A matriz Curricular em movimento**. Diretrizes pedagógicas e Malha Curricular. Brasília, 2006.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a formação em segurança pública**. Brasília: Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. Coordenação-geral de ensino, 2008.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Texto-base: 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1975.
- _____. Introdução a uma sociologia reflexiva. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.
- BRETAS, M. L. Observação sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio 1997.
- CALDEIRA, T. P. do R. A polícia uma longa história de abusos. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania. São Paulo: Ed. Edusp, 2000.
- CHAUI, M. **O que é ideologia**. 38ª edição. São Paulo: Braziliense, 1994 (Coleção primeiros passos, 13).

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

FERNANDES NETO, B. Adequação do ensino dos direitos humanos no curso de soldados e o contexto atual da segurança pública. **Âmbito Jurídico**, n. 60, dez. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5378>. Acesso em: 17 jan. 2012.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir:** história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1977.

MACEDO, A. C.; PAIM, J, S.; SILVA, L. M. V.; COSTA, M. C. N. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador. **Rev. Saúde Pública**, n. 35, p. 515-22, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v35n6/7063.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

MUNIZ, J. **A crise de identidade das polícias brasileiras:** dilema e paradoxos da formação educacional. Center for Hemispheric Defense Studies. REDES, 2001.

OLIVEN, R. G. **Violência e cultura no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 1, p. 32-47, 2007. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/Seg1.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2012.

com.br/2002/_pdfs/Seg1.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2012.

ROVER, C. de. **Para servir e proteger:** direitos humanos e direito internacional humanitário. Trad. Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. 4ª ed. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005 (Manual para instrutores).

SILVA, J. B. da. **Polícia Comunitária no Rio Grande do Norte:** uma etnografia do 9º BPM. Monografia (Graduação) – Departamento de Ciências Sociais Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2005.

_____. **A violência policial militar e o contexto da formação profissional:** um estudo sobre a relação entre violência e educação no espaço da Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Pós-graduação do Centro de Ciências Sociais Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009. Disponível em: <http://bdt.d.bczm.ufrn.br/tesdesimplificado//tde_arquivos/7/TDE-2010-02-08T072308Z-2425/Publico/JoaoBSpdf.pdf>. Acesso em: 17 de jan. 2012.

SILVA, J. da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general:** quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOARES, L. E. ;BATISTA, A.; PIMENTEL, R. **Elite da tropa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras

João Batista da Silva

Resumen

Los nuevos parámetros educativos de las Polícias Militares brasileñas:

El presente texto es un sustrato de la disertación de maestría defendida en noviembre de 2009, en la Universidad Federal de Río Grande del Norte. Se trata de un producto de una investigación realizada en el ámbito de la Policía Militar del Estado de Río Grande del Norte, abordando las nuevas políticas educativas implementadas por el Ministerio de Justicia, por medio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en el campo de la enseñanza en las instituciones de Seguridad Pública del país, adoptadas por la Policía Militar del Estado de Río Grande del Norte, en el periodo de 2000 a 2009.

Palabras clave: Políticas nacionales de enseñanza. Policía Militar. Río Grande del Norte.

Abstract

New educational parameters for the Brazilian Military Police:

This paper is an abridged version of a master's thesis presented to the Federal University of Rio Grande do Norte in November 2009. The scope of the study was the Military Police of the State of Rio Grande do Norte (PMRN), and its focus was on the educational policies adopted by the PMRN between 2000 and 2009. These policies had been implemented by the Ministry of Justice through the National Secretariat for Public Security, and aimed Brazilian public security institutions.

Keywords: National education policies. Military Police. Rio Grande do Norte.

Os novos parâmetros educacionais das Polícias Militares brasileiras: um exercício de análise a partir da formação profissional dos soldados da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, na primeira década do século XXI
João Batista da Silva

Data de recebimento: 10/11/2011

Data de aprovação: 21/12/2011

A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana

Benôni Cavalcanti Pereira

Benôni Cavalcanti Pereira é mestrando em Educação na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e especialista em Formação de Educadores e Políticas Públicas de Segurança. Oficial da Polícia Militar de Pernambuco, professor associado da UFPE e instrutor na área militar.

Polícia Militar de Pernambuco. Recife – Pernambuco – Brasil

benoni_pmpe@yahoo.com.br

José Policarpo Junior

José Policarpo Junior é doutor em Educação: História, Política, Sociedade, pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP, e mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor associado da UFPE.

Universidade Federal de Pernambuco. Recife – Pernambuco – Brasil

jpj@ufpe.br

Resumo

Neste artigo pretende-se discorrer sobre a formação policial a partir da reflexão de uma perspectiva mais humanizadora do treinamento deste profissional de segurança pública, buscando analisar brevemente alguns recentes contributos acerca do trabalho da polícia na atual conjuntura social, diante dos diálogos realizados a respeito da educação e espiritualidade, alvo de debate no Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, ao longo dos últimos anos no respectivo núcleo de estudo. Para tanto, serão discutidos, inicialmente, os aspectos envolvidos na formação e treinamento policial para, em seguida, dialogar com os pesquisadores que realizaram significativo debate da temática educação e espiritualidade. Ao final, defende-se a ideia de que é necessária uma discussão sobre a incorporação de práticas de reflexão e exercício de meditação na formação do profissional de segurança pública, visando uma formação humana para possibilitá-los avançar na percepção de seu verdadeiro papel, na sociedade, no desenvolvimento do trabalho da polícia enquanto sujeito da ação, a partir do pressuposto do respeito ao outro e de sua integridade também enquanto sujeito.

Palavras-Chave

Formação policial. Segurança pública. Educação. Formação humana.

Este artigo foi desenvolvido a partir dos ensinamentos e diálogos realizados no período de atividades do Mestrado em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), nos estudos de Desenvolvimento Pessoal e Formação Humana, mediados pelo prof. dr. José Policarpo Junior. É, portanto, uma tentativa de apresentar uma breve discussão a respeito do ensino policial sob uma visão crítica e focada numa perspectiva de formação profissional, que não se limite aos conteúdos técnico-profissionais, mas avance sobre caminhos mais densos do desenvolvimento humano.

Não se pretende, aqui, indicar caminhos específicos e determinados para propiciar um treinamento policial mais humano. Entretanto, espera-se instigar o debate sobre esta possibilidade e a reflexão a respeito da formação policial, no sentido de vencer o paradigma do combate ao inimigo como simples objeto de ação, não se resumindo a meros conteúdos procedimentais da polícia, mas sim se integrando com a própria natureza do ser humano.

O assunto será tratado de um ponto de vista mais amplo. Não se podem limitar as discussões sobre formação policial apenas ao campo técnico-profissional. É preciso alçar voos no sentido da totalidade do profissional enquanto ser, considerando as múltiplas competências exigidas para sua atuação na atualidade.

Sabe-se que o atual discurso das instituições policiais é da proteção aos direitos dos cidadãos e respeito à dignidade humana, contudo, fica a

indagação: o centro formador mobiliza ações educativas nesta direção ou ainda reproduz uma prática comum de treinamento voltado para habilidades operativas específicas? Quais os momentos de reflexão sobre sua prática, no treinamento e na ação? Até que ponto são oportunizados momentos e atividades que promovam o desenvolvimento interior como valorização do ser humano?

Não obstante uma considerável pesquisa bibliográfica em torno deste tema, cujo debate é recente, mas intenso na atualidade devido às condições de insegurança pública, há poucos trabalhos nesta linha de formação policial. Contudo, para dar conta desta reflexão, realizar-se-á um breve diálogo com pesquisadores sobre o trabalho da polícia e sobre educação, formação humana e espiritualidade, cujos estudos possibilitam uma reflexão acerca da perspectiva de entendimento da educação e formação como próprios da natureza humana.

O clamor da sociedade brasileira por transformações no atual cenário da segurança pública exige dos pesquisadores e profissionais da polícia respostas concretas e reflexões profundas sobre a organização social e o trabalho da polícia. Assim, não se pode deixar de citar que o processo educativo e formativo constitui um dos mais importantes segmentos para o desenvolvimento de qualquer Instituição.

Outras inquietações foram surgindo ao longo de todo o processo de aprendizagem, ou seja,

nos estudos, debates e discussões sobre a educação, espiritualidade e formação humana, tais como: que exemplos são trazidos da experiência policial e da vida do instrutor para dentro do ensino policial que influenciam o “ser” do novo policial? Que ensinamentos e prática devem estar envolvidos na formação do policial?

Isto foi determinante para encarar o desafio de dialogar em caminhos tão distintos e, às vezes, tão próximos e congruentes. Esta é uma tentativa de clarear e, segundo os ensinamentos, continuar a aproveitar a oportunidade que nos foi concedida de olhar pela janela.

A formação policial: dilemas e desafios

A ação policial e os caminhos da formação

É importante iniciar o diálogo situando-o na temática que se propõe aprofundar. Em termos de ação policial, Silva Filho (2002, p.73), em seus estudos sobre estratégias de prevenção aos homicídios, explicita que “a polícia deve buscar o apoio da comunidade [...] Esse apoio vai depender de se conquistar a confiança da comunidade”. É interessante notar que se trata de uma competência a ser construída que exige muito mais do que meros conteúdos técnico-profissionais, ou seja, deriva muito mais de sua conduta humana e profissional, íntegra e irreprensível nos treinamentos e na ação (vida pessoal e profissional), que levem à conquista desta confiança.

Refletir sobre os caminhos da formação policial é extremamente complexo e desafiador. Na sua discussão sobre segurança pública, Silva Filho e Gall (2002, p. 210) externam a preocupação no que diz respeito à dinâmica do treinamento policial:

A formação na Polícia Militar reproduz valores militares de disciplina rigorosa, centralização das decisões, estruturas administrativas extravagantes similares às do Exército Brasileiro, atividade agressiva de combate ao inimigo nas ruas, ênfase em grandes unidades especiais e operações táticas, e desrespeito pelas unidades territoriais que executam as tarefas rotineiras do trabalho policial.

Em termos de sua missão constitucional, Saporì (2007, p. 99) entra no debate sobre a atuação da polícia diante do dilema da “Lei e Ordem”, expondo preocupações sobre a natureza instrumental do poder de polícia, em relação ao qual a própria “polícia encontra no uso instrumental da violência legítima o seu papel institucional de manutenção da ordem na sociedade moderna.” Assim, a relação existente entre o uso do poder de polícia e os valores éticos no policiamento dito como protetivo deve ser alvo de reflexão e treinamento. Saporì (2007, p. 107) ainda destaca que “os policiais fazem escolhas racionais no desempenho do trabalho, em bases morais e que são desenvolvidas numa subcultura policial”. O autor propõe, nos estudos, inclusive, uma parceria com a sociedade civil na busca de avançar nos conteúdos dos cursos de formação destes profissionais.

A respeito dessa formação, Ratton (2007) apresenta um relato sobre a reprodução de elementos culturais informais ligados à rotina policial, em que os neófitos assimilam e terminam por incorporar à sua prática uma concepção de que a violência é uma técnica eficiente de prevenção. Isto nos leva a perceber e refletir sobre a fragilidade dos conhecimentos construídos na escola de formação, cujo foco no respeito à dignidade humana, como prática corrente na Instituição, não é internalizado nem cultivado

como parte do ser de cada novo policial pronto para atuar como verdadeiro servidor público.

Quando Barros (2007) afirma que a polícia tem como função precípua fazer respeitar as leis ou regras da sociedade, mas, muitas vezes, sob pretexto de cumpri-la, tem sido a primeira a descumprir, passamos a compreender suas preocupações concernentes à formação profissional. A reprodução de treinamentos inadequados às atuais exigências da sociedade democrática não habilita os policiais para serem os primeiros mediadores dos conflitos e protetores dos direitos humanos.

Para consolidar este raciocínio, recorre-se à referência no debate sobre mediação de conflitos, exemplificada por Lima (2010, p. 131), o qual evidencia a atuação da mediação de conflito no campo de exigência não só de conhecimentos cognitivos, mas também de competências atitudinais, pois:

[...] buscam no mediador a certeza de que serão ouvidos e que o mediador, não fará juízo de valor e nem julgará o que é certo ou errado, mas sim, facilitará a comunicação entre os envolvidos na disputa [...] pessoa neutra, imparcial, responsável, comprometida e atenta para o que eles têm a dizer sem se deixar contaminar pelas emoções ou avaliações tendenciosas.

Pensar na reconfiguração do modo de atuação da polícia exige transformações significativas na forma como o policial se vê e percebe o outro na sociedade, suas concepções, visões de mundo e domínio sobre si. Nas palavras das pesquisadoras Sales e Alencar (2009, p.57), para se ter outro modelo de polícia, “é preciso centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão e na interação com a comunidade,

estabelecendo a mediação e a negociação como instrumentos principais”.

A complexidade do trabalho e da formação policial: entre o treinamento e a aprendizagem na prática

A respeito da complexidade do trabalho policial, Bayley (2002, p. 118) já afirmava que “pode se referir, primeiro, ao que a polícia é designada a fazer; segundo, a situações com as quais ela tem que lidar; terceiro, às ações que ela deve tomar ao lidar com as situações.” Assim, indubitavelmente, o processo de formação é fundamental, pois visa consolidar conhecimentos profissionais e desenvolver habilidades, atitudes e conceitos com vista à execução desse trabalho policial.

Estudando as questões fundamentais para aperfeiçoamento da polícia para atuar em sociedades democráticas contemporâneas, Goldstein (2003, p. 337) aponta que o treinamento policial é “uma forma de preparar os policiais para agir em estrita concordância com os novos valores e ideais”. Nessa linha, a formação deve ser vista como uma oportunidade de operar mudanças significativas e necessárias ao trabalho policial.

Dois problemas são identificados por Goldstein (2003) no que diz respeito ao treinamento policial. Um deles está relacionado à falta de prioridade das instituições na preparação do policial, dando mais importância ao desenvolvimento crítico nas operações policiais, ou seja, na prática. O outro corresponde à ênfase no ensinamento dos assuntos técnicos em detrimento da aprendizagem de princípios básicos democráticos, de valores morais e de relações humanas.

Prudente se faz analisar o que Skolnick (2010) chama de *working personality*, ou seja, a formação de padrões comportamentais específicos influenciados pelo ambiente e rotina de tra-

balho do policial, fornecendo uma maneira única de estudar e entender o comportamento da polícia. Bittner (2005) também alerta sobre uma problemática em torno do trabalho policial, afirmando que a polícia foi criada para lidar com o inimigo e seu trabalho é aprendido na prática. Isto reforça uma questão que nos parece crucial: a mudança deve começar já na sua formação inicial, para que uma nova filosofia de pensar e agir do policial possa surgir no seio das instituições policiais, consolidada na prática de suas ações.

A existência de padrões de comportamentos informais que guiam a ação rotineira dos policiais, em que os mais “novos” aprendem com os mais “antigos”, configurando uma formação policial tida como informal e rival dos ensinamentos nos cursos de formação das academias policiais, observada por Ratton (2007) e Muniz e Silva (2010), mostra que o processo de formação profissional precisa ser fortalecido. Isso sinaliza a necessidade de se ir além da aprendizagem técnico-profissional, no esforço de obter avanços no aperfeiçoamento do trabalho policial.

A noção que o policial tem de si mesmo e do outro é mais um ponto fundamental para execução do seu trabalho. Paixão (1982) já externava que a imagem negativa favorece o isolamento do policial em relação ao contexto social, distanciando-o da realidade. Isso também é reforçado por Ratton (2007, p. 143), ao afirmar que “o exercício da autoridade sobre a clientela em potencial é condicionado pela percepção que o policial tem de si mesmo, como também das exigências da sociedade.” É nesse ponto que reside a grande pertinência da reflexão aqui proposta. Por isso acredita-se nessa articulação das ações formativas numa perspectiva humana e transformativa do trabalho policial, iniciando já na formação policial e se estendendo nas capacitações

e formação continuada, para, assim, projetar-se na prática policial.

Kant de Lima (2002) destaca a importância da reflexão sobre a formação policial, discutindo que as questões que ligam o despreparo profissional à má formação precisam ser consideradas dentro do contexto das políticas de segurança. Contudo, é imprescindível que se diga que a percepção da fragilidade na formação deve ser vista como oportunidade de ressignificação do ato educativo. Dentro do atual contexto social, a função policial exige cada vez mais qualificação e competência profissional. Na reflexão do referido autor quanto ao questionamento sobre a truculência policial, se considerarmos que se trata de um problema de formação, fica evidenciado que a aparente solução a partir dos currículos, isto é, a simples inclusão de temas como direitos humanos e cidadania, não se sustenta, pois, por si só, não modifica os fortes valores culturais.

Nesse contexto, reforça-se a ideia de que não se pode resumir o aperfeiçoamento da formação policial apenas à inclusão de conteúdos curriculares. Os avanços precisam incidir nas práticas formativas, seguindo por caminhos além da técnica profissional e alcançando a reflexão sobre sua própria prática enquanto totalidade do ser policial.

Os atuais desafios impostos pela desconstrução de paradigmas da atuação policial exigem uma nova concepção das ações formativas de um profissional de segurança pública. Todos os cidadãos – inclusive os próprios policiais – precisam ser vistos enquanto sujeitos no estabelecimento da ordem pública. Nesse sentido, encontramos forças nas próprias considerações de Kant de Lima (2002, p.213), pois:

[...] antes de se proponham (sic) currículos e metodologias, cumpre levar em conta que a formação policial no Brasil ainda é marcada por uma concepção hierárquica do emprego da polícia, e que os próprios policiais não estão infensos a valores culturais de uma sociedade fortemente preconceituosa e jurídica e socialmente excludente.

Se considerado todo o contexto do trabalho policial, explicitado por Bittner (2003), os profissionais dessa área deparam-se com a diversidade e complexidade de situações relacionadas aos conflitos sociais. Como ensina Bittner (2005), o mandato policial não pode se resumir nem ser compreendido apenas pelo que está na norma jurídica. Fica evidente a necessidade de exercitar e estimular a capacidade reflexiva do policial, a fim de subsidiar as futuras tomadas de decisão. Isto não pode ser construído isoladamente na prática policial. Tudo, então, deve começar na sua formação, indo além das questões curriculares e técnico-profissionais, sem se dissociar da sua realidade prática. O processo de formação profissional do policial deve ser pensado de forma a possibilitar o exercício constante de reflexão – antes, durante e depois de sua ação na integralidade.

Ora, imaginar atingir os objetivos da formação policial postos por Kant de Lima (2002), no que se refere ao desempenho da função policial tendo os direitos humanos e os deveres cívicos de todos como marco delimitador da ação, à atuação com responsabilidade e bom senso, administrando os conflitos ciente de seu papel social, e à produção de verdades e fatos consoantes com os princípios válidos, não parece ser atribuição meramente curricular, muito menos algo que se aprende na prática de sua ação profissional.

Partindo da premissa de que o trabalho policial deve ser norteado pelo respeito aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, o treinamento de seus profissionais deve incorporar uma formação que permita a apreensão de valores ligados à responsabilidade social, senso de justiça, princípios éticos e profissionais.

Nesse contexto, não se trata apenas de uma formação técnico-profissional, nem focada apenas para atuar na operacionalização das ações policiais, mas sim ações formativas que englobem um sentido bem maior ao ensino policial. Exige-se, portanto, uma visão global que habilite o futuro policial a compreender o contexto social, político, econômico e cultural no qual está inserido e a tomar decisões em um mundo diversificado e interdependente.

Uma formação mais humana: novos olhares para o treinamento policial

O instrutor como exemplo de vida profissional

É a partir da formação profissional que o instrutor precisa orientar sua atividade e seu treinamento da ação policial, baseado numa confiança do seu Ser, enquanto cidadão e profissional de segurança pública, pois, se o exemplo não se estabelece enquanto base formativa, não há sentido em se falar de processo de ensino policial mais humanizado. Como afirma Röhr (2010, p. 41), “sabemos das conseqüências negativas de um educador que não fala o que pensa e que não faz o que fala”.

É preciso que o policial perceba, na sua formação, a possibilidade de uma vida profissional orientada pela busca do bem, a confiança no trabalho policial e sua missão precípua de guardião da sociedade, que o leve à mudança de atitude diante do cenário de desconfiança do trabalho

policial. Röhr (2010, p. 44), num diálogo acadêmico com Bollnow, pontua que este tipo de confiança está ligado à confiança no Ser, “como condição indispensável da vida humana”, pois assim se firma na espiritualidade,¹ e destaca que “somente o educador que confia na capacidade do seu educando de conquistar sua própria confiança no Ser, pode alimentar expectativas de êxito no seu fazer.” Isto pode abrir caminhos para verdadeiras transformações no agir do policial, focado numa constante reflexão do Ser, antes, durante e na ação policial.

Há uma relação de dupla transitividade na ação de ensinar e a confiança também deve assumir este papel na relação EU-TU do instrutor-aluno, e não se trata de abandonar quaisquer relações presentes na cultura da formação policial, nas suas dimensões emocionais ou mentais, mas sim permitir uma ação formativa mais profunda, consistente e duradoura diante dos desestímulos e dificuldades do cotidiano policial. Fundamentado no debate de Röhr (2010, p. 48) com Martin Buber, é a “educação que tem em vista a integralidade do ser humano”. Assim, não depende apenas do aprender do educando, mas também do próprio exercício espiritual de ser do educador. É preciso sair da automação, caminhar no sentido da harmonização das dimensões – elas se relacionam no cotidiano – para agir de modo apropriado.

A formação para vida humana e profissional

Quando se fala aqui em espiritualidade ou compreensão espiritual do homem, não se faz referência a tendência alguma de fuga ou de negação do mundo comum entre os humanos, mas, pelo contrário, à presença efetiva e integral de cada ser pessoal nesse mundo, por meio de sua formação humana. Adicionalmente, a ideia de espiritualidade concebe o ser humano de forma

similar à sua compreensão como ente racional, ainda que de modo mais amplo. Isto significa que a espiritualidade traz implícita a noção de que o ser humano não apenas *é* algo ou alguém, mas, igualmente, *deve ser* algo ou alguém de acordo com sua própria potencialidade intrínseca. Em outras palavras, esse entendimento não anuncia apenas aquilo que um ente *é*, mas, de forma inseparável, também o que precisa ou *deve ser*. Desse modo, quando se afirma, por inspiração aristotélica, que o homem é um ser racional, não se quer dizer com isso que todos os homens sejam completa e integralmente racionais, pois não se olvida o fato, talvez até majoritário, de que as pessoas em geral não se comportam de acordo com a razão, mas sim dominadas por impulsos, emoções descontroladas ou por pressões sociais não mediadas subjetiva e livremente. A despeito desses inúmeros casos, continua-se a identificar o homem como ser racional pelo reconhecimento de que o mesmo é dotado da *capacidade* de razão e da *possibilidade* de desenvolvê-la e agir sob sua orientação. Com isso, não se nega que o ser humano continue a portar inclinações e características não racionais, nem se deseja eliminá-las, mas sim torná-las harmônicas e orientadas pelos princípios e reflexões da razão. Assim, a despeito dos inúmeros casos em que o homem de fato não se comporta como ser racional, nem por isso lhe é negada tal condição.

Situação semelhante acontece com a compreensão espiritual sobre o homem. Esta não pretende negar todas as dimensões evidentes da vida humana, como seus aspectos físico-corporais, impulsivos, emocionais e racionais, mas entende, também, que estes não esgotam o que o ser humano é, nem no sentido de sua atual existência, nem no sentido do que deve ser para que alcance a realização do que lhe é intrínseco.

A compreensão espiritual do homem reconhece-o como um ser corpóreo, um ser senciente – em termos tanto de sensações externas (sentidos), quanto de sensações internas (emoções e sentimentos) –, um ser pensante e um ser aberto à transcendência, desde a transcendência do outro com o qual o “eu” deve se relacionar e que é diferente de si mesmo, até a da sociedade, do ambiente, do mistério e da indeterminação do Ser.

Assim, apesar de constituído com dimensões e características próprias, a natureza do humano não se encerra em si mesmo, sendo a abertura e a familiaridade à transcendência dos outros e do Ser – de modo unificado com os aspectos racionais, sencientes e corpóreos – o que compreende a visão do que deve ser o ser humano à luz da espiritualidade. Por essa razão pode-se afirmar que a espiritualidade transcende (incluindo, jamais negando) a razão. A espiritualidade é, portanto, *transracional*, isto é, inclui e transcende a razão.

Segundo tal entendimento, a coerência pessoal e relacional de cada pessoa é uma realização espiritual, pois é preciso que cada um se abra a acolher princípios que não se podem comprovar e justificar apenas racionalmente, comprometendo-se com os mesmos e unificando, em torno deles, seus aspectos reflexivos, sencientes e corpóreos. A meditação (KEUNE; FORINTOS, 2010; MENEZES; DELL'AGLIO, 2009; BARKER, 2008) é uma técnica que tem por objetivo promover o cultivo pessoal de tal realização, embora não seja a única.

A título de exemplo, considerando os limites do espaço aqui disponível, pode-se pensar na compreensão espiritual do valor da generosidade. É possível argumentar racionalmente sobre a importância e até utilidade de ser generoso, inclusive evidenciando razões de que não se pode ser real-

mente feliz sem que se pratique verdadeiramente tal princípio. No entanto, por mais sofisticada que tal argumentação possa ser, inúmeros outros argumentos racionais em contrário também podem ser formulados – há que se lembrar apenas da noção liberal clássica de que o progresso humano ocorreria quando todos atuassem pensando unicamente em seus interesses. Dessa maneira, não há um princípio racional exclusivo que decida qual argumento é o mais verdadeiro e adequado. Nesse caso, somente a vivência espiritual de tal princípio evidencia a cada um a adequação e veracidade do mesmo em relação à realização humana.

Assim, quando aqui se defende a visão espiritual da formação humana, entende-se que os aspectos de integridade, coerência, comprometimento, coragem, compreensão e aceitação dos outros seres humanos só se compreendem plenamente quando articulados à razão, ao direcionamento das emoções, ao cuidado com o corpo e com as ações por meio da compreensão espiritual. Por outro lado, para que esta se desenvolva, um dos meios fundamentais é a prática da meditação pela qual o ser singular pode, progressiva e pacientemente, observar todas as suas dimensões e abrir-se à compreensão daquilo que o integra e o realiza existencialmente.

Quando Freitas (2010) apresenta suas preocupações no que se refere ao fracasso pedagógico moderno, pode-se aplicar analogicamente o mesmo sentimento e percepção de fragilidade na formação policial que não dá conta das atuais necessidades da sociedade em termos da busca do bem comum e da paz.

Parte-se do pressuposto de que a educação refere-se à preparação do indivíduo para uma determinada função social que implica um processo de adaptação às normas, valores e símbolos de uma

sociedade. Isto é exatamente aplicável à realidade das instituições formadoras dos profissionais da segurança pública. E é imprescindível ir ainda mais além, ou seja, pensar a formação como algo que é obtido não só pelo convencional processo ensino-aprendizagem, o que se encaixa perfeitamente no contexto profissional de segurança pública.

A formação precisa ser para a vida humana e profissional, dirigindo a atenção para si e avaliando os cenários e o conjunto do qual não se dissocia e em que, nas palavras de Freitas (2010, p. 66), o “cuidado de si² configura-se como princípio norteador de nossas ações.”

Longe de nos isolar da comunidade humana, ele aparece como aquilo que mais nos articula a ela. Ou seja, é incorporar o cuidado de si, de sua existência, como condição para o cuidado do próximo. Como foi dito por Freitas (2010) isto nos ensinou o último Foucault. O policial em formação precisa constantemente refletir sobre si para que possa exercer suas funções sabendo o que é necessário fazer.

Trazer o policial desde seu nascedouro por um caminho de significação do sujeito, nas palavras discutidas pelo mesmo Foucault, é desvelar os sentidos de uma formação humana não mais reduzida à aprendizagem específica de papéis sociais. Trata-se, segundo Freitas (2010, p. 67), do “governo de si instaurado pelo cuidado ético do eu com sua própria verdade”

No próprio código de conduta para os aplicadores da lei (ONU, 1979), o qual, em seu segundo artigo, afirma que é requerido aos “encarregados da aplicação da lei, no cumprimento do dever, [que] respeitem e protejam a dignidade humana, mantenham e defendam os direitos humanos de todas as pessoas”, percebe-se a

complexidade exigida da compreensão humana a que está sujeito o policial quando da execução de seu papel social. Assim, discute-se, aqui, a apreensão dos saberes profissionais na forma de conhecimento aplicável à condição humana, em toda sua grandeza de ser enquanto sujeito e parte da ação, ou seja, suas relações com o mundo, com os outros e consigo.

Um sentido verdadeiro para a formação policial

No debate promovido por Policarpo Junior (2010) sobre educação e espiritualidade, fica evidente como estão implicados os estados emocionais, mentais e físicos no contexto da espiritualidade, aqui entendida como ato de proximidade com a natureza mais ampla que nos permite reconhecer e aceitar os outros na sua integridade e diversidade, a partir de uma proposta de vida digna, realizadora de si mesma e para os outros.

Se a polícia nasce enquanto necessidade da própria sociedade organizada e se transforma junto com ela ao longo dos tempos, então por que não pensar, a formação do novo profissional de segurança pública a partir da premissa do trabalho realizado segundo a concepção proposta por Policarpo Junior (2010, p. 98) de que “uma vida espiritual madura caracteriza-se por a pessoa se tornar feliz em trabalhar em prol da melhoria do mundo e dos seres que nele habitam”?

Esta vida espiritual debatida por Policarpo Junior (2010), inclusive em torno da palavra “atenção” – sutil e cuidadosa ao momento presente –, faz-nos refletir sobre os princípios de atuação do policial no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) –, no seu art. 1º, onde se lê que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de

fraternidade” –, ao mesmo tempo em que nos faz inquietar quanto à formação adequada que lhe permita tentar compreender, intimamente, qual a plenitude deste texto norteador.

Ora, se partimos do pressuposto de que a educação é transformadora, compreende os diversos campos dos saberes e, neste contexto, deve desenvolver habilidades positivas, percebe-se que na formação do profissional de segurança pública isto também é verdade. Então, como não propor um ensino policial que estimule a capacidade do futuro policial em todas as suas dimensões? É preciso que, no trato profissional, o policial tenha um maior governo de si diante dos múltiplos desafios que se apresentam cotidianamente em suas ações policiais, as quais mobilizam, em sua grande maioria, competências cognitivas, operativas e atitudinais, como se pode observar nos recentes estudos realizados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), por meio do projeto Matriz Curricular Nacional (BRASIL, 2009).

Não se pretende aqui propor a inclusão da espiritualidade na formação policial, mas sim uma reflexão sobre uma formação profissional mais humana daquele que atuará no campo da segurança pública, como guardião da sociedade. Como afirma Policarpo Junior (2010, p.103):

[...] ao se estabelecer com esses fins, a educação ainda assim não garantiria a realização espiritual de ninguém, mas contribuiria para que as pessoas pudessem: desenvolver um maior governo de si mesmas; adquirir conhecimentos apropriados daquilo que as torna humanas, tanto em seus aspectos positivos quanto negativos [...]

Embora não seja o foco desta discussão, é importante ressaltar a percepção de que não adianta

pensar nesta perspectiva sem promover um olhar reflexivo para a atuação do formador. Até mesmo porque já nos alerta Policarpo Junior (2010, p. 105) que, para caminhar nesta linha educacional, além de preparo teórico ou técnico-profissional, é exigido igualmente “um desenvolvimento próprio que dê significado pessoal ao seu trabalho de forma integrada à sua própria vida”.

O respeito ao outro enquanto sujeito na ação policial

Seguindo o raciocínio da formação humana na sua totalidade, como projeto de sociedade em que educar é formar pessoas que busquem estabelecer relações autênticas, intrinsecamente ligadas ao mundo ou visões de mundo, tal como proposto por Buber, Santiago (2010, p.173) amplia o debate no sentido da formação dos indivíduos para “assumir responsabilidade no mundo, numa atitude de abertura para o encontro do outro”. É possível pensar que o sentido aqui nos permite sonhar com a transformação da segurança pública na sociedade por meio da própria transformação dos que fazem o paradigmático braço armado do Estado com a nobre missão de defender a integridade das pessoas e os interesses da sociedade democrática contemporânea.

A formação do profissional de segurança pública deve permitir a compreensão do outro quando da ação policial – é o exercício de reflexão na ação –, conduzindo-o a uma tomada de decisão mais humana e, conseqüentemente, mais profissional: quem é o outro? Devo respeito à integridade do outro? O ser se resume àquele ato? Posso coisificar o ser pela ação?

Ora, se o debate atual na segurança pública é a percepção do policial enquanto protetor do cidadão e dos direitos humanos, é perfeitamente aplicável a reflexão sobre a formação deste profissional

de segurança pública na perspectiva do debate promovido por Santiago (2010), no que diz respeito ao homem se tornar EU na relação com o TU; sua identidade é constituída na relação com o outro, não somos sem o outro, ele é a nossa possibilidade de ser, eis, então, o aspecto mais significativo da nossa humanidade. Isto pode, inclusive, revelar novos caminhos desta profissionalidade.

O espaço aberto para relações EU-TU parece ser condição imprescindível para possibilitar esta formação policial mais humanizada. Já no treinamento, os discentes precisam se apropriar desta reflexão e praticar o olhar sobre a realidade. Normalmente, o objeto da ação policial depende da leitura desta realidade, que vai desde seu pensar sobre ela até sua liberdade para agir nela.

Considerações finais

Mais do que dar respostas para uma formação humana capaz de propiciar uma formação profissional mais humanizada, a ideia do texto é mostrar que há outras visões educacionais que podem agregar muito valor ao trabalho policial, focado no respeito ao outro e a si, enquanto verdadeiro guardião da sociedade.

López Quintás (2004, p. 18) afirma que educar em criatividade e valores requer um processo formativo, “essa tarefa não se reduz a ensinar determinados conteúdos; *exige um processo espiritual*”. A introdução de uma perspectiva de formação policial mais espiritualizada, sem perda da mobilização dos conhecimentos teóricos e práticas indispensáveis ao profissional de segurança pública, de forma a permitir ao aluno do curso de formação a reflexão sobre a importância do governo de si e o reconhecimento do outro na ação policial, nunca como objeto, mas sempre como sujeito, parece-nos indispensável diante da atual conjuntura social e anseios da sociedade pela mudança de comportamento.

A ação do educador é fundamental neste processo; deve-se, inclusive, entender bem seu papel, não como formador de opinião, mas sim como aquele que possibilita o discente a “olhar pela janela”. Entender seu trabalho formativo como desencadeador do processo de reflexão na ação policial é fundamental para se pensar numa transição paradigmática do uso do poder de polícia de meio opressor para objeto de pacificação social.

É indispensável pensar bem e com rigor para poder conhecer verdadeiramente a própria realidade e as que nos rodeiam. Assim, a realização de exercícios de meditação e de reflexão sobre sua prática pessoal e profissional pode ser igualmente fundamental e essencial à rotina formativa do policial. Propiciar oportunidades para pensar sobre a definição do bem, de liberdade, do sentido da vida pessoal e profissional constitui momentos riquíssimos e que devem ser incorporados ao ambiente de atividade desta profissão.

Enfim, alertados por Lopez Quintas (2004, p. 34), o qual depõe que “Lamentavelmente, hoje às vezes se dá mais valor à informação superficial do que à formação profunda”, propomos a reflexão sobre a incorporação de exercícios espirituais, aqui entendidos como elemento indispensável à elevação da condição humana, tanto no campo físico quanto no da meditação. Trata-se, a nosso ver, de elemento fundamental na busca de uma formação mais humanizada do profissional de segurança pública, a fim de que este aprenda não só a técnica profissional e a fazer o trabalho da polícia, mas também a conviver harmoniosamente com o mundo, maximizando, assim, as possibilidades de operar transformações significativas neste sujeito e em sua ação policial no seio da sociedade.

No que concerne a essa formação para além da técnica profissional, implica dizer que os conteúdos

programáticos que têm por base, por exemplo, os conhecimentos teóricos das normas internacionais e nacionais de direitos humanos e princípios éticos e de cidadania são importantíssimos, mas não se sustentam se não for incluída uma parte prática, um momento de reflexão, ou ainda, exercícios de meditação no intuito de impactar sua prática no cotidiano em termos cognitivos, emocionais, físicos, espirituais e sociais. Exercícios mobilizados no sentido de *ser* policial, atuante e proativo, dentro duma visão mais humana de mundo.

Para isso, os atores do processo educativo devem orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, numa busca constante do fortalecimento da consciência e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais ensinados nas aulas teóricas. O grande desafio é entender que o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana não redunde em aprovação nas disciplinas, mas no verdadeiro exercício da sua prática diária.

A educação policial é ponto inicial desse processo, e por que não crucial, para (re)significar a função quanto à percepção plena da dignidade da pessoa humana e para estabelecer condutas que garantam a efetividade e aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais no atuar do policial. É importante ressaltar a natureza contínua desse processo, especialmente no caso do trabalho policial, pois, como nos alerta Goldstein (2002), não se pode deixar de considerar as habilidades e conhecimentos profissionais que vão se consolidando ao longo da experiência operacional e suscitando novas

reflexões sobre a forma de lidar com o policiamento. Obviamente, o conjunto dessa obra tornar-se-ia bem mais significativo à experiência de uma formação humana.

Propõe-se a reflexão a partir da necessidade de mudança na visão formativa nos cursos de formação ou treinamentos policiais, entendendo esse ato educativo como oportunidade de também oferecer subsídios interiores capazes de mobilizar efeitos práticos na atuação e compreensão dos novos desafios exigidos por essa sociedade democrática.

Isso para que o policial não venha a agir apenas como aqueles que sabem tudo de polícia, sem nada conhecer em profundidade, mas que, pelo contrário, tenha sólidos conhecimentos capazes de compreender a diversidade de cenários e agir concernentemente com as normas legais; que conheça e utilize técnicas policiais, mas, acima de tudo, que as utilize na proteção ao cidadão e na resolução de conflitos; que esteja *consciente* de seu papel de agente pacificador, educativo e protetor dos direitos humanos de cidadãos; que esteja habilitado a trabalhar cultivando hábitos de vida saudáveis e a se relacionar compreendendo o outro enquanto sujeito; e que pratique a interação com as comunidades, exercendo seu trabalho policial dentro de preceitos morais e éticos. Que assim, portanto, possa possibilitar transformações na forma de *ser* policial, de *agir* como pacificador social e de *refletir* sobre seu trabalho, respeitando o outro enquanto sujeito na ação policial, sem perder de vista sua função precípua: zelar pelo bem-estar de todos os indivíduos na sociedade.

1. *Espiritualidade não como mera subjetividade, nem distinção entre idealismo e materialismo, nem como algo separado de nossa via, mas sim como integralidade do sujeito, dando sentido ao seu viver, tal como será discutido adiante.*
2. *Nos estudos de Alexandre Freitas, o cuidado de si é concebido como articulador de uma nova relação entre educação e espiritualidade. O sujeito emerge através do cuidado de si.*

Referências bibliográficas

- BARKER, C. Men, buddhism and the discontents of western modernity. **Journal of Men, Masculinities and Spirituality**, v. 2. n. 1, p.29-46, 2008.
- BAYLEY, D. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução de René Alexandre Belmonte. 2ª Ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.
- BARROS, M. Políticas públicas de segurança no Brasil: mito ou realidade? In: RATTON, J. L.; BARROS, B. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 63-96.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003.
- _____. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Matriz Curricular Nacional**. Brasília: Senasp, 2009.
- FREITAS, A. S. O “cuidado de si” como articulador de uma nova relação entre educação e espiritualidade. In: RÖHR, F. **Diálogos em educação e espiritualidade**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010, p. 53-80.
- GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: Edusp, 2003.
- KANT DE LIMA, R. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA, J. (Org.). **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002 p.199-219.
- KEUNE, P. M.; FORINTOS, D. P. Mindfulness meditation: a preliminary study on meditation practice during everyday life activities and its association with well-being. **Psychological Topics**, v. 19, n. 2, p. 373-386, 2010.
- LIMA, J. C. **Curso de mediação de conflitos**: teoria geral e prática. O manual do mediador. São Paulo: Editora Viena Ltda., 2009.
- LÓPEZ QUINTÁS, A. **Inteligência criativa**: descoberta pessoal de valores. São Paulo: Paulinas, 2004.
- MUNIZ, J. de O.; SILVA, W. F. da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Cad. CRH** [online], v. 23, n. 60, p. 449-473, 2010.
- MENEZES, C. B.; DELL’AGLIO, D. D. Por que meditar? A experiência subjetiva da prática de meditação”. **Psicol. estud.** [online], v. 14, n. 3, p. 565-573, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 217 A (III), em 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.
- _____. Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979. **Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL)**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1979.
- PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- POLICARPO JUNIOR, J. Sobre espiritualidade e educação. In: RÖHR, F. **Diálogos em educação e espiritualidade**. Recife: Editora Universitária UFPE, p. 81-108, 2010.

RATTON, J. L. "Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 139-152.

RÖHR, F. Espiritualidade e educação. In: RÖHR, F. **Diálogos em educação e espiritualidade**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010, p. 13-52.

SALES, L. M. de M.; ALENCAR, E. C. de O. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. **Sequência**, v. 58, p. 55-83, 2009.

SANTIAGO, M. B. do N. Diálogo e transcendência na visão educativa de Martin Buber. In: RÖHR, F. **Diálogos em educação e espiritualidade**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010, p. 161-200.

SAPORI, L. F. Os desafios da polícia brasileira na implementação da

ordem sob a lei. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 97-138.

SILVA FILHO, J. V. de. Homicídios: o que a polícia pode fazer?. In: OLIVEIRA, N. V. **Insegurança pública** – Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002 p. 68-74.

SILVA FILHO, J. V. da S.; GALL, N. A polícia – Incentivos perversos e Segurança Pública". In: OLIVEIRA, N. V. **Insegurança pública** – Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p.200-222.

SKOLNICK, J. H. A sketch of the policeman's working personality. In: RICE, S. K.; WHITE, M. D. **Race, ethnicity, and policing**: new and essential readings. New York: New York University Press, 2010, p. 15-31.

A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana

Benôni Cavalcanti Pereira e José Policarpo Junior

Resumen

La formación policial más allá de la técnica profesional: reflexiones sobre una formación humana

En este artículo se pretende discurrir sobre la formación policial a partir de la reflexión sobre una perspectiva más humana de la instrucción de estos profesionales de la seguridad pública, procurando analizar brevemente algunas contribuciones recientes sobre el trabajo de la policía en la actual coyuntura social, ante los diálogos mantenidos respecto de la educación y la espiritualidad, objeto de debate en el Centro de Educación de la Universidad Federal de Pernambuco, a lo largo de los últimos años en el respectivo núcleo de estudio. Para ello, se discutirán, inicialmente, los aspectos involucrados en la formación y entrenamiento policiales para, a continuación, dialogar con los investigadores que realizaron el significativo debate con la temática educación y espiritualidad. Al final, se defiende la idea de que es necesaria una discusión sobre la incorporación de prácticas de reflexión y ejercicios de meditación en la instrucción del profesional de la seguridad pública, con el objetivo de una formación humana que les permita avanzar en la percepción de su verdadero papel, en la sociedad, en el desarrollo del trabajo de la policía como sujeto de la acción, a partir del presupuesto del respeto al prójimo y de su integridad también como sujeto.

Palabras clave: Formación policial. Seguridad pública. Educación. Formación humana.

Abstract

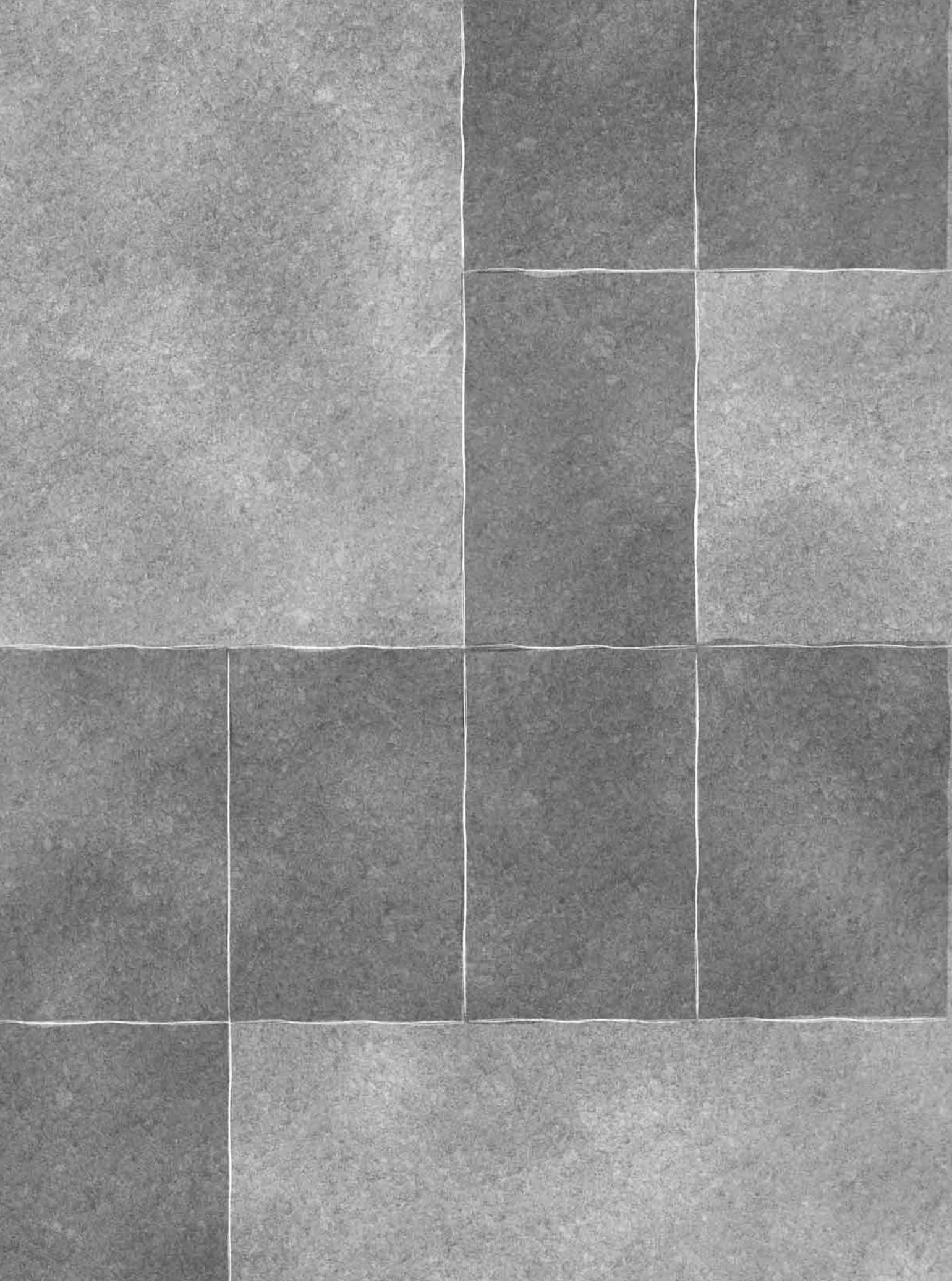
Police training beyond professional technique: a reflection on developing the human side

This paper seeks to discuss police education by taking a more human-oriented approach to the training of police officers. A brief analysis is presented of recent contributions on police work and the current social milieu made at the Education Center of the Pernambuco Federal University, where discussions on education and spirituality were held in recent years. This analysis includes, firstly, aspects involved in police education and training. Subsequently, points raised by the researchers who conducted extensive debates on the theme of education and spirituality are presented. Finally, this paper argues that a discussion on adopting the practices of reflection and meditation in training programs for public safety professionals, toward a more human-oriented education, is badly needed. This can allow these professionals to develop in terms of perceiving their true social role, and to carry out their duty as police, based on the premise of respecting others and of maintaining their integrity as individuals.

Keywords: Police Training. Public Safety. Education. Human-oriented training.

Data de recebimento: 11/11/2011

Data de aprovação: 07/01/2012



Pirataria e crime organizado: ligações perigosas?

Arthur Coelho Bezerra

Arthur Coelho Bezerra é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ) e mestre em sociologia pelo Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (DCSO/UFJF) e pesquisador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ).

✂ NECVU / UFRJ. Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – Brasil

✂ arthur.ufrj@ufrj.br

Resumo

Por serem termos cujas definições permanecem não consensuais, tem sido comum a associação estratégica, feita por alguns setores interessados, entre pirataria e crime organizado, tendo como chave de ligação o comércio de mídias piratas. Presente principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, tal comércio depende de uma força de trabalho informal para movimentar a venda de mercadorias ilegais em espaços públicos das cidades. Esse mercado ilegal será aqui abordado a partir de um trabalho de campo realizado junto a um grupo de vendedores de mídias piratas no centro do Rio de Janeiro, trazendo como principal questão as possíveis ligações do que se entende por pirataria com aquilo que se possa entender por crime organizado.

Palavras-Chave

Pirataria. Comércio ilegal, Crime organizado.

O conceito de pirataria, outrora referente à atividade de indivíduos que saqueavam navios e cidades desde os tempos antes de Cristo, ganhou novo significado nos últimos séculos. Desde a promulgação da primeira lei de direitos autorais na Inglaterra (o *Statute of Anne*, de 1710), o termo tem sido usado para referir-se à violação desses direitos, como no caso da reprodução e da venda de cópias não autorizadas de bens culturais. Os dois principais documentos internacionais sobre o tema, ambos assinados pelo Brasil, partilham desse entendimento: a Convenção de Berna, de 1886, delibera sobre a apreensão de trabalhos pirateados (*pirated works*) pelas autoridades dos países signatários, enquanto o Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs, na sigla original) de 1994, administrado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), exige que as nações associadas prevejam procedimentos criminais e punições contra práticas comerciais do que é chamado de *copyright piracy* (PANETHIERE, 2005).

No Brasil, uma das medidas tomadas após a conclusão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pirataria, em 2004, foi a promulgação do Decreto nº 5.244, que definiu a pirataria em termos jurídicos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009). De acordo com a norma, pirataria é a violação de direitos autorais tratada pelas leis 9.610 (lei de direitos autorais) e 9.609 (lei de proteção de propriedade intelectual de programas de computador), ambas de 1998. É o caso das cópias não autorizadas de filmes, mú-

sicas, jogos eletrônicos e *software*. Assim como na definição britânica, o conceito brasileiro de pirataria não contempla a totalidade dos direitos de propriedade intelectual, mas tão somente aqueles ligados à violação dos direitos autorais. A infração dos direitos de propriedade industrial (como no caso de marcas e patentes) não é cometida por ato de pirataria, mas sim por *falsificação* (quando o *design* e as propriedades de um produto são copiados), *contrafação* (o tipo de falsificação que inclui a cópia da marca original, no intuito de enganar o consumidor) ou *contrabando* (quando mercadorias, falsificadas ou não, entram ilegalmente no território brasileiro). Deveria estar claro que pirataria e falsificação são coisas diferentes. Porém, não é o que acontece.

Desde o fim do século passado, o termo pirataria vem ganhando musculatura e sendo associado a atividades de contrabando, falsificação, contrafação, tráfico, evasão de divisas e outras vertentes de comércio ilegal. No livro de Moisés Naím (2006), a pirataria é usada para abarcar desde mídias piratas até bebidas e cigarros contrabandeados, acessórios falsificados de Gucci e Chanel, máquinas industriais produzidas com peças de segunda linha e passíveis de acidentes, placebos vendidos como Viagra e todo o tipo de medicamento vencido ou com fórmula adulterada. O mesmo entendimento foi adotado pela CPI da Pirataria (2004, p. 9), que, apesar do nome, investigou também a falsificação e o contrabando de brinquedos, bebidas e cigarros no Brasil. O deputado Luiz Antônio Medeiros, que presidiu a referida CPI,

classifica a pirataria como a “cópia, reprodução e utilização de qualquer produto”, tratando como sinônimos “pirataria, roubo, contrafação, imitação, adulteração, falsificação, reprodução fraudulenta, seja que nome tenha ou de que forma se apresente” (MEDEIROS, 2005, p. 22). Na imprensa brasileira, por sua vez, a pirataria assume contornos ainda mais elásticos, qualificando um amplo espectro de atividades irregulares, como as rádios comunitárias que não possuem licença governamental para operar (as “rádios piratas”) e os transportes alternativos que carecem de licenciamento (os táxis e as “vans piratas”). Também tornou-se comum ouvir âncoras de telejornais valerem-se da expressão “piratas da Internet”, em referência a *hackers* que invadem páginas virtuais da rede de computadores.

Nesse espectro tão amplo, uma das mais graves acusações dirigidas à pirataria é a sua associação com o que se convencionou a chamar de crime organizado. Mas diferentemente da pirataria, a expressão crime organizado nunca foi positivada juridicamente no Brasil. A lei brasileira apenas refere-se a “quadrilhas” ou “bandos”, descritos como a associação de três ou mais pessoas com o intuito de cometer crimes – o que, na avaliação do Social Science Research Council (SSRC), trata-se de um critério amplo o suficiente para abranger desde a falsificação e o tráfico internacional até a venda de produtos piratas em pequena escala (SSRC, 2011, p. 260). Mesmo a ideia de uma organização que é capaz de cooptar agentes do Estado esbarra na dificuldade, apontada por Michel Misse (2007, p. 142), de se distinguir onde há cooptação e onde há apenas mais um mercado ilegal, que oferece uma mercadoria constituída por relações de força e poder ou extraída simplesmente da autoridade pública, como uma

fração privatizada e mercantilizada da soberania do Estado. Para o autor, a variedade dos crimes e de seus contextos produz tamanha diversidade de organizações sociais possíveis de cometê-los que aglutinar numa só expressão essa multiplicidade conduz geralmente a grandes equívocos (MISSE, 2007, p. 141).

Para discutir aqui as relações entre a pirataria (segundo a sua definição legal) e o que venha a ser entendido por crime organizado, procurou-se estabelecer um diálogo entre os trabalhos de estudiosos do tema e a pesquisa de campo realizada em 2010. O mercado de pirataria, sua estrutura organizacional e suas possíveis ramificações com outras atividades ilegais serão construídos mediante a observação etnográfica desse mercado, complementada pela realização de entrevistas semidirigidas com vendedores de mídias piratas, aqui citados sob os pseudônimos Antônio, Deco, Jorge, Zinho, Viagra, Sônia, Seu Carlos e Argentino.

O trabalho de campo

O trabalho de campo da pesquisa nasceu em meio a longas caminhadas pelo centro da cidade do Rio de Janeiro e bairros vizinhos. Como sabem todos os seus habitantes, as calçadas dos centros comerciais das metrópoles são apinhadas de vendedores, legalizados ou não, que comercializam grande variedade de mercadorias, tanto legais quanto ilegais. O termo “cidade-bazar” foi utilizado por Ruggiero e South (1997) para descrever as feições de mercado oriental que são adquiridas pela cidade ocidental moderna, caracterizada pelo “embaralhamento” das fronteiras entre legal e ilegal, lícito e ilícito (TELLES, 2010). Na “cidade-bazar”, bares e restaurantes dividem sua clientela ávida por uma cerveja após o expediente com ambulantes e seus isopores cheios de latas geladas. Brin-

quedos, tênis, bolsas, óculos, relógios, bebidas, cigarros e outros acessórios de vestuário podem ser comprados tanto em lojas legalmente estabelecidas quanto “na mão” de comerciantes de rua. Esses trabalhadores, conhecidos como *camelôs*, comercializam praticamente qualquer tipo de produto que possa ser encontrado no interior do ambiente aclimatado das lojas.

As primeiras caminhadas pelo centro da cidade foram revelando as especificidades relativas à ocupação do espaço urbano, disposição das mercadorias, táticas de venda e interações com agentes da lei. Os primeiros contatos com os vendedores de mídias piratas foram facilmente estabelecidos, já que, *a priori*, qualquer transeunte é visto pelos camelôs como um potencial consumidor e, ao se dirigir um olhar curioso para as mercadorias dos vendedores, já se é interpretado como um consumidor interessado nessas mercadorias, incitando um contato direto dos vendedores. Informações relevantes foram coletadas a partir dessas interpelações, quando havia a possibilidade de migrar de perguntas mais “inofensivas” (sobre a qualidade da mercadoria, algo do interesse de qualquer consumidor) para outras mais investigativas (sobre a procedência, por exemplo).

A grande maioria dos comerciantes de mídias piratas ouvidos confirmou já haver trabalhado com a venda de algum outro produto na rua. Seu Carlos contou que anteriormente vendia livros. Zinho disse que começou a trabalhar vendendo água de coco, depois passou para a venda de salgados. Argentino e Deco vendiam cerveja no carnaval e em outras oportunidades pontuais. Deco revelou já ter trabalhado também com a venda de bolsas femininas. A mudança para a comercialização de mídias piratas, para alguns, aconteceu pelo

surgimento da oportunidade, como no caso de Sônia e Antonio, de contatos com pessoas que vendiam cópias ilegais de filmes no atacado, para serem renegociados no centro da cidade. O grande atrativo, aqui, é a alta possibilidade de lucro: conforme contaram Sônia e Deco, os DVDs eram comprados por cinco reais a cada três unidades, sendo vendidos, na rua, por dez reais, o que garantia um lucro de cem por cento, superior ao que conseguiriam com a venda de outros produtos.

Os vendedores de mídias piratas destacaram a grande procura por suas mercadorias e a possibilidade de conseguirem realizar boas vendas em pouco espaço de tempo. A maioria trabalhava apenas quatro horas por dia (“meio-expediente”, brincou Zinho), geralmente em torno dos horários de grande fluxo de pessoas nas ruas do centro, como no fim da tarde. Nesse período, em um bom dia, alguns chegavam a vender entre 200 e 300 reais, garantindo até 150 reais de lucro, ou seja, mais de 25% de um salário mínimo. Argentino, Sônia, Deco, Antônio e Seu Carlos afirmaram depender exclusivamente desses rendimentos para custear a própria sobrevivência.

No caso de Argentino, os bons ganhos permitiram a contratação de dois ajudantes (Zinho e Viagra). “Contratar” alguém em vez de ser “contratado” era outra vantagem; para Antônio e Argentino, a melhor coisa de seus trabalhos era o fato de poderem ser o “próprio patrão”. Rosana Pinheiro-Machado, ao etnografar sobre uma rota transnacional de circuitos informais entre China, Paraguai e Brasil, sintetizou o pensamento dos agentes que trabalham no mercado informal na seguinte frase: “se é para trabalhar como escravo(a), prefiro ser escravo(a) de mim mesmo(a)”.

Mesmo que o trabalho informal seja, indubitavelmente, fruto da maneira desigual com que o capitalismo se expande, não podemos negar que ele também tem sua origem na própria ética capitalista. O desemprego, nesse sentido, não constitui o único fator explicativo para o fenômeno da informalidade. Em última instância, é o *ethos* que faz com que os sujeitos legitimem-na socialmente, no momento em que estão imbuídos do desejo de ser patrão, de estar no topo da cadeia, de trabalhar por si próprio e, principalmente, de mandar. Podemos dizer, *lato sensu*, que o trabalho informal é resultado tanto das condições materiais produtoras de desigualdade, como da subjetividade dos indivíduos, motivados por um espírito empreendedor (PINHEIRO-MACHADO, 2008, p. 120).

Para descrever o *ethos* constitutivo do trabalhador informal, a autora recorre à noção de “empregabilidade/empreendedorismo” definida por Luís Antônio Machado da Silva: mecanismos de convencimento “cuja característica mais fundamental é a individualização e subjetivação dos controles que organizam a vida social, inclusive a produção material” (*apud* PINHEIRO-MACHADO, 2008, p. 120).

É grande o número de comerciantes de rua que atuam na informalidade. A posição de marginalidade em relação ao estatuto legal varia, de maneira decisiva, conforme o tipo de mercadoria que será comercializada. Segundo Misse, “a designação criminal de um certo tipo de mercadoria depende do seu significado contextual para a ordem pública, para a reação moral da sociedade e por suas possíveis (ou imaginárias) afinidades com outras mercadorias e práticas criminalizadas” (MISSE, 2006, p. 218). Da mesma forma, a incriminação efetiva dos agentes se mostra submetida a interesses, campanhas morais, visibili-

dade pública dos ganhos privados ilegais, ou ao montante de violências concorrentes mobilizadas (MISSE, 2006, p. 219).

Como tal contextualização depende de certos cursos de interesses nem sempre revelados, é possível que haja um “enfraquecimento da dimensão moral da designação criminal de uma mercadoria” (MISSE, 2006, p. 219) que abra brechas sociais para uma maior tolerância à comercialização de certos bens. A venda informal de cerveja, por exemplo, envolve uma combinação de revenda e serviço: o vendedor geralmente adquire o produto legalmente (ou seja, paga aos produtores e ao governo, que tributa o produto), compra o gelo (produto mais difícil de se garantir a procedência), arruma seu isopor e vai até o local onde o cliente está. O trabalho é informal, não recolhe imposto e não garante direito trabalhista ao comerciante, mas, por não envolver atividades criminosas, tende a ser tolerado pelas autoridades fluminenses. Já o comércio que envolve a interceptação de mercadorias roubadas sofre mais repressão em batidas policiais, durante as quais é exigida a apresentação de nota fiscal dos produtos vendidos, sejam eles relógios, garrafas de uísque ou aparelhos eletrônicos. Nesses casos, a ausência da nota pode resultar em apreensão da mercadoria pelas autoridades.

Outro tipo de comércio informal é aquele que movimenta mercadorias proibidas por lei, gerando a situação de “dupla informalidade” comentada. Mas mesmo dentro dessa categoria é preciso fazer distinções entre a venda de drogas e a de produtos falsificados ou piratas. No primeiro caso, os comerciantes não são considerados camelôs e sim traficantes, e possuem dinâmicas bastante distintas das que são observadas em relação à venda de qualquer outra mercadoria proibida por lei, com destaque para o uso de

arma de fogo e a incidência de confrontos armados, tanto com a polícia quanto com facções criminosas rivais. Segundo Misse (2007, p. 141), “o que parece demarcar a diferença nesse caso não é tanto o tipo de mercadoria ou a rede de comercialização, mas os efeitos diferenciais de violência que seu comércio pode produzir”.

Em relação a produtos falsificados e produtos pirateados, as dinâmicas são bastante semelhantes, com uma considerável vantagem para aqueles que comercializam mídias piratas: além de possuírem pouco peso e volume, permitindo a um camelô transportar mais de 100 unidades em uma pequena bolsa, as mídias em si não precisam ser expostas para o cliente, mas apenas uma reprodução das capas dos produtos vendidos – segundo Deco, “a madame não vai comprar uma bolsa só pela foto, mas o pirata ela compra”. E dentre as mercadorias piratas, há clara vantagem numérica para os DVDs de filmes e de *shows* de certos artistas consagrados. Isso é parcialmente explicado pela dificuldade dos usuários brasileiros de Internet para fazer *download* de filmes – uma combinação do grande tamanho dos arquivos de filmes e da baixa velocidade de conexão à rede no Brasil, o que causa morosidade nos acessos a conteúdo audiovisual, principalmente entre os estratos mais pobres.

A repressão policial aos camelôs

O comércio de rua é considerado problemático pelo poder público por uma série de fatores, que vão desde a informalidade da atividade (à margem de tributação fiscal), passando pelos riscos dos produtos vendidos à saúde da população e chegando à ocupação irregular do espaço público. De forma geral, a atividade só é legalmente permitida no Rio de Janeiro para aqueles que dispõem de pontos

concedidos pela Prefeitura, cuja obtenção por vias legais tornou-se praticamente impossível (MAFRA, 2005). No caso dos comerciantes de mídias piratas, a obtenção de qualquer licença é impensável, dada a ilegalidade das próprias mercadorias.

Para reprimir os camelôs irregulares, que são a grande maioria dos existentes (e todos aqueles que vendem CDs e DVDs piratas), existe um aparato policial e fiscal que atua conforme critérios específicos. Assim, a rotina de trabalho dos camelôs que ocupam as calçadas do centro do Rio é invariavelmente tensa, e conflitos entre esses trabalhadores informais e autoridades são recorrentes (embora de eficácia discutível). A condução da pesquisa de campo aqui apresentada se deu durante a gestão do prefeito Eduardo Paes, marcada pela realização de um conjunto de ações pontuais de caráter repressivo, com vistas ao ordenamento do espaço público – o chamado “choque de ordem”. Em algumas ocasiões da pesquisa, as calçadas que normalmente estariam cheias de vendedores e seus diversos artigos encontravam-se completamente vazias, indicando a realização recente de uma operação de repressão ao comércio informal no local. Em uma ocasião, enquanto era realizada uma conversa, Sônia avistou a Guarda Municipal e foi obrigada a esconder a mercadoria e atravessar a rua com seus colegas de trabalho (que voltavam a seus pontos logo após a saída dos policiais).

Além da Guarda Municipal, as principais instituições que atuam na repressão aos camelôs no Rio de Janeiro são a Polícia Civil – especialmente por meio da Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Propriedade Imaterial (DR-CPIM) – e a Polícia Militar. A PM, como é popularmente chamada, foi apontada por alguns camelôs como a polícia com a qual há possibi-

lidade de “acerto”, ou seja, para a qual se pode pagar propina para poder trabalhar. A existência de tal expediente é previsível no contexto do comércio ilegal. Conforme esclarece Misse (2006, p. 222), “uma atividade mercantil que não se submete à regulação do Estado não se desenvolve sem apelar para recursos políticos próprios”. Daí o entrelaçamento entre dois mercados informais ilegais: um que comercializa mercadorias econômicas ilícitas; e outro que, parasitando o primeiro, produz e transaciona o que o autor chama de “mercadorias políticas”.

Por ficarem excluídos da proteção legal do Estado em suas transações econômicas, os agentes desse mercado tendem a desenvolver suas próprias agências de proteção, ou a se colocarem sob a proteção de cursos de ação ilegais de agentes estatais (policiais, servidores civis, juízes, políticos, militares etc.). As ligações “perigosas” possíveis entre a oferta de mercadorias políticas e o mercado informal ilegal de mercadorias criminalizadas abrem assim um leque de opções quanto ao emprego da violência (MISSE, 2006, p. 224).

A “economia da corrupção” é apontada por Misse como o principal tipo de mercadoria política. Nessa modalidade, o recurso político usado para produzir ou oferecer é expropriado do Estado e privatizado pelo agente. O autor cita a corrupção policial, que negocia a “liberdade” de criminosos e traficantes, como um exemplo de “mercadoria política produzida por expropriação de um poder estatal (no caso, o ‘poder de polícia’), fazendo uso de recursos políticos (a autoridade investida no agente pelo Estado) para a realização de fins privados” (MISSE, 2006, p. 220).

O comércio informal dos camelôs, por estar às margens das regulamentações legais, requer

a participação desse tipo especial de mercadoria e, por isso, liga-se, segundo Mafra (2005, p. 85), “à troca de favores, presentes e facilidades. Além disso, extorsões e cumplicidades ligam agentes fiscais e policiais aos camelôs”. Antônio, por exemplo, contou que só começava a trabalhar às 15h por causa do “acerto” que possuía com policiais militares. Seu Carlos disse que, embora não tivesse nenhum acerto formal, conhecia os policiais militares que transitavam pela sua localidade e que, em certas ocasiões, havia presenteado-os com alguns filmes piratas que vendia. Já Argentino reconheceu pagar “lanches” (o significado real do que seria o “lanche” ficou um tanto dúbio) aos policiais militares para poder trabalhar naquele ponto. Mesmo assim, sua postura revelava uma constante preocupação com a chegada de guardas municipais, com quem não possuía acordos. Já a sua percepção em relação aos policiais civis era a de que estes só levavam camelôs para averiguação se houvesse alguma obrigação nesse sentido, pois nos outros casos pareciam não querer realizar a detenção de gente que, segundo Argentino, “tá trabalhando, não tá aí roubando, cometendo crime, dando tiro nos outros”.

Pirataria e crime organizado

A autopercepção apresentada por Argentino – a do camelô como um trabalhador que tenta ganhar a vida honestamente, ainda que por caminhos informais – revelou-se um tipo de justificativa amplamente disseminado entre os comerciantes ouvidos, no sentido de afirmar o valor positivo do ato praticado (no caso, a venda de mídias piratas) em face da alegação do contrário (SCOTT; LYMAN, 2008, p. 147). Conforme visto, a opção por vender mídias piratas foi, em grande medida, associada não apenas à necessidade do trabalho, mas também a questões financeiras e de comodidade, aqui incluída a questão do tempo de

trabalho e da segurança. Além da recusa de um “emprego” que “não oferece condições de sustento nem a manutenção dos padrões de consumo desejados”, Mafra (2005, p. 94) comprovou que, “de forma recorrente entre os informantes da pesquisa, a prática da camelotagem aparece como alternativa ao tráfico de drogas”.

Para seu Carlos, o comércio de pirataria é visto como uma “chance de ganhar um dinheiro sem precisar ter que estar roubando”. Deco entende que o trabalho dele é prejudicial para as pessoas envolvidas na produção dos bens culturais, cujas versões piratas comercializa, mas contemporiza dizendo que precisa trabalhar e que, se não estivesse vendendo pirataria, não sabe que tipo de coisa poderia estar fazendo. Argentino também diz algo parecido: “pelo menos eu tô vendendo filme, não tô vendendo droga”.

Segundo as pesquisas de Vera Telles e Daniel Hirata (2007, p. 174), o “embaralhamento” do legal e do ilegal, constitutivo do “bazar” metropolitano, oferece formas de “mobilidades laterais” (termo de RUGGIERO; SOUTH, 2007) que permitem que trabalhadores transitem entre o legal, o informal e o ilícito sem que por isso cheguem a se engajar em carreiras delinquentes. É aí que emerge o tipo-ideal do agente que “sobrevive na adversidade” (expressão usada por Hirata), localizado nos interstícios de dois tipos sociais distintos: o “pobre-coitado” (ou “zé povinho”) e o “bandido” (TELLES, 2010, p. 36). Nessa configuração, o comerciante de mídias piratas, apesar de atuar nas dobras da ilegalidade, não precisa se valer de expedientes de violência contra outras pessoas para contornar o quadro de escassez que lastreia o mercado formal de trabalho.

Entretanto, não é cotejando aspectos compreensivos que a *persona* dos camelôs tem sido

construída socialmente. Nos principais meios de comunicação de massa, de acordo com Mafra, há um claro viés depreciativo e acusatório perante a atividade dos camelôs, sustentado por um discurso alarmista que “denuncia as rotas de um comércio escuso e irregular, ligado à contravenção e ao crime organizado, e apresenta os camelôs como causa da ‘degradação’, da ‘sujeira’, da insegurança e da violência das ruas”. Ainda segundo a autora, “o discurso em prol da repressão traz sempre consigo a ideia da ‘perda de tributos’ por parte do Estado e da movimentação de um dinheiro invisível, advindo do comércio de bugangas e falsificações, que financiaria o ‘crime organizado’” (MAFRA, 2005, p. 86).

Além dos veículos de mídia, órgãos governamentais e associações que representam grupos industriais e comerciais, no Brasil e no mundo, têm empreendido grandes esforços para associar a pirataria ao crime organizado, como é notório nas campanhas antipirataria veiculadas em salas de cinema e DVDs oficiais. Conforme destaca o estudo do Social Science Research Council (SSRC), a relação entre pirataria e crime organizado no país já havia sido levantada no relatório da Aliança Internacional de Propriedade Intelectual (IIPA) de 2001, cujo texto afirma que “elementos do crime organizado, de dentro e de fora do Brasil, exercem controle sobre a produção e distribuição de produtos que infringem *copyright*”. Nove anos depois, no relatório de 2010, o crime organizado continuava sendo apontado pela IIPA como “profundamente envolvido com a pirataria no Brasil”, destacando a presença de grupos que controlariam a distribuição de DVDs piratas no mercado negro no fim de uma complexa cadeia de comando (SSRC, 2011, p. 256).

Para as indústrias de conteúdo, estabelecer uma conexão entre pirataria e crime organizado

revela-se uma forma de sensibilizar governo e opinião pública para a gravidade de uma questão usualmente vista como de menor importância. A expressão crime organizado, internacionalmente vinculada às máfias italiana (Cosa Nostra) e japonesa (Yakuza), foi relacionada ao jogo do bicho no Brasil e, nas últimas décadas, passou também a ser usada em referência ao tráfico de drogas (MISSE, 2007). Ao ser associada a crimes mais graves, a pirataria alça novo *status* que permite a adoção de procedimentos policiais mais invasivos, a diminuição da preocupação com os direitos humanos dos envolvidos e o aumento do número de prisões e condenações, bem como das penas a serem cumpridas – o que, ao fim e ao cabo, representaria uma agenda para o combate mais incisivo à pirataria por parte das forças policiais e do sistema judiciário. É essa a principal meta dos grupos industriais em provar tal conexão, manifestada desde o citado relatório da IIPA de 2001, que exigiu do Brasil uma proposta de legislação que reconhecesse “o princípio de que a pirataria em média e longa escala configura um esquema de crime organizado” (*apud* SSRC, 2011, p. 260).

O interessante é que, além de o termo “pirataria” ser geralmente utilizado em uma definição ampla, a própria definição de “crime organizado” não é consensual, nunca tendo sido positivada juridicamente no Brasil. Em seu livro mais conhecido sobre o tema, Peter Reuter (1983, p.175) escreve que a expressão “crime organizado” nunca contou com uma descrição satisfatória, ressaltando que as literaturas oficial e acadêmica apresentam definições contraditórias. Por ser um termo “em negociação”, é interessante para representantes da indústria que o seu entendimento seja o mais amplo possível, para que a prática de pirataria possa ser convenientemente nele acomodada.

É do conhecimento de delegacias especializadas no assunto, como a DRCPIM no Rio de Ja-

neiro e a Delegacia de Polícia de Crimes Contra a Propriedade Imaterial (DEPRIM), no Recife, que existem centenas dos chamados “laboratórios” de fabricação de pirataria espalhados pelo país. São recorrentes as ações policiais que culminam no fechamento desses estabelecimentos, que nada mais são do que cômodos de imóveis com impressoras, monitores e torres de computador com gravadores de CDs e DVDs embutidos. Normalmente, segundo as investigações policiais, cada um desses laboratórios produz milhares de cópias de mídias piratas e é responsável pelo abastecimento de feiras e mercados locais. Só no Estado de São Paulo, em apenas um mês de trabalho (setembro de 2011), a polícia descobriu mais de uma dezena deles, em cidades como Sorocaba, Paulínea, Valinhos, Campinas e outras.¹ Não obstante, faltam indícios que apontem a existência de vínculos entre esses laboratórios: o que se vê, de fato, são iniciativas dispersas, organizadas em cadeias produtivas formadas por apenas dois elos, sendo que um deles corresponde aos laboratórios onde são produzidas as cópias piratas no atacado e o outro refere-se ao ponto de venda no qual as mercadorias são comercializadas no varejo.

Essa simplificação, entretanto, não leva em conta um dado muito importante, que embaralha as fronteiras entre pirataria, falsificação e contrabando. Diferentemente do trânsito ilegal de bens culturais na rede de computadores, que prescindem de qualquer suporte físico (além, obviamente, de algum espaço de memória no disco rígido), o comércio ilegal de bens culturais que acontece nas ruas depende de uma matéria-prima específica para a fixação desses conteúdos: a mídia virgem. Essas mídias, que podem ser compradas em atacado nos camelódromos e em lojas de informática, muitas vezes são, elas próprias, falsificações chinesas de marcas como Sony e Samsung, trazidas ile-

galmente para o Brasil pela prática de contrabando na tríplice fronteira. Um consumidor que compra um CD pirata muitas vezes leva para casa, além da cópia do bem cultural desejado, uma falsificação contrabandeada, ou seja, a própria mídia na qual o conteúdo foi gravado. Admitindo-se mais esse “elo”, delinea-se uma configuração que Telles (2010, p. 195) define como um conjunto de “redes superpostas de escalas variadas”, que partiriam do contrabando de mídias virgens pela fronteira do Paraguai (embora originalmente fabricadas no sudeste asiático) e passariam por laboratórios clandestinos de empresários do comércio ilegal ou, ainda, por pequenas produtoras piratas que utilizam *kits* de gravação comprados em lojas de produtos de informática formalmente estabelecidas em galerias comerciais. Mas se a procedência das mídias virgens usadas para a produção de mídias piratas pode indicar conexões com redes mais amplas de falsificação e contrabando, desse ponto em diante as associações parecem perder fôlego.

De acordo com a informação passada por vários deles, foram verificadas apenas duas configurações em que os camelôs obtêm suas mídias piratas: ou eles mesmos as produzem, baixando os conteúdos da Internet ou alugando CDs e DVDs em locadoras, ou compram em atacado de um fornecedor. Sônia, por exemplo, disse que seu fornecedor de DVDs piratas era uma pessoa “de confiança”, que já trabalhava há mais de sete anos com “o pessoal da pista”. Esse fornecedor, segundo contou, era dono de uma locadora e copiava os filmes à noite, depois do fim do expediente, para vendê-los para Sônia e outros comerciantes durante o dia. Já Antônio, que viajava para São Paulo a fim de encontrar com seu fornecedor, descreveu-o como alguém com “contato com uma rede de locadoras”.

O caso de Argentino tinha uma visível diferença. Embora dissesse aos clientes que seus

DVDs piratas eram, em sua maioria, “gravados de DVDs originais”, em algumas ocasiões pude vê-lo recebendo encomendas de fregueses mais frequentes, que vez ou outra pediam títulos específicos que Argentino trazia depois de dois dias. Segundo afirmou a um deles, “se não tiver na locadora a gente procura na Internet”. Conforme pude averiguar, algumas cópias de filmes recém-lançados no cinema que eram vendidas por Argentino estavam disponíveis na Internet.

Seu Carlos, por sua vez, tocava todo o seu negócio individualmente. Revelou-me que possuía uma boa impressora, com tinta de qualidade para imprimir as capas dos filmes, e contou ter acabado de investir 150 reais na compra de mídias virgens (que adquiria no camelódromo da Uruguaiana). Seu *modus operandi* consistia em alugar os DVDs de longa-metragens recém-lançados em uma locadora, copiar os filmes para o computador, baixar as capas na Internet e fazer, ele mesmo, as cópias em seu computador pessoal. A forma artesanal de trabalho de Seu Carlos é um exemplo de como o aumento da facilidade de duplicação de mídias no ambiente doméstico coloca em dúvida a ligação da pirataria com o crime organizado. Desde 2002, o relatório da IIPA já admitia que “a pirataria mudou de um perfil industrial internacional para um esforço doméstico semiprofissional” (*apud* SSRC, 2011, p. 262).

Custos de produção e margens de lucro em discos óticos despencaram, levando a um colapso dos preços. Em 2001, DVDs de qualidade normalmente custavam cinco dólares ou mais nas ruas. Em 2010, eles já custavam menos de um dólar no varejo, em muitas partes do mundo. Gravadores de DVD e mídias virgens são agora *commodities*, e sua maior disponibilidade levou à expansão maciça da pro-

dução local, ao deslocamento do contrabando e – em muitos países – à reorganização da produção artesanal em pequena escala, geralmente de base familiar. (...) Esse declínio dos custos é, ao nosso ver, o principal fator de influência dos mercados piratas e um crescente desestímulo ao tradicional envolvimento com o crime organizado (KARAGANIS, 2011, p. 39).

Com os preços de mídias virgens e de equipamentos eletrônicos de gravação tão acessíveis, tudo que o camelô precisa fazer para tornar-se um microempreendedor “dono do próprio negócio” é disponibilizar um capital inicial mínimo e aprender o *know-how*. Foi o que aconteceu com Reinaldo, um vendedor entrevistado por Mafra, que, ao dominar o modo de produção de cópias de programas de computador, não só deixou de comprar essas mercadorias como passou a abastecer outros camelôs com cópias de *software*:

Segundo seu relato, muitas das cópias vendidas são feitas por ele mesmo, em seu próprio computador. Ele fica a maior parte do dia num boxe do camelódromo, onde vende também a varejo e guarda toda a mercadoria — Reinaldo não me disse em que quadra fica o seu boxe. “No início”, disse ele, “eu vendia na rua as coisas que o meu cunhado trazia de São Paulo. Depois vim cuidar do boxe dele aqui no camelódromo, arrumando a mercadoria e atendendo os camelôs que vendem pra gente na pista. No início do ano passado [2003], compramos dois computadores, e rapidinho peguei as manhas. Hoje, a gente só trabalha com programas de computador” (MAFRA, 2005, p. 92).

Entre os casos apresentados, vê-se que as locadoras de DVDs de filmes e jogos e a própria Internet apresentam-se como as principais matrizes para a produção de bens culturais piratas, e que a cadeia produtiva da pirataria não costuma

ter mais do que dois elos, sendo um de cópia e produção das mídias piratas para venda aos camelôs (no atacado) e outro de venda ao consumidor final (no varejo). Em vez de uma estrutura complexa formada por nós e redes interligadas, o que se aúfere é a existência de uma produção descentralizada de cópias piratas, formada por uma profusão de pequenos fornecedores e produtores sem maiores conexões aparentes.

Considerações finais

As histórias de vida dos camelôs que foram ouvidos para esta pesquisa envolvem uma série de fatores que orientaram suas trajetórias, desde reações à sombra do desemprego até iniciativas que caracterizam o espírito empreendedor típico do capitalismo moderno. Ao invés do vazio sugerido pela disseminada noção de exclusão social, existe, como enxergaram Telles e Hirata (2007, p. 188), “um mundo social tecido nesses terrenos incertos nas fronteiras porosas do legal e ilegal, do lícito e ilícito, e por onde transitam as ‘histórias minúsculas’ de que é composta a vida urbana”.

O trabalho de camelô, independente de estar ligado ao mercado ilícito de pirataria, sem dúvida encontra dificuldades para conquistar aceitação social, ainda que represente, para boa parte de seus integrantes, uma forma “digna” de sobrevivência. Vender mídias piratas ou outras mercadorias nas ruas não é exatamente uma ocupação de prestígio dentro do mercado social de trabalho, mas muitas vezes serve de “artifício usado na defesa contra outras acusações, como, por exemplo, a de ‘ser ladrão’” (MAFRA, 2005, p. 91).

É preciso lembrar, sem dúvida, que em muitos casos os próprios comerciantes de mídias piratas admitiram a existência de ligações entre a oferta de mercadorias políticas e o mercado informal ilegal de mercadorias criminalizadas. Não obstante,

os camelôs ouvidos fizeram questão de encerrar as suas “ligações perigosas” por aí, desautorizando maiores associações com outras práticas ilegais. Segundo as pesquisas feitas pelo SSRC no Brasil, vendedores de rua envolvidos com mídias piratas geralmente sentem-se ofendidos com associações entre a pirataria e o crime organizado, sendo que vários caracterizam a pirataria como uma alternativa a outras atividades, como o tráfico de drogas (SSRC, 2011, p. 261). O trabalho de campo aqui apresentado reforça essa visão.

Em que pese todo o esforço reunido por associações, produtoras e outros agentes para provar o parentesco entre pirataria e crimes mais graves, as informações empíricas levantadas junto aos camelôs ouvidos não indicaram a existência de maiores conexões destes trabalhadores com redes criminosas – além das que foram aqui descritas, a saber: de um lado, o contato com um distribuidor (que pode nem existir se o próprio comerciante tiver acesso à matéria-prima, via *download* na Internet ou aluguel na locadora); de outro, o contato com autoridades policiais, destacando-se aquelas que se integram à organização dos mercados ilegais de pirataria a partir da oferta de mercadorias políticas. E na ponta desta cadeia, o contato com o consumidor final, cuja demanda pelo bem cultural aquece o mercado de pirataria de rua, tornando-o uma atividade especialmente popular entre os estratos com menor poder aquisitivo e sem acesso a um serviço de Internet por banda larga.

Cabe agora decidir se o que se entende por pirataria pode ser incorporado àquilo que se entende por crime organizado. A pergunta é colocada por Misse (2007, p. 141):

O que se pretende, afinal? Distinguir organizações criminais de crimes convencionais individualizados? Distinguir a articulação social de grupos criminosos daqueles *faits divers* da crônica cotidiana da imprensa? ... sabemos que qualquer ladrão que pratica seu ofício sistematicamente precisa de receptadores, que seus contatos com esses exigem algum grau de articulação e que todos, por sua vez, participam ativamente de redes que comercializam bens furtados ou roubados. Diríamos, no entanto, que esse ladrão participa de uma rede organizada de crimes? Estaria esse ladrão envolvido no “Crime Organizado”?

Como foi visto, a expressão crime organizado não é consensual, o que compromete a associação automática que se venha a fazer com o comércio de mídias piratas. Para Alan Wright (2006, p. 203), o problema é ao mesmo tempo semântico e empírico: semântico, no sentido de que não há consenso sobre o que o termo “crime organizado” denota; empírico, no sentido de que também não há consenso sobre quais exemplos substantivos de atividades podem ser a ele associados. Sublinhando a questão empírica, Reuters (1983, p. 175) já havia apontado que, para alguns, crime organizado refere-se a um tipo de relações, enquanto para outros diz respeito a um tipo de atividades. Assim, é necessário que se tenha suficiente clareza sobre o que se quer dizer com crime organizado – ou seja, se a alusão é referente ao grau de organização da atividade ilegal ou à sua associação com redes de organizações criminosas – para que suas possíveis aproximações com a pirataria possam ser mais bem compreendidas.

1. Fonte: Depen/Ministério da Justiça, 2010.

Referências bibliográficas

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA PIRATARIA.

Relatório final. Presidente: Deputado Antonio Medeiros. Relator: Deputado Josias Quintal. Brasília, 2004.

KARAGANIS, J. Rethinking piracy. **Media piracy in emerging countries.** Nova Iorque, 2011. Disponível em: <<http://piracy.ssrc.org>>.

MAFRA, P. D. A “**pista**” e o “**camelódromo**”: camelôs no centro do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ, 2005.

MEDEIROS, L. A. de. **A CPI da pirataria:** os segredos do contrabando e da falsificação no Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

MISSE, M. O Rio como um bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria políticas. **Crime e violência no Brasil contemporâneo.** Estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.211-28.

_____. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 139-157, 2007.

NAÍM, M. **Ilícito:** o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

PANETHIERE, D. The persistence of piracy: the conse-

quences for creativity, for culture, and for sustainable development. 2005. Disponível em: <http://portal.unesco.org/culture/en/files/28696/11513329261panethiere_en.pdf>.

PINHEIRO-MACHADO, R. China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 117-133, jun. 2008.

REUTER, P. **Disorganized crime:** the economics of the visible hand. Cambridge: MIT Press, 1983.

RUGGIERO, V.; SOUTH, N. The late city as a bazaar: drug markets, illegal enterprise and the barricades. **The British Journal of Sociology**, v. 48, n. 1, p.54-70, 1997.

SCOTT, M. B.; LYMAN, S. M. Accounts. **Dilemas**, v. 1, n. 2, p. 139-172, 2008.

SSRC – SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL. **Media piracy in emerging countries.** Nova Iorque, 2011. Disponível em: <<http://piracy.ssrc.org>>.

TELLES, V. da S. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal.** Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TELLES, V. da S.; HIRATA, D. V. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 173-191, 2007.

WRIGHT, A. **Organised crime.** Cullompton: Willan, 2006.

Pirataria e crime organizado: ligações perigosas?

Arthur Coelho Bezerra

Resumen

Piratería y crimen organizado: ¿relaciones peligrosas?

Por ser términos cuyas definiciones permanecen sin un consenso, ha sido común la asociación estratégica, hecha por algunos sectores interesados, entre piratería y crimen organizado, teniendo como clave de enlace el comercio de materiales pirateados. Presente principalmente en países en vías de desarrollo como Brasil, dicho comercio depende de una fuerza de trabajo informal para mover la venta de mercancías ilegales en espacios públicos de las ciudades. Ese mercado ilegal será abordado aquí a partir de un trabajo de campo realizado junto a un grupo de vendedores de materiales pirateados en el centro de Río de Janeiro, aportando como principal cuestión los posibles vínculos de lo que se entiende por piratería con aquello que se pueda entender por crimen organizado.

Palabras clave: Piratería. Comercio ilegal. Crimen organizado.

Abstract

Piracy and organized crime: dangerous liaisons?

Due to the lack of consensus on definitions for piracy and organized crime, strategic associations between the two is commonplace among some sectors involved, with trading of pirated media acting as the key link between them. This kind of trade, most predominant in developing countries such as Brazil, relies on an informal workforce to drive the sale of illegal goods in public city spaces. We report on this illegal market through a field study conducted among a group of traders of pirated media operating in the center of Rio de Janeiro. This study focused on the possible connection between activities construed as piracy and those conceived as organized crime.

Keywords: Piracy. Illegal trade. Organized crime.

Data de recebimento: 10/11/2011

Data de aprovação: 19/12/2011

Segurança pública e a política de combate ao tráfico de drogas em São Paulo

Maria Gorete Marques de Jesus

Maria Gorete Marques de Jesus é doutoranda e mestre em Sociologia pela USP e pesquisadora do NEV-USP,

✎ NEV-USP. São Paulo – São Paulo – Brasil

✎ gorette.marques@gmail.com

Amanda Hildebrand Oi

Amanda Hildebrand Oi é especialista em Segurança Pública pela PUC/SP, bacharel em Direito pela PUC/SP, pesquisadora do NEV-USP e advogada.

✎ NEV-USP. São Paulo – São Paulo – Brasil

✎ oi.h.amanda@gmail.com

Thiago Thadeu da Rocha

Thiago Thadeu da Rocha é graduado em Ciências Sociais pela USP e pesquisador do NEV-USP.

✎ NEV-USP. São Paulo – São Paulo – Brasil

✎ thiago.thadeu.rocha@gmail.com

Pedro Lagatta

Pedro Lagatta é graduado em Psicologia pela USP e pesquisador do NEV-USP.

✎ NEV-USP. São Paulo – São Paulo – Brasil

✎ pedro.lagatta@gmail.com

Resumo

Este artigo apresenta um perfil dos casos de tráfico de drogas processados pela justiça criminal da cidade de São Paulo. Os dados, resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), possibilitam que seja feita uma análise sobre a atuação policial no combate ao tráfico de drogas, debatendo sobre a atual política de segurança pública adotada em relação ao tema. Este texto não pretende esgotar a discussão sobre o tema, mas busca provocar reflexões, trazendo elementos para contribuir com o debate.

Palavras Chave

Tráfico de drogas. Polícia. Seletividade. Justiça criminal. Política de segurança pública.

Atualmente, legislações e políticas de combate ao tráfico de drogas e controle do uso de entorpecentes – assim como seu impacto nos grandes centros urbanos – vêm sendo cada vez mais debatidas no cenário nacional e internacional.¹ De acordo com a literatura especializada,² o mercado ilícito de drogas ameaça, de variadas maneiras, a ordem democrática, seja pelo crescimento do narcotráfico, do crime organizado, da corrupção (de agentes de segurança pública e do sistema de justiça), do número de pessoas encarceradas por crimes de tráfico de drogas ou relacionados a eles, seja por outras questões como o consumo de entorpecentes, a concentração de pessoas dependentes em grandes centros urbanos (tais como a experiência da Cracolândia no centro da cidade de São Paulo) e os problemas acarretados para a saúde pública.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil começou a apresentar mudanças políticas, sociais e econômicas que reconfiguraram o cenário urbano e as relações sociais estabelecidas entre as diferentes classes sociais (TELLES, 2001). Nesse contexto, há um aumento da criminalidade e mudanças em suas formas e tipo. Um exemplo dessa modificação refere-se à emergência de um novo padrão específico de crime que carrega em si uma dinâmica própria: o tráfico de drogas ilícitas (ZALLUAR, 1998; ADORNO 2002), mobilizando novas e velhas práticas penais para sua contenção.

O Brasil adota uma política de criminalização de certas drogas, baseada numa visão jurídico-penal associada à perspectiva médico-psiquiátrica. Neste sentido, o problema das drogas é compre-

endido nessa “política” como sendo sempre um “caso de polícia” ou de “doença mental” (SILVA, 2008, p. 147). Assim, afirma-se que a série de políticas repressivas baseadas na “guerra às drogas” vem sendo responsável pelo aumento da população carcerária brasileira nos últimos anos.³

Em 2006, com a promulgação da nova Lei de Drogas (11.343/2006), o Brasil parecia sinalizar para algumas mudanças que poderiam indicar uma alteração na forma de lidar com essa questão. Vislumbrou-se a criação de um Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), cuja abordagem pretendia ser voltada ao tratamento e prevenção do usuário de drogas, além de prever uma política de combate ao tráfico. Entretanto, pesquisas realizadas após a Lei demonstram que não houve alteração no cenário já existente, especialmente com relação à forma de combate ao tráfico de drogas. Em 2009, um estudo com base em pesquisa de decisões judiciais concluiu que a nova legislação não era eficaz na consecução dos grandes traficantes de drogas, já que a seletividade do sistema de justiça criminal e segurança pública recaía apenas sobre os pequenos traficantes de droga (BOITEUX, 2009).

O número de pessoas presas por tráfico também vem aumentando nos últimos anos. De acordo com dados do Ministério da Justiça, em 2006, o Brasil contava com 47.472 pessoas presas por tráfico, o que representava 14% dos presos por todos os crimes. Já em 2010, registravam-se 106.491 presos por crimes de tráfico, número 124% superior ao de 2006, correspondendo a

21% de todos os presos do sistema. Em São Paulo, o cenário não é muito diferente: em 2006, havia 17.668 presos por tráfico de drogas – 12% do total de presos – número que saltou para 42.849, em 2010, com crescimento de 142% em relação a 2006, representando 25% do total.⁴

O aumento da pena mínima de três para cinco anos (artigo 33º) e a vedação da liberdade provisória (artigo 44º) – novidades trazidas pela Lei 11.343/2006 – podem ajudar a compreender o aumento da população carcerária nesses últimos anos, mas certamente não são suficientes para explicar toda a questão. Até porque, apesar de a lei ter apresentado maior rigor em relação às penas previstas, ela previu a possibilidade de redução de pena de um sexto para dois terços (§ 4º do artigo 33 da Lei 11.343/2006) nas situações em que o acusado é primário, de bons antecedentes, não se dedica às atividades criminosas nem integra organização criminosa. Isso poderia ter gerado um equilíbrio entre a rigidez das penas e o aumento da população carcerária, na medida em que se aplica pena mais alta para certos condenados, mas aplica-se pena inferior ao mínimo de três anos para outro perfil de condenados – a grande parte dos acusados na justiça criminal paulista.

Com o objetivo de investigar o uso da prisão provisória nos casos de tráfico de drogas e compreender como se davam os flagrantes desse tipo de crime, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) desenvolveu, com apoio da Foudation Open Society Institute (FOSI), a pesquisa *Prisão Provisória e Lei de Drogas – Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. A pesquisa examinou autos de prisão em flagrante de tráfico de drogas, além de analisar as práticas e os discursos dos profissionais do sistema de justiça criminal a partir de entrevistas, traçando um pa-

norama, denominado *retrato*, dos casos de tráfico de drogas, o que possibilitou uma ampla análise correlacionando a seleção do sistema de justiça, a forma de atuação da polícia, a lei e a compreensão dos profissionais sobre prisão e segurança pública.

No presente artigo, apresentam-se alguns resultados desse estudo, que contribuem com o debate sobre a política de segurança pública e o combate ao tráfico de drogas. Apesar de ser um trabalho referente à cidade de São Paulo, acreditamos que muitos dos resultados elencados por essa pesquisa podem colaborar para uma reflexão acerca da política de combate ao tráfico de drogas que vem sendo empreendida no Brasil.

Perfil dos flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo

O levantamento realizado junto aos autos de prisão em flagrante por tráfico de drogas possibilitou construir um *retrato* dessas prisões, a partir das informações coletadas no Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo), entre novembro de 2010 e janeiro de 2011, trazendo dados como o perfil das ocorrências e das pessoas apreendidas por tráfico de drogas na cidade de São Paulo.⁵

Observa-se, na Tabela 1, que a Polícia Militar foi a responsável por cerca de 85,63% dos flagrantes e a Polícia Civil por 9,58%.

Quanto ao local onde se deram esses flagrantes, verifica-se que a maioria ocorreu em via pública, representando cerca de 82% dos casos, seguindo-se as apreensões realizadas em residências (12,46%).

Os policiais militares mencionaram, nas entrevistas, que frequentemente essas abordagens em via pública são motivadas pelo que eles chamam de *atitude suspeita*. De acordo com um dos policiais militares entrevistados,

Tabela 1
Distribuição das prisões em flagrante por tráfico de drogas, segundo responsáveis pela prisão
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Responsáveis pela prisão	%
Polícia Militar	85,63
Polícia Civil	9,58
Outros	4,79

Nota: % calculada sobre o total de casos.

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo.

Às vezes você vê a pessoa que fica nervosa quando você está passando. Você consegue perceber uma atitude de preocupação. Dependendo dos casos, por exemplo, tá calor e o cara está de blusa. Você percebe algumas coisas que não são compatíveis. E na realidade, quando você aborda, você não aborda só procurando droga. A abordagem que a gente faz é procurando arma. Mas pode ser que durante a revista você ache droga. É o tipo de atitude que a pessoa tem. Por exemplo, você está passando com a viatura e olha pelo retrovisor e a pessoa está com medo e acompanha o destino da viatura. O cara procura se esquivar pra evitar uma abordagem. Essa é uma característica de estar assustado.

Para outro PM entrevistado, o policial tem o que ele chama de “tirocínio”, uma “visão treinada que identifica o suspeito”, uma “convicção profissional adquirida pelo trabalho do dia-a-dia”.

Apenas 4% das prisões em flagrante de tráfico de drogas foram motivadas por investigação da Polícia Civil,⁶ segundo informações contidas nos autos de prisão em flagrante. Muitas delas foram empreendidas por policiais civis de delegacias especializadas, tais como o Departamento Estadual de Investigações Sobre Narcóticos (Denarc) e Departamento de Investigações sobre Crime Organizado (Deic), cujas atividades estão voltadas para realização de grandes investigações. Os policiais civis dos Distritos Policiais (DP) comuns também realizaram prisões em flagrante de tráfico de drogas, mas corresponderam a poucos casos. De acordo com um dos delegados entrevistados durante a pesquisa, o Distrito Policial lida, no dia-a-dia, com todos os tipos de crimes e não somente tráfico, sendo difícil empreender uma investigação mais detida acerca dos flagrantes que chegam à delegacia. Segundo ele, a delegacia está mais acostumada a lidar com o “pequeno traficante preso em flagrante”. Nesses casos, o delegado disse que nem precisa ser feita uma investigação, pois por ser flagrante

Tabela 2
Distribuição das prisões em flagrante por tráfico de drogas, segundo local
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Local	%
Via pública	82,28
Residência	12,46
Outros	5,26

Nota: % calculada sobre o total de casos

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo).

estaria tudo pronto: a autoria, materialidade e os elementos necessários para a prisão.

Para compreender a participação da Polícia Militar e da Civil na quantidade de drogas apreendidas durante os flagrantes, optou-se por analisar os dados segundo grandes e menores apreensões. Considerou-se, para efeito da pesquisa, que as grandes apreensões correspondiam àquelas que ultrapassaram 996 gramas de drogas, e as menores referiam-se àquelas até oito gramas. Verifica-se, na Tabela 3, que a Polícia Militar foi responsável por 67,18% dos casos em que houve grande apreensão de drogas, enquanto a Polícia Civil respondeu por 26,56%. Entretanto, a Polícia Militar realizou 90,62% das apreensões de menores quantidades de drogas. Assim, verifica-se que a presença da Polícia Militar é maior tanto nas grandes como nas pequenas apreensões de drogas, até por ser responsável pela maioria dos flagrantes (85,63%), porém sua participação é bem mais intensa com relação à apreensão de poucas quantidades de drogas.

Assim, quando calculada a média de drogas apreendidas por ocorrência, tem-se que a Polícia Civil apreendeu relativamente mais drogas em seus flagrantes do que a Militar. Ou seja, a Polícia Militar fez mais flagrantes e, conseqüentemente, apreendeu mais drogas, porém, a Polícia Civil, apesar de ter efetuado apenas 9,58% dos flagrantes, conseguiu em suas ocorrências apreender mais drogas.

Essa média foi calculada com base em 90% das ocorrências coletadas durante a pesquisa. Desconsideraram-se 10 % das ocorrências, sendo 5% das maiores apreensões e 5% das menores.

A atuação de cada instituição e as formas de trabalho, analisadas juntamente com os dados apresentados anteriormente, geram questionamentos sobre as competências de cada uma e as funções que deveriam desempenhar. Considerando-se que, nos termos da Constituição Federal, compete à Polícia Civil a função investigativa e de polícia judiciária, é esperado que

Tabela 3
Distribuição das prisões em flagrante por tráfico de drogas, por quantidade de drogas apreendidas, segundo responsáveis pela prisão
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Responsáveis pela prisão	Total de apreensões	Em porcentagem	
		Maiores apreensões de drogas	Menores apreensões de drogas
Polícia Militar	85,63	67,18	90,62
Polícia Civil	9,58	26,56	4,69

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo).

essa instituição consiga realizar apreensões de grande quantidade de drogas. A Polícia Militar, por sua vez, desempenha função preventiva e repressiva, que, na prática, implica patrulhamentos ostensivos e, assim, em relação tráfico de drogas, trabalha com o mercado “varejista” deste comércio ilegal, ou seja, sua atuação afeta aquele que está mais presente na rua e que, portanto, está mais vulnerável ao patrulhamento de rotina efetuado por essa polícia.

Quando observado o local onde ocorreram as maiores e as menores apreensões, verifica-se que a maioria das pequenas apreensões aconteceu em via pública, exatamente na situação descrita anteriormente.

Outro dado coletado durante a pesquisa diz respeito à variedade de drogas encontradas na ocorrência. Segundo os policiais entrevistados, para saber se a pessoa estava traficando a droga, um dos fatores levados em conta, mas não

o único, para essa avaliação seria a variedade de substâncias encontradas com a pessoa, ou seja, ela estaria não somente com maconha ou cocaína, mas sim com ambas, divididas e fracionadas para a venda. Durante a coleta de dados, foi possível identificar se durante a ocorrência foi apreendido apenas um tipo de droga ou se houve casos em que foram encontrados mais de um tipo. Verificou-se que em 39,52% das ocorrências houve apreensão de apenas um tipo de droga, em 34,73% estavam presentes dois tipos de entorpecentes e em 25,75% foram encontrados três ou mais tipos de drogas.

A pesquisa também buscou identificar se as pessoas foram abordadas sozinhas ou se estavam com outra pessoa, que também teria sido conduzida à delegacia. Observando os autos, constatou-se que em 69% dos flagrantes as pessoas foram presas sozinhas, ou seja, somente uma pessoa foi levada para a delegacia como suposto traficante. Levando-se em conta que a atividade do tráfico

Tabela 4
Média de drogas apreendidas por ocorrência, segundo responsáveis pela prisão
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Responsáveis pelas prisões	Maconha (g)	Cocaína (g)	Soma das quantidades
Polícia Civil	190,63	138,2	322,71
Polícia Militar	144,42	63,52	170,61
Outros	73,06	19,67	64,68

Nota: % calculada sobre o total de casos em que essas corporações apreenderam drogas.

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo).

está relacionada à comercialização e o flagrante corresponde à apreensão da pessoa no ato da atividade ilícita, seria de se esperar que fosse abordada não somente uma pessoa, aquela que estaria supostamente vendendo a droga, mas também o suposto comprador da substância, que poderia servir de testemunha no caso. Porém, a pesquisa constatou que, além de somente uma pessoa ser abordada e levada para o DP, somente os policiais que efetuaram a prisão figuravam como testemunhas do caso (74%). É possível afirmar que, nesses casos, a versão que prevaleceu nos autos acabou sendo a dos policiais.

Os policiais entrevistados disseram que era frequente não haver outras testemunhas, por um lado porque as pessoas não gostam de se envolver com esses casos e, por outro, porque elas têm medo, acham que sua segurança ficará ameaçada. Esses profissionais acrescentaram que o tráfico é um tipo de crime de alta periculosidade,

envolvendo grandes articulações com o crime organizado, sendo que as pessoas ficam receosas de contribuir com a polícia porque temem por suas vidas. Porém, se o tráfico consiste neste nível de criminalidade, a polícia não tem conseguido atingi-lo. Durante três meses de pesquisa, o que se observou foram casos em que as pessoas eram presas desarmadas, com pequenas quantidades de drogas e que, nos autos, não havia menção à participação dos acusados em organização criminosa. Conforme os dados, em apenas 3% dos casos foi apreendida arma de fogo, porém, a maioria dos acusados não a portava no momento da prisão, sendo encontrada na residência da pessoa ou em seu veículo. Outro dado coletado foi sobre a menção nos autos com relação à *organização criminosa*, que constava em apenas 1,8% dos casos.

Esses dados contribuem para demonstrar que a atuação policial está de fato focada no mercado varejista da droga, cuja amplitude não se

Tabela 5
Distribuição das maiores e menores apreensões de drogas, segundo local da ocorrência
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Local da ocorrência	Total de apreensões	Em porcentagem	
		Maiores apreensões de drogas	Menores apreensões de drogas
Via pública	88,28	56,76	88,89
Residência	12,46	37,84	5,56

Nota: Maiores apreensões são aquelas em que foram apreendidos mais de 2kg de drogas, somando o total de drogas apreendidas. Menores apreensões são aquelas em que foram apreendidos até 5g de drogas.

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo).

conhece e, dessa forma, torna qualquer tipo de intervenção nessa ponta da cadeia impossível de ser mensurada em termos de eficácia para a eliminação do tráfico de drogas. De acordo com os próprios policiais, eles expressam a sensação de “enxugar gelo”, porque se hoje prendem uma pessoa, no dia seguinte, no mesmo local, haverá outro praticando a mesma atividade delituosa.

Perfil das pessoas presas por tráfico de drogas na cidade de São Paulo

Para compreender o perfil das pessoas presas por tráfico de drogas em São Paulo, foram coletados dados sobre sexo, cor, idade, escolaridade, emprego e antecedentes criminais dos acusados. A partir dessas informações obtemos o seguinte retrato:

- 87% homens;
- 59% pardos e negros;
- 75,6% jovens (de 18 a 29 anos);
- 79,4% com até 1º grau completo ;

- 62% declararam exercer atividade remunerada;
- 57% sem antecedentes criminais.

As mulheres apareceram em 13% dos casos, um percentual que vem aumentando nos últimos anos. De acordo com o Ministério da Justiça,⁷ o número de mulheres presas por tráfico de drogas passou de 11 mil, em 2009, para mais de 14 mil, em 2010. A participação feminina nesse tipo de atividade merece um estudo mais aprofundado, que revele outros fatores que não estão presentes nos autos.

Nas entrevistas, os policiais confirmaram que tem sido mais frequente a prisão de mulheres por tráfico de drogas, mas ressaltaram o aumento, nos últimos tempos, da participação de adolescentes nessa atividade. De todos os casos estudados, os adolescentes apareceram em 11% das ocorrências. Esse número diz respeito àque-

Tabela 6
Distribuição das ocorrências de apreensão de drogas, segundo quantidade de tipos de droga
 Município de São Paulo – nov. 2010-jan. 2011

Quantidade de tipos de droga	%
Com um tipo de droga	39,52
Com dois tipos de drogas	34,73
Com mais de três tipos de drogas	25,75

Nota: % calculada sobre o total de casos

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo (Dipo).

les que foram apreendidos com os adultos no momento do flagrante. Não se tem informação a respeito de flagrantes que tenham envolvido somente adolescentes. Esses casos seguem para a Vara da Infância e Juventude⁸ e não para o Dipo.

Outro dado importante diz respeito às condições econômicas dos apreendidos. A maioria declarou que exercia alguma atividade remunerada, que não necessariamente consistia em um emprego formal, com registro e carteira assinada. Os apreendidos declararam uma variedade de profissões que estavam relacionadas a trabalhos informais ou autônomos (ajudante geral, entregador, pintor, pedreiro, etc.). Cabe destacar que a maioria dependeu da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública (61%), o que já revela que se trata de pessoas com pouco poder aquisitivo.

Essas informações revelam que a polícia tem acessado um determinado perfil de pessoas. Os próprios policiais confirmaram que, no máxi-

mo, o que eles têm conseguido fazer é prender o “pequeno traficante”, o que está na ponta do tráfico, frequentemente jovem ou adolescente, com pouca escolaridade e desprovido de recursos. Como afirmado anteriormente, não foi raro ouvir dos entrevistados que eles têm a sensação de “enxugar gelo”. Para um dos delegados entrevistados, o grande traficante dificilmente é preso porque ele ocupa posições na sociedade que o exime de qualquer suspeita. Para pegar esse tipo de traficante, o entrevistado diz que é necessário realizar uma grande investigação.

Quando relacionado o perfil das ocorrências com aquele das pessoas presas por tráfico, é possível supor duas hipóteses: a polícia pode estar prendendo o micro ou pequeno traficante, aquele que está na ponta do tráfico; ou está prendendo usuário como traficante, tendo em vista a pouca quantidade de drogas encontrada com a pessoa. A falta de investigação dos flagrantes gera um problema ainda maior quando nos deparamos

com as diferenciações de traficante e usuário. Apesar de haver usuários que confirmaram ser apenas usuários, essa informação não gerava nenhum tipo de apuração ou investigação da polícia. Não se buscava saber, a partir de inquirição de familiares, vizinhos ou pessoas próximas ao acusado, sobre sua possível dependência e problemas com drogas. Essa informação era simplesmente descartada e o acusado acabava tendo que responder por tráfico, permanecendo a dúvida sobre o caso. Acompanhando os processos judiciais de 50% dos dados coletados, conseguiu-se averiguar que 9% dos apreendidos não foram condenados por tráfico. Cabe destacar que praticamente todos permaneceram presos provisoriamente durante o período de acompanhamento processual desenvolvido pela pesquisa.

Considerações finais

Apesar de a nova lei não dispor a respeito do modo de atuação das polícias no combate ao tráfico de drogas, questões sobre eficiência, eficácia, custos e consequências desse modelo posto em prática devem ser enfrentadas, até para que seja possível identificar os efeitos que a aplicação de determinada legislação exerce sobre o campo que a mesma regula. A estratégia de combate, que parece ter sido adotada pela polícia e da qual também compactuam os membros entrevistados pela pesquisa que atuam no sistema de justiça, pode ser resumida de forma ambígua na seguinte frase dita por um dos entrevistados: “nesse combate temos a sensação de estar enxugando gelo, mesmo assim essa ação é necessária porque devemos cumprir o nosso dever”.

Pelo conhecimento do campo em que trabalham e até pelo perfil dos presos por tráfico de drogas, os policias sabem que esse trabalho acaba se revelando ineficiente, pois, logo após serem apreendidos, os jovens são prontamente

substituídos, havendo um verdadeiro exército de reserva. A consequência dessa política produz apenas o crescimento da massa carcerária, aprofundando a crise do já fracassado sistema penitenciário, e o aumento de jovens com dificuldades para entrar no mercado formal de trabalho, sendo que pouco se avança no sentido de, senão eliminar o tráfico, impedir seu crescimento.

Não se ignora haver atuações policiais diferenciadas, como inclusive se verificou no decorrer da coleta de dados, e assim é certo que são feitas também grandes apreensões de drogas. Entretanto, o que se coloca em xeque é a atuação cotidiana, a mobilização de todo o aparato repressivo e judiciário para que se processem pessoas e fatos que pouca repercussão e influência exercem na cadeia do comércio ilícito de drogas. Além disso, ressalta-se também que o fato de haver grande quantidade de drogas retirada de circulação não implica afetar esse mercado. Haverá certamente grande prejuízo financeiro ao dono da droga, mas, apesar da prisão, a polícia e a sociedade continuam sem saber quem são os responsáveis pela venda e distribuição das grandes quantidades de droga.

No mais, os dados indicam que não houve grandes mudanças no padrão de atuação da polícia no combate ao tráfico de drogas com relação ao período em que vigorava a lei de drogas anterior (Lei 6.368/76). Ao analisar o percurso institucional da punição/impunidade para o tráfico de drogas no município de São Paulo no contexto da democratização, Cassia Garcia dos Santos (2005) afirma que “a polícia paulistana opera empenhando seus esforços sobre um conjunto de agentes mais ou menos conhecido, que atua em condições mais ou menos previsíveis, dentro das mesmas coordenadas espaciais e em conformidade com um *modus operandi* mais ou menos esperado”. Isto é, as apreensões

continuam a ser feitas em sua maioria por meio de patrulhamento de rotina realizado pela Polícia Militar, em via pública – locais conhecidos ou ditos como ponto de venda de drogas –, incidindo sobre uma população específica. Neste ponto, o presente estudo contribui para confirmar o que já fora revelado pela pesquisa de Mariana Raupp (2009), que, com base na análise de processos de tráfico de drogas referentes à Lei 6.368/76, demonstrou haver um padrão no perfil do “tráfico” apreendido pela justiça criminal: “é aquele, na definição da literatura especializada, de pequeno porte, o do varejo, o micro. (...). É a ponta da cadeia na qual organiza-se o tráfico de drogas que é visto pela lente da justiça”.

Em geral, tem-se o seguinte quadro: pequenas quantidades de droga; prisão de apenas uma pessoa; nenhuma testemunha civil da ocorrência e do crime; nenhum envolvimento com organização criminosa; e pouco ou nenhum investimento em investigação dos flagrantes levados aos Distritos Policiais. É possível discutir o tema sobre diversos aspectos, mas é imprescindível que se perceba a necessidade de se repensar o que se está considerando tráfico de drogas, quem está sendo preso nesse nível do que é selecionado pelo sistema repressivo e o que se quer quando se apoia ou se rejeita essa política de segurança pública.

Esses dados possibilitam algumas indagações: a quantidade de drogas apreendidas por ocorrência mostra-se pequena, o que pode revelar uma ineficiência do aparato de segurança pública em conseguir retirar de circulação grandes quantidades de drogas; a possibilidade de usuários estarem sendo presos como traficantes, não só pela quantidade pequena de drogas apreendida por ocorrências, mas também pelas dúvidas presentes nos casos em razão da fragilidade das provas.

Diante da alteração legislativa e do quadro apresentado, é necessário que se façam alguns questionamentos acerca da atuação das instituições responsáveis pela aplicação da Lei de Drogas e suas consequências sociais e culturais. É satisfatória a atuação das polícias no combate ao tráfico de drogas? Este trabalho que vem sendo realizado pelas Polícias Civil e Militar e pelos operadores do sistema de justiça, resulta de fato de alguma política de segurança? É preciso enfrentar com seriedade o fato de que a principal consequência dessa atuação estatal é a geração de uma grande massa de jovens com passagem pela polícia, registros criminais e com os estigmas produzidos pela prisão. A reflexão precisa ser feita e a questão enfrentada.

1. *Entre as organizações que intervêm no debate e na pesquisa, podemos citar: Washington Office on Latin America (WOLA); Open Society Institute (OSI); International Center on Human Rights and Drug Policy; Centre for Research on Drugs and Human Rights (CIDDDH), Centre for Research on Drugs and Human Rights (CIDDDH), Drug Policy Alliance, UNODC, Drug Law Reform, Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, entre outras. Em relação aos estudos brasileiros podemos citar a pesquisa da SAL/MJ, coordenada por Luciana Baiteux (2009), cuja perspectiva foi a de avaliar a aplicação da nova Lei de Drogas.*
2. *Mingardi (1998), Mingard e Goulart (2001), Misse (1997, 2003, 2006), Zaluar (2004), entre outros.*
3. *Ver Alessandra Teixeira (2006) e Francisco Alexandre de Paixa Forte (2007).*
4. *Fonte: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJC4D50EDBPTBRNN.htm>>.*

5. *Entre novembro de 2010 e janeiro de 2011, foram coletados no Fórum Criminal da Barra Funda da Cidade de São Paulo 667 autos de prisão em flagrantes por crimes de tráfico de drogas, representando 70% do total de casos registrados no referido Fórum. Esses autos corresponderam a 923 acusados.*
6. *Esse dado foi coletado quando mencionado no auto de prisão em flagrante que havia uma investigação da Polícia Civil envolvida. Vale destacar que não foram analisadas, na pesquisa, prisões temporárias e preventivas utilizadas pela Polícia Civil para realizar investigações.*
7. *Ver dados em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJC4D50EDBPTBRNN.htm>>.*
8. *Ver Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90.*

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, n. 8, p. 84-135, jul./dez. 2002.
- BOITEUX, L. (Coord.). **Tráfico de drogas e Constituição**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro/Brasília: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Universidade de Brasília, 2009 (Série Pensando o Direito).
- GARCIA, C. S. **Os (des)caminhos da punição**: a justiça penal e o tráfico de drogas. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.
- RAUPP, M. M. **O seletto mundo da Justiça**: análise de processos penais de tráficos de drogas. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.
- TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.
- ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- TEIXEIRA, A. **Do sujeito de direito ao Estado de exceção**: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Tese (Doutorado). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.
- MINGARDI, G. **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.
- MINGARDI, G.; GOULART, S. As drogas ilícitas em São Paulo: o caso da Cracolândia. **Revista ILANUD**, n. 15, 2001
- MISSE, M. Ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio de Janeiro. **Contemporaneidades e Educação**, v. 1, n. 2, p. 93-116, 1997.
- _____. O movimento: a constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência. In: BAPTISTA, M.; CRUZ, M. S.; MATIAS, R. **Drogas e pós-modernidade**: faces de um tema proscrito. Rio de Janeiro: UERJ, v. 2, 2003, p.147-156.
- FORTE, F. A. de P. Racionalidade e legitimidade da política de repressão ao tráfico de drogas: uma provocação necessária. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 193-208, 2007.

Segurança pública e a política de combate ao tráfico de drogas em São Paulo

Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrand Oi, Thiago Thadeu da Rocha e Pedro Lagatta

Resumen

Seguridad pública y la política de combate al tráfico de drogas en Sao Paulo

Este artículo presenta un perfil de los casos de tráfico de drogas procesados por la justicia criminal de la ciudad de Sao Paulo. Los datos, resultantes de la investigación realizada por el Núcleo de Estudios de la Violencia (NEV/USP), posibilitan un análisis sobre la actuación policial en el combate al tráfico de drogas, debatiendo sobre la actual política de seguridad pública adoptada con relación al tema. Este texto no pretende agotar la discusión sobre el asunto, sino que busca provocar reflexiones, aportando elementos que contribuyan al debate.

Palabras clave: Tráfico de drogas. Policía. Selectividad. Justicia criminal. Política de seguridad pública.

Abstract

Public security and the policy to combat drug trafficking in São Paulo

This paper is a survey of drug-trafficking cases tried in the criminal courts of the city of São Paulo. The data were collected through research carried out by the Center for the Study of Violence of the University of Sao Paulo (NEV/USP). Subsequently, an analysis of police action to combat drug trafficking was made, and the current public security policy on drug trafficking was discussed. Rather than presenting an exhaustive survey, this paper seeks to encourage reflection on this topic, and therefore to contribute to the debate on drug trafficking. ther.

Keywords: Drug trafficking. Police. Selectivity. Criminal Justice. Public security policies.

Data de recebimento: 10/11/2011

Data de aprovação: 06/12/2011

A imprecisão da linguagem da lei e a dificuldade de comunicação entre delegados e peritos nos crimes de pornografia infantil pela Internet

Amanda Wendt Mitani

Amanda Wendt Mitani é graduanda do curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Brasília - Distrito Federal - Brasil

amandamitani@uol.com.br / mitani_amanda@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo presta-se a analisar o enunciado dos tipos penais de difusão de pornografia infantil pela Internet e o contexto de insegurança jurídica deles proveniente, atentando para a dificuldade de compatibilização entre a linguagem da lei e a da informática utilizada para se referir às ações praticadas no âmbito da Internet, em meio virtual. Concede-se enfoque às questões vivenciadas no dia-a-dia da atividade policial realizada por delegados e peritos, com vistas a apurar a prática de tais delitos, observando-se as sutilezas das diversas interpretações das leis, o que faz da tarefa de relatar inquéritos desse tipo de investigação um trabalho de precisão e atenção aos detalhes.

Palavras-Chave

Crimes de pedofilia pela Internet. Linguagem jurídica. Linguagem da informática. Comunicação entre delegados e peritos.

O interesse em elaborar um trabalho que tivesse como objeto de estudo os crimes de pornografia infantil pela Internet surgiu a partir de experiências vivenciadas na Delegacia de Defesa Institucional, localizada na Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Distrito Federal (DELINST/SR/DPF/DF), no período de outubro de 2009 a julho de 2010, nas atividades de auxiliar o delegado chefe na tarefa de relatar inquéritos para a apuração de crimes de pornografia infantil pela Internet. Já naquela época, enfrentava-se dificuldade em lidar com o emprego indiscriminado de alguns verbos da lei, com destaque para o verbo publicar, na conclusão dos laudos periciais. Em muitos casos, laudos tecnicamente perfeitos do ponto de vista da informática acabavam trazendo conclusões pouco coerentes do ponto de vista jurídico. Exemplo disso é o tratamento idêntico de condutas como o *upload* de imagens de pornografia infantil em *sites* de relacionamento, como *Orkut* e *MySpace*, que deixam as imagens visíveis a todos e possibilitam o compartilhamento de arquivos por meio de programas P2P como *E-mule*, *Kazaa*, que transferem os arquivos diretamente do computador de um usuário para o de outro, todos como publicação. Nesses casos, era necessário um extenso trabalho por parte do delegado para expor no relatório final os motivos pelos quais acatava os resultados do exame pericial, mas interpretava-os de forma diversa no momento da sua tradução para os termos da lei.

Assim, busca-se neste trabalho investigar o contexto em que surgem os delitos de pornografia infantil na Internet e a forma como ele

se reflete na linguagem aplicada a esses delitos, seja a linguagem da informática, seja a da lei. Por essa razão, a pesquisa realizada foi essencialmente bibliográfica, a partir de obras jurídicas e sociológicas sobre crimes de pornografia infantil pela Internet. Além disso, também foi feito levantamento nos inquéritos em tramitação na DELINST/SR/DPF/DF para verificar quais as principais modalidades de cometimento desses delitos sob investigação naquela delegacia. Assim, buscando entender o cerne desse problema de linguagem que repercute de forma negativa na comunicação entre delegados e peritos, inicia-se este estudo sobre os crimes de pornografia infantil pela Internet, a partir de uma análise do contexto em que surgiram.

O advento da Internet e os crimes de pornografia infantil

Correio eletrônico, programas de transmissão de texto e imagem em tempo real, *sites* de busca em incontáveis páginas virtuais com os mais variados conteúdos. Esses são apenas alguns exemplos das facilidades proporcionadas pela Internet. Desenvolvida a partir de pesquisas inicialmente com fins militares, a Internet popularizou-se a partir dos anos 1990 e hoje representa a porta de entrada para um mundo inteiramente virtual, em que se desenvolvem relações sociais. Nessa realidade virtual, contratos são celebrados, encontros marcados e, infelizmente, crimes cometidos. A principal qualidade da Internet, qual seja, a rapidez com que se acessa e se transmite informação, tornou-se também um atrativo para a prática de delitos.

No caso da exploração sexual de crianças e adolescentes, com a popularização da Internet, verificou-se uma variação nas suas formas e meios de cometimento. O aliciamento das vítimas, por exemplo, passou a ser feito a partir de *chats* ou *sites* de relacionamento. A pornografia infantil passou a ser produzida, armazenada e principalmente difundida por meio eletrônico, na forma de arquivos compartilhados na Internet. Conforme explica a socióloga Tatiana Savoia Landini (2004, p. 338), houve uma mudança na oferta de material pornográfico infantil. Segundo ela, com o advento da Internet, “o mercado da pornografia se transformou, permitindo que esta seja facilmente distribuída também entre não pedófilos” (LANDINI, 2004, p. 334). Para compreender do que tratava a autora, é necessário conhecer a importante distinção terminológica entre as expressões pedofilia e pornografia infantil.

Pedofilia refere-se a um transtorno psicológico em que o indivíduo tem atração sexual exclusivamente por crianças, meninos ou meninas. Tal transtorno não implica necessariamente a prática de atos de abuso sexual de crianças, podendo haver casos em que o impulso do pedófilo é controlado, nunca vindo a se concretizar (LANDINI, 2005, p. 97-98). A pornografia infantil, por sua vez, encontra previsão em lei, sendo definida no ordenamento jurídico nacional como: “qualquer situação que envolva criança ou adolescente em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou exibição dos órgãos genitais de uma criança ou adolescente para fins primordialmente sexuais”.¹

Assim, conforme ressalta Tatiana Savoia Landini (2005, p. 98-99):

[...] não é necessário uma pessoa ter cometido qualquer ato de violência sexual para que seja clinicamente diagnosticada como pedófilo – é possível que essa pessoa mantenha seus desejos

sexuais apenas no nível da fantasia. O contrário também é verdadeiro: nem toda pessoa que comete um ato de violência sexual é um pedófilo [...]. Em suma, uma pessoa pode produzir, vender ou trocar pornografia infantil, até mesmo fazer sexo com uma criança que está em situação de prostituição nas ruas, sem que seja necessariamente um pedófilo.

Por essa razão, no decorrer deste trabalho, será empregada a expressão pornografia infantil, e não pedofilia, uma vez que o objeto de discussão são os crimes de difusão de imagens e vídeos de pornografia infantil por meio da Internet, e não a condição psicológica do sujeito.

Muitas são as dúvidas que permeiam a apuração e o processamento dos crimes de pornografia infantil pela Internet. A primeira delas reside já na competência para julgar tais delitos. Não se sabe ao certo qual seria a justiça competente, se a Justiça Estadual ou a Federal. Embora, em grande parte, os questionamentos sobre competência sejam resolvidos casuisticamente, isto é, analisando-se caso a caso, é possível identificar um entendimento que predomina, segundo o qual, havendo emprego de recursos da Internet, a competência seria da Justiça Federal. Isso porque a Internet permitiria que a conduta do agente produzisse efeitos não só em território nacional, mas também no estrangeiro, enquadrando, portanto, os delitos de pornografia infantil pela Internet entre as hipóteses do inciso V do artigo 109 da Constituição Federal.² Consequência direta dessa fixação de competência na Justiça Federal é a atribuição da Polícia Federal para investigar a prática dos crimes de pornografia infantil pela Internet.³

Outra dúvida reside no significado dos verbos empregados pelo legislador quando da criminalização dos crimes envolvendo pornogra-

fia infantil na Internet. A lei atualmente conta com sete verbos (oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar e divulgar), no *caput*⁴ do artigo 241-A do Estatuto da Criança e do Adolescente, para se referir à difusão de imagens de conteúdo pornográfico envolvendo criança e/ou adolescente.⁵ Tais verbos, no entanto, não condizem com a terminologia da informática utilizada para as ações praticadas pelos usuários da Internet. Essa incompatibilidade se reflete diretamente nos trabalhos de apuração dos delitos na esfera policial, quando é necessário fazer a primeira verificação de adequação da conduta praticada pelo agente (fato) à conduta penalmente proibida (norma). A seguir, analisase a linguagem da informática aplicada à difusão de pornografia infantil pela Internet e, na sequência, a linguagem da lei.

A linguagem da informática e a difusão de pornografia infantil pela Internet

A informática, assim como as demais áreas do conhecimento humano, conta com um vocabulário específico destinado a tratar de seus aspectos técnicos. Conforme as pesquisas avançam, também esse vocabulário cresce e se diversifica. O jargão da informática, no entanto, vivencia um fenômeno peculiar, em que seus termos técnicos são gradativamente assimilados pela linguagem coloquial. Isso se deve em grande parte à proximidade da tecnologia da informação com o dia-a-dia da população. Assim, hoje não é raro, principalmente nos centros urbanos, escutar pessoas falando em *e-mail*, *link*, *login/logout*, *onlineloffline*, etc.

Além dos termos técnicos assimilados, a necessidade de se referir a uma nova realidade virtual também criou novos usos para palavras que já existiam na língua portuguesa. Surgiram expressões como “baixar arquivos”, “entrar na

Internet”, “enviar por *e-mail*”, “falar pelo *MSN*”, “fazer o *backup*”, “publicar no *Orkut*”, “postar no *Facebook*”, etc. O conjunto dessas novas expressões com os termos técnicos originários da informática compõe um campo lexical específico destinado a tratar das ações no mundo virtual. É também nesse mundo virtual que ocorre a difusão de imagens de pornografia infantil.

As facilidades que proporcionadas pela Internet para troca de arquivos contribuíram para tornar mais acessíveis materiais de conteúdo pornográfico envolvendo criança e/ou adolescente. Hoje já não é mais necessário encomendar revistas ou vídeos, sequer é preciso pagar por eles e muito menos sair de casa para obtê-los. Basta acessar a rede mundial de computadores e lá estarão disponíveis centenas de *sites* com arquivos de vídeo e imagem prontos para serem baixados pelo usuário. Também nos *sites* de relacionamento é possível encontrar imagens de pornografia infantil em meio a arquivos de foto. O próprio *e-mail* também é uma forma de se obterem arquivos de pornografia infantil que, muitas vezes, são encaminhados a usuários que nem mesmo desejavam recebê-los. Além disso, pode-se conseguir esse conteúdo diretamente de outros usuários da rede, por meio de programas de compartilhamento de arquivos ou de envio de mensagens instantâneas.⁶

No âmbito da Polícia Federal, especificamente das Delegacias de Defesa Institucional, às quais cabe, entre outras atribuições, “apurar os atos ilícitos previstos nos acordos e tratados sobre Direitos Humanos dos quais o País é signatário”,⁷ predominam três modalidades de difusão de arquivos de conteúdo pornográfico envolvendo criança e/ou adolescente: disponibilização de imagens e vídeos de pornografia infantil para *download* a partir de páginas na Internet; publicação de imagens de por-

nografia infantil em *sites* de relacionamento, dos quais são exemplos *Orkut*, *Facebook*, *Hi5*, *MySpace*, *Habbo* e *Sonico*; e divulgação de imagens e vídeos de pornografia infantil por meio de programas P2P (*Peer-to-Peer*),⁸ dos quais são exemplo *Kazaa*, *E-mule*, *Limewire*, *Torrent*, *GenialGT* e *Gnutella*.⁹ Vale ressaltar que essas são apenas as modalidades de difusão de pornografia infantil que chegam com mais frequência ao conhecimento das autoridades policiais, não significando que as demais também não ocorram. Isso deve-se ao fato de que algumas condutas são mais difíceis de serem detectadas do que outras, como é o caso da transferência de arquivos de pornografia infantil por meio de programas de envio de mensagens instantâneas que não mantêm os arquivos armazenados na rede, tampouco permitem o acesso de pessoas não autorizadas à conversa, dificultando a ação da polícia.

No que diz respeito às três modalidades de difusão de pornografia infantil pela Internet indicadas anteriormente, elas geralmente são referidas da seguinte maneira: a disponibilização de arquivos para *download* em uma página da Internet em geral é tratada simplesmente como *upload* ou carregamento de arquivos na *web*; a publicação de imagens em *sites* de relacionamento é tratada como publicação ou postagem; e a divulgação/transmissão de arquivos via programas tipo P2P (*Peer-to-Peer*) é tratada como compartilhamento. Tal nomenclatura, no entanto, não foi adotada pela lei, que preservou a linguagem erudita do Direito sem atentar para as mudanças na linguagem operadas pelo avanço da tecnologia.

A linguagem da lei

O Direito positivado, encerrado em dispositivos de lei, sempre enfrentou dificuldade em abranger a realidade. Isso porque ela se encontra em constante mudança, enquanto o Direito que pretende normatizá-la é estático, rígido, engessa-

do nas palavras da lei. Assim, a norma está sempre um passo atrás da realidade, buscando atualizar-se constantemente a fim de abarcar as novas relações sociais e as mudanças nos valores da sociedade. A extrema velocidade com que se operam essas mudanças no mundo contemporâneo representa um desafio ainda maior para o Direito, que deve adaptar e/ou incrementar seu ordenamento, sob pena de tornar-se antiquado e ineficaz. Nesse sentido, os avanços da tecnologia da informação, principalmente com a popularização do uso da Internet, configuram um importante fator impulsionador de alterações legislativas.

No que se refere especificamente às práticas delitivas, objeto de estudo do Direito Penal, Roberto Chacon Albuquerque (2006, p. 27) divide em dois grupos as situações enfrentadas pelo legislador brasileiro ao tentar normatizar os chamados crimes informáticos:¹⁰ O primeiro refere-se às situações inteiramente novas, em que o bem ameaçado ainda não dispõe de tutela no ordenamento jurídico pátrio, isto é, não é protegido por lei; e o segundo compreende as situações em que o bem já dispõe de tutela, ou seja, já existe norma proibindo condutas lesivas àquele direito.

No primeiro grupo, a situação vislumbrada é inédita e, por conseguinte, não prevista em lei. Nesse caso, é necessário elaborar um tipo penal (enunciado de lei que dispõe sobre a proibição de uma determinada conduta) inteiramente novo (ALBUQUERQUE, 2006, p. 27), como ocorreu com a edição da Lei nº 9.983/2000, que inseriu no Código Penal os artigos 313-A e 313-B para criminalizar, respectivamente, a “inserção de dados falsos em sistema de informações da Administração Pública” e a “modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações da Administração Pública” (BRASIL, 2000).

No segundo grupo, o direito ameaçado já é protegido por lei (ALBUQUERQUE, 2006, p. 27), a exemplo da dignidade da criança e do adolescente concretizada no direito da criança/adolescente de não ter seu corpo exposto ao público em cenas de conotação sexual. A lei que protege esse direito, no entanto, não faz menção expressa aos recursos da tecnologia da informação como um meio para o cometimento de delitos, pois essa possibilidade ainda não havia sido vislumbrada quando da elaboração da norma. Em casos como esse, segundo Albuquerque (2006, p. 27), bastaria incrementar o artigo da lei para abarcar também esses recursos como meio para a prática de crimes. É o que se verifica no artigo 241 do Estatuto da Criança e do Adolescente, cuja redação original, de 13 de julho de 1990, foi alterada pela Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003:

Estatuto da Criança e do Adolescente (redação original, de 13 de julho de 1990):

Art. 241. Fotografar ou publicar cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 1990)

Estatuto da Criança e do Adolescente (redação dada pela Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003):

Art. 241. Apresentar, produzir, vender, fornecer, divulgar ou publicar, por qualquer meio de computação, inclusive rede mundial de computadores ou Internet, fotografias ou imagens de sexo explícito envolvendo criança ou adolescente:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. (BRASIL, 2003)

O referido artigo, no entanto, sofreu nova alteração em 25 de novembro de 2008, com o advento da Lei nº 11.829, que distribuiu seu conteúdo entre o artigo 241 e o novo artigo 241-A:¹¹

Art. 241. Vender ou expor à venda fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 241-A. Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, inclusive de sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (BRASIL, 2008)

Essa sucessão de alterações legislativas tem consequências jurídicas importantes que devem ser observadas tanto pela autoridade policial na apuração dos delitos, quanto pela autoridade judiciária no seu processamento e julgamento.¹² Uma dessas consequências é a criminalização e descriminalização de condutas como reflexo da aplicação da lei penal no tempo.¹³

A aplicação da lei penal no tempo e as alterações legislativas sofridas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente

Como regra geral, uma lei penal é aplicável somente aos fatos ocorridos sob sua vigência. Trata-se do princípio *tempus regit actum*, segundo o qual uma lei futura não poderia ser aplicada a fatos passados, tampouco uma lei revogada poderia ser aplicada a fatos futuros (MIRABETE, 2005, p. 58). Assim, no que se refere aos crimes de pornografia infantil pela Internet, vislumbra-se a situação apresentada no Quadro 1.

Dessa forma, verifica-se que a conduta de divulgar pornografia infantil, por exemplo,

não era criminalizada até 2003. Assim, um indivíduo que houvesse divulgado pornografia infantil por meio da Internet em 1999 não poderia ser punido. Por isso, diz-se que a Lei nº 10.764/03, diante da redação original do Estatuto da Criança e do Adolescente, representa *novatio legis* incriminadora, “lei nova que torna típico fato anteriormente não incriminado” (MIRABETE, 2005, p. 59). O mesmo se aplica à Lei nº 11.829/08, diante da Lei nº 10.764/03, no que se refere às condutas oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, adquirir, possuir e armazenar.

Outro fenômeno que merece destaque e pode ser facilmente verificado a partir desse quadro é a *abolitio criminis* de determinadas condutas. Segundo Mirabete (2005, p. 59), “ocorre a chamada *abolitio criminis* quando a lei nova já não incrimina fato que anteriormente era considerado como ilícito penal”. É o que se verifica no caso das condutas apresentar e fornecer, que, embora constassem da Lei nº 10.764/03, não foram previstas pela Lei nº 11.829/08.¹⁴ Dessa forma, já não é mais possível punir o sujeito que apresenta ou fornece pornografia infantil.

Quadro 1
Condutas puníveis, segundo alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente

Período de tempo	Artigo	Condutas puníveis	Lei
De 16/07/1990 a 12/11/2003.	241	Fotografar e publicar.	Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990, publicada no Diário Oficial da União em 16 de julho de 1990.
De 13/11/2003 a 25/11/2008.	241	Apresentar, produzir, vender, fornecer, divulgar e publicar.	Lei nº 10.764/03, de 12 de novembro de 2003, publicada no Diário Oficial da União em 13 de novembro de 2003.
	241	Vender e expor à venda.	
De 26/11/2008 até os dias atuais.	241-A	Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar e divulgar.	Lei nº 11.829/08, de 25 de novembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 26 de novembro de 2008.
	241-B	Adquirir, possuir e armazenar.	

Fonte: elaborado pelo autor.

Deve-se ter em mente, contudo, que esse é um conhecimento peculiar aos estudiosos do Direito e essa é a linguagem da lei, que, em muitos aspectos, não condiz com a linguagem da informática utilizada para tratar das mesmas ações em meio virtual. Tais circunstâncias geram incerteza quanto ao conteúdo dos verbos empregados na lei, o que dificulta enormemente a comunicação entre delegados de polícia e peritos criminais, nas investigações de crimes de pornografia infantil pela Internet. Isso porque os primeiros utilizam a linguagem da lei e os segundos, a linguagem da informática.

A dificuldade de comunicação entre delegados e peritos nos crimes de pornografia infantil pela Internet

No curso de uma investigação criminal, cabe ao delegado a presidência do inquérito policial para apuração das infrações penais a fim de verificar a existência de materialidade (prova da ocorrência do fato) e de autoria (identificação do responsável). É o delegado que, em um primeiro momento, verifica a adequação típica do fato. Em outras palavras, é ele o primeiro a verificar se o fato sob investigação se adequa ou não ao que dispõe a lei. Por essa razão, deve ater-se à linguagem da norma, ainda que ela não seja a mais adequada para tratar daquela realidade, como ocorre nos crimes de pornografia infantil pela Internet.

Aos peritos criminais, por sua vez, cabe o exame de locais, objetos e pessoas que tenham relação com o fato a ser apurado. Em geral, eles examinam cenas de crime, armas/instrumentos empregados no crime, vítimas, agressores, etc. São divididos de acordo com sua especialidade (medicina, física, química, ciência da computação, etc.), cada qual com uma linguagem técnica própria. No caso dos peritos especializados em informática, a linguagem utilizada é obviamente

a da informática, que, conforme exposto anteriormente, não se harmoniza com a linguagem da lei.

Contudo, não é sempre que haverá conflito entre a linguagem técnica dos peritos e a da norma. Há casos em que elas operam com conceitos em comum. Exemplo disso é o que se entende por morte. Tanto para médicos como para juristas a morte se consuma com a morte cerebral do indivíduo.¹⁵ Logo, peritos e juristas não têm dificuldade em compreender que estarão diante de um homicídio quando uma pessoa houver provocado a morte cerebral de outra. No caso dos delitos de difusão de imagens de pornografia infantil na Internet, no entanto, essa harmonia de conceitos não existe. Apesar disso, o inquérito policial, como procedimento destinado a instruir uma futura ação penal, deve resultar em uma conclusão em termos jurídicos. Ainda que a realidade fática que lhe serve de substrato venha expressa em uma linguagem diversa daquela empregada pela lei, chegará o momento em que será necessário adequá-la à linguagem jurídica, pois somente assim é possível realizar o confronto entre fato e norma imprescindível à verificação da ocorrência do delito. A dificuldade surge em razão de isso ocorrer justamente no momento da elaboração do laudo pericial sobre o material apreendido.

As investigações de crimes de pornografia infantil pela Internet, em geral, têm como ápice a apreensão dos *Hard Discs* (HDs) dos computadores dos suspeitos. O procedimento ocorre da seguinte maneira: identificado e localizado o provável autor do fato, o delegado representa à autoridade judiciária pela busca e apreensão de prováveis instrumentos utilizados na prática do crime no domicílio do investigado, por exemplo. Autorizada a busca e apreensão, uma equipe de policiais comparece ao local para cumprir a referida diligência. Os peritos, então, já *in loco*, realizam uma

primeira análise dos computadores e mídias (*compact discs, flash drives, etc.*) encontrados. Os materiais com indícios de que conteriam pornografia infantil são apreendidos e levados à delegacia. O delegado, então, determina o envio do material apreendido aos peritos para análise. Nesse momento, elabora quesitos (perguntas) a serem respondidos pelos peritos no laudo que será elaborado como resultado do exame pericial. Tais questionamentos orientam o exame e suas respostas servirão de base para a conclusão das investigações. Por esse motivo, é inevitável que o delegado insira nos quesitos as palavras da lei (disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar, divulgar, etc.), já que eles deverão resultar em respostas objetivas sobre as condutas praticadas pelo investigado. A seguir, apresentam-se dois exemplos de quesitos empregados em investigações de crimes de pornografia infantil pela Internet:

[...] d) Caso tenham sido encontrados arquivos de pedofilia, é possível determinar se foram ou não transmitidos pela internet ou publicados?; e) Em caso afirmativo, é possível identificar os remetentes e/ou destinatários dos arquivos de pedofilia por ventura encontrados; f) Outras considerações, a critério dos senhores peritos.

[...] e) É possível determinar se os arquivos que contenham imagens contendo cenas de sexo explícito ou pornográfica tenham sido fornecidos, disponibilizados, transmitidos ou publicados? Em caso afirmativo, é possível indicar a data do fornecimento/disponibilização/transmissão/publicação?; f) É possível identificar os destinatários dos arquivos fornecidos, disponibilizados, transmitidos ou publicados?; g) Outras considerações, a critério dos senhores peritos.¹⁶

Diante de questionamentos como esses, os peritos, acostumados a utilizar expressões como *download* e *upload* de arquivos em páginas da *web*, publicação de imagens em *sites* de relacionamento e compartilhamento de arquivos por meio de programas P2P, são forçados a traduzi-las em termos jurídicos que desconhecem. A imprecisão da lei é tamanha que nem mesmo nos tribunais existe consenso sobre o seu conteúdo. No que se refere aos verbos divulgar e publicar, discute-se inclusive se os dois seriam sinônimos ou não, conforme se verifica a partir de precedente do Superior Tribunal de Justiça transcrito a seguir:

CRIMINAL. RESP. PUBLICAR CENA DE SEXO EXPLÍCITO OU PORNOGRÁFICA ENVOLVENDO CRIANÇA E ADOLESCENTE VIA INTERNET. [...] ANÁLISE DOS TERMOS PUBLICAR E DIVULGAR. [...]

[...]

V. Hipótese em que o Tribunal *a quo* afastou a tipicidade da conduta dos réus, sob o fundamento de que o ato de divulgar não é sinônimo de publicar, pois “nem todo aquele que divulga, publica”, entendendo que os réus divulgavam o material, “de forma restrita, em comunicação pessoal, utilizando a internet”, concluindo que não estariam, desta forma, publicando as imagens.

VI. Se os recorridos trocaram fotos pornográficas envolvendo crianças e adolescentes através da internet, resta caracterizada a conduta descrita no tipo penal previsto no art. 241 do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que permitiram a difusão da imagem para um número indeterminado de pessoas, tomando-as públicas, portanto.[...] (BRASIL, 2004)

Diante de tamanha discordância entre os próprios operadores do Direito, seria pouco razoável exigir dos peritos em informática rigor no emprego dos termos da lei. Contudo, o uso indiscriminado dos verbos da lei nos laudos periciais pode resultar

na descrição equivocada de uma conduta já des-criminalizada, ou ainda, no caso de investigações de fatos mais antigos, na descrição de uma conduta ainda não criminalizada àquela época. Nessas circunstâncias, ao relatar o inquérito,¹⁷ o delegado deverá não apenas descrever o que foi apurado e indicar sua conclusão, mas também expor em detalhes os motivos que o levaram a concluir de forma diversa do laudo pericial, o que torna o trabalho de investigação de crimes de pornografia infantil pela Internet consideravelmente mais dispendioso.

Embora na investigação de crimes de pornografia infantil pela Internet fique evidente o insucesso do legislador ao tentar inseri-los no mundo jurídico, outros aspectos da realidade virtual também enfrentam problemas com a falta de normatização ou com a normatização falha. É o caso, por exemplo, da celebração de contratos virtuais, da autenticação eletrônica de documentos, do sigilo de senhas pessoais na Internet, da garantia da integridade de sistemas de segurança na Internet, etc. Essas e outras possibilidades surgidas com o avanço da tecnologia contribuem para agravar ainda mais a defasagem do Direito em relação à realidade, expondo a dificuldade do sistema jurídico brasileiro em tratar de assuntos que requerem interdisciplinaridade, principalmente no que se refere ao uso de novas tecnologias. Ainda hoje, o Direito hesita em estreitar seus laços com outras áreas do conhecimento, insistindo em tentar impor rigores e formas antiquadas, como a sua própria linguagem, a situações que já não mais as comportam.

Considerações finais

Os avanços tecnológicos das últimas décadas, principalmente a popularização da Inter-

net, proporcionaram facilidades antes inimagináveis na execução desde tarefas corriqueiras, como o envio de uma mensagem, antes uma carta, hoje um *e-mail*, até a execução de tarefas de grande complexidade, como a realização de transações comerciais entre diferentes países. Essas facilidades, no entanto, também fizeram da realidade virtual um ambiente propício para a prática de crimes. A difusão de imagens de pornografia infantil é um deles. Com o advento da Internet, a pornografia infantil adquiriu a forma de arquivos digitais que são facilmente transmitidos de um usuário para outro por meio da Internet, ou simplesmente carregados em *websites*, permanecendo à disposição de quem desejar obtê-los. Novas possibilidades de ação como essas demandaram a criação de uma nova linguagem para se referir a elas. Criou-se um campo lexical inteiramente destinado a tratar da realidade virtual. A lei, no entanto, não acompanhou essas mudanças. O Estatuto da Criança e do Adolescente chegou a ser alterado para abranger também as hipóteses de difusão de pornografia infantil pela Internet, mas não teve sua linguagem adaptada para tratar de tais condutas. Por essa razão, hoje tal defasagem da linguagem da lei se reflete nas investigações criminais como um elemento que dificulta a comunicação entre delegados e peritos nos casos de crimes de pornografia infantil pela Internet. Trata-se de sintoma de um sistema jurídico fechado, que ainda resiste em reconhecer a necessidade de produção do conhecimento de forma interdisciplinar, pois somente assim é possível abranger a complexidade com que as relações sociais se desenvolvem no mundo contemporâneo.

1. Artigo 241-E do Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescentado pela Lei nº 11.829/2008 (BRASIL, 2008).
2. "Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: [...] V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro ou reciprocamente; [...]" (BRASIL, 2010).
3. Artigo 144, §1º, da Constituição Federal (BRASIL, 2010).
4. *Caput* é a palavra latina para cabeça. No jargão do Direito, ela é utilizada para se referir à primeira disposição de um artigo de lei localizada imediatamente após o número.
5. Artigo 241-A, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescentado pela Lei nº 11.829/2008 (BRASIL, 2008).
6. Sobre esse assunto, Landini (2007) ressalta que: "A partir daí [do surgimento e massificação da Internet], não só ficou mais fácil trocar e ver fotos (ou montagens) pornográficas com menores de 18 anos, como também essas imagens passaram a ser vistas por pessoas sem qualquer interesse nesse tipo de material. É possível, apenas para exemplificar, que alguém entre em um site com a intenção de visualizar fotos eróticas de adultos e seja redirecionado a um site que exibe fotos com crianças. Ou ainda que, ao buscar imagens de desenho animado, seja direcionado a um site de pornografia infantil. Em suma, com a Internet, a pornografia infantil deixou de ser algo conhecido apenas pelo restrito grupo dos pedófilos e adquiriu visibilidade."
7. Artigo 214, inciso III, da Instrução Normativa nº 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005 (BRASIL, 2005).
8. Pedro Augusto Zanialo (2007, p. 268) explica de forma simplificada como funcionam os programas tipo P2P: "Uma rede P2P, acrônimo de Peer-to-Peer (ponto a ponto), consiste em um sistema distribuído onde os arquivos são transferidos diretamente entre os usuários dessa rede virtual estabelecida, sem que haja um controle centralizado, como na arquitetura cliente-servidor." Assim, utilizando-se um programa P2P, os arquivos são transmitidos diretamente do computador de um usuário para o do outro, não sendo, portanto, armazenados em um servidor com acesso à rede.
9. No âmbito da Delegacia de Defesa Institucional no Distrito Federal – DELINST/SR/DPF/DF especificamente, entre os inquéritos instaurados e em tramitação para a apuração da prática de crime envolvendo pornografia infantil pela Internet, 64% foram praticados em páginas de sites de relacionamento, 13% por meio de programas P2P e 7% em páginas da Internet. Tal informação foi obtida a partir de levantamento realizado in loco por meio do sistema cartório SISCART, em 03 de novembro de 2011. A opção por realizar a pesquisa em meio eletrônico, e não por consulta aos autos físicos dos inquéritos, deveu-se ao fato de o sistema conter os registros de todos os inquéritos em tramitação nas delegacias da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Distrito Federal – SR/DPF/DF, enquanto os autos físicos deslocam-se entre a Justiça Federal e a delegacia, sendo, assim, difícil a consulta a todos os inquéritos em tramitação atendo-se apenas às estantes da delegacia.
10. Há extensa discussão acerca da terminologia correta que deveria ser utilizada para se referir a esse tipo de crime. Algumas nomenclaturas utilizadas são: "crimes de computador", "crimes via internet", "crimes informáticos", "delitos praticados por meio da internet", "crimes praticados por meio da informática", "crimes tecnológicos", "crimes na internet" e "crimes digitais". CASTRO, Carla Rodrigues Araújo de. (2003). Crimes de informática e seus aspectos processuais. 2 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris. p. 8.
11. Além das alterações já mencionadas, a Lei nº 11.829/2008 também alterou o artigo 240 e inseriu os artigos 241-B, 241-C, 241-D e 241-E no Estatuto da Criança e do Adolescente.
12. As expressões "autoridade policial" e "autoridade judiciária" empregadas nessa frase referem-se, respectivamente, ao delegado de polícia e ao juiz.
13. A expressão "aplicação da lei penal no tempo" refere-se às regras de aplicação das leis que criam, modificam ou extinguem direitos em matéria penal com o passar do tempo, atentando para as eventuais alterações legislativas ocorridas em cada período.
14. A conduta produzir, embora não conste dos artigos 241, 241-A e 241-B, ainda encontra previsão legal no artigo 240 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com redação dada pela Lei nº 11.829/08.
15. Artigo 3º da Lei nº 9.434/97 (BRASIL, 1997).
16. Quesitos cedidos pelo delegado de Polícia Federal Júlio César Fernandes dos Santos, chefe da Delegacia de Defesa Institucional – DELINST/SR/DPF/DF no período de out./2009 a nov./2011.
17. O relatório é a última peça do inquérito policial na qual o delegado expõe tudo o que foi apurado durante as investigações. Ele encontra previsão legal no § 1º do artigo 10 do Código de Processo Penal: "§ 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará os autos ao juiz competente." (BRASIL, 1941).

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, R. O. C. **A criminalidade informática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 09 nov. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 09 nov. 2011.

_____. **Instrução Normativa nº 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005**. Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes. Disponível em: <<http://200.188.178.141/viewtopic.php?p=1151901&sid=e01a8f7cd7d3d88b1dbea9c94edd9cf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

_____. **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>. Acesso em: 09 nov. 2011.

_____. **Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997**. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9434.htm>. Acesso em: 22 jan. 2012.

_____. **Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9983.htm>. Acesso em: 24 jan. 2012.

_____. **Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003**. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.764.htm>. Acesso em: 09 nov. 2011.

_____. **Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008**. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11829.htm>. Acesso em: 09 nov. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ementa. **Recurso Especial 617221/RJ**. Quinta Turma. Relator Ministro GILSON DIPP. Julgado em 19/10/2004. DJ 09/02/2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=617221&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>>. Acesso em: 09 nov. 2011.

CASTRO, C. R. A. de. **Crimes de informática e seus aspectos processuais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

LANDINI, T. S. Envolvimento e distanciamento na produção brasileira de conhecimento sobre pornografia infantil na internet. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, p. 80-88, 2007.

_____. **Horror, honra e direitos.** Violência sexual contra crianças e adolescentes no século XX. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11012006-194947/>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

_____. Pedofilia e pornografia infantil: algumas no-

tas. In: PISCITELLI, A.; GREGORI, M. F.; CARRARA, S. **Sexualidade e saberes:** convenções e fronteiras. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 319-342.

MIRABETE, J. F. **Manual de direito penal.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ZANIOLO, P. A. **Crimes modernos:** o impacto da tecnologia no direito. Curitiba: Juruá, 2007.

A imprecisão da linguagem da lei e a dificuldade de comunicação entre delegados e peritos nos crimes de pornografia infantil pela Internet

Amanda Wendt Mitani

Resumen

La imprecisión del lenguaje de la ley y la dificultad de comunicación entre comisarios y peritos en los delitos de pornografía infantil por Internet

El presente artículo se dispone a analizar el enunciado de los tipos penales de difusión de pornografía infantil por Internet y el contexto de inseguridad jurídica que proviene de ellos, atendiendo a la dificultad de compatibilización entre el lenguaje de la ley y el de la informática utilizado para referirse a las acciones cometidas en el ámbito de Internet, en medio virtual. Se concede el enfoque a las cuestiones vividas en el día a día de la actividad policial realizada por comisarios y peritos, con vistas a examinar la comisión de tales delitos, observando las sutilezas de las diversas interpretaciones de las leyes, lo que convierte la tarea de relatar averiguaciones de ese tipo de investigación en un trabajo de precisión y atención a los detalles.

Palabras clave: Delitos de pedofilia por Internet. Lenguaje jurídico. Lenguaje informático. Comunicación entre comisarios y peritos.

Abstract

Imprecise legal language and communication difficulties between police chiefs and experts in online child pornography

This paper seeks to analyze the terminology used to describe the different types of crime related to the distribution of child pornography via the Internet and the legal loopholes arising from them. Emphasis is placed on the incompatibility of language used in legal and I.T. spheres to refer to actions practiced virtually on the Internet. Issues faced by police chiefs and experts during routine police work with a view to elucidate the practice of this type of crime are addressed, including subtle variations in the interpretation of the law. As a result, precision and attention to detail are called for when reporting cases involving this type of investigation.

Keywords: Pedophilia Crimes via Internet. Legal language. I.T. language. Communication between police chiefs and experts.

Data de recebimento: 11/11/11

Data de aprovação: 06/12/11

As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios

Kelly Silva

Kelly Silva é doutora em antropologia social pela Universidade de Brasília. Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília e visiting fellow na Universidade Nacional da Austrália.

Universidade de Brasília. Brasília – Distrito Federal – Brasil

kellysa@uol.com.br

Resumo

Analisa-se as condições de funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM) em 2000, com base nos dados produzidos pela I Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs. Indica-se que muitas das funções exercidas pelas DEAMs extrapolavam seu papel policial. Sugere-se que a fragilidade de suas infraestruturas físicas, tecnológicas e de pessoal, na época da produção dos dados, era produto, sobretudo, das representações que circulam a seu respeito e dos crimes por elas apurados nas corporações policiais de que fazem parte. Exploram-se também os dados produzidos na pesquisa, no sentido de indicar os desafios metodológicos que impõem a totalização e comparação de informações em nível nacional, dadas as particularidades das rotinas policiais em cada unidade da federação.

Palavras-Chave

Delegacia de mulheres. Violência. Corporações policiais. Metodologia.

O objetivo deste texto é discutir certos aspectos das condições de funcionamento em que se encontravam as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM) no Brasil, entre 2000 e 2001, de modo a identificar seus objetivos, práticas, estruturas, tipos de crime por elas apurados e as representações então tecidas a respeito das mesmas nas corporações policiais de que eram parte. A análise é baseada nos dados produzidos na I Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (PNCDFM), realizada pela então Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública.¹

A produção dos dados no âmbito da pesquisa se fez mediante a distribuição de um formulário de autopreenchimento direcionado às autoridades policiais responsáveis por cada uma das DEAMs então existentes no país. Tal formulário foi construído a partir de consulta junto a órgãos do governo e representantes de organizações não governamentais, bem como acadêmicos especializados no tema. Nele buscava-se identificar dados quantitativos e qualitativos, por meio de questões fechadas e abertas, relacionadas a três objetivos principais: diagnosticar as condições de funcionamento das delegacias, incluindo aí suas práticas e atribuições; identificar suas principais dificuldades; e levantar sugestões de como o funcionamento destas instituições poderia ser aperfeiçoado, levando em conta as percepções das(os) delegadas(os). A pesquisa foi desenvolvida em três

etapas principais: mapeamento do número e localização das DEAMs existentes no país; formulação, envio e coleta dos formulários da pesquisa; e sistematização e totalização dos dados. Das 307 DEAMs então existentes no país, 278 participaram da pesquisa. Os dados aqui analisados têm como base as experiências de 267 delegacias, das quais 264 eram DEAMs e três correspondiam a distritos policiais (DPs) comuns.²

Criadas pelos governos estaduais a partir de 1985, as DEAMs constituíram-se, até recentemente, na principal, senão muitas vezes a única, política pública de prevenção e combate à violência contra as mulheres. A primeira DEAM criada no país localizava-se em São Paulo, Estado onde se concentravam 40,70% de todas as DEAMs do país em 2001. Desde então, emergiram *delegacias de mulheres* – o nome mais popular destas entidades – nas várias unidades da federação. Em 2001, elas somavam 307 unidades, número que, embora significativo, não cobria sequer 10% dos municípios brasileiros.

Antes de iniciar as discussões a respeito das características e condições de funcionamento destas instituições, fazem-se necessárias algumas ressalvas de caráter metodológico. A primeira consiste em reconhecer as dificuldades e multiplicidade de condições em que os dados recolhidos nesta pesquisa foram produzidos. Nesse sentido, é preciso ressaltar que a rotina de funcionamento das DEAMs era definida pela Secretaria de Segurança Pública de cada Estado, sendo diferentes, entre elas, a forma, as atribuições

e as práticas relativas ao cotidiano policial. Nesse contexto, é importante destacar, que embora os formulários de autopreenchimento tenham sido enviados diretamente às DEAMs, é possível que os dados tenham sofrido algum tipo de interferência política, sobretudo se considerado o fato de que questões ligadas à segurança pública constituem capital político fundamental nas representações que governos e governantes constroem em relação a si e ao espaço público.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, ocorreram situações interessantes: uma delas consistiu no fato de um dos delegados regionais do Estado de São Paulo ter proibido as delegadas subordinadas a ele de preencherem o questionário, o que foi logo resolvido pelo eficiente trabalho da então equipe de Coordenação e Apoio às Delegacias de Defesa das Mulheres de São Paulo. Em outro contexto, em uma das inúmeras tentativas de resgatar o maior número de dados possível, foi feito contato com uma delegacia da Região Nordeste que sequer tinha um telefone. Pedidos de informação e atendimentos por telefone eram aí realizados fazendo uso de um aparelho público fixado na esquina da rua onde a delegacia tinha sua pequena e desestruturada sede.

Decorrentes do fato de as DEAMs estarem subordinadas às Secretarias de Segurança Pública de cada Estado eram as formas diversificadas como elas lidavam com a rotina de registro dos Boletins de Ocorrência (BO), dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) e mesmo em relação à instauração de inquéritos.³ Observou-se que, no Estado de Pernambuco, as duas únicas DEAMs existentes entre 2000 e 2001 tinham quase que abolido o registro de BO de suas rotinas. No Distrito Federal, ao contrário, raramente se fazia um TCO sem antes registrar um BO. Já em São Paulo, não havia duplicidade

entre o número de TCO e BO. Em Minas Gerais, verificou-se a existência de uma estrutura singular às DEAM: diferentemente da maioria dos demais Estados, nos quais as DEAM se constituíam enquanto delegacias especializadas, contando, ao menos em teoria, com uma estrutura particular para suas rotinas, em Minas havia *Delegacias Adjuntas de Repressão de Crimes contra a Mulher*. Isto significava, entre outras coisas, que a maioria absoluta das DEAMs de Minas funcionava junto a outras delegacias e contava, na maior parte das vezes, com uma equipe que se limitava a uma delegada e uma escrivã para o atendimento às mulheres. Para tais delegacias adjuntas não havia equipamentos tecnológicos particulares, arquivos em separado e, muitas vezes, sequer uma linha telefônica exclusiva.

Tais diferenças em torno das rotinas policiais nos alertaram para três questões: o cuidado com que devem ser analisados quaisquer dados que tenham como base o território nacional; a urgência de se desenvolverem pesquisas regionais que deem conta de explicar o sentido da diversidade destas rotinas e dos dados que, a partir delas, são produzidos; e a necessidade de se uniformizarem, minimamente, os procedimentos adotados nestas delegacias, a fim de facilitar a coleta de informação e, como consequência, o monitoramento público sobre suas respectivas práticas.

Contudo, é preciso dizer que esta pesquisa, para além de buscar informações que evidenciassem as condições de funcionamento das DEAMs, procurava resgatar as opiniões e posições das(os) delegadas(os) em torno dos trabalhos desenvolvidos por elas(es). Nesse sentido, é também a partir destas narrativas que se procurou delinear, aqui, as então características e tendências nacionais do funcionamento das DEAMs, entre 2000 e 2001.

O artigo está dividido em quatro seções principais, além da conclusão. Na primeira são analisadas as atribuições normatizadas das DEAMs e suas práticas, destacando conjunções e disjunções entre elas. Verifica-se que as DEAMs atendiam não somente a mulheres, mas também a uma série de sujeitos cujas queixas podem ser classificadas no campo da violência interpessoal, qual seja, aquela que acontece entre pessoas que se conhecem. Na segunda parte, discutem-se os limites e dilemas das intervenções das DEAMs, na época, tendo como contraponto os recursos humanos a elas disponibilizados. No penúltimo tópico, são examinadas as estruturas físicas e técnicas então existentes nestas delegacias, correlacionando-as às imagens alimentadas a respeito das DEAMs nas estruturas policiais às quais elas pertenciam. Por fim, na quarta seção, é feita uma análise crítica da diversidade de procedimentos adotados pelas DEAMs e suas implicações para geração de informação. Também são apontados os tipos de crimes com maior número de queixas nestas delegacias. Nos comentários finais, exploram-se certos resultados da pesquisa, de modo a apreender os desafios administrativos e políticos para o aprimoramento dos serviços disponibilizados pelas DEAMs e de algumas políticas públicas de combate e prevenção à violência contra as mulheres.

Para além do trabalho policial e do atendimento às mulheres: as DEAMs como entidades de apoio social e de atendimento às vítimas de violência interpessoal

Se boa parte dos procedimentos efetuados nas dependências das DEAM ocorre ao arrempeio da lei, isso se deve tanto à precariedade das condições de funcionamento das delegacias, quanto, em sentido contrário, à positividade de uma experiência que não tem sido suficientemente valorizada ou sequer reconhecida em quem aposta, somente, em suas

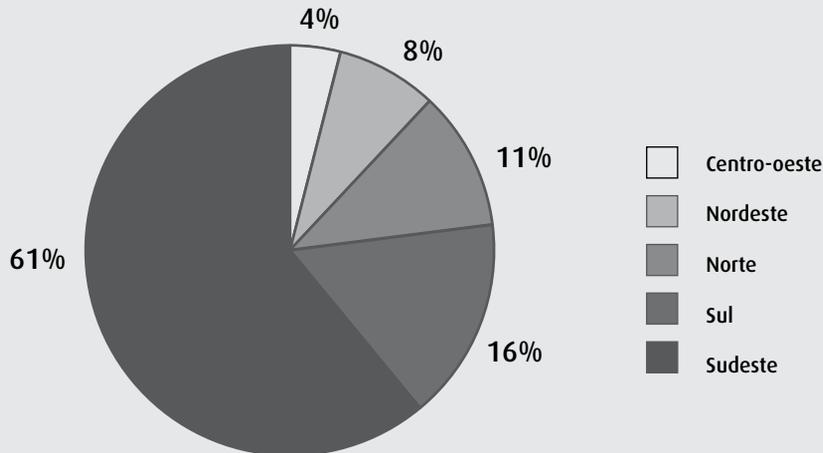
funções repressivas e seus efeitos punitivos. (SOARES, 1996, p.116)

O confronto entre os dados gerados na I PNCFDM e aqueles produzidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados a respeito da violência contra as mulheres, em 1993, sugere um aumento significativo do número de aparelhos de Estado responsáveis pelo combate à violência de gênero,⁴ nos oito anos que separam os dois diagnósticos: se em 1993 havia 125 delegacias no Brasil (Brasil/Câmara dos Deputados, 1993), em 2001 esse número chegava a 307 unidades. É preciso considerar, contudo, que em 2001 a distribuição DEAMs no país era ainda bastante desigual, como mostra o Gráfico 1.

Em 2001, o Sudeste concentrava mais de 60% de todas as DEAMs existentes no Brasil. Acrescentada a Região Sul, este número subia para 77%. Por outro lado, evidenciava-se a carência de tais aparelhos de segurança no Norte e Nordeste, que somavam apenas 18%% das delegacias existentes. A Região Centro-Oeste, por sua vez, detinha somente 4% do total de delegacias. É ainda digno de nota o fato de que alguns Estados contavam, em 2001, com o trabalho de uma única DEAM: Acre, Alagoas, Roraima e Ceará, entre outros. Outro dado interessante é aquele que revela o período em que as DEAM foram criadas no país (Gráfico 2).

Como se pode verificar, foi entre 1986 e 1995 que 68% das DEAM existentes no país em 2001 foram criadas. Pesquisas futuras poderão diagnosticar com maior precisão as variáveis que operaram para a constituição deste quadro político. Desde já, contudo, é razoável supor que tal fato foi legado pela importante atuação da sociedade civil organizada, neste período, em torno

Gráfico 1
Distribuição das ocorrências criminais e não-criminais registradas
 Município de João Pessoa – 2007/2008



Fonte: Ministério da Justiça/ Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

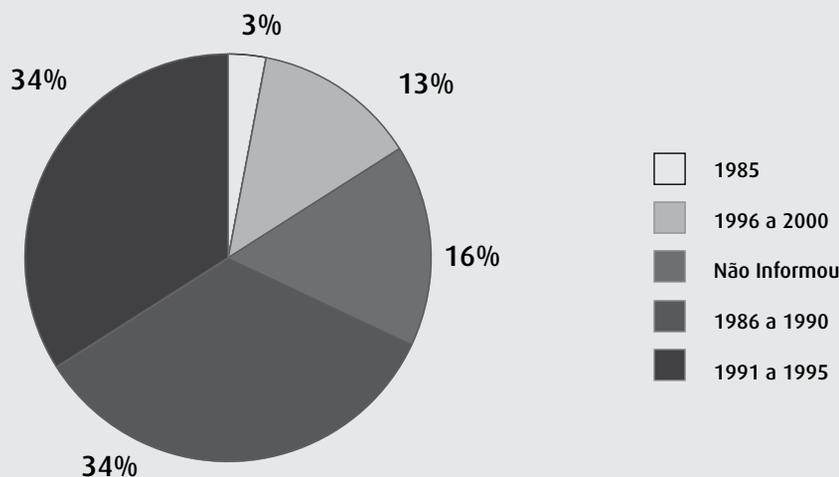
da defesa dos direitos das mulheres, gerando maior sensibilidade sobre os governos em relação à questão da violência contra as mulheres e doméstica.

Apresentados o processo cronológico de estruturação das DEAMs no país, bem como a distribuição espacial delas em 2001, passa-se para a discussão de quais eram as atribuições e práticas destas delegacias. Nesse contexto, cabe ressaltar a forma diferenciada como concebemos as ideias de *atribuição* e *prática* no desenvolvimento da pesquisa. Como mencionado anteriormente, as rotinas das DEAMs divergiam bastante no país, já que estavam subordinadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Assim, cada Estado definia as atribuições de suas DEAMs em documentos

oficiais, cujos perfis e denominações também são diversos – temos desde leis estaduais e decretos, até instruções normativas definidas pelas polícias civis estaduais. Tais documentos estabeleciam as ações e atribuições oficiais das DEAMs no âmbito da jurisdição de cada Estado.

Sabe-se, contudo, que as práticas institucionais e pessoais estão, em menor ou maior grau, longe de obedecer às prescrições legais que as definem. Por essa razão, buscou-se, por meio desta pesquisa, diagnosticar não somente as ações e atribuições das DEAMs conforme definições manifestas em tais instrumentos jurídicos, mas também suas práticas de fato, as quais escapavam a estes instrumentos normativos.

Gráfico 2 Distribuição das ocorrências criminais e não-criminais registradas Município de João Pessoa – 2007/2008



Nota: Foram consideradas somente as DEAMs que responderam o questionário.

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

Como era de se esperar, 93,63% das delegacias participantes da pesquisa afirmaram ser sua atribuição o atendimento às mulheres vítimas de violência, enquanto 92,13% agregaram a essa função o registro, apuração e investigação de queixas, funções estritamente policiais. É importante destacar também que 69,66% das delegacias tinham ainda como obrigação atender a crianças e adolescentes vítimas de violência.⁵ Contudo, como será visto a seguir, o número de DEAMs que adotavam esta rotina enquanto *prática* era ainda maior.

Se de fato a resposta das delegacias à questão 30 do formulário seguiu a indicação do questionário, ou seja, definindo o que é atribuição nor-

matizada pelo Estado a elas, é importante destacar que 42,70% das delegadas afirmaram ser obrigação da DEAM a promoção de conciliação e mediação; 37,83% definiram a prevenção da violência contra as mulheres enquanto função sua e 29,59% englobaram no âmbito destas obrigações a disponibilização de atendimento psicológico e social. Vê-se, pois, que mesmo do ponto de vista normativo, a performance de uma função estritamente policial – aqui entendida como aquela cujo papel se esgota no registro, apuração e investigação de queixas – estava distante das obrigações de muitas das DEAMs de nosso país. Quando se comparam estes dados com aqueles que procuravam mapear as práticas das DEAMs no sentido proposto acima, observa-se que a quantidade

de delegacias que adotavam práticas extrapoliciais era ainda mais expressiva: 93,63% das(os) delegadas(os) afirmaram fazer aconselhamento e 55,43% delas(es) proferiam palestras em escolas.

Machado (2001, p. 55) interpreta tais fatos como produto da agência dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil que, já na década de 1980, atribuíam às DEAMs o que a autora chama de tríplice vértice dos valores da investigação/punição, educação e prevenção/atendimento social e psicológico (a vítimas e agressores). No entanto, se levarmos em conta os dados produzidos no âmbito de etnografias de práticas policiais não especializadas, o quadro retratado para as DEAMs deixa de ser totalmente excepcional. Embora a disponibilização de atendimentos psicossociais e o envolvimento das autoridades policiais em práticas educativas para prevenção da violência pareçam ser características típicas das DEAMs, Kant de Lima (1995), entre outros, tem indicado como rotina na atuação dos delegados a discricionariedade dos mesmos ao definir quais delitos são merecedores de encaminhamento judicial e quais podem ser arbitrados localmente por meio de admoestações e mediações.

Os números apresentados anteriormente também alertam para a potencial importância do papel desempenhado pelas autoridades policiais na democratização (ou não) das relações de gênero, na medida em que, em situações de conflito, são elas os agentes primários do Estado responsáveis por negociações e mediações. Se é verdade que as práticas de mediação guardam o potencial de oferecer espaço para expressões mais elaboradas de percepções de violência, elas não deixam de se constituir em um risco para garantia dos direitos individuais das mulheres, uma vez que as partes envolvidas atuam desde

diferentes posições de poder, como destacado por Nader (1994) em sua crítica à harmonia coercitiva. Nesse quadro, vale mencionar que treinamentos em técnicas de mediação e sensibilização, tendo como princípio a manutenção da integridade moral e física das mulheres, não faziam parte da maioria dos cursos de formação policial existentes no país na época da pesquisa.

Ainda a respeito das práticas das DEAMs, é significativo notar que 90,64% delas atendiam a crianças e adolescentes, sendo que 70,79% atendiam a crianças e adolescentes do sexo masculino, 31,84% atendiam a vítimas do sexo masculino e 28,84% reportaram o atendimento a homossexuais do sexo masculino. Uma das formas de dar sentido a esses dados parece ser tomá-los como indicadores da consolidação de uma concepção mais relacional a respeito dos mecanismos que produzem e reproduzem a violência doméstica e sexual contra as mulheres ou mesmo a violência interpessoal, de um modo mais amplo, entre as autoridades policiais. Entende-se, aqui, a violência interpessoal nos termos em que é qualificada por Machado (1998a, p. 98), ou seja, aquela “que se realiza, se inscreve e atravessa o contexto de relações cotidianas, ordinárias, corriqueiras e legais” entre pessoas que se conhecem.

Neste contexto, é importante notar que 38,58% das delegadas afirmaram existir em seu município algum tipo de encaminhamento para tratamento do agressor, embora as instituições citadas aí como responsáveis pelo “tratamento” deste ator tenham sido, sobretudo, aquelas que cuidam de comportamentos caracterizados socialmente como desviantes e/ou patológicos: Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, entre outros. A articulação das DEAMs com estas entidades pode estar evidenciando uma percepção

particular por parte das delegadas a respeito do lugar e natureza da ação do agressor no cotidiano social, o que estaria associado à imagem do desvio, da patologia.⁶ Ademais, os dados apresentados sugerem também a emergência de uma visão menos maniqueísta do processo que produz e reproduz a violência de gênero, na medida em que concebe enquanto realidade possível o fato de que homens possam ser vítimas de violência doméstica e que, enquanto tais, podem fazer uso dos serviços prestados pelas delegacias.⁷ Muitas delegadas afirmaram ser função da DEAM a execução de mandatos de prisão em caso de não pagamento de pensão alimentícia aos filhos ou à ex-mulher pelo ex-parceiro, fato que pode indicar, ao menos, duas coisas: um alargamento da noção de violência, que engloba uma dimensão moral; E um alargamento do escopo dos crimes reportados às DEAMs, que deixariam de ser exclusivos lugares de registro de crimes sexuais e de gênero, para atender a variados tipos de crimes que vitimizam mulheres.

Por fim, se consideradas as discussões contemporâneas acerca do potencial de práticas de mediação como espaços ampliados para elaboração simbólica dos conflitos envolvidos na violência interpessoal, como os trabalhos recentes de Cardoso de Oliveira (2007) e Simião (2010, 2011), os dados produzidos pela pesquisa de 1999 parecem indicar que, já naquele momento, práticas de escuta não estritamente judicializadas eram comuns nas delegacias, podendo vir a se revelar mecanismos importantes para a efetiva administração dos conflitos. O que o desenvolvimento legal ulterior parece ter trazido, a partir da criação e implantação da Lei Maria da Penha, foi uma tendência à separação dos espaços judicial e terapêutico para o processamento dos casos, cujas consequências ainda estão para ser compreendidas.

Sobre os limites e dilemas das intervenções das DEAMs e suas imagens no interior das corporações policiais

Como indicado anteriormente, 93,63% das DEAMs praticavam aconselhamento. Desde total, somente 29,59% das delegacias afirmaram ser sua atribuição oferecer atendimento psicológico e social às clientes.⁸ Tal relação evidenciava que mais de 60% das delegacias adotavam alguma prática de aconselhamento ou mediação, apesar de sua atribuição oficial não contemplá-la. A ausência de tais atribuições nos dispositivos legais e/ou administrativos que regulavam as funções das DEAMs tinha como uma de suas implicações o fato de que o desempenho das mesmas se fazia sem pessoal treinado ou capacitado. De fato, os dados aportados pela pesquisa a respeito do perfil dos recursos humanos disponíveis nas delegacias indicavam profundas discontinuidades entre atribuições e/ou práticas e a oferta de profissionais capacitados para o cumprimento de funções consideradas oficiais ou oficiosas.

Aproximadamente 60% das delegacias afirmaram não contar em seu quadro de recursos humanos com assistentes sociais e/ou psicólogos, comprometendo assim o bom desempenho das funções de mediação, conciliação e aconselhamento. Nesse contexto, é importante notar que somente 10,86% das delegacias relataram contar com um assistente social em seu quadro, 2,25% afirmaram ter duas funcionárias nesta categoria e 1,87% tinham três ou mais funcionárias nesta função.⁹

No que diz respeito à categoria psicólogo(a), a realidade não era diferente: em 61,24% das delegacias que participaram da pesquisa não existia tal função, 11,98% contavam com um(a) psicólogo(a), 2,62% tinham dois funcionários dessa área e somente 2,25% dispunham de três ou mais servidores nesta categoria.

Nesse contexto, cabe notar que uma das principais demandas apresentadas pelas delegadas no formulário da pesquisa era a dotação de pessoal de apoio às delegadas e escrivãs, a fim de prestarem atendimento psicológico e de assistência social tanto às queixantes como à equipe de profissionais da própria delegacia – 92,13% das delegadas afirmaram ser muito importante a dotação de infraestrutura de pessoal adequada para enfrentar as dificuldades pelas quais passavam as delegacias. Eis alguns registros de tais demandas:

“Necessitamos de apoio psicológico às funcionárias que compõem o quadro da delegacia, as quais acabam por envolverem-se emocionalmente nos problemas das vítimas.”

“O trabalho das DDMs está intimamente ligado a questões de cunho social e psicológico. Por isso é de suma importância que o estado criasse mecanismos que possibilitassem as atividades de assistentes sociais e psicólogos junto às delegacias (não necessariamente dentro das delegacias, mas que as vítimas pudessem ser encaminhadas a estas profissionais)”

“... Postulo que sejam lotadas nesta DEAM Assistentes Sociais e Psicólogas...”

“Se as DDMs não forem estruturadas adequadamente com assistente social, psicólogos e orientadores, e etc., deve-se criar um órgão para esse fim.”

Tal fato aponta para uma percepção *sui generis* a respeito da função das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres aos olhos das autoridades policiais: mais do que entidades que registram e apuram denúncias de crimes de natureza doméstica e sexual, esperava-se que as DEAMs oferecessem serviços extrapoliciais. Como sugere Machado (2001), estaríamos assim diante de uma noção de segurança legada pela ação e crítica feministas que engloba edu-

cação, prevenção e apoio. Tal percepção parece ser plenamente coerente com a natureza das relações e dos conflitos que são registrados nas DEAMs: trata-se de crimes executados entre pessoas que se conhecem, que na maioria das vezes compartilham algum vínculo de natureza emocional e para as quais a solução prisional é, amiúde, considerada traumática e pouco eficiente. É, pois, bastante conhecida a utilização que muitas mulheres desejam fazer das DEAMs: elas são acionadas a fim de dar um “susto” no agressor, com o objetivo de romper, ao menos temporariamente, o ciclo de violência no qual estão inseridas. A respeito desta forma de conceber e utilizar os serviços policiais das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, Soares (1996, p. 122) afirma, com base em pesquisa feita nas DEAMs do Rio de Janeiro:

o que se pede, com freqüência, das autoridades policiais é mais do que a privação da liberdade do acusado. Espera-se, destas delegacias, o ressarcimento de perdas materiais e morais e, o que parece ainda mais difícil, os instrumentos para restaurar, em novas bases, as relações deterioradas. (...) Não é difícil perceber que as queixantes esperam soluções específicas, visíveis e imediatas, para os problemas denunciados. Em alguns casos, definem explicitamente a punição que gostariam de impor aos seus agressores, excluindo, e freqüentemente, o desfecho penal da lista de alternativas. (...) Se as DEAM oferecem, de um lado, a possibilidade de que as denúncias encontrem um caminho jurídico, elas se prestam, por outro lado, ao uso instrumental das denunciadas, que projetam, ali, suas próprias concepções de direito e justiça.

A partir destes dados, verifica-se que as DEAMs encontravam-se em um grande dilema: não obstante tenham as delegadas manifesto, em sua

grande maioria, que é condição para a eficácia do trabalho policial a disponibilização de atendimentos extrapoliciais à sua clientela, como sessões de terapia e assistência social, as DEAMs são instituições inseridas em uma corporação na qual a prestação de qualquer serviço não policial é visto como ponto negativo, como demérito à eficácia e eficiência da delegacia. A respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial, são exemplares os seguintes depoimentos:¹⁰

“Como uma unidade policial de aspecto pouco policial, mas social. Diante do quadro violento que assola o país (homicídio, roubo, etc.) a violência doméstica acaba sendo encarada como algo secundário na escala de valores a serem considerados quanto às prioridades.”

“Delegacias especializadas em atendimento de crimes contra a violência doméstica. Atribuem muitas vezes um caráter social ao atendimento prestado pelas DEAM. Em muitos casos, tal perspectiva é até correta, porém às vezes, essa visão se torna distorcida, atribuindo às DEAM o caráter de uma delegacia de menor relevância.”

“Ela é vista como órgão que dá apoio assistencial. A maioria dos casos apurados pelas DDMs são crimes de menor potencial ofensivo e os DPs trabalham com casos de maior gravidade. Quando há funcionários muito eficientes, eles não são enviados às DDMs e sim para os DPs para apurar os casos graves e são esses que a população cobra com maior rigor de nossos governantes e superiores. Muitos entendem que o nosso trabalho é fácil de ser resolvido, mas acaba sobrecarregando as DDMs e o pior que isso é o nosso stress com casos que não deveriam estar sobre os nossos cuidados.”

“Elas são bem vistas pela sociedade, mas ‘*inter-na corporis*’ são vistas pelos colegas e funcionários como uma delegacia de menos importância, embora os policiais ocupantes de cargos de

direção e comando reconheçam a grande quantidade de trabalho e sua necessidade. Porém, funcionários são lotados a contragosto, muitos vêm ‘de castigo’ e não possuem capacitação adequada, enfim, é uma delegacia renegada ao 2º. plano.”

“São essenciais porque desafogam o trabalho de outros distritos policiais.”

“Como a delegacia que vai trabalhar problemas sociais e familiares. A violência doméstica e a questão da delinquência juvenil são canalizadas para a especializada. O que desafoga as outras delegacias, que ficam com mais tempo e pessoal para investigar outros crimes.”

“As DEAM são tidas como ‘células-mãe’ dentro da estrutura policial, pois suas atribuições são amplas do ponto de vista de resolver os casos com média rapidez, facilitando assim o trabalho desenvolvido pelos distritos (DP).”

“Acredito que não há discriminação. Os distritos comuns manifestam que se ‘livraram das famosas ZICAS’. Nossa seccional oferece todo o apoio e compreensão que necessitamos.”

Para além do lugar ambíguo que a disponibilização de serviços extrapoliciais parece ocupar no cotidiano das DEAMs, é importante notar que muitas delegadas, ao afirmarem que as DEAMs são bem vistas na estrutura policial, justificam suas posições a partir da percepção de que os trabalhos desenvolvidos por estas especializadas desafogam a rotina dos outros DPs. Tal justificativa evidencia que a imagem satisfatória das DEAMs dentro de algumas estruturas policiais não se dá pelo reconhecimento do *valor em si* de seus trabalhos e das questões que são resolvidas por elas, mas sim porque estas unidades agilizam o trabalho de outros DPs. Tomando por base o último depoimento citado – no qual a delegada afirma não haver discriminação das DEAMs na estrutura policial porque os delegados

ficam felizes por terem se livrado daquilo que é por eles denominado de ZICAS –, caberia perguntar também em que medida algumas delegadas não compartilham de um certo conjunto de representações das corporações policiais das quais elas fazem parte, no qual a criminalização e resolução de conflitos intrafamiliares e interpessoais são considerados fenômenos de importância menor?¹¹ Esta pergunta ganha seu sentido quando observa-se a relativa ausência de crítica, no discurso de algumas autoridades policiais, em relação às categorias utilizadas por parte significativa de policiais que trabalham fora das DEAMs para denominar o perfil dos crimes que são apurados nestas delegacias. Esta, pois, é tarefa para uma próxima pesquisa.

Vale a pena notar ainda outra variante importante na construção das imagens que são tecidas nas estruturas policiais sobre as DEAMs: o gênero de suas(seus) funcionárias(os). Se é verdade que tanto homens como mulheres trabalham nas DEAMs, o cargo de delegada(o) titular ou assistente era, entre 2000 e 2001, hegemonicamente ocupado por mulheres (230 delegacias tinham delegadas). Tal fato, segundo algumas autoridades policiais que participaram da pesquisa, também é motivo de discriminação das DEAMs no interior das corporações policiais, que são, por sua vez, hegemonicamente masculinas. A respeito desta relação, uma delegada participante da pesquisa apresentou o seguinte relato, quando questionada a respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial:

“Ainda com discriminação em razão da cultura ‘machista’, pois nesta delegacia trabalham mulheres e aí está o primeiro estágio de luta, o interno, normalmente tendo estas policiais homens como superiores sendo esta a primeira dificuldade a ser superada.”

Considerando-se o custo simbólico acarretado às DEAMs pela prestação de serviços extrapoliciais, sendo vistas como delegacias de, no mínimo, segunda categoria, e o fato de que, em 2001, depois de 16 anos da criação da primeira DEAM, em torno de 60% destas instituições não contavam com assistentes sociais e psicólogas no seu quadro de recursos humanos – não obstante fosse do desejo de muitas delegadas a disponibilização desses profissionais, cabe a seguinte questão: valeria a pena investir em um trabalho de reequipamento das DEAMs a fim de alocar profissionais com este perfil em sua estrutura, ou caberia o fortalecimento ou criação de centros integrados de atendimento às mulheres vítimas de violência que funcionariam fora dos aparatos de segurança pública?

Estruturas físicas e técnicas das DEAMs

A avaliação que é possível fazer em relação às estruturas técnicas e físicas em que se encontravam as DEAMs há aproximadamente dez anos não é diferente daquela realizada sobre os recursos humanos disponíveis: elas também eram insuficientes e expressavam uma situação de carência que em muito comprometia o bom desempenho das funções policiais e de conciliação e mediação, conforme mostra a Tabela 1.

Como se pode observar, 32,58% das DEAMs do país não tinham sequer armas de fogo, 20,60% não dispunham de uma linha telefônica convencional direta, 19,10% não possuíam viaturas e para 74,16% não haviam sido disponibilizados coletes à prova de bala. T tamanha carência nas condições de funcionamento destas entidades, além de limitar o trabalho policial, colocava em risco a vida dos profissionais que aí atuavam e, por consequência, a legitimidade do Estado enquanto única entidade que detém o monopólio legítimo no uso da violência. A respeito desta problemática, Lima (2001) afirma:

Tabela 1
DEAMs, por situação de posse de recursos, segundo tipos de recursos materiais e tecnológicos
Brasil – 2001

Recursos	Tem recursos		Não tem recursos		Não informou	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Armas de fogo	165	61,80	87	32,58	15	5,62
Identificador de chamadas	12	4,49	234	87,64	21	7,87
Coletes à prova de bala	50	18,73	198	74,16	19	7,12
Computadores	175	65,54	84	31,46	8	3,00
Fotocopiadoras (xerox)	34	12,73	211	79,03	22	8,24
Aparelhos de FAX	90	33,71	162	60,67	15	5,62
Impressoras	166	62,17	90	33,71	11	4,12
Pontos de acesso à Internet	29	10,86	216	80,90	22	8,24
Linhas telefônicas celulares (da SSP)	7	2,62	235	88,01	25	9,36
Linhas exclusivas para FAX	25	9,36	219	82,02	23	8,61
Linhas telef. convencionais (diretas)	206	77,15	55	20,60	6	2,25
Ramais telefônicos	95	35,58	155	58,05	17	6,37
Scanner	10	3,75	233	87,27	24	8,99
Telex	1	0,37	240	89,89	26	9,74
Viaturas	206	77,15	51	19,10	10	3,75

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

O fato de uma policial ter que usar armas particulares e não dispor de equipamentos de telecomunicações em número suficiente contribui, não isoladamente é claro, para a perda de legitimidade do Estado na mediação e resolução de conflitos, pois a essência da filosofia que norteou a criação das primeiras DEAM foi a de que era necessário recuperar a confiança da população feminina e publicizar as esferas de mediação dos seus conflitos. Na medida em que o próprio agente da lei tem que se valer de recursos privados na sua atividade cotidiana, tal significado público se esvai e o equipamento criado passa apenas a ser uma resposta política ao movimento de mulheres.

Mesmo aquelas delegacias que dispunham de uma viatura, entre outras tecnologias, afirmaram que tais instrumentos estavam em condições precárias de uso por falta de manutenção adequada. Além disso, muitas delegadas denunciaram que, em função dos preconceitos existentes nas corporações policiais em relação às DEAMs, para as delegacias de mulheres eram encaminhados equipamentos ultrapassados e/ou em péssimas condições de funcionamento:

“Apesar de existir há 15 anos, as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher não são vistas como de grande importância na estrutura poli-

cial e sempre somos preteridos quando há distribuição de material e pessoal. A unidade policial de M., por exemplo não dispõe de viatura policial desde sua inauguração (5 anos) e recentemente foram distribuídos 100 viaturas para a polícia civil do DEINTER, mas não recebemos nenhuma, ficando comprovada a forma como as DPDMs são tratadas.”

“... Quando da distribuição de recursos [a DEAM] é esquecida. Por exemplo: renova-se a frota dos distritos e das especializadas DIG e DISE, ficando a DPDM com a viatura sem condições de uso.”

“As delegacias são desprestigiadas e esquecidas pelos nossos próprios dirigentes, tanto no efetivo, como na própria estrutura de trabalho. As viaturas estão em estado precário.”

Os dados apresentados indicam que a produção social da precariedade das infraestruturas físicas, tecnológicas e de recursos humanos das DEAMs tem sido produto de uma articulação bastante particular de representações. A maior parte das delegacias de mulheres existente no país gozava de baixo *status* nas corporações policiais porque era vista mais como entidade que prestava algum tipo de assistência social do que propriamente executora de trabalhos policiais *strictu sensu*. Dentro do campo policial, por sua vez, o *status* das delegacias é construído a partir do quão bem tais entidades executam os trabalhos de registro, investigação e resolução dos casos que são aí apresentados. Este é o capital social de valor neste campo. Contudo, as próprias delegadas consideravam ser condição para o desenvolvimento de um trabalho policial eficiente dentro das DEAMs a disponibilização de recursos humanos especializados em assistência social e psicológica, afirmando que, em muitos casos, este deveria ser o papel das DEAMs. Do ponto de vista dos valores caros às corporações policiais, a execução destas atividades não é per-

cebida como função e obrigação da polícia. A combinação entre estas duas percepções parece ser uma variante importante na produção social da situação de precariedade em que se encontravam as DEAMs, entre 2000 e 2001. Se, do ponto de vista das representações das corporações policiais, as DEAMs desempenhavam hegemonicamente um papel extrapolicial, às delegacias de mulheres não seria necessária a disponibilização de recursos tecnológicos, físicos e humanos na mesma medida em que estes existiam em outros DPs. A respeito destas relações, o depoimento de uma delegada, quando questionada sobre a forma como as DEAMs eram vistas na estrutura policial, é bastante expressivo:

“São vistas como instituições menos importantes, por entenderem que as delegacias da mulher realizam somente um serviço social e que os trabalhos de investigação não necessitam de recursos humanos ou materiais, podendo até mesmo ser extintas...”

Ainda sobre os recursos físicos e tecnológicos existentes em cada DEAM e a adoção de modernas técnicas de investigação policial, é importante notar que apenas 13% das delegacias possuíam acesso à Internet e somente 4,12% dispunham de banco de dados de *modus operandi*. Isso significa que “poucas DEAM consolidam a experiência do cotidiano policial para além do conhecimento individualizado dos funcionários. Em outras palavras, o conhecimento da realidade e das características de uma localidade fica restrito aos funcionários e não é incorporado pela instituição policial” (LIMA, 2001).

Considerando-se que parte significativa das delegadas (33%) ocupava seu cargo há um período de até um ano, a dificuldade de incorporação de informações pela instituição policial a respei-

to das características das respectivas localidades nas quais elas situavam-se apresentava-se como um fenômeno ainda mais grave, pois constitui uma variável limitadora ao desempenho satisfatório das atividades de porção importante das autoridades policiais lotadas nas DEAMs. Os dados também indicavam que 14% das DEAMs brasileiras adotavam uma prática ilegal, qual seja, dispunham de carceragem, com o agravante de terem 66% de superpopulação carcerária.

Em termos da localização espacial das DEAMs, obteve-se a seguinte avaliação das delegadas: 194 DEAMs estavam fixadas em lugar de fácil acesso, 61 em logradouros de acesso razoável e dez em local de difícil acesso à população que mais necessidade tinha de seus serviços. Se tal avaliação é relativamente animadora, decepcionamo-nos ao perceber que 77,15% das delegacias pesquisadas não tinham plantão 24 horas e 76,40% não possuíam plantão aos finais de semana.

Para se ter noção da gravidade deste fato, é necessário retomar alguns dados. Pesquisa realizada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos a respeito da ocorrência de homicídios femininos no Brasil verificou que tais crimes são mais praticados durante o final de semana: 23,90% ocorreram aos domingos, em 1995, e 22,94%, em 1996. Porém, se somadas as porcentagens dos crimes que aconteceram às sextas, aos sábados e domingos, percebe-se que o total – 51,57% em 1995 e 50,02% em 1996 – ultrapassava a metade dos casos registrados nos outros dias.

Em relação à hora em que os homicídios são praticados, a mesma pesquisa diagnosticou que 50,71% (1995) e 58,62% (1996) ocorrem entre a noite e a madrugada. Os levantamentos realizados pela CPI da Violência contra as Mulheres de 1993 encontraram dados similares ao

questionarem as DEAMs o horário em que delitos contra as mulheres eram mais praticados: 51,35% dos delitos notificados nas DEAMs ocorriam entre as 18h e 8h. A respeito deste fato, Bandeira (1998, p. 59) afirma:

Esta tendência já foi verificada em outros estudos sobre violência sexual (Bandeira 1988), pois durante a luz do dia, com a maior circulação das pessoas, além de que estas estão mais ocupadas, estão no trabalho, têm compromissos e obrigações a cumprir. Ainda, pela manhã é menos habitual o consumo de bebidas alcóolicas, o que torna os indivíduos, de modo geral, menos vulneráveis a enfrentarem situações de brigas seja por inimizade, por desentendimentos, etc. Portanto, a possibilidade de menor risco de ocorrência pela manhã é factível. A partir das 18:00hs. as pessoas começam a circular, seja porque regressam do trabalho, da escola, de passeios, etc. seja porque começam a sair para a noite, a passeio, a trabalho, a lugares públicos (...) Tais lugares que são destinados ao lazer podem transformarem-se em lugares de acerto de contas e de diferenças, de brigas, de vinganças, de emBOcadas, etc.

Considerando-se estes dados, é possível ter dimensão do quão grave era o fato de 77,15% das DEAM não terem plantão 24 horas e 76,40% não o terem aos finais de semana. É quase um senso comum a percepção de que práticas de violência contra as mulheres estão inseridas no interior de um ciclo que se inicia, muitas vezes, com lesões corporais e crimes de natureza moral, como injúria e difamação, mas que, com o passar do tempo, podem dar origem a ocorrências mais graves, como o homicídio. Imaginemos agora a rotina de um casal em que a prática de violência já é uma experiência constitutiva do relacionamento. As brigas começam na sexta, com práticas de injúria e lesão corporal, intensificam-se no sábado até

que, em determinado momento, na madrugada de sábado para domingo, o homem mata sua parceira. Suponhamos ainda que, embora temerosa, esta senhora ou jovem tivesse decidido apresentar queixa contra seu parceiro no sábado, mas que, chegando à DEAM de seu município, a tivesse encontrado fechada. Não restou-lhe outra opção senão voltar para casa e esperar que a delegacia reabrisse suas portas na segunda-feira. Neste caso, contudo, a espera custou-lhe a vida. Caso a delegacia estivesse de plantão, esta mulher poderia ter sido atendida e imediatamente encaminhada a uma casa-abrigo para mulheres em situação de risco de vida, se esta também existisse no município, obviamente.

Supondo que casos como estes sejam comuns no cotidiano de muitas mulheres brasileiras, vemos, pois, o quanto grave era o fato de que a maioria absoluta das DEAMs não dispunha de plantão 24 horas ou aos finais de semana. A propósito mesmo das casas-abrigo, comentários a respeito do nível de articulação institucional das DEAMs com as mesmas são necessários. De acordo com os dados disponibilizados pela pesquisa, 110 delegacias afirmaram existir no município em que elas estavam fixadas Instituto Médico Legal, o que indicava, mas não confirmava, que das 267 delegacias que participaram da pesquisa, 110 podiam trabalhar de forma articulada com os IMLs. Nesse mesmo sentido, 48 delegacias afirmaram a existência, em seu município, de casas-abrigo, 86 declararam a existência de hospitais, 25 de SOSs, 71 de Conselhos dos Direitos da Mulher e 46 de ONGs voltadas à assistência de vítimas de violência.

De modo geral, pode-se perceber que os municípios que dispunham de um conjunto mais diversificado de instituições eram capitais de Estado. A maior parte dos municípios do interior do país onde existia DEAM não dispunha, por sua vez, de

qualquer rede oficial que pudesse atender mulheres em situação de violência, ou de instituições que, mesmo não tendo oficialmente este papel, pudessem desempenhá-lo. Mesmo para algumas capitais de Estado não tinham ainda sido disponibilizadas algumas dessas entidades citadas: Porto Velho, Rio Branco, Palmas são algumas delas.

BO, TCO e as notificações policiais nas DEAMs: os (des)caminhos da geração de informação

Se é possível ter alguma certeza em relação aos dados sobre registros e/ou boletins de ocorrências (RO ou BO), no que se refere aos termos circunstanciados de ocorrência (TCO) e de inquéritos instaurados disponibilizados pela I PNCDFM, esta consiste em reconhecer a impossibilidade de se chegar a qualquer dado de caráter nacional seguro e objetivo, que reflita de maneira verossímil as realidades das delegacias estudadas nesta pesquisa. Isso se explica em razão de as rotinas das delegacias aqui estudadas serem bastante plurais, a começar, por exemplo, pelo lugar institucional por elas ocupado em cada uma das corporações policiais das quais fazem parte. O lugar atribuído às DEAMs pelas corporações policiais às quais pertencem orientava a forma como a geração de informação era organizada nestas delegacias e outras facetas do cotidiano policial experimentado por elas. Daí as precauções com que os dados referentes aos BO, TCO, entre outros, devem ser observados. Em função destas circunstâncias, é feita aqui uma análise crítica dos dados totalizados na pesquisa com relação às variantes citadas anteriormente, expondo algumas das especificidades regionais e estaduais das práticas das delegacias analisadas. Deixa-se de lado, portanto, qualquer pretensão de totalização nacional dos dados.

De início, é preciso dizer que estava nos horizontes da I PNCDFM diagnosticar o número

de BO, TCO, inquéritos instaurados e encaminhados à justiça, bem como atendimentos diversos prestados pelas DEAMs de todo o país. Havia no formulário questões dirigidas especificamente para tais fatos e, ao se totalizarem os dados recolhidos, foram obtidos os resultados apresentados na Tabela 2.

Contudo, à medida que a pesquisa foi se desenvolvendo, estabelecemos contatos diversos com muitas delegacias, o que mostrou a existência de fenômenos importantes, que dificultam ou mesmo impedem a totalização homogênea, com perspectiva nacional.

Primeiramente, verificou-se que a maioria das delegacias não tinha um sistema de registro

de atendimentos que contemplasse tanto aqueles estritamente policiais como os extrapoliciais. Mesmo quando este sistema existia, ele estava organizado de forma totalmente diversa, impedindo a construção de qualquer interpretação comum para os dados. Além disso, observou-se que algumas DEAMs de Minas Gerais eram, de fato, delegacias adjuntas, ou seja, funcionavam junto a outras delegacias regionais, compartilhando com estas últimas uma mesma estrutura organizacional para geração de informações estatísticas. Assim, os dados sobre o volume de atendimentos, BO, TCO e inquéritos instaurados produzidos nelas e remetidos ao Ministério da Justiça fazem referência às práticas de toda a delegacia regional e não somente aos casos de violência interpessoal ou contra a mulher.

Tabela 2
Atendimentos e registros realizados nas DEAMs, segundo tipos
Brasil – 1999

Atendimentos e registros	Quantidade	DEAMs que não informaram	
		Nº abs.	%
Atendimentos (queixas registradas ou não, aconselhamento, escuta, entre outros) (1)	326.693	56	22,05
Registros (boletins) de ocorrência	302.290	14	5,51
Termos Circunstanciados	167.503	13	5,12
Inquéritos instaurados	23.266	8	3,15
Retirada de queixas durante a fase de inquéritos	4.817	106	41,73
Inquéritos encaminhados à justiça	26.127	13	5,12

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

Como citado anteriormente, verificou-se também que às Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, que, em um passado pouco distante, tinham a função de atendimento exclusivo às mulheres, estavam sendo agregadas as funções de atendimento ao menor e, por vezes, ao idoso. Consequência disso é que os dados remetidos à coordenação da pesquisa faziam referência à vitimização não só de mulheres, mas também dos diversos públicos aos quais parte significativa das DEAMs estão atualmente voltadas.¹² Deste fato advém a impossibilidade de se reduzirem os dados totalizados aqui a denúncias nas quais as vítimas seriam exclusivamente mulheres.

Por fim, também eram diversas, entre as DEAMs estudadas, as formas como elas lidavam com a rotina do registro de Boletins de Ocorrências (BO) e Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO). Assim, uma vez interessados em diagnosticar o número de notificações policiais, é preciso que estejamos atentos a como esta relação se dá em cada delegacia. Um dos resultados importantes desta pesquisa foi justamente a percepção de que a relação de derivação entre BO e TCO é diferenciada em cada Estado e, por vezes, em cada delegacia. Não foi possível, contudo, obter informações precisas de como tal relação é estabelecida em cada caso, mesmo porque só em São Paulo existia uma coordenação de apoio ao funcionamento das DEAMs atuante, responsável, entre outras coisas, por uniformizar, em alguma medida, os procedimentos das DEAMs neste Estado. Em São Paulo não havia duplicação entre o número de BO e TCO em nenhuma DEAM. No Estado de Pernambuco, diferentemente, as DEAMs só registravam BO quando apuravam queixas *in loco*, ou seja, quando eram solicitados, às policiais destas delegacias, deslocamentos a fim de registrar queixas de pessoas que não podiam se locomover até a delegacia

especializada. No Distrito Federal, por sua vez, nunca se registrava um TCO sem antes elaborar-se um BO. Ao que tudo indica, nas delegacias da maior parte das unidades da federação, com exceção de São Paulo, os procedimentos em relação ao registro de BO e/ou TCO ficavam a cargo da escolha individual da própria delegada.

Em função de todos os fatores apontados, torna-se extremamente perigoso afirmar a existência de qualquer número absoluto de Boletins de Ocorrência, Termos Circunstanciados de Ocorrência ou mesmo de Notificações Policiais apresentadas às DEAMs em qualquer período de tempo. Antes é preciso mapear *in loco* o significado dos dados produzidos por cada uma delas para, em um projeto futuro, esboçar comparações. Nesse sentido, o desenvolvimento de pesquisas localizadas, na melhor tradição antropológica, parece ser atividade fundamental para que a realidade das DEAMs seja mais bem discutida e compreendida.¹³

Neste contexto, vale a pena também alertar que um primeiro passo para a construção de dados mais verossímeis a respeito dos atendimentos prestados pelas DEAMs passa, necessariamente, por um tipo de uniformização mínima nos procedimentos adotados por elas, a fim de propiciar a construção de hipóteses mais seguras sobre o volume de trabalho e atendimentos disponibilizados nestas delegacias.

Observou-se, nas sessões anteriores, que grande parte das DEAMs prestava serviços extrapoliciais. Contudo, como também afirmado anteriormente, a maior parte delas não dispunha de informações sistematizadas a respeito destas atividades. Assim, se procurarmos interpretar o volume de trabalho existente nas DEAMs somente a partir das informações disponibilizadas a respeito dos procedimentos po-

liciais, como BO e TCO, estaremos necessariamente incorrendo em erro.

Quando procuramos levantar os tipos de crimes mais registrados nas DEAMs de todo o país,¹⁴ emergem esses mesmos problemas metodológicos apontados. A despeito disso, um relance sobre os tipos de crimes mais registrados em alguns dos Estados do país é em um exercício interessante, uma vez que indica, entre outras coisas, o encaminhamento dado a grande parte das queixas apresentadas nestas delegacias. Dois dos tipos de crimes mais registrados nas DEAMs de parte dos Estados eram os de lesão corporal e ameaça. Sabe-se, pois, que queixas registradas sob estes dois tipos específicos de crimes recebiam um encaminhamento particular, definido pela Lei 9.099/95, como será visto a seguir.

Nas DEAMs de São Paulo, Estado que congregava 126 delegacias especializadas no atendimento às mulheres (em torno de 40% do total nacional), das quais 113 participaram da presente pesquisa, o crime mais registrado em 1999 foi o de lesão corporal (49.423 registros), seguido pelo crime de ameaça (37.430 notificações). O mesmo ocorreu nas DEAMs do Rio de Janeiro: em cinco das sete delegacias então existentes no Estado, na época da pesquisa, houve 6.462 denúncias de lesão corporal e 6.121 de ameaça. Nas duas DEAMs existentes em Pernambuco, os crimes mais denunciados, em 1999, também foram lesão corporal e ameaça, com 2.711 e 2.280 registros, respectivamente. No Rio Grande do Sul, a hierarquia entre estes dois crimes se invertia, mas eles continuavam a ser os mais registrados: em 20 das 24 delegacias do Estado, verificaram-se 8.438 registros de ameaça e 7.982 de lesão corporal. Por fim, tem-se também no Maranhão relação similar. Em quatro das sete DEAMs deste Estado, houve, em 1999, 3.385

ocorrências de lesão corporal e 2.428 de ameaça.

A grande incidência de crimes considerados de menor potencial ofensivo, como ameaça e lesão corporal, tornou ainda mais importante o debate público a respeito da lei 9.099/95 para os casos de violência contra mulher, uma vez que, por meio deste instrumento legal, eram definidos os procedimentos específicos para o encaminhamento de denúncias destes crimes. Os dados produzidos na I PNCFDm revelaram a existência de um descontentamento acentuado entre as delegadas em relação ao tipo de punição imputada pelos tribunais especiais quando do atendimento de casos de violência intrafamiliar contra as mulheres. Distribuição de cestas básicas ou prestação de trabalhos comunitários eram algumas das penas mais imputadas nestes tribunais. O fato de que nestes contextos a integridade física e moral das mulheres era “negociada” por doações de cestas básicas era uma controvérsia ética bastante importante, parcialmente resolvida com a Lei Maria da Penha, promulgada em 2006.¹⁵

Comentários finais

À luz dos dados apresentados, esboçam-se aqui reflexões a respeito de políticas públicas que pareciam adequadas para solucionar parte dos problemas enfrentados pelas DEAMs, conforme diagnosticados na pesquisa. Cabe ressaltar, de antemão, que qualquer ação pública em direção destas entidades tem necessariamente que ser fruto de articulações políticas entre os níveis federal, estadual e municipal.

Primeiramente, parecia ser necessária, na época da pesquisa, uma discussão a respeito do perfil que se desejava imprimir ao trabalho das DEAMs. Atribuir um papel estritamente policial às delegacias de mulheres ou reforçar o caráter típico-ideal das mesmas como centros integrados

de atendimento às mulheres vítimas de violência era uma questão que Estado e sociedade civil precisavam confrontar, dadas algumas das correlações apreendidas na pesquisa. Levar em conta o fato de que as DEAMs estão inseridas em estruturas policiais nas quais a prestação de serviços de apoio social e psicológico conta como ponto negativo parece ser uma variável importante, pois leva a pensar se delegacias seriam o melhor formato institucional para o atendimento integral e integrado a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual. Além disso, impunham-se no horizonte questões relacionadas aos rumos que o atendimento disponibilizado nas DEAMs vinha tomando. Deveriam as DEAMs atender, além de mulheres, menores e mesmo homens vítimas de violência, entre outros sujeitos? Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs foram idealmente incorporadas a uma rede de apoio integral a mulheres vítimas de violência, cujo foco são os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Parecia ser essencial também a promoção de campanhas e/ou cursos de sensibilização junto às corporações policiais de cada Estado para que estas reconheçam a importância dos trabalhos das DEAMs e não as discriminem quando da distribuição de recursos humanos, tecnológicos e físicos. As representações que as corporações policiais nutriam em relação às DEAM e à violência doméstica e sexual em geral eram, em grande parte, as responsáveis pela discriminação sofrida pelas DEAMs *interna corporis*. É importante notar que a “valorização da função policial **educativa, preventiva e investigativa**” foi a solução que recebeu maior número de adesões por parte das delegadas enquanto procedimento muito importante para resolução dos problemas pelos quais passam as DEAMs.

Constatando-se que em torno de 93% das DEAMs praticavam aconselhamento e 43% mediação e conciliação, parecia ser urgente a capacitação dos quadros das delegacias em campanhas e cursos que sensibilizam as(os) profissionais que aí atuam em questões de gênero e direitos humanos, a fim de que os aconselhamentos e mediações praticados nestes espaços se façam norteados pela ética do respeito aos direitos individuais das mulheres.

A presente pesquisa também evidenciou que a informatização e uniformização mínima dos procedimentos adotados pelas DEAM eram atividades fundamentais para o planejar e monitorar as atividades destas entidades. A norma técnica de padronização para as DEAMs, publicada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2006, responde a este desafio. Embora tenhamos procurado mapear o número total de procedimentos policiais e extrapoliciais adotados pelas DEAM no ano-base de 1999, do qual fazem parte atendimentos diversos, registros de BO e TCO, os dados adquiridos indicaram uma grande heterogeneidade de processos no cotidiano do trabalho de cada delegacia, de modo a impossibilitar qualquer totalização de informação verossímil. Diante da multiplicidade dos procedimentos policiais adotados nas delegacias, era impossível tecer uma interpretação homogênea para os dados recolhidos. Para que tal investida seja realizada, é preciso conhecer o significado dos dados de cada delegacia. Nesse sentido, a realização e/ou apoio a pesquisas regionais parecia ser condição para produção de dados estatísticos de caráter nacional comparáveis e confiáveis.

Destaca-se, em que pesem os dez anos passados, que a uniformização dos procedimentos das DEAMs deveria extrapolar a forma como se dava

a geração de informação. Parecia ser necessário o estabelecimento de um quadro de expectativas comuns a orientar atividades de aconselhamento, mediação e estruturação do trabalho policial, no qual a disponibilização de plantões 24 horas era fundamental. A pesquisa evidenciou que o total de delegacias então existentes sequer cobria 10% dos municípios existentes no país e que, além disso, 61% delas estavam concentradas no Sudeste. Parecia ser essencial, portanto, aumentar o número de DEAMs, sobretudo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por fim, as análises aqui tecidas apontam para o fato de que é impossível abordar a forma como as políticas de combate e prevenção à violência doméstica e sexual contra as mulheres têm sido gerenciadas sem contextualizá-las no interior das instituições dentro das quais elas são engendradas, quais sejam, as corporações policiais. É somente a partir de acordos, parcerias e negociações com elas que algum progresso poderá ser alcançado nesse terreno ambíguo e pantanoso no qual está situada a questão da violência interpessoal, intrafamiliar e contra as mulheres.

1. *No concepção intelectual e política da pesquisa que deu origem a este artigo, participaram várias pessoas e instituições, as quais merecem uma menção de agradecimento: Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); Agende (Ações em Gênero e Desenvolvimento); Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar; Conselho Distrital dos Direitos da Mulher, Lia Zanotta Machado, Mireya Suárez; Lourdes Bandeira, Maria Inês Valente, Vera Lúcia da Silva, Renato Sérgio de Lima, Lilian L. Konish, Virginia Bruzzone, Rosângela Bizerra, Tutchyla C. S. de Godói, David Nery da Cunha, Daniel S. Simião, além da equipe que então compunha a Secretaria Executiva do CNDM. A pesquisa foi financiada pelo Ministério do Orçamento e Gestão.*
2. *A diferença entre o número de delegacias que participaram da pesquisa e o de delegacias cujos dados compõem a base das discussões que se seguem deve-se ao fato de que alguns formulários só chegaram ao Ministério da Justiça após o período estabelecido como limite para envio, o que impossibilitou a incorporação das informações dispostas nos mesmos em nossa base de dados.*
3. *Os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) eram instrumentos burocráticos oficiais criados pelas estruturas de segurança pública de cada Estado, a fim de por em prática os procedimentos definidos pela Lei 9.099/95. Isso significava que, quando uma mulher chegava à delegacia buscando registrar uma queixa contra o marido pelo fato deste cometer lesões corporais leves e/ou ameaça – crimes que se encontravam sob a jurisdição desta lei –, sua queixa não era registrada no formato de um Boletim de Ocorrência, mas sim em um TCO. Este último documento definia o encaminhamento da queixa apresentada para os tribunais especiais criminais, cujo objetivo, entre outros, era apenas os réus com penas alternativas. Estão sob a jurisdição desta lei crimes cuja penalidade é definida no Código Penal com menos de um ano de privação de liberdade com exceção, desde 2006, de crimes relacionados à violência doméstica contra mulher, considerando a promulgação da Lei Maria da Penha. Levando-se em conta que os crimes que recebiam maior número de queixas nas DEAMs, em 1999, eram os de lesão corporal e ameaça, percebe-se o impacto dos procedimentos definidos em tal lei. Discussões mais profundas a respeito das visões desta lei, bem como sugestões em direção de seu aprimoramento, estão em Machado (2001).*
4. *A ideia de violência de gênero utilizada aqui se define em função das motivações que hegemonicamente levam sujeitos a interagirem em contextos marcados por e pela violência. Nesse sentido, autores variados (SILVA, 2000; MACHADO 1998a; GROSSI, 1997; GREGORI, 1993) têm apontado que práticas de violência doméstica e sexual emergem, sobretudo, nas situações em que uma ou ambas as partes envolvidas em um relacionamento não respondem às expectativas e investimentos de gênero a elas atribuídas pelo parceiro ou qualquer outro ator envolvido na relação.*
5. *Em alguns Estados, como Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina, delegacias que anteriormente eram especializadas somente no atendimento às mulheres tinham sido recentemente convertidas, na época da pesquisa, em delegacias especiais para atenção a mulheres, menores, idosos e por vezes ao meio ambiente. Dada esta problemática, valeria a pena fazer uma pesquisa que procurasse diagnosticar quais são as representações sociais que tornam possíveis a associação de crimes contra as mulheres e crimes contra a natureza. A percepção desta relação não é novidade na literatura antropológica. Para uma análise de como a ideia de feminino ou feminilidade é, em algumas sociedades, associada à de natureza, ver Ortner (1974).*
6. *Suárez e Bandeira (1999), ao discutirem fragmentos de discursos policiais a respeito da violência em geral e especificamente sobre a violência contra as mulheres no Distrito Federal, observam que o argumento de que a agressividade dos homens resulta de alguma condição de carência básica que situa o sujeito fora da normalidade dá sentido e legitima uma certa postura policial que afirma não ser da responsabilidade dos órgãos de segurança pública a atenção aos agressores. Como consequência desta orientação, a atenção aos agressores é transferida para outros órgãos, como hospícios, casas de parentes, Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, etc. Segundo as autoras (SUÁREZ, BANDEIRA, 1999, p. 75), tal comportamento está ancorado na percepção de que a função da polícia é, estritamente, fazer cumprir a lei. Relações semânticas similares também se manifestaram nesta pesquisa. Elas serão discutidas nos próximos itens deste texto. Para uma análise de como o conflito pode se constituir na fonte de sentido para alguns relacionamentos, ver Silva (2000)*
7. *Para uma discussão a respeito do lugar da violência em nosso imaginário social, ver Soares (1996).*

8. *É importante sublinhar que não se pretende aqui reduzir o atendimento social e psicológico às práticas de aconselhamento. Contudo, qualquer tipo de fala dirigida às mulheres que seja socialmente responsável, isto é, que considere sua história de vida e suas condições de segurança, deve estar amparado no trabalho de profissionais capacitados para tanto. É nesse sentido que pode ser estabelecida a seguinte relação: um aconselhamento responsável estaria dentro de uma prática terapêutica que também o é, não obstante as práticas terapêuticas extrapolem em muito a enunciação de qualquer tipo de aconselhamento.*
9. *É importante notar que de todos os questionários recebidos não houve sequer um único registro de assistente social de gênero masculino, evidenciando ser essa função essencialmente feminina no contexto policial estudado.*
10. *A fim de preservar a estabilidade profissional das delegadas que participaram da pesquisa, não situaremos os discursos em termos de seus lugares de origem ou pessoas que os enunciaram.*
11. *Ao analisarem “os ordenamentos mentais que definem violência e criminalidade e que classificam e explicam os crimes praticados por homens contra as mulheres vis-à-vis outras modalidades de crimes”, no discurso de agentes policiais do Distrito Federal, Suárez e Bandeira (1999, p.58) apontam justamente para o fato de os crimes engendrados por homens contra as mulheres não serem citados pelos entrevistados para definir o perfil da criminalidade no DF. Segundo as autoras, isso ocorre porque os crimes praticados por homens contra as mulheres são acontecimentos cuja denúncia é vista como imprópria pelos policiais pelo fato de ocorrerem nos espaços privados: “Tanto os policiais excluem estes crimes da caracterização da criminalidade de Brasília, como as mulheres se recusam a processar judicialmente seus agressores.” (SUÁREZ; BANDEIRA, 1999, p. 68). Observa-se que tais análises vêm ao encontro das interpretações tecidas neste artigo, na medida em que evidenciam ser a questão das violências praticadas por homens contra as mulheres muitas vezes colocada para fora do sistema classificatório que ordena o que pode ser considerado um crime. Nesse sentido, é importante atentar para o fato de que neste contexto a classificação da violência intrafamiliar como um problema hegemonicamente social em oposição ao criminal – presente nos depoimentos apresentados acima – pode conduzir à não criminalização destas condutas e informar, ao mesmo tempo, uma certa representação das corporações policiais em relação às DEAMs e aos crimes por elas apurados que as apreende como entidades de assistência social e não como aparelhos de segurança pública. As implicações políticas e técnicas deste vínculo semântico serão discutidas a seguir. Ainda a respeito das percepções dos agentes policiais sobre a violência praticada por homens contra as mulheres, é interessante trazer ao texto a interpretação que Suárez e Bandeira (1999, p. 68) tecem sobre a questão: “Em virtude de ordenamentos culturais largamente compartilhados pelas brasileiras e pelos brasileiros – incluindo, obviamente, os agentes de segurança pública – essas agressões são percebidas mais como injúrias morais do que propriamente contravenções criminais. Elas difamam, ofendendo a dignidade e devem, portanto, ser expulsas para além dos limites da experiência da sociedade e da pessoa. Devem ser situadas, como o diria Douglas [Mary Douglas], à margem das áreas estruturadas da sociedade, até mesmo à margem da criminalidade reconhecida e nomeada.”*
12. *Para uma análise do tipo de público atendida pelas DEAMs contemporaneamente, ver a primeira parte deste texto.*
13. *Para aqueles interessados em como este trabalho poderia ser feito, vale destacar o livro de Vargas (2000).*
14. *A menção aqui de número de crimes registrados e não de queixas apresentadas nas DEAM é para sublinhar o fato de que o fenômeno quantificado pelas delegacias no momento de organização dos dados e registro da ocorrência tem como base, somente em um primeiro momento, o depoimento ou queixa (narrativa oral) da vítima. Esta narrativa, por sua vez, é imediatamente traduzida para uma (ou mais) das categorias de crime prevista no Código Penal, no momento de registro oficial da queixa. É, pois, o tipo de crime sob o qual a queixa foi traduzida e registrada que ordena todo o fluxo de encaminhamentos jurídicos e/ou processuais dados a ela.*
15. *As opiniões das delegadas em relação à Lei 9.099/95 foram discutidas por Lia Machado, no relatório final da I PNCFDM. Limita-se aqui à apresentação da avaliação que estas autoridades teceram sobre a referida lei: 47,19% das delegadas afirmaram ser a Lei 9.099/95 parcialmente adequada para o combate e tratamento da violência contra as mulheres; 29,96% disseram ser esta Lei não adequada para o tratamento desta questão; e 19,85% apresentaram uma visão favorável em relação a ela.*

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, L. O que faz da vítima, vítima? In: OLIVEIRA, D. et al. **Primavera já partiu**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- CANGUILLEM, G. **O normal e o patológico**. Rio de Janeiro: Ed. Forence, 1995.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Existe violência sem agressão moral? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, 2008.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a questão da violência contra a mulher. Relatório final. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 202, 1993.
- GROSSI, M. P. **Rimando amor e dor**: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal. Paris, 1997. Mimeo.
- GREGORI, M. F. **Cenas e queixas**: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- KANT DE LIMA, R. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LIMA, R. S. Introdução. **Relatório Final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAM**. Sumário de Dados Brasil. Brasília, 2001. Mimeo.
- MACHADO, L. Z. **Violência em casa**: os espelhos e as marcas. Brasília, 1998a. Mimeo.
- _____. Matar e morrer no masculino e no feminino In: OLIVEIRA, D. et al. **Primavera já partiu**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998b.
- _____. **Eficácia e desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres**: o futuro dos direitos à não violência. 2001. Mimeo.
- NADER, L. Harmonia coercitiva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1994.
- ORTNER, S. B. Is female to male as nature is to culture? In: ROSALDO, M. Z.; LAMPHERE, L. **Woman, culture and society**. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- PAIXÃO, L. A.; BEATO, F. C. C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, 1997.
- SIMIÃO, D.; CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Uma análise do tratamento judicial de casos de violência doméstica no Distrito Federal. In: IX REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL – RAM. **Anais...** Curitiba, 2011.
- SIMIÃO, D. Sentidos de justiça e reconhecimento em formas extrajudiciais de resolução de conflitos em Belo Horizonte. In: KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (Orgs.). **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SILVA, K. Da síntese ideal à síntese possível: violências e conflitos em relações conjugais. In: TEIXEIRA, C. **Em busca da experiência mundana e seus significados**: Georg Simmel, Alfred Schütz e a antropologia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- SOARES, B. M. Delegacia de Atendimento à Mulher: questão de gênero, número e grau. In: SOARES, L. E. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- SOARES, L. E. O inominável, nosso medo. In: SOARES, L. E. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Pararelo 15/ Editora Universidade de Brasília, 1999.
- VARGAS, J. **Crimes sexuais e o Sistema de Justiça**. São Paulo: IBICCRIM, 2000.

As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios

Kelly Silva

Resumen

Las DEAM, las corporaciones policiales y la violencia contra las mujeres: representaciones, dilemas y desafíos

Se analizan las condiciones de funcionamiento de las Comisarías Especializadas en la Atención a Mujeres (DEAM) en 2000, tomando como base los datos producidos por la I Investigación Nacional sobre las Condiciones de Funcionamiento de las DEAM. Se indica que muchas de las funciones ejercidas por las DEAM extrapolaban su papel policial. Se sugiere que la fragilidad de sus infraestructuras físicas, tecnológicas y de personal, en la época de la producción de los datos, era fruto, sobre todo, de las representaciones que circulan al respecto y de los delitos investigados por ellas en las corporaciones policiales de las que forman parte. Se exploran también los datos producidos en la investigación, en el sentido de indicar los desafíos metodológicos que imponen la totalización y comparación de informaciones a nivel nacional, dadas las particularidades de las rutinas policiales en cada unidad de la federación.

Palabras clave: Comisaría de mujeres. Violencia. Corporaciones policiales. Metodología.

Abstract

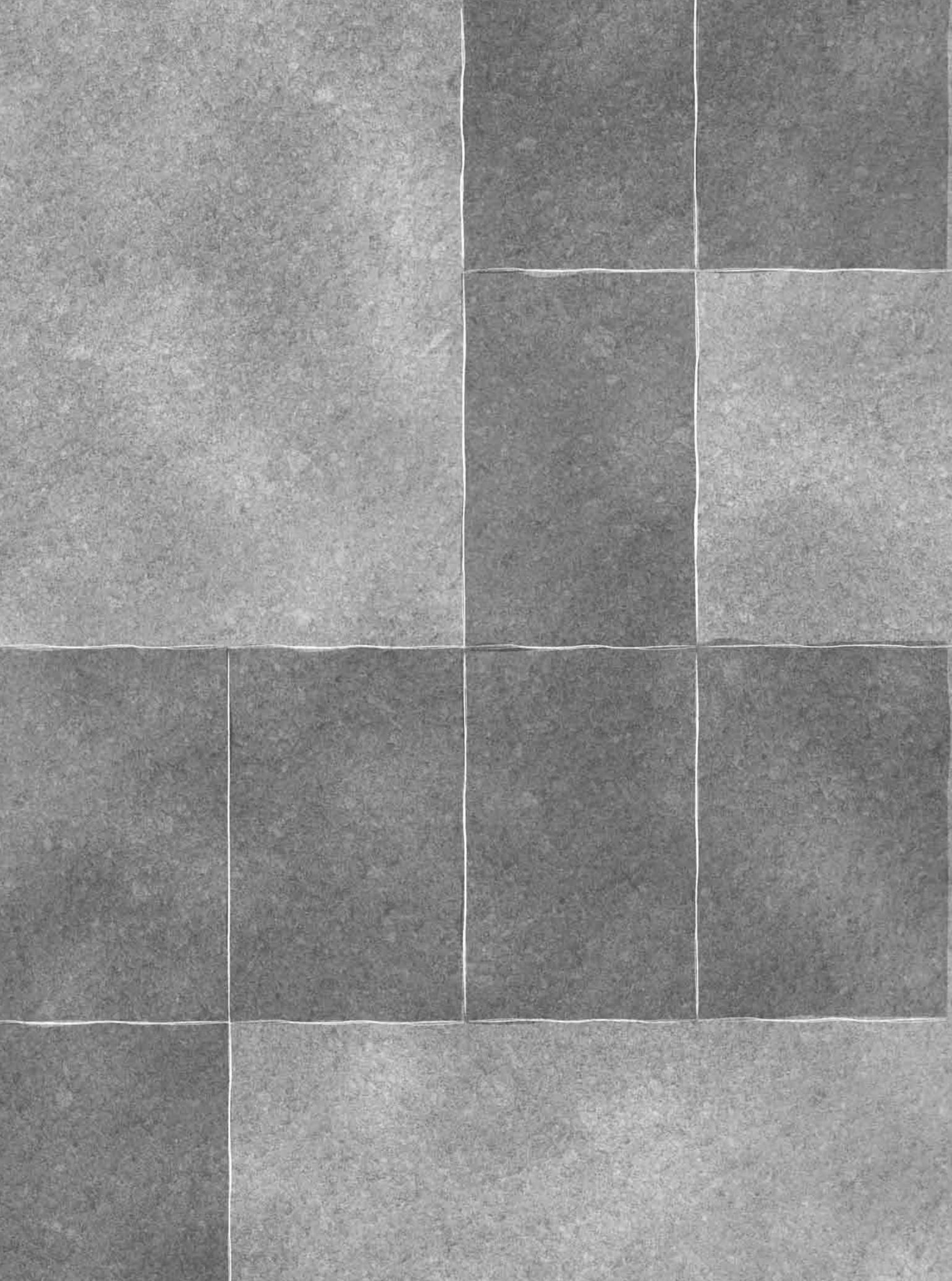
DEAMs, police institutions and violence against women: imagery, dilemmas and challenges

This paper analyses the working conditions of police posts specialized in the defense of women (DEAM) in 2000. This analysis is based on data gathered by Brazil's First National Survey on Working Conditions of the DEAMs. Results reveal that many functions performed by the DEAMs were beyond their policing role. In addition, it is suggested that the perceived precariousness of physical, technological and staffing structures at the time of data collection was ultimately the product of the image held about these posts and of types of crimes that these officers investigated within police institutions of which they are part. Data from the survey were exploited to indicate that considerable methodological challenges are presented when data is gathered and compared on a national level, in spite of the specific police routines that are followed in every Brazilian state.

Keywords: Police Post for Women. Violence. Police institutions. Methodology.

Data de recebimento: 08/11/11

Data de aprovação: 13/12/11



Comunidades urbanas, desorganização social e encarceramento

Victor Neiva e Oliveira

Victor Neiva e Oliveira é sociólogo, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, mestrando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e bolsista da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig. Pesquisador do Centro de Estudos Urbanos– Ceurb da UFMG.

Centro de Estudos Urbanos. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.

victorneivaeoliveira@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo deste artigo consiste em refletir sobre os efeitos colaterais das políticas de encarceramento massivo sobre comunidades urbanas. Apresentam-se perspectivas que destacam o impacto do aumento da população prisional sobre as taxas de crime, bem como aquelas que alertam para o problema da concentração espacial das taxas de encarceramento em determinadas vizinhanças.

Palavras-Chave

Encarceramento. Desorganização social. Crime. Espaço urbano.

Ao longo das últimas três décadas, um dos fenômenos mais inquietantes foi o crescimento das taxas de encarceramento na maior parte dos países ocidentais (TONRY; PETERSILLA, 1999). Nos EUA estudos vêm indicando o paradoxo dessas políticas prisionais contemporâneas, já que um sistemático e contínuo aumento no uso da pena de prisão foi acompanhado por poucas mudanças nas taxas de criminalidade nos últimos 30 anos (CLEAR, 2007). Com base nesse horizonte de preocupação, Wacquant (1999) e Adorno (2006) ressaltam que o cenário de “hiperinflação carcerária” que se desvela na contemporaneidade, longe de refletir mudanças na frequência ou caráter da atividade criminal, expressa, por sua vez, uma nova atitude das autoridades em face da questão criminal (severidade penal, políticas de “tolerância zero” e diminuição na concessão de liberdade condicional aos apenados).

Porém, esta expansão do encarceramento dentro da sociedade não tem sido distribuída uniformemente em espaços sociais e geográficos (LYNCH; SABOL, 2004). O encarceramento é prevalente em algumas comunidades residenciais e isto tem afetado sua organização social, ficando enraizado em sua dinâmica interna um “ciclo prisional concentrado” (CLEAR, 2007). Nestas vizinhanças, periodicamente, homens jovens deixam e retornam à prisão (ROSE; CLEAR, 1998; CLEAR et al., 2003). Com isso, as questões que têm permeado estas reflexões são as seguintes: quais têm sido as consequências sociais dessas políticas de encarceramento? Quais as implicações, para as redes

sociais, capital social e controle social informal, do encarceramento concentrado em determinadas comunidades urbanas?

Assim, o objetivo deste artigo consiste em refletir sobre essas perspectivas e estudos que vêm sendo desenvolvidos em relação aos efeitos sociais dessas políticas de encarceramento massivo, seu aspecto dual e diálogo com a teoria da desorganização social, controle social e eficácia coletiva. Algumas pesquisas destacam que tais abordagens da “desorganização social” têm omitido os efeitos das políticas públicas sobre a vida comunitária, ignorando o impacto do público, ou controle estatal, no processo de organização social das vizinhanças e posteriores oportunidades para o crime (LAURITSEN; SAMPSON, 1998; ROSE; CLEAR, 1998; WILSON; SAMPSON, 2005), principalmente as ações estatais que visam controle e contenção da criminalidade.

Com isso, este artigo apresenta, num primeiro momento, as pesquisas que apontam as estratégias de encarceramento massivo, como uma das dimensões que explicam o declínio do crime em alguns países (LEVITT, 2004; GOERTZEL; KAHN, 2009). As medidas tomadas pelo Estado, como deter e aprisionar, são pensadas enquanto ações que visam tornar as comunidades mais seguras, removendo moradores perigosos. Em seguida, destacam-se as perspectivas que argumentam que esta prática das políticas penais contemporâneas (encarceramento massivo) pode minar o tipo de rede que forma a base do controle local nas comunidades urbanas.

Inerente a esta análise está a visão de que ofensores têm complexos relacionamentos nas redes em que estão presentes (ROSE; CLEAR, 1998; CLEAR et al., 2003, CLEAR, 2007).

Violência, criminalidade e suas causas

As noções comuns tão disseminadas no imaginário coletivo associam diretamente o crime à pobreza, ou seja, as condições socioeconômicas adversas levariam os indivíduos a optarem por meios ilegais, diante das oportunidades restritas por meios legítimos. No entanto, estudos vêm demonstrando que esta correlação é simplista e somente reforça a vigilância das instituições estatais de controle do crime sobre a população pobre (COELHO, 2005). Pesquisas sobre fatores econômicos do crime no Brasil têm encontrado padrões complexos e variados não facilmente reduzidos a generalidades como desigualdade e opressão. Taxas de homicídio não são sempre altas em localidades urbanas pobres e muito menos em períodos de grande desemprego (BEATO; REIS, 2000; BEATO, 2010). Além disso, os homens jovens pobres e negros são mais frequentemente vítimas do que protagonistas do crime violento (LAURITSEN; SAMPSON, 1998). Nesse horizonte, alguns estudos destacam que os fatores econômicos são menos importantes do que a eficiência do sistema de justiça criminal em explicar as variações das taxas de homicídio (GOERTZEL; KAHN, 2009; LEVITT, 2004).

Nos EUA, as previsões sobre as taxas de criminalidade ressaltavam que o país experimentaria um crescimento exponencial de violência e crime na década de 1990. No entanto, verificou-se um declínio das taxas de homicídios e na maioria dos outros crimes, negando as expectativas daqueles que acreditavam em um período muito mais conflituoso. Levitt (2004), ao analisar os possíveis determinantes causais da inespe-

rada redução das taxas de homicídio nos EUA, nos anos 1990,¹ destacou que seis fatores desempenharam papel pequeno ou quase nenhum nesse resultado: forte economia do período; mudanças demográficas; melhores estratégias de policiamento; Lei de Controle de Armas; leis que permitem o transporte de armas; e crescimento no uso da pena de morte.

No entanto, quatro fatores explicariam o declínio do crime: crescimento no número de policiais (maior policiamento está associado à redução de crime, uma vez que representa maior vigilância sobre as ruas das cidades, diminuindo os contextos de oportunidade para a ação criminosa); aumento da população prisional (nos anos 1990 um grande número de pessoas encontrava-se atrás das grades); o recuo da epidemia de crack (a partir de 1985 o aumento do mercado de crack e cocaína ocasionava uma disputa entre gangues para ganhar pontos de drogas); e legalização do aborto (crianças indesejadas apresentam grandes riscos para entrar no crime e a legalização do aborto levou a uma redução no número de bebês indesejados).

Entre os quatro fatores que contribuíram para a redução das taxas de criminalidade, o autor ressalta que o crescimento da população prisional foi o que teve maior impacto previsto sobre o crime, no período estudado (1991-2001). Entre 1973 e 1991, a taxa de encarceramento mais que triplicou, passando de 96 para 313 presos por 100 mil hab. Os estimadores demonstraram que a redução do crime violento e homicídio foi por volta de 30% e a do crime contra o patrimônio chegou a mais de 20%. Depois de muitas décadas de relativa estabilidade nas taxas de encarceramento, a população prisional começou a se expandir desde a metade da década de 1970 nos EUA. Em 2000, mais de dois milhões

de indivíduos estavam encarcerados, aproximadamente quatro vezes o número de presos em 1972. O crescimento de prisioneiros pode ser atribuído a um conjunto de fatores, porém, os mais importantes foram o aumento de prisões por ofensas relacionadas às drogas e o crescimento nas revogações pela justiça de liberdades condicionais e de penas externas para alguns crimes de menor potencial ofensivo.

Segundo Levitt (2004), a teoria que associa o crescimento do encarceramento à redução do crime trabalha a partir de duas noções. Primeiro, ao serem presos, os criminosos são removidos das ruas e incapacitados de cometerem crimes enquanto encarcerados. Esta perspectiva é conhecida pelo efeito da incapacitação na redução de crimes. A outra razão pela qual a prisão reduz o crime é a dissuasão, ou seja, o aumento da ameaça de punição induz possíveis criminosos a não praticarem mais crimes. A certeza da punição diminuiria os atrativos pelas atividades ilegais.

O declínio das taxas de criminalidade experimentado na cidade de São Paulo foi especialmente impressionante e paralelo ao decréscimo na cidade de Nova York nos anos 1990.² Segundo Goertzel e Kahn (2009), a redução pode ser atribuída a métodos de policiamento mais eficazes, incluindo uma melhor imposição da legislação do controle de armas.³ As estratégias de modernização da polícia paulista envolveram: utilização de dados para realização de um planejamento da segurança e avaliação de programas; rede de comunicação intergovernamental para integrar as Polícias Civil e Militar; fotos de criminosos em fontes de dados; centrais telefônicas para queixas e denúncias da população; policiamento comunitário; e atendimento às vítimas de crimes sexuais. Como consequência destes esforços para melhorar a atuação do sistema de

justiça criminal, o número de prisioneiros no Estado de São Paulo cresceu de 18,602 por 100 mil hab., no primeiro semestre de 1996, para 30,831, no primeiro semestre de 2001. A queda drástica da taxa de homicídio no Estado ocorreu justamente no momento de pico do crescimento do encarceramento. Os autores ressaltam que as detenções por uso e tráfico de drogas têm crescido exponencialmente no Estado de São Paulo, desde 2001.

Apesar da importância de um conjunto de outros fatores que contribuíram para a redução dos crimes nos EUA, convém destacar que, como na cidade de São Paulo, medidas de encarceramento em massa dos criminosos também tiveram impacto significativo na redução das taxas de crimes. Ou seja, a remoção de criminosos das ruas constituiu uma medida eficaz para o recuo da criminalidade. No caso brasileiro, Goertzel e Kahn (2009) afirmam que a diferença mais relevante consiste nas políticas criminais entre os Estados, o que tem feito uma grande diferença nas taxas de homicídio. A grande queda de homicídios demonstra que medidas efetivas podem reduzir o crime letal sem esperar que problemas socioeconômicos sejam resolvidos. Ou seja, o problema do crime não está ligado unicamente a fatores de natureza econômica.

Numa outra ordem de interpretação, encontram-se perspectivas como a da “desorganização social”, destacando que as causas da violência e criminalidade deveriam ser buscadas no contexto social, econômico e cultural das comunidades urbanas. Essas abordagens também objetivam explicar a incidência de crimes no espaço urbano, distanciando-se das explicações de senso comum que defendem uma associação direta entre pobreza e crime. A concentração de desvantagens estruturais e econômicas em determinadas localidades urbanas pode desestabilizar a organi-

zação social desses ambientes, porém, não existe qualquer associação direta entre fatores de natureza econômica e criminalidade. O modelo de análise firmado leva em conta as complexidades e diferentes dinâmicas que envolvem o problema da criminalidade no espaço urbano.

Teoria da desorganização social, controle social e eficácia coletiva

Na busca de explicar a variação espacial das taxas de crime nos grandes centros urbanos, os teóricos da ecologia social têm concentrado suas análises nas características estruturais, sociais e culturais das vizinhanças associadas ao crime. Nessa perspectiva, os determinantes causais do problema da criminalidade não residem nas características dos indivíduos, tais como raça, nacionalidade ou inteligência, mas sim nos aspectos peculiares das vizinhanças. Ou seja, a dimensão do “lugar” torna-se um fator central para explicar porque algumas áreas das cidades apresentam taxas de criminalidade maiores do que outras (BOUNDS, 2004). Com essa tradição de pesquisa, configura-se um novo enfoque de análise, em que o crime é considerado um fenômeno ambiental, compreendendo aspectos físicos, sociais e culturais.

A Escola de Chicago inaugura essa tradição de estudos em que a cidade torna-se um grande “laboratório” para a investigação da vida social. Os problemas urbanos, em especial a criminalidade, tornam-se objeto de pesquisadores que buscam explicar as causas do fenômeno a partir da “desorganização social” de algumas áreas no interior das cidades (BECKER, 1996). A ideia básica desta teoria é que algumas comunidades são incapazes de se autorregular efetivamente, devido ao efeito prejudicial de certas características ambientais. Estas condições do ambiente urbano levariam ao desmantelamento da estru-

tura organizacional da vizinhança, que consequentemente atenuaria os laços sociais entre os moradores e em relação à comunidade em geral. Com isso, nessas localidades que apresentam tais características de “desorganização social”, alguns moradores não mais se submeteriam a um controle social normativo. As análises são focadas nos aspectos sociais das comunidades urbanas, não nos aspectos individuais dos ofensores.

Shaw e Mckay (1969), ao explicarem a incidência e estabilidade das taxas de delinquência juvenil na cidade de Chicago, destacaram que o comportamento criminoso não está intimamente relacionado a atributos individuais, mas sim a determinadas condições estruturais de vizinhanças socialmente desorganizadas em algumas regiões da cidade. Os autores ressaltaram que a heterogeneidade étnica, a mobilidade residencial e a privação econômica de algumas áreas urbanas ocasionavam a perturbação da organização social comunitária, que, por sua vez, explicava as variações desiguais dos crimes e delinquência nas diferentes áreas urbanas. Esses fatores estruturais presentes no nível local propiciariam uma diminuição do controle moral, ou seja, minariam a capacidade regulatória da comunidade sobre o comportamento dos seus membros. Nessa ótica, as vizinhanças socialmente organizadas funcionariam como um “freio moral” na contenção de possíveis comportamentos delinquentes.

Comunidades desorganizadas seriam incapazes de compartilhar valores comuns entre os seus residentes e de solucionar conjuntamente problemas do bairro, uma vez que não estabelecem e mantêm um consenso de valores, normas e papéis entre seus moradores. Pesquisadores que trabalham dentro desse domínio teórico concentram seus esforços em identificar quais condições ecológicas estão mais relacionadas com o crime

(BURSIK; GRASMICK, 1995; GREENBERG; ROHE, 1986; SAMPSON; GROVES, 1989; SAMPSON, 2003). A atenção tem comumente sido concentrada em algumas variáveis como pobreza, mobilidade residencial, heterogeneidade étnica, população, urbanização, redes de amizade local, grupos de adolescente sem supervisão e participação organizacional.

Com o objetivo de aperfeiçoar o modelo de Shaw e Mckay (1969), Greenberg e Rohe (1986) destacam a dimensão do controle social informal no âmbito das comunidades urbanas e sua relação com o problema do crime. Os autores ressaltam que o controle social informal nos contextos de moradia "(...) refers to the development, observance, and enforcement of local norms for appropriate public behavior" (GREENBERG; ROHE 1986, p. 80). A comunidade exerce uma influência sobre os comportamentos individuais, ou seja, o controle social faz com que exista a manutenção de um mínimo de previsibilidade no comportamento das pessoas. As normas e regras sociais que possibilitam o controle social informal em nível de vizinhança são forjadas em função dos processos interativos regulares, ou seja, é o resultado dos contatos sociais permanentes. A interação social é a base de formação de grupos e do desenvolvimento de preocupações comuns. Nesse caso, quanto mais coeso é um grupo, mais capaz é de exercer controle social informal eficaz.

Nesse horizonte, o controle social informal é influenciado diretamente pelo ambiente físico, pelas características sociais da vizinhança e pelo grau de organização social. Greenberg e Rohe (1986) destacam que nem todas as vizinhanças compartilham normas, valores e regras comuns que definem os comportamentos públicos apropriados. Estas normas compar-

tilhadas são menos prováveis de se desenvolverem em vizinhanças de baixa-renda que são heterogêneas em relação à composição étnica, ao tipo de família ou ao estilo de vida, do que em áreas de baixa-renda com vizinhanças culturalmente homogêneas, ou em vizinhanças de classe média. Nestas localidades urbanas existe uma maior desconfiança em relação ao vizinho, pouco compartilhamento de problemas comuns, aspectos estes que diminuem a capacidade de exercer controle social informal na localidade de moradia.

Assim, quando um grupo coeso está ausente na vizinhança, as desconfianças e hostilidades tendem a prevalecer e os meios de controle formal – polícia e justiça – são frequentemente convocados para resolver as disputas e conflitos. Greenberg e Rohe (1986) explicam que as fofocas, as conversas diárias e a vigilância dos moradores constituem importantes estratégias de regulação social dos comportamentos. Nessas localidades, existe uma preocupação em relação à reputação e às possíveis sanções, caso normas sociais sejam violadas. Convém destacar que os autores não negligenciam o papel das instituições de controle social formal – polícia e justiça –, pelo contrário, destacam que a polícia pode ajudar a manter o controle social informal por meio de atividades de manutenção da ordem, como conversas com os adolescentes sobre comportamentos públicos aceitáveis e reprováveis, bebidas alcoólicas, atividades criminosas, etc.

Dentro dessa perspectiva, Bursik e Grasmick (1995) têm apresentado uma reformulação da teoria da desorganização social, identificando diferentes níveis de controle. Os autores estabelecem uma convergência entre a teoria sistêmica e da desorganização social para examinar o papel mediador dos controles privado, paroquial

e público nas vizinhanças. O nível privado de controle constitui as redes que integram os moradores dentro de grupos primários informais na vizinhança, ou seja, a família e os amigos. São por meio delas que são transmitidas as normas e regras socialmente compartilhadas. O segundo constitui o tipo de supervisão e vigilância que ocorre dentro de comunidades. O nível paroquial de controle é representado pelas redes interpessoais em que os relacionamentos entre os membros não têm o mesmo grau de intimidade como no nível privado. Envolve a vigilância informal que é exercida pelos moradores sobre os residentes, crianças e estranhos que transitam pelas ruas. A dimensão do controle sistemático, em parte, representa a capacidade de supervisão da comunidade local. Também representa a participação dos moradores em instituições locais como igrejas, organizações voluntárias e escolas. É por meio dessas redes relacionais que se desenvolvem, entre os membros de organizações comunitárias, as preocupações com a prevenção do crime, a circulação de informações a respeito de pessoas, comportamentos estranhos e crimes ocorridos, formas de comunicação, mobilizações em grupo e mecanismos de vigilância local.

O terceiro nível que contribui para a regulação de vizinhanças é o nível público de controle, envolvendo as redes desenvolvidas entre a vizinhança e as agências externas, como órgãos do sistema de justiça criminal e outras instâncias governamentais. A dimensão pública é a rede que é desenvolvida entre a comunidade local e as agências representantes da aplicação da lei. A literatura também destaca o papel dos atores externos (instituições de controle do crime, ONGs, órgãos municipais e estaduais) para que um movimento social de combate ao crime tenha sucesso. Ou seja, é necessário o desenvolvimento de interações efetivas entre esses atores

externos e a vizinhança. No entanto, os autores apontam que o desenvolvimento de redes extracomunitárias para os propósitos de controle do crime requer, pelo menos, um conjunto mínimo de estruturas de controle privado, paroquial e público que possam familiarizar os residentes locais com as agências públicas e privadas.

As redes públicas também podem ser utilizadas para solicitar recursos relevantes para outros aspectos da vida comunitária, que podem indiretamente aumentar a capacidade da vizinhança em controlar o crime. Outros tipos de redes de relação também são importantes, como as estabelecidas com os governantes locais (reivindicações de melhores serviços de saúde, educação, saneamento). Com isso, o engajamento comunitário com os poderes locais visando a provisão de melhorias para a população pode incidir indiretamente nas taxas de crime. Nesse horizonte, Bursik e Grasmick (1995) destacam a interação entre os sistemas de controle formal e informal para uma contenção eficaz do crime nas vizinhanças urbanas. O controle efetivo do crime depende, em parte, dos relacionamentos que existem entre os moradores e as associações locais, as instituições primárias, públicas e privadas, bem como da capacidade de mobilização desses grupos para captar bens públicos para a vizinhança. O modelo sistêmico, embora enfatize a importância de se considerar o nível público do controle social, destaca que a interação entre os três tipos de controle constitui um aspecto crucial para que a comunidade exerça uma regulação eficaz do comportamento dos moradores.

Sampson e Groves (1989), ao testarem a validade do modelo de Shaw e McKay (1969), demonstraram em suas análises que a integração e os laços sociais são importantes mediadores entre as condições sociais e crimes. A

integração é indicada pelas amizades estabelecidas entre os moradores, seu apego em relação à comunidade em que vivem e participação nas atividades locais. A integração fomenta a participação, que promove uma maior integração entre os moradores. Assim, comunidades caracterizadas por redes de amizades escassas, que não mantêm uma supervisão constante sobre o comportamento dos grupos de adolescentes e apresentam baixa participação organizacional, têm desproporcionalmente altas taxas de crime e delinquência em suas localidades.

A capacidade de uma vizinhança em controlar as ações de grupos locais está intimamente relacionada ao tipo de laços sociais que são estabelecidos entre os moradores. As áreas urbanas que apresentam maiores níveis de organização social e participação conseguem exercer um controle social mais incisivo e, conseqüentemente, terão menores taxas de crime. “Personal ties notwithstanding, it is the linkage of mutual trust and shared expectations for intervening on behalf of the common good that defines the neighborhood context of what we call ‘collective efficacy’” (SAMPSON, 2003, p. 5). Assim, a eficácia coletiva de um bairro existe em relação a tarefas específicas, tais como a manutenção da ordem pública. Porém, o autor adverte que as redes sociais promovem as condições sob as quais a eficácia coletiva pode florescer, mas elas não são suficientes para o exercício do controle. Os laços sociais criam a capacidade para o controle social informal, mas é o ato de exercer o controle que está relacionado ao crime, em vez da existência de redes sociais por si só. A argumentação que subjaz é que, quanto maior o grau de coesão social em determinada vizinhança, maior será sua capacidade de controlar o surgimento e a ação de criminosos responsáveis pelas taxas de crime e delinquência no bairro (SAMPSON, 2003).

Nesse aspecto, a perspectiva da “desorganização social” e suas reformulações enfatizam que a prevalência e interdependência de redes sociais em uma comunidade – informais (densidade dos relacionamentos, laços sociais e níveis de anonimato) e formais (participação organizacional, relações com as instituições públicas) – e as formas de supervisão coletiva que a comunidade desenvolve para com os problemas locais inibem a nível comunitário as taxas de criminalidade. No entanto, alguns estudos vêm destacando a importância de se pensarem os efeitos das políticas públicas estatais sobre a organização social das comunidades urbanas e seu impacto sobre as taxas de crime (SAMPSON; WILSON, 2005; ROSE; CLEAR, 1998). Especial atenção tem sido voltada para a compreensão dos efeitos sociais a nível ecológico das altas taxas de encarceramento (CLEAR, 2007). Conforme demonstrado anteriormente, pesquisas vêm indicando (LEVITT, 2004; GOERTZEL; KAHN, 2009) que as estratégias de encarceramento em determinados países constituem um dos aspectos que contribuem para a redução das taxas de criminalidade, uma vez que retiram os criminosos de circulação.

Encarceramento concentrado, mobilidade e crime

Dentro da tradição de pesquisa sobre a teoria da desorganização social, Rose e Clear (1998) argumentam que um crescimento do encarceramento como forma de controle social formal pode impedir a habilidade de algumas comunidades promoverem outras formas de controle, uma vez que as estruturas comunitárias e familiares ficam enfraquecidas com a remoção de alguns de seus membros. Como resultado, estas comunidades podem experimentar mais, não menos, desorganização social. Em outras palavras, um aumento no controle público pode

diminuir a capacidade dos controles privados e paroquiais. A hipótese do estudo é a seguinte: um aumento no controle formal pode impedir a habilidade de algumas comunidades de promover outras formas de controle.

Nesse horizonte, seria lógico assumir que a prisão de homens criminosos beneficiaria a comunidade, simplesmente porque eles são moradores que estão cometendo crimes. Sua remoção, então, pode ser vista como um ato positivo do Estado: criminosos foram detidos, comunidades estão seguras e o controle informal está agora livre para florescer. Mas se os ofensores não são somente pessoas indesejadas – se eles são fontes para alguns membros da comunidade e se eles ocupam papéis dentro das redes que formam a base do controle social informal –, sua remoção não é apenas um ato positivo, mas também acarreta perdas nestas redes e sua capacidade de fortalecer a vida comunitária.

Com isso, os autores ressaltam que é necessário reconhecer que existe um prejuízo em relação às redes sociais de vizinhanças, quando membros desta comunidade, mesmo sendo criminosos, são aprisionados. Conforme apresentado anteriormente, uma razão pela qual as comunidades são desorganizadas é porque elas não têm laços fortes e relações sociais densas que são importantes para o controle social (BURSIK; GRASMICK, 1995; SAMPSON, 2003). Para Rose e Clear (1998), dizer que os ofensores contribuem para suas comunidades não é afirmar que eles são parentes e vizinhos ideais. É apenas reconhecer que sua contribuição existe e, particularmente em áreas desorganizadas com baixos níveis de controle, devido à fragilidade dos laços sociais, a contribuição dos criminosos não pode ser menor do que a dos vizinhos não ofensores.

Os autores defendem que o encarceramento concentrado constitui um destes fatores que afetam a organização social das comunidades urbanas, pois incide sobre as três dimensões de desorganização originalmente identificadas por Shaw e Mckay (1969). Primeiro, o encarceramento altera a composição socioeconômica das vizinhanças, influenciando os recursos locais, como o trabalho (mão de obra) e o mercado de casamentos. Segundo, em muitas áreas, as práticas penais são um fator-chave influenciando a mobilidade dentro e fora das vizinhanças, ou seja, toda entrada na prisão é alguém deixando uma vizinhança, toda liberação da prisão é o retorno de alguém à vizinhança. Finalmente, o encarceramento influencia a heterogeneidade.

Shaw e Mackay (1969) examinaram o impacto da heterogeneidade étnica e racial sobre a organização social, em virtude da suposição de que diferentes grupos étnicos representam diferentes normas e valores. As tendências de encarceramento não apenas abrem oportunidades para a entrada de novatos (com normas e valores potencialmente diferentes) dentro das vizinhanças, como também aumentam a oportunidade de indivíduos serem socializados dentro de uma “subcultura prisional”.⁴ Um pensamento é que a remoção de ofensores pode aumentar a homogeneidade cultural das vizinhanças que eles deixaram para trás. Após o retorno à comunidade, a forte orientação desviante da liberação prisional aumenta a heterogeneidade cultural local, elevando, desse modo, a desorganização (ROSE; CLEAR, 1998).

A tese deste estudo tem sido que um crescimento do controle social formal pode aumentar a desorganização social, impedindo outras formas de controle. Concentrados dentro de certas comunidades urbanas, altos níveis de encarcera-

mento minam os sistemas econômicos, sociais e políticos já enfraquecidos pelos baixos níveis de capital social e humano produzidos sob condições de altas taxas de pobreza, desemprego e crime. Com estes sistemas debilitados, as comunidades com estoque escasso de capital social e humano seriam incapazes de produzir os recursos de que elas tanto precisam (bens públicos). O resultado é a redução na coesão social e a perda da capacidade dessas comunidades de se autorregular.

Atualmente, verifica-se que a tônica das políticas penais contemporâneas é o encarceramento massivo, atingindo principalmente homens jovens, negros e oriundos de comunidades urbanas pobres (WACQUANT, 1999; SAMPSON; LAURITSEN, 1998; ADORNO, 2006). Porém, o controle do crime não está diretamente relacionado ao encarceramento, uma vez que a capacidade de controle social não se encontra somente no âmbito do poder estatal (GREENBERG; ROHE, 1986). Nesse caso, as políticas de encarceramento massivo podem incidir sobre outras forças sociais comunitárias, debilitando-as. O impacto das taxas crescentes de encarceramento pode reduzir a circulação de criminosos e, conseqüentemente, os níveis de criminalidade, entretanto, não devem ser negligenciados os efeitos a nível comunitário.

Com base nessas considerações, Rose e Clear (1998) ressaltam que é necessário olhar para fontes adicionais de desorganização social e reconhecer o efeito dual destas políticas de encarceramento massivo, que vêm afetando principalmente os EUA. Porém, neste estudo, os autores tiveram a pretensão de somente suscitar questionamentos e reflexões teóricas sobre possíveis impactos das taxas de encarceramento concentradas em determinadas

comunidades. Ressaltam que pesquisas empíricas precisariam ser realizadas para testar a argumentação central que desenvolveram e informam que a hipótese poderia ser testada investigando a ligação entre os efeitos da concentração de altas taxas de encarceramento e seu impacto na vida social e familiar, analisando a nível comunitário. Por um instante, se comunidades sofrem com a remoção de um grande número de homens adultos em virtude do encarceramento, pode ser que sofreriam, conseqüentemente, com altas taxas de famílias monoparentais, maior número de crianças pouco supervisionadas, crescimento da mobilidade residencial, devido à remoção de membros das famílias, e aumento de crimes. No entanto, necessita-se de evidências empíricas que poderiam comprovar a exploração teórica apresentada, isto é, de que o crescimento do encarceramento constitui uma das condições sociais que estaria levando ao crime. Nesse horizonte, em outra pesquisa, Clear et al. (2003) realizaram um teste parcial desta hipótese, a fim de compreender os efeitos do encarceramento concentrado a nível comunitário.

Neste estudo, foram usadas duas medidas de encarceramento (taxas de admissão e taxas de liberação), controladas pelas variáveis tradicionais de desorganização social, testando se o encarceramento, conceitualizado como “mobilidade coercitiva”, leva a altos níveis de crime. A questão central da teoria da desorganização social é que a mobilidade constitui um poderoso fator criminógeno a nível ecológico. Altas taxas de mobilidade residencial são pensadas como contribuindo para o crime em três diferentes caminhos: mobilidade produz áreas residências em que os vizinhos são isolados uns dos outros e, portanto, são constringidos em se engajar em ações coletivas que diminuem a autorregulação

comunitária; áreas residências com altas taxas de pessoas novas terão baixo grau de integração social entre os residentes, contribuindo para o anonimato que impede a coesão social; e a mobilidade reduz o senso de pertencimento à vizinhança. O nível de mobilidade em uma área é uma importante característica de estabilidade social, um fator que influencia a ligação entre desordem da vizinhança e crime, e a capacidade da comunidade para “eficácia coletiva” (SAMPSON, 2003).

Estas várias formulações de mobilidade apresentadas pelos autores são uma fonte de estabilidade na vida das vizinhanças. A rotatividade de residentes consiste em um processo contrário à característica básica de grupos sociais coesos, ou seja, os contatos sociais permanentes e duradouros. A transitoriedade das redes de amizade e confiança mútua mina a capacidade de controle social paroquial (BURSIK; GRASMICK, 1995). A mobilidade é tipicamente pensada como um movimento voluntário de um lugar para outro. Em algumas comunidades, entretanto, a mobilidade involuntária ou coercitiva pode ser a força dominante de movimento dentro e fora da vizinhança. Nestas áreas urbanas, a recolocação coercitiva pode ser comum: muitos moradores podem ser removidos das vizinhanças devido à prisão, enquanto outros podem retornar à vizinhança depois do período de reclusão nos estabelecimentos prisionais. Os autores apresentam a hipótese de que existe uma relação positiva entre libertação e crime e uma relação curvilínea (primeiro negativa, depois positiva) entre admissão e crime.

Com base nos dados georreferenciados e nas análises de regressão,⁵ os autores concluíram que o argumento de que o crescimento no crime resulta de altos níveis de encarceramento é consis-

tentemente suportado pelos dados. No entanto, não foi encontrada nenhuma evidência que altos níveis de encarceramento suprimem o crime. Eles destacam que, depois de certa concentração de moradores removidos da comunidade ao longo do tempo por meio do encarceramento, os efeitos das admissões adicionais, em vez de diminuir, elevam o crime. Segundo os autores, estes achados dão suporte à hipótese de Rose e Clear (1998), de que uma grande remoção de ofensores da comunidade tem efeito desestabilizador no nível de desorganização da comunidade. As análises também demonstraram um forte efeito positivo da libertação dos ofensores dentro da comunidade em um ano, sobre o crime nos próximos anos (CLEAR et al., 2003).

Os autores ressaltam que há uma diferença qualitativa entre as áreas altamente desorganizadas e outras com baixos níveis de desorganização em Tallahassee. Neste caso, vizinhanças com altos níveis de admissão e de libertação são significativamente mais propensas a sofrerem crimes, porque a altos níveis, ambas as variáveis tiveram efeito fortemente positivo, porém em baixos níveis, as duas variáveis tiveram efeito oposto. Desse modo, vizinhanças com elevado encarceramento são diferentes daquelas com baixo encarceramento.

Com base nesses estudos, observa-se que quem está interessado em testar a teoria da desorganização social precisa considerar, mais de perto, os impactos das políticas públicas na estrutura comunitária. Em particular, acredita-se que a inclusão dos efeitos da “mobilidade coercitiva” produzida pela política estatal poderá ajudar a compreender melhor os mecanismos de desorganização social nas comunidades urbanas. Os estudos ressaltaram que é essencial considerar a importância das políticas públicas, em geral, e

as políticas de encarceramento, em particular. Quando concentradas em determinadas localidades urbanas, estas taxas de encarceramento incidem negativamente sobre a organização social de comunidades e famílias.

Considerações finais

Teóricos trabalhando na tradição de pesquisas sobre desorganização social têm focado em três fatores ecológicos do crime: pobreza; heterogeneidade étnica; e mobilidade residencial (SHAW; MCKAY, 1969). Pesquisas contemporâneas têm expandido esta lista, examinando o impacto de fatores adicionais, como famílias monoparentais, densidade estrutural, urbanização e níveis de anonimato (BURSIK; GRASMI-CK, 1995; SAMPSON, 2003; GREENBERG; ROHE, 1986). Estas forças são pensadas como fatores que promovem o crime, pois aumentam a desorganização social, reduzem a integração social, elevam o isolamento e o anonimato e reduzem o controle social informal nas comunidades urbanas. Estes avanços e reformulações da teoria da desorganização social têm ajudado a aumentar nossa compreensão sobre as transformações do ambiente urbano e seu impacto sobre os níveis de criminalidade nas vizinhanças.

Desde a exposição destas ideias por Shaw e Mckay, em 1942, a teoria da desorganização social tem expandido tanto em termos teóricos quanto empíricos e uma ampla literatura tem sido desenvolvida considerando estas fontes da desorganização social. Rose e Clear (1998) levantaram a hipótese de que alta concentração de encarceramento pode ser outro fator de desorganização. Para eles, o encarceramento, especialmente as altas taxas, pode minar as redes sociais nas vizinhanças, danificando os sistemas familiar, econômico e político, ou seja, as fontes do controle social informal. Com isso, a conse-

quência desse dano pode ser mais, não menos, crime. Os autores ressaltaram que os efeitos sociais do encarceramento têm afetado um grupo específico de indivíduos e comunidades urbanas: homens jovens, negros e oriundos de vizinhanças pobres que vivem um constante “ciclo prisional concentrado” (CLEAR, 2007).

Com base nessas considerações, destacamos a importância de se considerar o caráter dual dessas políticas de encarceramento massivo, pois, de um lado, impactam sobre os níveis de criminalidade, diminuindo-os, uma vez que retiram de circulação os criminosos. Por outro lado, quando se analisam os efeitos dessas medidas em nível de vizinhanças, verifica-se que estas admissões e libertações das prisões, quando concentradas em determinadas comunidades urbanas, constituem fontes de desorganização social. Ou seja, desestabilizam a organização social dessas comunidades, impedindo a regulação social eficaz por meio dos níveis de controle social privado, paroquial e público.

Finalmente, ressaltamos que estas perspectivas sobre a problemática do “encarceramento concentrado” redirecionam nosso olhar para a compreensão dos efeitos sociais dessas práticas punitivas para além dos muros das prisões. Diante de um contexto contemporâneo marcado pela escalada do aprisionamento e severidade penal, torna-se imperioso verificar como estas políticas estatais irradiam e atingem comunidades urbanas, famílias e instituições em outros contextos sociais, como o brasileiro. Ou seja, avançar o conhecimento sobre a problemática, buscando novas possíveis evidências de que o nível de encarceramento tem crescido e que este crescimento tem ficado concentrado em determinados espaços sociais e geográficos, afetando negativamente vizinhanças, famílias de presos e instituições de controle social.

1. *Nos EUA entre 1991 e 2000, as taxas de homicídio caíram de 9,8 para 5,5 por 100, 000 hab, uma queda de 44% em relação às décadas anteriores (Levitt, 2004).*
2. *As taxas de homicídio na cidade de São Paulo e no Estado foram reduzidas pela metade entre 2001 e 2007. Em 2001, foram 5,162 homicídios dolosos por 100 mil hab. na cidade de São Paulo, valor que diminuiu para 1, 527 em 2007. Ocorreram 477 homicídios dolosos em janeiro de 2001 e apenas 97 no mesmo mês de 2008 (GOERTZEL; KAHN, 2009).*
3. *Numa outra ordem de interpretação sobre a questão do declínio do homicídio em São Paulo, ver, por exemplo, o trabalho de Feltran (2010). O autor ressalta que na perspectiva etnográfica o fator explicativo fundamental da diminuição dos homicídios na cidade deve-se à regulação interna ao próprio "mundo do crime". Feltran informa que, ao longo das últimas décadas, a organização criminosa PCC – Primeiro Comando da Capital vem progressivamente instaurando seu domínio sobre as periferias urbanas da cidade, constituindo-se como "instância normativa" legítima nessas regiões. Por meio dos chamados "tribunais do crime", a organização tem mediado os conflitos nessas periferias urbanas e ordenado sentenças para as diferentes formas de desvio às regras do "proceder". Assim, em virtude desse domínio e imposição de suas próprias regras, a organização tem bloqueado os conflitos e as possíveis cadeias de vingança privada que poderiam ser desencadeadas nessas regiões, aspecto este que tem incidido na queda das taxas de homicídio.*
4. *Neste ponto, é importante destacar as reflexões de Foucault (2008) sobre os efeitos perversos da experiência prisional sobre a trajetória individual daqueles que por ela passam. O autor destaca que as péssimas condições de encarceramento, a violência e a ociosidade nesses espaços institucionais, longe de recuperarem, na maioria dos casos dessocializam, propiciando a reincidência no crime quando os indivíduos são libertados. Além do mais, a passagem pela prisão deixa uma marca indelével na trajetória do ex-presidiário, uma vez que o estigma que carrega impõe sérias restrições em relação à sua aceitação social.*
5. *O estudo em nível de vizinhança foi realizado em Tallahassee, Flórida (Leon County), capital do Estado. Para cada vizinhança, foram coletados três tipos de dados: Flórida Department of Corrections (DOC), as admissões na prisão de Leon County e as libertações da prisão em Leon County, em 1996 (órgão emite dados dos ofensores condenados à pena de prisão e liberados e seu local de moradia); Departamento de Polícia de Tallahassee, os crimes conhecidos pela polícia, em 1996 e 1997 (crimes foram mapeados por vizinhança), e dados do Censo US de 1990 (população, raça-etnicidade, residente não morando na mesma casa desde 1985 – mobilidade residencial) e moradores vivendo abaixo da linha de pobreza. A variável dependente foi o crime em cada vizinhança em 1997. As duas variáveis independentes foram o nível de mobilidade coercitiva: admissões à prisão e libertações em 1996. Variáveis de desorganização social: porcentagens de famílias que recebem assistência pública; porcentagem de indivíduos que estão desempregados; porcentagem de mulheres chefes de família; e porcentagem de residentes que são negros.*

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Crimen, punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques. **Quórum – Revista Iberoamericana**, v. 16, p. 41- 49, 2006.
- BEATO, C. **Crime e cidades**. Tese (Professor Titular). Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2010. Mimeo.
- BEATO, C.; REIS, I. A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 385D405.
- BECKER, H. Conferência: A Escola de Chicago. **Mana**, v. 2, n. 2, p.177-188, 1996.
- BOUNDS, M. **Urban social theory: city, self and society**. New York: Oxford University Press, 2004.
- BURSIK, R. J.; GRASMICK, H. G. Neighborhood-based networks and the control of crime and delinquency. In: BARLOW, H. D. **Crime and public policy: Putting theory to work**. Westview Press, 1995.
- CLEAR, T.; ROSE, D.; WARING, E.; SCULLY, K. Coercive mobility and crime: a preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization. *Justice Quarterly*, v. 20, n. 1, p. p. 33-60, 2003.
- CLEAR, T. The impacts of incarceration on public safety. **Social Research**, v. 74, n. 2, p. 613-627, 2007.
- COELHO, E. C.. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Record: Rio de Janeiro, 2005.
- FELTRAN, G. de S. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno CRH**, v. 23, n. 58, p. 59-73, 2010.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- GOERTZEL, T.; KAHN, T. (The great São Paulo homicide drop. **Homicide Studies**, v. 13, n. 4, p. 398-410, 2009.
- GREENBERG, S.; ROHE, W. Informal social control and crime prevention. In: TAYLOR, R, B. **Urban neighborhoods: research and policy**. Praeger Publishers, 1986.
- LAURITSEN, J.; SAMPSON, R. Minorities, crime, and criminal justice. **The handbook of crime and punishment**. New York: Oxford University Press, 1998.
- LEVITT, S. D. Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p.163-190, 2004.
- LYNCH, J. P.; SABOL, W. J. Assessing the effects of mass incarceration on informal social control in communities. **Criminology & Public Policy**, v. 3, n. 2, p. 267-294, 2004.
- ROSE, D.; CLEAR, T. Incarceration, social capital and crime: implications for social disorganization theory. **Criminology**, v. 36, n. 3, p. 441- 471, 1998.
- SAMPSON, R. Urban disorder, crime and neighborhood collective efficacy. Edited version of paper presented at the Seminario Internacional: Políticas De Prevencion Del Crimen Y La Violencia En Ambitos Urbanos, Bogotá, Colombia, May 2003.

SAMPSON, R. J.; WILSON, W. J. Toward a theory of race, crime and urban inequality. In: SHAUN, L.; GABBIDEN, T. G. (Eds.). **Race, crime and justice**. New York: Rotledge, 2005.

SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community structure and crime: testing social disorganization theory. **American Journal of Sociology**, v. 94, n. 4, p. 774-802, 1989.

SHAW, C.; MCKAY, H. **Juvenile delinquency in urban areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

TONRY, M.; PETERSILLA, J. American prisons at the beginning of the twenty-first century. **Crime and Justice**, v. 26, p. 1-16, 1999.

WACQUANT, L. J. D. **Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton**. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p.39-50, 1999.

Comunidades urbanas, desorganização social e encarceramento

Victor Neiva e Oliveira

Resumen

Comunidades urbanas, desorganización social y encarcelamiento

El objetivo de este artículo consiste en reflexionar sobre los efectos colaterales de las políticas de encarcelamiento masivo sobre comunidades urbanas. Se presentan perspectivas que destacan el impacto del aumento de la población carcelaria sobre las tasas de crimen, así como aquellas que alertan sobre el problema de la concentración espacial de las tasas de encarcelamiento en determinados vecindarios.

Palabras clave: Encarcelamiento. Desorganización social. Crimen. Espacio urbano.

Abstract

Urban communities, social disorganization and imprisonment

The aim of this paper was to examine the side effects of mass imprisonment policies on urban communities. A discussion is presented highlighting the impact of a rising prison population on crime rates, on the one hand, and the problems posed by spatial concentration of imprisonment rates in some neighborhoods, on the other.

Keywords: Imprisonment. Social disorganization. Crime. Urban space.

Data de recebimento: 12/12/2011

Data de aprovação: 10/01/2012

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência*

Rodrigo Serrano-Berthet

Rodrigo Serrano-Berthet é Ph.D. em Políticas Públicas pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts e especialista em desenvolvimento social sênior do Departamento de Desenvolvimento Sustentável para a América Latina e o Caribe do Banco Mundial. Lidera o programa do Banco Mundial sobre segurança cidadã na região. O programa inclui trabalhos analíticos, de assistência técnica e empréstimos para projetos.

 Banco Mundial. Washington – District of Columbia – USA

 Rserrano1@worldbank.org

Laura Chioda

Laura Chioda é Ph.D. em Economia pela Universidade de Berkeley e economista sênior do Escritório do Economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe. Seu trabalho de pesquisa é focado em econometria e microeconomia aplicada.

 Banco Mundial. Washington – District of Columbia – USA

 lchioda@worldbank.org

* Este texto é um resumo do estudo coordenado por Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda. Participaram da equipe João Pedro Azevedo, Valentina Calderón, Flávia Carbonari e Jim Shyne. Os estudos preliminares foram elaborados por Rodrigo Soares, João Mello, Fundação João Pinheiro, Leandro Piquet e Erik Alda. Contribuíram com informações técnicas Melissa Zumaeta, Priscilla Burity, Christian Borja, Jessica Varat e Darwin Marcelo. Mauro Azerevedo foi responsável pela preparação deste resumo. Maninder Gill forneceu orientação geral e coordenação. Makhtar Diop, Sameh Wahba e Tito Cordella contribuíram com comentários detalhados e valiosos durante todo o processo. A equipe agradece também aos revisores Andrew Morrison, Guilherme Sedlacek e Alexandre Marc, e a Maribel Cheres pelo excelente apoio administrativo.

Resumo

Quais são os fatores que estão determinando o declínio da criminalidade nos últimos anos no Brasil? Por que a criminalidade violenta está diminuindo em alguns Estados enquanto cresce em outros? Que tipos de intervenção podem ajudar a reduzir a violência, sobretudo entre os jovens? Com o objetivo de encontrar respostas a estas perguntas, este estudo estima a correlação entre seis fatores socioeconômicos de risco e as mudanças nas taxas de homicídio no período de 1997 a 2008. Conclui-se que o declínio na média nacional durante a última década está fortemente correlacionado à redução do grupo de jovens do sexo masculino entre 15 e 19 anos, à diminuição da desigualdade e, em menor extensão, à queda na taxa de evasão no ensino médio público. Analisando de forma mais detalhada a experiência bem-sucedida do Sudeste, o estudo identifica algumas intervenções promissoras, como o policiamento orientado para resultados, o controle de armas e do consumo de álcool, entre outras políticas norteadas por estratégias integradas de segurança pública subnacionais. A análise apresenta ainda conclusões originais sobre o impacto, na criminalidade violenta, das transferências condicionais de renda (TCRs) para educação.

Palavras-Chave

Homicídios. Prevenção da violência. Criminalidade.

A partir de meados dos anos 1980 e durante duas décadas, o Brasil se deparou com o crescimento desproporcional da sua taxa de homicídios. Durante este período, a taxa de homicídios nacional cresceu em média 20% ao ano, um ritmo muito mais acelerado do que em quase todos os países de renda média não afetados por guerras. Vários fatores estão por trás desse aumento: a urbanização, as condições econômicas voláteis e instáveis que levaram a elevados níveis de desigualdade de renda e exclusão social, a tendência do crescimento populacional e a rápida expansão dos grupos de traficantes nas principais áreas urbanas, bem como a proliferação de armas de fogo associadas a esse último fator.

Os custos dos altos índices de violência e criminalidade para o desenvolvimento e o bem-estar dos brasileiros são enormes. Homicídio tem sido a principal causa da morte de jovens entre 15 e 24 anos desde a década de 1980, bem como o mais importante fator determinante da perda de anos de vida no país. O custo direto da criminalidade violenta é estimado em cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, calculado como a soma dos investimentos diretos públicos e privados dirigidos à segurança, das perdas de investimento em negócios e das mudanças no padrão de consumo devido à ocupação com a segurança.

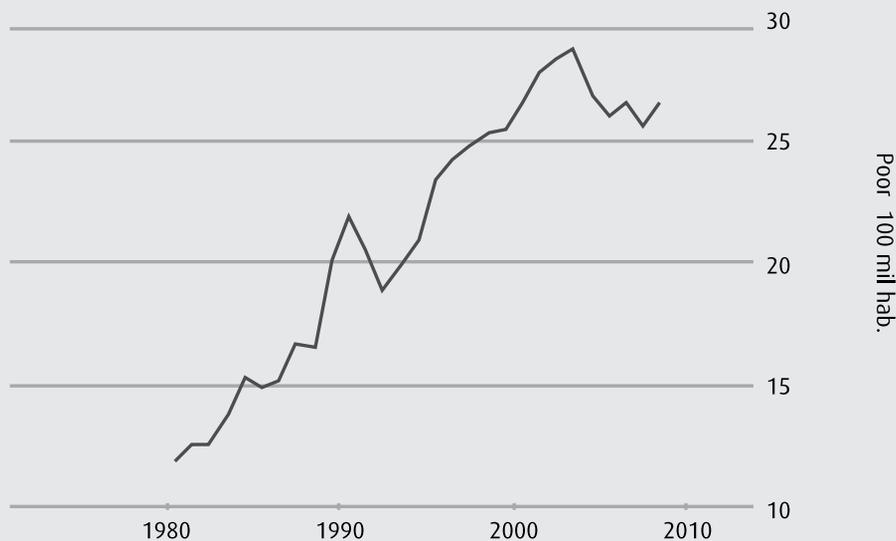
Contudo, durante a última década, houve redução na média nacional, impulsionada sobretudo pela acentuada queda na taxa de homicídios na Região Sudeste (Gráfico 1).

Embora modesto, o declínio representa uma importante mudança de tendência. O índice anual de homicídios, no Brasil, apresentou decréscimo gradual de seu patamar mais elevado de 28,9 por 100 mil habitantes, em 2003, para 25,2, em 2007, e 26,4, em 2008. Essa mudança indica que importantes forças estão atuando para reduzir e prevenir os homicídios. Apesar de a taxa de homicídios brasileira ter se mantido sempre muito acima da média latino-americana, 2008 foi o primeiro ano em que esse indicador registrou redução na comparação com as nações vizinhas, em parte devido ao crescente problema da violência em outros países da

Muitos fatores podem estar determinando esta redução na criminalidade violenta. De fato, os estudos que tentaram explicar as ocasiões em que ocorreu um declínio da criminalidade em nível nacional (como a mudança nesse perfil ocorrida nos EUA e no Canadá) apresentaram fortes argumentos a favor da multicausalidade (BLUMSTEIN; WALLMAN, 2006; ZIMRING, 2007). Em sua análise sobre os EUA, Zimring (2007) conclui que “a redução da criminalidade nos anos 1990 foi um exemplo clássico de múltipla causalidade, sendo que nenhum dos determinantes teve um papel predominante”.

Para compreender melhor o caso do Brasil, o presente estudo estima a correlação entre seis fatores de risco bem conhecidos e as mudanças nas taxas de homicídio no período de 1997 a 2008.

Gráfico 1
Taxas de homicídios
Brasil – 1980-2008



Fonte: Ministério da Saúde/Base de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus.

O declínio da taxa nacional de homicídios mascara uma enorme heterogeneidade nas tendências em todas as regiões, Estados e municípios, que, ao contrário de outros países, não acompanharam de forma homogênea a queda nos índices nacionais. A expressiva retração no número de homicídios no Sudeste contrasta com o igualmente excepcional *aumento* desse indicador no Norte e Nordeste. Embora a cidade de São Paulo tenha diminuído a taxa de homicídios em 71,2%, entre 2003 e 2008, algumas capitais apresentaram elevações acima de 50% durante o mesmo período, como Salvador (113%), Maceió (79,8%) e Curitiba (57,2%).

Se os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro fossem excluídos da média nacional, a taxa de homicídios aumentaria 29%, ao invés de ter diminuído 7%, entre 2003 e 2008. Isto porque as tendências pioraram significativamente no Nordeste e no Norte, onde os índices subiram de 18 para 28,8

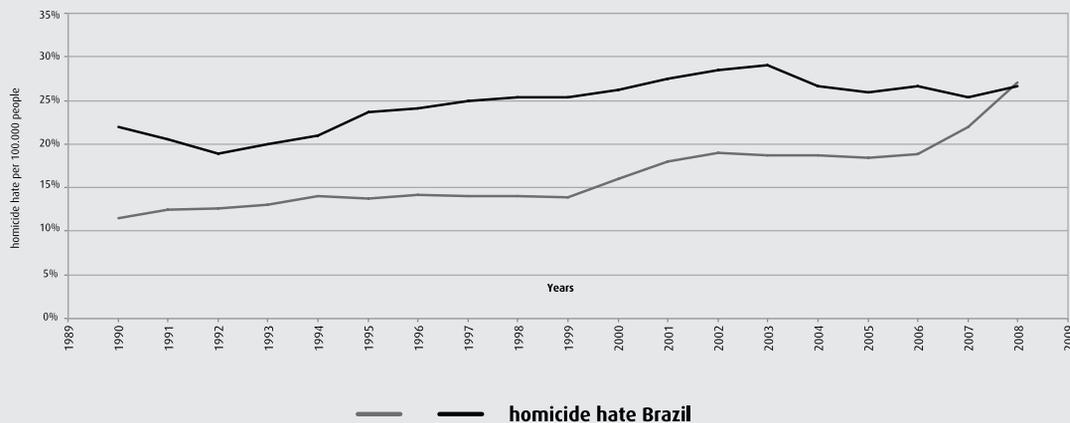
por 100 mil habitantes e de 22,5 para 32,97 por 100 mil, respectivamente, durante o mesmo período.

Os fatores determinantes das mudanças na criminalidade e das diferenças regionais

A criminalidade violenta é um fenômeno extremamente complexo causado por diversos fatores. Não existe uma causa direta no desenvolvimento pessoal que induz, de forma automática, ao comportamento violento. O acúmulo de *fatores de risco* está associado à maior tendência de ser vítima ou agente de violência. De modo oposto, *os fatores de proteção* podem ser interpretados como as características de um indivíduo e do seu ambiente que fortalecem sua capacidade de enfrentar pressões sem o uso de violência.

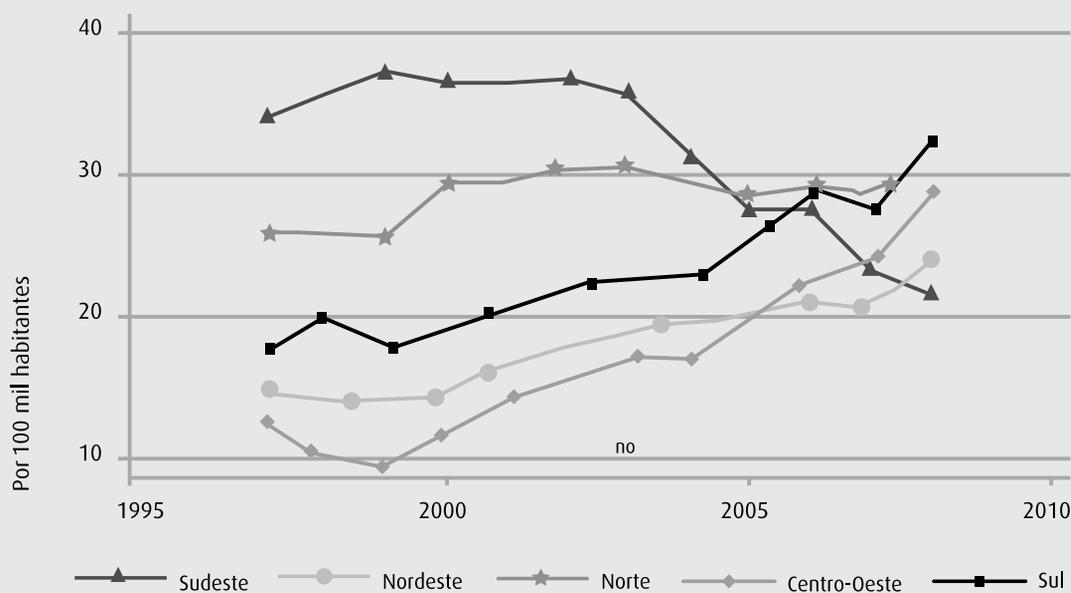
Concentramo-nos em seis fatores socioeconômicos que podem ser classificados em três diferentes categorias:

Gráfico 2
Taxas de homicídios
 Brasil e América Latina – 1990-2008



Fonte: Ministério da Saúde/Base de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus (BR); Fontes nacionais (ALC).

Gráfico 3
Taxas de homicídio, por região
 Brasil – 1997-2008



Fonte: Ministério da Saúde/Base de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus.

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência
 Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chiada

fatores macro:

- ciclos econômicos (ciclo de negócios medido pelo PIB);
- desigualdade de renda (medida pelo coeficiente de Gini);
- condições do mercado de trabalho (criação e eliminação de empregos formais);

fatores contextuais:

- urbanização;
- densidade populacional;

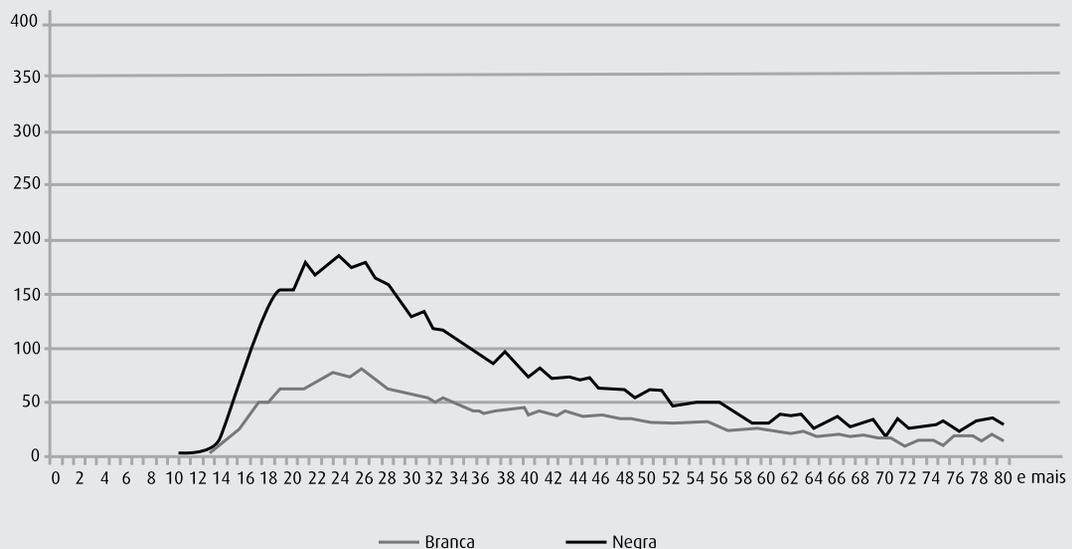
Fatores micro:

- os fatores demográficos incluem, por exemplo, idade e sexo (especialmente o tamanho do grupo de jovens do sexo masculino);

- a educação como um fator de proteção, considerando o papel das taxas de abandono no ensino médio e sua correlação com a criminalidade.

Observa-se uma ampla heterogeneidade no modo como esses fatores afetam as taxas de criminalidade nas diferentes regiões do país. As correlações entre todos esses fatores quanto à taxa regional de homicídios variam substancialmente no sinal e na magnitude. As tendências das taxas de criminalidade no Sudeste e no Nordeste parecem ser divergentes após 2003. A análise sugere que os principais fatores potenciais causadores das diferenças são as mudanças na urbanização, a concentração de renda e o alto percentual de evasão no ensino médio. Em especial, a urbanização é particularmente importante no Nordeste.

Gráfico 4
Taxas de homicídio de homens, por raça, segundo idade
Brasil – 2006



Fonte: Ministério da Saúde/Base de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus.

Canais por meio dos quais esses fatores afetam a taxa de homicídios

Fatores macro

Condições econômicas (crescimento do PIB). Existem duas forças opostas que atuam quando é estimada a relação entre o ciclo de negócios e a criminalidade. Por um lado, a criminalidade pode ser anticíclica, porque substitui as fontes de renda legítimas. No entanto, a criminalidade também pode ser pró-cíclica, supondo que uma maior quantidade de bens e serviços produzidos na economia representa mais oportunidades para a atividade criminosas. A primeira hipótese provavelmente pesará mais do que a segunda quando os crimes envolverem motivação financeira direta, como assalto a residência, furto e roubo de veículos, porém, é menos importante nos casos de homicídio, agressão e estupro.

Desigualdade de renda (coeficiente de Gini). Há uma estreita associação entre os níveis de desigualdade e as taxas de criminalidade. Os elevados níveis de disparidade de renda colocam os indivíduos pobres, que auferem baixo rendimento de suas atividades no mercado de trabalho, muito próximos a pessoas com renda alta, que possuem bens que valem a pena ser adquiridos. Os efeitos da desigualdade sobre a criminalidade parecem ser amplos mesmo quando se controla para os níveis de pobreza.

Condições do mercado de trabalho (criação e eliminação de empregos). Embora um grande número de estudos tenha encontrado uma relação positiva entre as taxas de criminalidade e de desemprego, esta é precária. A frágil associação entre desemprego e criminalidade parece estar relacionada a dois fatores. Em primeiro lugar, a maioria dos criminosos tem emprego e apenas uma pequena parcela não trabalha. Em segundo,

as taxas de desemprego entre os jovens e os índices parciais de desemprego são os que parecem ter maior importância.

Fatores contextuais

Urbanização e densidade populacional. Um estudo recente do Banco Mundial mostra que o percentual de crescimento de uma cidade parece estar mais relacionado às taxas de homicídios do que o seu tamanho ou a sua densidade urbana. O índice anual de crescimento da população de uma cidade apresenta correlação positiva com a taxa de homicídios. Os centros urbanos em rápida expansão, com mercados de trabalho deficientes, são fatores que estimulam a criminalidade. Quanto à densidade urbana, não existe consenso sobre a direção do seu efeito.

Fatores micro

Os fatores demográficos como idade e gênero parecem estar fortemente relacionados à atividade criminosas. Como os jovens do sexo masculino são mais propensos à violência, as mudanças no tamanho desse grupo provavelmente afetarão as taxas de criminalidade. Além disso, grupos maiores de jovens também podem ter efeito prejudicial sobre as opções de outros jovens no mercado de trabalho formal; por esta razão, a demografia desempenha papel importante na explicação da criminalidade.

Educação (taxas de evasão escolar no ensino médio). Se as recompensas resultantes da educação forem baixas, os jovens ficarão mais propensos a abandonar a escola. Os alunos que deixam de frequentar o sistema de ensino têm mais tempo livre e, portanto, maior probabilidade de se envolver em furto, venda de drogas e outras práticas criminosas. A educação pode reduzir o estímulo ao envolvimento em atividades crimi-

nosas por meio de diversos canais. Em primeiro lugar, a escolaridade diminui de modo significativo a probabilidade de encarceramento, sendo que os níveis mais elevados de educação estão associados a maiores recompensas no mercado de trabalho, que, por sua vez, aumentam o custo de oportunidade de participar de atividades ilegais. Em segundo, a educação altera as preferências pessoais que afetam a decisão de optar por um comportamento criminoso mediante o efeito social. Além disso, apenas a presença na escola, independente do nível de escolaridade, reduz o tempo disponível para o engajamento em atividades criminosas.

Fatores correlacionados às tendências nacionais

Para compreender como esses fatores estão correlacionados com as taxas de homicídio nacionais, o presente estudo baseou-se num modelo de regressão com efeitos fixos, usando dados de todos os municípios brasileiros, bem como das cinco regiões do país entre 1998 e 2008. A análise está fundamentada em um banco de dados original com informações sobre os seis fatores de risco e as taxas de homicídio referentes aos 5.564 municípios brasileiros, no período estudado.

A análise dos resultados apresentados na Tabela 1 mostra que o PIB, o coeficiente de Gini, a eliminação de empregos formais para homens de 15 a 29 anos, a urbanização, o número de homens nas faixas de 15 a 29 e de 20 a 29 anos, assim como o índice de evasão escolar, têm fortes correlações positivas com a taxa de homicídios. A criação de emprego formal parece estar correlacionada de forma negativa com essas taxas.

Os resultados da análise são significativos e indicam a direção da correlação entre esses fatores e a taxa de homicídios. Observa-se uma correlação positiva entre o PIB e a taxa de homi-

cídios. Embora o aumento de recursos em uma economia pareça sugerir que há mais prosperidade, se os ganhos provenientes do crescimento econômico não forem distribuídos de modo equitativo, algumas pessoas poderão recorrer à criminalidade. A correlação positiva constatada é uma combinação de oportunidade *versus* aumento de recursos, na qual a oportunidade parece predominar. Consequentemente, é importante não apenas estudar a correlação entre o PIB e as taxas de homicídio, mas também compreender qual é a correlação entre a desigualdade e a criminalidade. Encontrou-se um coeficiente de correlação entre o PIB e a taxa de homicídios de 0,08. Além disso, os resultados sugerem que a relação entre o PIB e a criminalidade não é linear. Os dados indicam que a criminalidade está correlacionada de forma positiva ao crescimento do PIB nas camadas sociais de renda baixa e média. No entanto, a correlação da criminalidade com o PIB é negativa nos segmentos de renda alta, mesmo depois de controlar os níveis de desigualdade.

A relação observada entre a desigualdade e a criminalidade também sugere um caso de oportunidade: quanto maior for a desigualdade, mais lucrativo seria para determinados segmentos da população o envolvimento na atividade criminosa. Esse resultado significa que nas áreas onde existe grande desigualdade, pode haver alto grau de criminalidade. A desigualdade combinada à escassez de opções, especialmente para os grupos em situação de risco, poderá traduzir-se em uma maior incidência de comportamento criminoso.

A oferta de trabalho formal para jovens do sexo masculino parece ter uma correlação negativa com a taxa de homicídios, enquanto a eliminação de postos de trabalhos sugere uma correlação positiva. Os mercados de trabalho ine-

Tabela 1
Elasticidades dos fatores macro, contextual e micro e correlação com a taxa de homicídios
 Brasil – 1998-2008

Fatores	Correlação com a taxa de homicídio	Variações nos fatores 2003 versus 2008
<i>Fatores macro</i>		
Aumento de 1% no PIB	+0,08%	O PIB cresceu 59%
Aumento de 1 ponto percentual no valor do coeficiente de Gini	+1,01%	O coeficiente de Gini teve uma redução de 3,13 pontos percentuais.
Aumento de 1% no número de empregos formais criados para homens de 15 a 29 anos	-0,049%	A oferta de emprego aumentou 65%, gerando 6.241.122 novos. empregos formais para homens entre 15 e 29 anos, em comparação a 3.762.279 em 2003.
Aumento de 1% no número de empregos formais eliminados para homens entre 15 e 29 anos	+0,063%	A eliminação de empregos aumentou 67%, eliminando 5.434.307 postos em 2008, em comparação a 3.248.669 em 2003. O aumento líquido na criação de novos postos de trabalho formal foi de 57%, com 806.815 novas vagas em 2008, em comparação às 513.610 de 2003.
<i>Fatores contextuais</i>		
Aumento de 1 ponto percentual na parcela da população urbana	+10,52%	A parcela da população urbana aumentou 2,88 pontos percentuais.
<i>Fatores micro</i>		
Aumento de 1% no número de jovens do sexo masculino entre 15 e 19	+0,40%	O número de jovens do sexo masculino entre 15 e 19 anos decresceu 8,6% .
Aumento de 1% no número de homens entre 20 e 29 anos	+0,25%	O número de homens entre 20 e 29 anos aumentou 13,07%.
Aumento de 1 ponto percentual na taxa de evasão na escola pública	+0,34%	A taxa de evasão no ensino médio público diminuiu 2,69 pontos percentuais
Observações	19.121	
R2	0,714	

Todos os coeficientes são significativos no nível de 1%.

Fonte: Calderón e Chioda (2011).

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência
 Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda

ficientes podem ser um fator de risco associado à criminalidade e, quanto mais oportunidades estiverem disponíveis para os homens entre 15 e 29 anos, maior será a probabilidade de observarmos níveis mais baixos de comportamento criminoso.

A urbanização foi o principal fator contextual analisado. Concluiu-se que ela está positivamente correlacionada com a taxa de homicídios. Os processos de rápida urbanização podem envolver populações migrantes que acham difícil integrar-se aos novos ambientes urbanos, encontrar emprego e oportunidades lícitas em seus locais de destino. No entanto, verificou-se uma grande falta de linearidade na relação entre a criminalidade e a urbanização. Nos níveis mais baixos de urbanização, um aumento na parcela da população urbana pode reduzir a criminalidade porque um maior número de pessoas poderá ter mais controle sobre as atividades criminosas.

Os grupos de jovens do sexo masculino nas faixas de 15 a 29 e de 20 a 29 anos também parecem apresentar correlação positiva com a criminalidade. Quanto maiores forem os grupos, menos oportunidades econômicas estarão disponíveis para cada indivíduo, tornando mais atrativo o envolvimento em atividades criminosas.

Do mesmo modo, há uma relação entre os elevados índices de evasão escolar nos municípios e a taxa de homicídios, sendo que a correlação desses fatores esclarece um importante elemento de risco, especificamente para os jovens do sexo masculino não qualificados. As grandes correlações entre as taxas de homicídio e os grupos de homens em idade escolar, bem como o alto índice de evasão, sugerem que as políticas direcionadas à escolarização (como os programas de transferência condicional de renda) e às oportunidades no mercado de trabalho para os jovens podem

produzir significativos impactos na redução e prevenção da criminalidade. A incidência de crimes violentos ocorre com certo grau de persistência. A análise sugere uma considerável inércia nas taxas de homicídio de cerca de 30% no primeiro período, que não desaparece após seis períodos. A forte inércia indica que os esforços para reduzi-la podem ser apenas moderadamente bem-sucedidos no curto prazo. Todavia, é preciso compreender a dinâmica da criminalidade, com o objetivo de conhecer as situações de risco e saber quais medidas preventivas podem ser adotadas para enfrentar os atuais e futuros níveis de criminalidade.

Da mesma forma que as elasticidades informam como a criminalidade varia em relação a determinado fator no período de 1998 a 2008, a decomposição apresentada no Gráfico 5 fornece uma estatística descritiva para compreender como as diferenças nesses fatores explicam as tendências observadas nos homicídios.¹ Enquanto variações nas dotações demonstram mudanças nas características de municípios, tais como alterações nos níveis de urbanização, na estrutura demográfica, nos níveis de desigualdade, etc., – todas relacionadas às mudanças nos níveis de criminalidade –, variações nos coeficientes medem a relação entre urbanização, por exemplo, e mudanças na criminalidade ao longo do tempo. Por exemplo, observamos uma relação negativa entre desigualdade e crime. Para estudar como essa relação se desenvolve ao longo do tempo, é necessário analisar as mudanças na desigualdade nos municípios brasileiros (variações nas dotações) e como a desigualdade se relaciona com homicídios nos dois períodos de tempo selecionados (variações nos coeficientes).

A decomposição permite desagregar a variação constatada nos índices de homicídio, entre 2003 e 2008, em mudanças nos coeficientes e

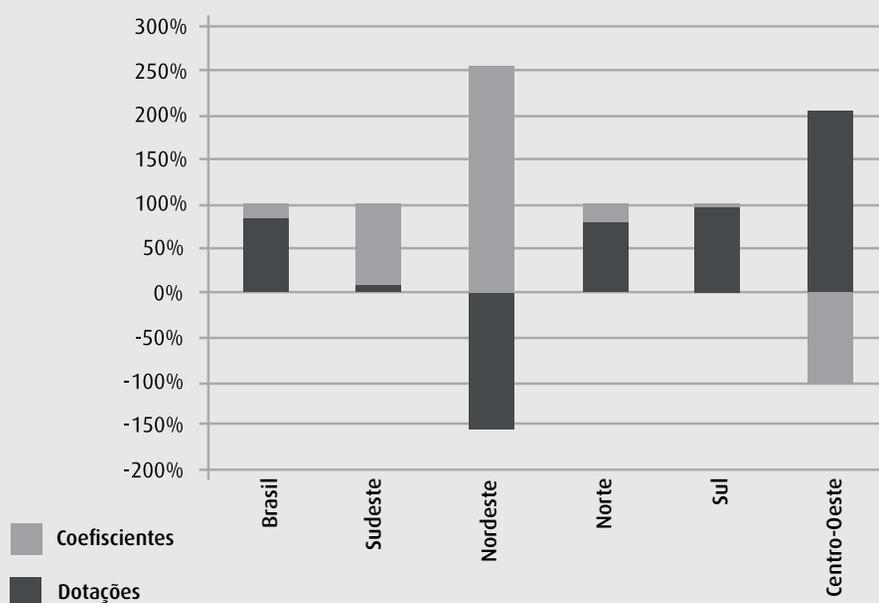
nas dotações. As variações nos coeficientes referem-se às mudanças nas correlações ou nos efeitos marginais dos fatores, enquanto as mudanças nas dotações estão associadas às alterações nos valores médios desses fatores quando se compararam dois períodos diferentes.

O Gráfico 5 mostra que 85% da variação total nas taxas de homicídios entre 2003 e 2008, para o Brasil, foi atribuída a mudanças nas dotações dos fatores macro, contextual e micro, enquanto 15% podem ser associados a alterações nos coeficientes. As observações não são homogêneas em todas as regiões. No Sudeste e no Nordeste, as variações nos coeficientes são relativamente mais importantes, enquanto nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste as mudanças nas dotações parecem ser mais determinantes para explicar a variação nas taxas de homicídios. A

soma das barras positivas e negativas representa a mudança total nas taxas de homicídios (100% da variação). As barras cinza escuro incorporam a parcela da variação total que é explicada pelas mudanças nas dotações, como, por exemplo, as alterações nos valores médios dos seis fatores socioeconômicos, enquanto as barras cinza claro indicam a parte da mudança que resulta das diferenças nos ganhos proporcionados pelas características correspondentes entre 2003 e 2008.

O Gráfico 6 mostra que 58% da mudança total nas dotações resulta das alterações nos grupos de jovens do sexo masculino entre 15 e 19 anos, que a variação no coeficiente de Gini responde por 25% da mudança nas dotações e que a taxa de evasão escolar explica 11% da mudança total nas dotações; os outros fatores são responsáveis por menos de 10% da mu-

Gráfico 5
Decomposição das mudanças nas taxas de homicídios, por região ⁽¹⁾
Brasil - 2003 / 2008



(1) As mudanças são mostradas como % do aumento total.

Fonte: Calderón e Chioda (2011).

dança nas dotações. A soma das barras positivas e negativas corresponde à mudança total nas dotações (100%).

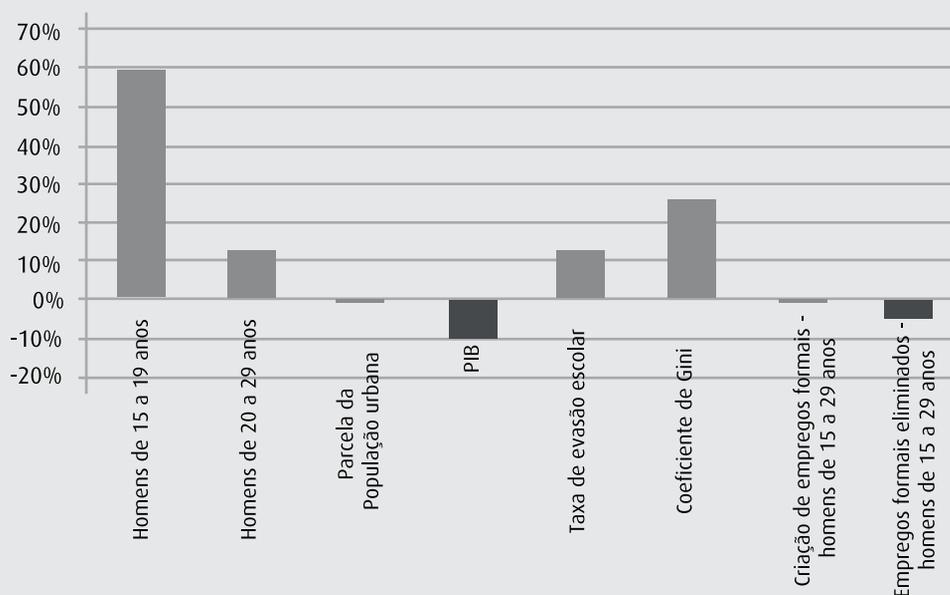
Mudanças intra e inter-regionais

No Sudeste, os fatores macro, contextual e micro parecem explicar cerca de 78% da variação na taxa de homicídios, enquanto nas outras regiões essa proporção é muito menor. No Nordeste, em particular, observa-se aumento significativo em termos estatísticos desses indicadores após 2003, sendo que 66% da variação nos homicídios que pode ser explicada por esses fatores. As diferenças na parcela da variação que pode ser explicada, em todas as regiões, sugerem que os fatores que não foram explicitamente controlados nas regressões são, pelo menos em parte, responsáveis pelas diferenças nas tendências das taxas de homicídios.

Também há diferenças nas elasticidades ou nas correlações desses fatores no que se refere à taxa de homicídios em todas as regiões. A elasticidade da taxa de homicídios em relação ao PIB parece bastante ampla e positiva, ou seja, um aumento no PIB pode oferecer mais oportunidades para ações criminosas, mas, ao mesmo tempo, esse fator pode implicar uma menor necessidade de cometer delitos. Embora os dois canais existam, o das oportunidades parece predominar sobre o da necessidade, porque há uma correlação positiva entre o PIB e o índice de homicídios no nível regional. Essa correlação parece ser substancialmente maior no Nordeste e no Norte do que no restante do país (Tabela 2).

O coeficiente de correlação Gini para renda tende a ser especialmente elevado nas Regiões Norte e Sudeste, com correlações duas ou três

Gráfico 6
Decomposição das mudanças das dotações nos fatores
Brasil 2003 – 2008



(1) As mudanças são mostradas como % do aumento total.

Fonte: Calderón e Chioda (2011).

Tabela 2
Coefficientes de correlação e mudanças nos fatores de risco e na taxa de homicídios, por região
 Brasil 1998 – 2008

Fatores	Brasil	Região Sudeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sul	Região Centro-Oeste
<i>Fatores macro</i>						
Logaritmo do PIB	0,08***	0,08***	0,19***	0,24***	0,03	-0,01
Coefficiente de Gini	1,01***	2,63	0,87	3,69	0,39	-0,16
Logaritmo dos empregos formais criados para homens entre 15 e 29 anos	-0,05***	-0,10***	-0,02	0,02	-0,13***	-0,06
Logaritmo dos empregos formais eliminados para homens entre 15 e 29 anos	0,06***	0,02	0,07***	0,15***	0,04	0,05
<i>Fatores contextuais</i>						
Parcela da população urbana	10,52***	22,75	1,18	-18,20**	23,33**	6,86***
<i>Fatores micro</i>						
Logaritmo dos homens entre 15 e 19 anos	0,40***	0,49***	-0,44***	-0,70**	0,96***	0,31**
Logaritmo dos homens entre 20 e 29 anos	0,25***	0,42***	0,39***	1,09***	-0,30**	0,10
Taxa de evasão na escola pública	0,34***	0,16	0,37***	0,39	0,10	0,13
Observações	19.121	6.802	5.318	874	4.304	1.823
R2 ajustado						

*Nota: Os erros padrão de dados agrupados por município foram colocados entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Fonte: Datasus, IBGE e Rais, Caged de 1997 a 2008 para todos os 5.564 municípios. As informações sobre as taxas de evasão escolar não estavam disponíveis para 2006 e, por isso, esse ano foi excluído das regressões do modelo saturado. Os efeitos fixos das variáveis ano e Estado estão incluídos nas regressões.*

Fonte: Calderón e Chioda (2011).

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência
 Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda

vezes maiores do que as observadas na média nacional, respectivamente. Esses resultados sugerem um possível caminho para a redução da criminalidade, associado à redução da concentração de renda. A criação de empregos formais parece estar correlacionada de forma negativa com as taxas de criminalidade em geral, ainda que tenha um grande efeito em termos estatísticos no Sudeste e no Sul. Isso indica que a abertura de postos de trabalho para os jovens nessas regiões parece ser um possível fator importante.

A urbanização apresenta uma correlação com a criminalidade fortemente positiva nas Regiões Sudeste e Sul, moderadamente positiva no Nordeste e Centro-Oeste e negativa no Norte. Esses resultados fazem sentido quando observamos maiores parcelas da população urbana no Sudeste e no Sul e o processo de urbanização em curso no Nordeste e no Centro-Oeste, enquanto no Norte a participação de habitantes urbanos é relativamente menor. Nos primeiros estágios da urbanização, o aumento da concentração de indivíduos nas cidades reduz a criminalidade porque as pessoas ficam menos expostas a riscos individuais. No entanto, se o processo de urbanização se expandir rapidamente, haverá um efeito de congestão que pode levar a um aumento das atividades criminosas.

Os efeitos das mudanças nos grupos de homens mais jovens (15 a 19 anos) também não são uniformes entre as regiões. No Sudeste, esses grupos parecem apresentar uma correlação mais positiva com a taxa de homicídios do que no restante do país, enquanto observa-se uma correlação negativa do tamanho dessas coortes no Nordeste e Norte. A história é diferente em relação ao tamanho dos grupos de homens na faixa de 20 a 29 anos. No Sudeste, Norte e Nordeste, a correlação desses segmentos com o índice de homicídios parece ser maior e positiva, enquan-

to no Sul é menor e negativa e no Centro-Oeste não existe correlação.

Os índices de evasão nas escolas públicas parecem estar correlacionados de forma positiva com a taxa de homicídios nos níveis nacional e regional. No entanto, a correlação tende a ser especialmente maior nas Regiões Norte e Nordeste.

Em contraste com a acentuada queda no Sudeste, a criminalidade aumentou nas Regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, no período analisado, mas relativamente menos do que no Nordeste. A Tabela 3 mostra as mudanças nos fatores macro, contextuais e micro entre 2003 e 2008. Observa-se que, enquanto o PIB apresentou substancial crescimento em todas as regiões, o coeficiente de Gini declinou, mas em menor escala no Nordeste e Centro-Oeste, e a criação de empregos para homens entre 15 e 29 anos foi positiva no Sudeste e Nordeste. A urbanização aumentou em pontos percentuais no Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Os grupos de homens na faixa de 15 a 19 anos diminuíram em todas as regiões, porém de forma mais acentuada no Sudeste, onde houve também redução nos grupos de homens entre 20 e 29 anos, embora estes tenham apresentado expressivo aumento em todas as outras regiões. As taxas de evasão no ensino médio decresceram em todas as regiões, exceto no Nordeste, onde ocorreu elevação de cerca de um ponto percentual.

Principais resultados

∑ Embora no nível nacional o percentual de mudança dos índices de homicídio explicado pelos fatores macro, contextual e micro se situe em torno de 71%, essa proporção varia de forma substancial no âmbito regional, respondendo por cerca de 78% da diferença na taxa de homicídios

Tabela 3
Coefficientes de correlação e mudanças nos fatores de risco e na taxa de homicídios, por região
 Brasil 1998 - 2008

Fatores Macro					
Região	Taxa de homicídio por 100,000 habitantes	PIB	Coefficiente de Gini	Empregos criados homens 15-29 anos de idade	Empregos eliminados homens 15-29 anos de idade
	Variação %	Variação %	Variação pontos percentuais	Variação %	Variação %
Sudeste	-39,08	63,75	-3,87	88,12	81,48
Nordeste	61,73	85,21	-2,91	80,25	69,75
Norte	46,51	85,09	-3,02	93,33	102,99
Sul	25,27	76,57	-3,96	71,73	71,72
Centro-Oeste	4,41	93,94	-1,52	60,74	57,35

Fatores Contextuais		Fatores Micro		
Região	Urbanização	Homens 15-29	Homens 20-29	Taxa de evasão escolar
	Variação %	Variação %	Variação pontos percentuais	Variação %
Sudeste	-0,13	-15,83	1,98	-3,00
Nordeste	0,94	-90,13	25,13	0,80
Norte	0,37	-6,21	10,31	-1,20
Sul	0,16	6,00	10,48	-2,40
Centro-Oeste	0,35	0,54	12,07	-3,70

Fonte: Calderón e Chioda (2011).

na no Sudeste e por 66% no Nordeste.

- Σ A correlação entre o coeficiente de Gini e a taxa de homicídios é 2 e 3 vezes maior no Sudeste e no Norte, respectivamente.
- Σ A correlação entre a parcela da população urbana e a taxa de homicídios é positiva em todas as regiões, exceto no Norte, que apresenta o menor percentual de população urbana. As correlações são especialmente maiores no Sudeste e

no Norte e substancialmente menores no Nordeste e no Centro-Oeste.

- Σ Os grupos de homens mais jovens (de 15 a 19 anos) parecem estar correlacionados de modo negativo com a criminalidade no Nordeste e de forma positiva em todas as outras regiões. O grupo de homens entre 20 e 29 anos apresenta uma correlação positiva com as taxas de homicídios em todas as regiões.

- Σ O índice de abandono escolar parece ter uma correlação positiva com a taxa de homicídios, mas ela é estatisticamente significativa apenas no Nordeste, apresentando correlação três vezes maior do que a observada no nível nacional.
- Σ A decomposição de Oaxaca para o Sudeste e Nordeste dá uma ideia mais clara das mudanças que ocorreram entre 2003 e 2008 nessas regiões. Conclui-se que, em ambas, a variação nos coeficientes parece mais importante, especialmente no Nordeste. No entanto, foram encontradas algumas diferenças marcantes no modo como as alterações nesses efeitos marginais afetaram as variações nos resultados.
- Σ Ao longo do tempo, observa-se um maior efeito marginal das taxas de abandono escolar no ensino médio, da concentração de renda e dos índices de urbanização no Nordeste, com coeficientes duas vezes superiores aos observados no nível nacional.
- Σ No Sudeste, a maior parte da variação nas taxas de homicídios observada entre 2003 e 2008 é resultante das mudanças nos coeficientes (efeitos marginais) do grupo de homens entre 15 e 19 anos, da concentração de renda e do índice de abandono escolar no ensino médio. Quando comparados aos do Nordeste, observa-se alteração menor nesses coeficientes, resultando em uma variação marginal maior no Nordeste em relação ao Sudeste ou à média nacional.

O sucesso dos Estados do Sudeste: uma contribuição das políticas públicas?

Desde 2003, a redução dos níveis de criminalidade violenta em nível nacional tem sido

motivada, em grande parte, pelos acentuados declínios desse fator nos três Estados mais populosos do Brasil – Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, pertencentes à Região Sudeste – e em suas respectivas capitais. Embora o desempenho de Minas Gerais não tenha sido tão bom quanto o das outras duas unidades da federação, o Estado foi incluído na análise devido à queda acentuada na criminalidade na capital, Belo Horizonte, e em sua região metropolitana (Gráfico7).

Esses Estados e capitais têm estado na vanguarda das políticas inovadoras de segurança pública no Brasil. Uma análise das evidências sobre os programas adotados nesses Estados sugere a importância de quatro tipos de intervenções:

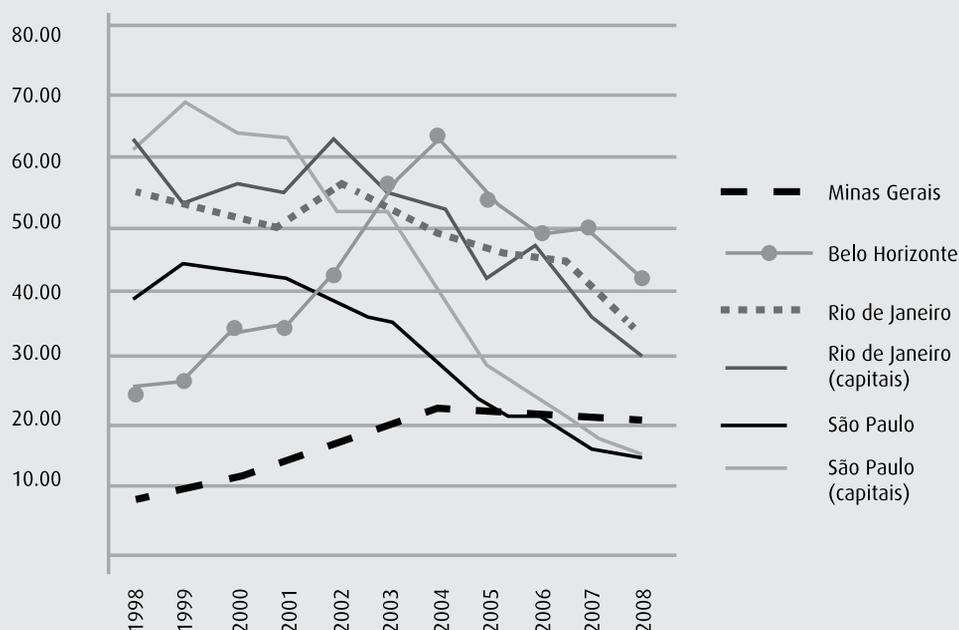
- Σ fortalecimento da orientação para resultados e da capacidade de gestão da polícia e do sistema de segurança pública;
- Σ redução dos principais fatores de risco ambientais, especialmente as armas, mas também do consumo de álcool;
- Σ direcionamento para áreas e populações em situação de risco, por meio de estratégias de prevenção multissetoriais;
- Σ planos integrados de segurança pública nos Estados e municípios em parceria com atores-chave.

Apresentam-se, a seguir, algumas ilustrações da implementação dessas políticas nos três Estados. A análise mais detalhada das evidências da eficácia dessas intervenções pode ser vista no estudo completo.

Reforma da polícia e do sistema de segurança pública

São Paulo levou o Brasil a adotar sistemas de gestão de segurança pública inovadores e orientados para resultados e a fornecer, aos formula-

Gráfico 7
Taxas de homicídios
Estados e capitais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – 1998-2008



Fonte: Ministério da Saúde/Base de Dados do Sistema Único de Saúde – Datasus; Calderón e Chioda 2011.

dores de políticas, informações de alta qualidade para a tomada de decisões. Minas Gerais acompanhou a liderança de São Paulo e estabeleceu um sistema consolidado de gestão orientado para resultados em todos os órgãos de aplicação da lei e de segurança pública que operam no Estado. No Rio de Janeiro, o avanço nessa área é mais recente, mas está caminhando em uma direção semelhante, tendo como destaque da reforma a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), apresentadas ao final desta seção.

Σ Reformas orientadas para resultados da polícia em São Paulo

Em finais da década de 1990, o governo do Estado iniciou um amplo conjunto de reformas

para implementar a orientação para resultados em sua força policial, como uma resposta ao excepcional aumento da criminalidade em São Paulo. Embora não exista uma avaliação rigorosa dessas políticas, indícios causais levaram muitos observadores a acreditar que tiveram um efeito importante na redução da criminalidade. Tais medidas compreenderam um amplo conjunto de mudanças, incluindo a introdução de avaliações de desempenho, a coordenação territorial das forças policiais civis e militares e o policiamento comunitário. Os principais objetivos e as iniciativas para o fortalecimento da orientação para resultados da polícia incluíram: coleta de dados empíricos precisos e oportunos; prisão de homicidas múltiplos; e envolvimento dos cidadãos na denúncia de crimes.

Σ *A Integração e Gestão de Segurança Pública (Igesp) em Minas Gerais*

O principal objetivo da Igesp foi permitir o fluxo livre e imediato de informações entre as Polícias Militar e Civil, assim como a coordenação do planejamento integrado em segurança pública. A falta de coordenação, de compartilhamento de informações e de confiança entre essas corporações, criou problemas em muitos Estados brasileiros e no país em geral. A Igesp implementou tecnologias modernas para o monitoramento das informações e o policiamento direcionado, utilizando um sistema de atualização dinâmico e uma constante avaliação das estratégias e ações dos órgãos policiais. O programa foi implementado na cidade de Belo Horizonte, em 2005, e ampliado para 56 municípios em 2008. A Igesp compreendeu cinco principais reformas: consolidação e gestão de dados; decisões mais rápidas; análise espacial; gestão com base em resultados; e melhor treinamento da polícia.

Σ *Rio de Janeiro*

Nas três últimas décadas, vários fatores impediram a implementação adequada de uma estratégia abrangente de segurança pública estadual no Rio de Janeiro, na linha das iniciativas pioneiras de São Paulo e Minas Gerais. Essa dinâmica vem melhorando ao longo dos últimos anos, entre outros fatores, pela maior coordenação entre os órgãos municipais, estaduais e federais quanto à política de segurança pública no Estado. A polícia do Rio de Janeiro criou um sistema semelhante ao modelo da Igesp, instituindo a integração das forças policiais nas Regiões Integradas de Segurança Pública, nas Áreas Integradas de Segurança Pública e nas Circunscrições Integradas de Segurança Pública, além de um sistema de metas de desempenho de policiais que fornece recompensas com base em resultados. As metas são projetadas para cidades,

bairros e unidades policiais, sendo avaliadas com base em um conjunto de indicadores referentes a número de roubos de veículos, homicídios, roubos e lesões corporais. Um novo parâmetro, a morte por confronto com a polícia (autos de resistência), também está sendo adicionado ao sistema, o que significa um avanço, pois em décadas anteriores os policiais chegaram a ser recompensados por matar criminosos. Os resultados são acompanhados mensalmente e, se as metas forem cumpridas, os policiais recebem um bônus que pode chegar a três vezes o salário de um soldado. Quando os resultados ficam abaixo da expectativa, é obrigatório criar um plano de ação, mas os policiais não são punidos.

Redução dos riscos ambientais como armas e álcool

Σ *Controle de armas em São Paulo e no Rio de Janeiro*

O risco de morte em decorrência de ferimentos causados por armas de fogo é 2,6 vezes maior no Brasil do que em qualquer outro país do mundo, e cerca de 70% dos homicídios no Brasil são cometidos com armas de fogo. O crescimento alarmante no percentual de mortes causadas por armas de fogo levou à aprovação da legislação nacional para o controle de armas, em outubro de 2003.

Evidências sugerem que as políticas de controle de armas implementadas pelo Estado e a cidade de São Paulo, desde 1997, têm desempenhado papel importante na redução dos homicídios, sendo que esse efeito foi ampliado pela aplicação efetiva em nível estadual do Estatuto do Desarmamento, aprovado pelo governo federal em 2003. Entre 1997 e 2002, o número de armas apreendidas por trimestre pela polícia aumentou de 7.000 para 9.000. Entre 1997 e 2006, as buscas realizadas no Estado aumentaram 600%. O Estatuto do Desarmamento e o subsequente

O impacto das armas sobre a juventude

As externalidades da violência armada significam que as armas podem afetar o bem-estar das crianças, mesmo que nunca toquem em uma arma. Há uma significativa relação negativa, em termos estatísticos, entre as taxas locais de violência provocada pelo uso de arma e a frequência escolar e, também, com o desempenho dos estudantes nos exames padronizados de matemática, em uma amostra de escolas públicas do Rio de Janeiro. Também existe uma relação positiva entre a violência armada local e as taxas de reprovação e de abandono escolar, com uma maior incidência desse efeito entre as pessoas não-brancas. Os dados associam a violência local à baixa frequência e ao desempenho escolar, bem como a canais menos diretos por meio dos quais os elevados níveis de violência local afetam o bem-estar familiar, mesmo durante os períodos de férias escolares

(MONTEIRO; ROCHA, 2010). Quatro em dez armas apreendidas no Brasil estão nas mãos de jovens.

programa de recompra de armas em 2004 foram avaliados por Souza et al. (2007). Ambas análises encontraram resultados positivos.

Dois estudos recentes usaram dados mais desagregados e técnicas econométricas apuradas, um dos quais mostrou que as políticas de controle de armas no Estado podem explicar 21% da redução no número de homicídios na cidade de São Paulo, calculando que, para cada 18 armas apreendidas, uma vida foi salva, o que significa um total de 13 mil vidas poupadas entre 2001 e 2007 (CERQUEIRA; MELLO, 2010). O outro estudo encontrou resultados menores, porém semelhantes, observando mais especificamente que uma redução de 60% no estoque de armas no Estado, entre 2001 e 2007, levou a um declínio de 9% a 12% nos casos de homicídio no mesmo período (HARTUNG, 2009).

No Rio de Janeiro, um estudo encomendado pela Pesquisa de Armas de Pequeno Porte das

Nações Unidas revelou uma redução de 12% nas mortes por armas de fogo em todo o país e de 11% no Rio de Janeiro, que pode ser atribuída à proibição do porte de armas de pequeno calibre e à campanha de recompra de armas que durou 18 meses (DREYFUS et al., 2008).

Σ Controle do consumo de álcool

A Lei Seca, que consistiu principalmente no fechamento de bares das 22h às 6h, para limitar a venda e o consumo de álcool, foi implementada na Região Metropolitana de São Paulo entre 2001 e 2004, assim como em 16 outros municípios do Estado. A redução de 10% nos homicídios nessa região poderia ser atribuída à legislação, e resultados semelhantes foram encontrados para outros crimes, como agressão (BIDERMAN et al., 2010). Houve diminuição na taxa de homicídios em seis das 16 cidades que aplicaram a Lei Seca em 2004. No entanto, os homicídios também aumentaram em alguns lugares que adotaram essa norma. Embora a Lei Seca tenha contribu-

ido para acentuar o declínio desse indicador, nos locais onde houve decréscimo isso não é suficiente para ser considerado um fato causal.

O município de Diadema tornou-se o exemplo mais conhecido de todas as cidades que implementaram a Lei Seca em São Paulo. O sistema de informação georreferenciada possibilitou identificar que 60% dos homicídios registrados na cidade, em 2001, haviam ocorrido entre 22h e 6h e próximos a estabelecimentos que vendiam bebidas alcoólicas para consumo imediato. A resposta a esse fato foi a implantação da bem-sucedida Lei do Fechamento de Bares, que determinava o horário de 23:00h para o encerramento das atividades em todos esses estabelecimentos na cidade. As estimativas revelaram que a norma salvou 11 vidas por mês nos dois anos seguintes à sua adoção (MIKI, 2008).

Direcionando os programas para as áreas de maior incidência criminal e para as populações em risco, por meio de estratégias multissetoriais

A concentração espacial e demográfica da criminalidade violenta levou a abordagens de prevenção que consideram diversos fatores e lidam com vários tipos de riscos ao mesmo tempo. Como visto anteriormente, uma das regularidades empíricas dos homicídios é sua concentração espacial e sua predominância desproporcional sobre homens jovens pobres, a maioria dos quais também sofre de várias carências no nível individual, familiar, de relacionamento e comunitário. Esse *acúmulo* de desvantagens e fatores de risco, tanto territoriais quanto demográficos, é o que a literatura especializada identificou como o principal determinante da criminalidade violenta. Por isso, vários programas dão prioridade a determinado território ou população, ou incluem diversos componentes que tratam de diferentes riscos.

As intervenções no bairro Jardim Ângela, em São Paulo, por exemplo, abrangeram os programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo. A iniciativa foi acompanhada por uma série de projetos comunitários e juvenis que enfatizavam a resolução de conflitos, o controle de armas e a redução do consumo de álcool, bem como o estabelecimento de parcerias com a polícia.² Já o programa Fica Vivo, em Belo Horizonte, combina o direcionamento para os pontos de atuação da criminalidade e para a juventude em uma estratégia sequenciada. Uma força estratégica de polícia captura os piores criminosos que moram em locais de alto índice de criminalidade (*hotspots*) e desarma a comunidade. Esta fase é seguida pela inserção de uma força de polícia comunitária, que busca uma contínua interação e colaboração com a comunidade. O programa oferece aos jovens assistência social, além de atividades educacionais, recreativas e esportivas, abrangendo seminários sobre prevenção à violência.³ As Unidades de Polícia Pacificadora, no Rio de Janeiro, por sua vez, implementam uma força de polícia comunitária permanente nas favelas antes dominadas pelo tráfico e com altos índices de criminalidade. As UPPs são acompanhadas por um projeto social integrado e dirigido, a UPP Social, que coordena os programas sociais e as intervenções do governo, do setor privado e da sociedade civil e os canaliza para o alcance de metas específicas que visam consolidar a paz e promover o desenvolvimento social das favelas no longo prazo.

Estratégias integradas de segurança pública subnacionais em parceria com atores-chave

A atuação dos governos estaduais e municipais no desenvolvimento de estratégias integradas de segurança pública, em parceria com atores-chave, é mencionada na literatura especializada como uma importante contribuição

para reduzir a criminalidade, especialmente em Minas Gerais e em alguns dos municípios mais violentos de São Paulo. Essas estratégias reúnem os três elementos da política anteriormente citados (policimento orientado para resultados, fatores de risco e intervenções direcionadas). Além disso, as administrações públicas são importantes para mobilizar os interessados em participar das atividades de controle e prevenção da criminalidade. Diadema é um caso emblemático deste tipo de experiência. Em 1999, a cidade era considerada a mais violenta do Estado de São Paulo. Por meio do desenvolvimento de planos integrados de segurança pública (2001 e 2005), que compreenderam uma série de intervenções, incluindo reforma da polícia orientada para resultados, controle de armas e do consumo de álcool, e programas direcionados para os pontos de atuação da criminalidade e para as populações em situação de risco, o município conseguiu diminuir em 81,5% sua taxa de homicídios em um período de oito anos – de 111,62 por 100 mil habitantes, em 1999, para 20,67, em 2007 (MIKI, 2008). Estes planos e suas políticas públicas preventivas foram realizados por meio de estreitas parcerias entre diversas autoridades locais, estaduais e federais, grupos da sociedade civil, de religiosos e da polícia.

Aplicabilidade em outros Estados

A recente resposta de Pernambuco à criminalidade espelha de diversas formas as estratégias adotadas há vários anos em São Paulo e Minas Gerais. Em uma tentativa de enfrentar as crescentes taxas de violência que atingiram o Estado até meados dos anos 2000, o governo lançou em 2007 uma estratégia integrada de segurança pública transversal, denominada Pacto Pela Vida. O programa adotou uma abordagem multissetorial, compreendendo 138 ações de controle e prevenção da criminalidade que en-

volveram reformas institucionais e da polícia, tais como desenvolvimento de sistemas de informação aprimorados para mapear a criminalidade, melhor formação dos policiais e policiamento orientado para resultados, policiamento nas áreas de maior incidência criminal, integração das forças policiais, policiamento comunitário e aplicação das leis de controle de armas, além de iniciativas de prevenção como programas sociais direcionados a jovens em risco, investimento em educação, saúde, atividades culturais, etc. O projeto também desenvolveu um sistema de monitoramento e supervisão permanentes, incluindo representantes da sociedade civil e de vários setores. Um estudo da Secretaria de Estado de Defesa Social, lançado no início de 2011, afirma que o programa foi responsável por um declínio de aproximadamente 14% na taxa de criminalidade violenta em 2010, o que representou 523 vidas salvas em Pernambuco, em relação a 2009. A análise também mostrou que, em um período de quatro anos, Recife apresentou queda de 34,4% no mesmo índice por 100 mil habitantes.

Redução da criminalidade entre os jovens: o papel da política educacional

A juventude é responsável por uma grande proporção de crimes: jovens de 15 a 19 anos estão presentes em 20% das detenções por crimes violentos nos EUA. Em São Paulo, nos delitos para os quais a idade do suspeito é conhecida, entre 20% e 25% dos assaltos, furtos e roubos de veículos motorizados são perpetrados por indivíduos menores de 18 anos. Não apenas o final da adolescência e o início da idade adulta são as principais faixas etárias encontradas nas infrações penais, mas também coincidem com um período sensível no desenvolvimento e na formação da capacidade acadêmica, socioemocional e comportamental.

Um estudo preliminar (CHIODA; DE MELLO; SOARES, 2010) aborda os efeitos contemporâneos da escolaridade na criminalidade e na violência, avaliando o impacto das intervenções que influenciam a escolaridade dos jovens, tanto extensivamente quanto intensivamente. A influência extensiva refere-se ao investimento em educação e ao impacto sobre a criminalidade produzido por mudanças no número de jovens matriculados na escola. A influência intensiva está relacionada ao período de tempo que determinado estudante permanece na escola.

Embora as fortes correlações que associam a pobreza e a educação às atividades violentas e ilegais estejam bem documentadas, há menos estudos que identificam as relações causais. Até onde sabemos, este é o primeiro estudo que leva em conta a relação entre as transferências condicionais de renda e a criminalidade.

O estudo investiga os impactos de duas políticas educacionais sobre o crime e a violência. O primeiro, o Programa Bolsa Família, atua junto aos adolescentes ao longo da margem extensiva da educação (matricular-se ou não na escola), enquanto o segundo, o prolongamento do turno escolar entre os alunos mais jovens em São Paulo, opera nas margens intensivas (as horas gastas na escola condicionadas à matrícula). Esta análise considera a capacidade dos programas de redução da pobreza de exercer influência sobre o comportamento criminoso, e investiga o papel dos investimentos em capital humano na diminuição da criminalidade e da violência.

As duas políticas analisadas atuam por meio de efeitos da renda e do capital humano. Os recursos disponibilizados pelos programas de redução da pobreza podem limitar automaticamente o estímulo ou a necessidade de uma pessoa se envolver

em crimes de natureza econômica. Por exemplo, no âmbito de uma restrição orçamentária flexível, novos produtos oferecidos no mercado a preços acessíveis diminuem o incentivo ou a propensão de obtê-los de modo ilícito. De fato, há expressivas evidências de que as condições econômicas afetam as taxas de criminalidade.

Além disso, a renda suplementar proveniente dos programas de redução da pobreza pode alterar a rotina de uma família, de modo a expô-la a menos risco de vitimização e/ou de oportunidade para delinquência, como, por exemplo, dando aos pais mais tempo para supervisionar os filhos. Por outro lado, a maior disponibilidade de recursos também está associada à compra de produtos comuns, incluindo os criminógenos, como álcool ou drogas. O efeito teórico de aumentar a renda é, assim, ambíguo.

A correlação entre a matrícula de alunos que recebem o Bolsa Família em uma escola e os crimes ocorridos em suas proximidades é indistinguível de zero. No entanto, como foi discutido anteriormente, as correlações iniciais são difíceis de interpretar nesse contexto, porque vários mecanismos interferem na relação. Além disso, tal relação pode se tornar confusa devido às condições socioeconômicas não observadas que prevalecem nas áreas em torno das escolas, como a pobreza e as taxas de desemprego, que podem estar correlacionadas ao recebimento de transferências condicionais de renda e às taxas da criminalidade.

No entanto, quando são considerados os recebimentos de transferências condicionais de renda tendo como referência a expansão do Bolsa Família de 2008 para adolescentes de 16 a 17 anos, são revelados grandes declínios de todas as categorias de crimes. Os efeitos que se baseiam na amostra total são semelhantes em magnitude

Canais de Renda

- O aumento de recursos flexibiliza as restrições orçamentárias de uma família, o que implica um menor estímulo ao envolvimento em crimes por motivação econômica (-)
- As famílias mudam a rotina, ficando menos expostas ao risco de vitimização e/ou a oportunidade para delinquência (-)
- O aumento de recursos sugere mais compras de produtos comuns, inclusive os criminógenos, como por exemplo, álcool ou narcóticos (+)
- O aumento da renda familiar está associado a mudanças na composição de seu consumo e investimento, por exemplo, em capital humano (-)

Outros canais

- **Capital humano:** a educação altera tanto a aversão ao risco quanto à paciência, favorecendo as decisões direcionadas para o futuro e um comportamento menos perigoso (-)
- **As redes sociais** são formadas na escola e podem ter efeitos de interação social benéficos, supondo que os jovens matriculados foram positivamente selecionados (-)
- A frequência escolar gera mecanicamente um **efeito de incapacitação:** as oportunidades de envolvimento em atividades criminosas são mais limitadas na escola do que na rua (-)
- A frequência escolar implica a **concentração** de jovens em um mesmo local e facilita sua interação, o que pode levar a um maior conflito e a mais delinquência em grupo (+)

aos que se concentram nos crimes cometidos exclusivamente nos dias de aula, sugerindo que a incapacitação não é exclusivamente responsável pelos resultados. Em lugar disso, essa evidência é consistente com o papel desempenhado pelos efeitos sobre a renda e o capital humano. Por sua vez, constata-se que a mudança no número de turnos nas escolas tem pouco impacto na criminalidade, talvez porque a política atue sobre os jovens que já optaram por se inscrever na escola e têm, portanto, basicamente menor risco de delinquência.

A margem extensiva (instrumento de política: Transferência Condicional de Renda – TCR, condicionalidade)

Quando são consideradas as escolas estaduais de nível médio, há pouca relação entre o número de estudantes que recebem TCRs federais ou estaduais e qualquer uma das várias medidas da criminalidade. Dependendo de algumas caracte-

rísticas da escola e do bairro, por exemplo, um aumento anual de um aluno que recebe TCR em determinada escola está, em média, associado a 0,029 mais delitos de qualquer tipo e a 0,026 mais crimes violentos, a um decréscimo de 0,5 nos furtos e a menos 0,6 nos roubos nas proximidades da escola. No entanto, nenhuma dessas relações é estatisticamente distinguível de zero.

Uma consideração relacionada à estimativa das associações simples entre o número de estudantes que recebem o Bolsa Família ou o Renda Mínima é que os últimos apresentam possivelmente uma correlação positiva com as características não observadas do bairro – incluindo as taxas de pobreza ou o desemprego –, que, por sua vez, estão correlacionadas à criminalidade e à violência. Para contornar essa possibilidade, a expansão instituída em 2008 do direito ao Bolsa Família, que estendeu benefícios para adoles-

centes até 17 anos, é examinada por meio da construção de um instrumento que é a interação do número de estudantes de 16 e 17 anos, em 2007, com um indicador para 2008 e 2009.

Assim, considerar o número de jovens que recebem uma TCR revela a importância das características não observadas, uma vez que as estimativas VI diferem consideravelmente de seus homólogos MQO e dos dados relativos à contagem. Em particular, os cálculos sugerem que um estudante adicional que recebe uma TCR em determinada escola estadual está relacionado de modo causal a um declínio de 6,5%, 0,9%, 3,9% e 1,1% em, respectivamente, todos os delitos, crimes violentos, roubos e furtos.

A margem intensiva (instrumento de política: aumento da duração do turno escolar):

Os resultados sugerem uma limitada relação entre a duração do turno escolar e a criminalidade. Na medida em que os efeitos de incapacitação e de concentração são diferentes de zero, esta evidência sugere que eles se compensam aproximadamente, de forma que quaisquer ganhos resultantes da manutenção dos jovens na escola durante um maior período são eliminados pelo maior conflito ou criminalidade na escola. No entanto, os resultados nulos para os crimes não violentos, como roubo, por exemplo, cuja ocorrência não é provável nas escolas, constituindo portanto uma margem em relação à qual não se espera observar um efeito de concentração,

Tabela 4
Impacto do número de estudantes que recebem Bolsa Família sobre roubos, furtos e crimes violentos na cidade de São Paulo
2006 – 2008

Variáveis	Todos os crimes		Roubos		Furtos		Crimes violentos	
	MQO (1)	VI (2)	MQO (1)	VI (2)	MQO (1)	VI (2)	MQO (1)	VI (2)
Nº de alunos participantes do Bolsa Família	0.029 [0.140]	-6.499 [2.426]***	-0.005 [0.088]	-3.958 [1.622]**	-0.006 [0.036]	-1.140 [0.505]	0.026 [0.027]	-0.924 [0.460]**
Média da var. dep.	607		415		54		120	

(1) MQO - Regressão Ordinária dos Quadrados Mínimos.

(2) VI - Variáveis Instrumentais

Nota: Nº de escolas = 67. A variável dependente é o número de crimes cometidos por ano próximo a cada escola. Com base nisso, os modelos binomiais negativos para dados de contagem também foram estimados, resultando em elasticidades de magnitude semelhante.

Fonte: Chioda, De Mello and Soares 2010.

sugerem que mesmo o efeito de incapacitação é limitado (pelo menos nesta margem).

Uma explicação alternativa para a afirmação de que não há nenhuma relação entre a duração do turno escolar e a criminalidade é que esta manipulação, ao longo da margem intensiva da educação, não capta os jovens que correm maior risco de criminalidade. Em particular, a intervenção afeta apenas os jovens que já foram selecionados positivamente, ou seja, aqueles que optaram por se inscrever na escola e têm menos risco de delinquência. Além disso, a reforma atinge apenas as escolas municipais, que normalmente recebem as crianças mais jovens (apenas 3% dos alunos tinham de 16 a 17 anos em 2007).

Conclusões e contribuições ao debate

A experiência no Sudeste oferece importantes lições para os Estados que enfrentam o crescimento do problema. Em primeiro lugar, não existe nenhuma receita única para reduzir a incidência de crimes violentos. Embora mudanças demográficas e redução na desigualdade de renda pareçam ter exercido grande influência, uma ampla gama de políticas públicas também pode ter contribuído para esse declínio.

Quais são as políticas públicas que diferenciaram o Sudeste das outras regiões? No alto da lista estão o policiamento orientado para resultados, o controle de armas e do consumo de álcool e os programas direcionados aos jovens em situação

Tabela 5
Relação entre o turno escolar e roubos, furtos e crimes violentos na cidade de São Paulo
2006 – 2008

Indicador	Todos os crimes	Furtos	Roubos	Crimes violentos	Posse de drogas
Indicador de mudança dos turnos	39.38	6.95	25.65	4.61	0.95
	[22.96]*	[5.41]	[15.38]*	[3.67]	[0.91]

Nota: Para facilitar a interpretação, as estimativas OQM são apresentadas. No entanto, a estimativa dos modelos binomiais negativos para dados de contagem não revelam nenhum impacto estatisticamente significativo.

Fonte: Chioda, De Mello and Soares 2010.

de risco e às áreas de maior incidência criminal e de violência. Todas essas políticas foram norteadas por estratégias integradas de segurança pública subnacionais, envolvendo diversos atores. Esses programas são oferecidos como exemplos cujo estudo merece ser aprofundado. Cinco temas emergem como importantes na experiência dos Estados do Sudeste:

∑ *Redução da fragilidade juvenil.* As correlações sugerem que a manutenção dos jovens na escola pode ser um importante fator de proteção. Este texto apresenta conclusões inéditas sobre o impacto das transferências condicionais de renda (TCRs – como o Bolsa Família) na criminalidade violenta. Cada matrícula adicional atribuível a uma TCR de um aluno entre 16 e 17 anos, em determinada escola estadual, provoca redução de 6,5% em todos os crimes, 0,9% nos crimes violentos, 3,9% nos roubos e 1,1% nos furtos.

∑ *Desenvolvimento de amplas estratégias de prevenção à criminalidade,* que combinem intervenções territoriais dirigidas às áreas de maior incidência de crimes e violência com políticas generalizadas de redução das situações de risco.

∑ *Sequenciamento e integração das atividades de controle e prevenção à criminalidade nas áreas de maior incidência de violência.* Por um lado, um território pacificado faci-

lita o desenvolvimento de atividades sociais orientadas para a abordagem da criminalidade e dos fatores de risco de violência. Por outro, a demonstração dos benefícios resultantes do desenvolvimento social, imediatamente após a melhoria inicial na segurança pública, pode desempenhar um papel importante para tornar o processo de paz socialmente sustentável.

∑ *Introdução de uma estratégia com base em resultados,* que recompense a inovação e a responsabilidade pelo desempenho, como no policiamento orientado para resultados.

∑ *Criação de sistemas de monitoramento e avaliação,* que possibilitem a realização de diagnósticos compartilhados, assim como o aprendizado e o compartilhamento de experiências com políticas entre os principais atores envolvidos na agenda de segurança pública.

Ao mesmo tempo, a agenda de pesquisas também deve se concentrar na compreensão da dinâmica da criminalidade violenta nos Estados que apresentaram rápido aumento nesse fator. Pernambuco e sua capital, Recife, que durante grande parte da última década era a metrópole mais violenta do país, vêm apresentando declínio das taxas de homicídios desde 2008. Talvez não por acaso, Pernambuco tenha implementado substanciais reformas na segurança pública baseadas nas experiências bem-sucedidas do Sudeste.

1. Os resultados da decomposição de Oaxaca-Blinder apresentados neste estudo não devem ser vistos como uma interpretação causal dos mesmos; os fatores que estamos controlando podem ser endógenos. Caso isto seja verdadeiro, não poderemos definir se os homicídios são causados por alterações nesses fatores, ou se essas alterações são produzidas pelas variações na taxa de homicídios.
2. Entre 2001 e 2007, houve uma queda de 76% nos homicídios no bairro (MIZNE, 2008).
3. A avaliação do programa piloto em Morro das Pedras mostrou um declínio de 40% nos primeiros 12 meses de sua implementação (BEATO FILHO, 2005).

Referências bibliográficas

- AGNEW, R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology*, v. 30, n. 1, p. 47-87, 1992.
- ALDA, E. **Social cohesion, neighborhood disorder and criminal victimization**: evidence from São Paulo. 2011. Mimeo.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Eles entram atirando**: policiamento de comunidades socialmente excluídas no Brasil. Londres: Amnesty International Press, 2005.
- ANDERSON, D. M. **In school and out of trouble?** The minimum dropout age and juvenile crime. 2010. Mimeo.
- ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. In: BEATO FILHO, C. C. (Org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- ANDRADE, S. C. P. de. **Polícia bipartida**: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2006.
- BATITUCCI, E. C. **A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009)**. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – FAFICH/UFMG, 2010.
- BEATO FILHO, C. **Crime and violence diagnostics and information for urban safety audits**. Washington D.C.: World Bank, 2005.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.
- BECKER, G.; MULLIGAN, C. B. The endogenous determination of time preference. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 3, p. 729-58, 1997.
- BIDERMAN, C.; MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Dry Law and homicides: evidence from the São Paulo Metropolitan Area. *Economic Journal*, v. 120, p. 157-182, 2010.
- BRAGA, A.; KENNEDY, D.; PIEHL, A.; WARING, E. **The Boston Gun Project**: impact evaluation findings. Cambridge: Harvard University, 2000.
- _____. Pulling levers focused deterrence strategies and the prevention of gun homicide. *Journal of Criminal Justice*, v. 36, n. 4, p. 332-43, 2008.
- BRATTON, W. J.; SMITH, D. C. Performance management in New York City: Compstat an revolution in police management. In: DALL, W. F. (Ed.). **Quicker better cheaper?** Managing performance in American government. Albany, NY: Rockefeller Institute Press, 2001.
- BRICEÑO-LEÓN; ZUBILLAGA. Violence and globalization in Latin America. *Current Sociology*, v. 50, n. 1, p. 19-37, January 2002.
- BUONANNO, P.; LEONIDA, L. **Non-linearity between crime and education**: evidence from Italian regions. University of Milano-Bicocca, Department of Economics, 2005.
- BUONANNO, P. **The socioeconomic determinants of crime**. A review of the literature. University of Milano-Bicocca, Department of Economics, 2003 (Working papers, 63).
- BUSHWAY, S. D.; COOK, P. J.; PHILLIPS, M. The net effect of the business cycle on crime and violence (July 13, 2010). Duke Department of Economics Research Paper. Disponível em: <SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1655741>>.

CALDERÓN, V.; CHIODA, L. **Trends, elasticity and hysteresis of crime in violence in Brazil (2003-2008)**. 2011, texto inédito.

CERQUEIRA, D.; MELLO, J. M. P. **Menos armas, menos crimes: o emblemático caso de São Paulo (2009)**. Disponível em: <www.ence.ibge.gov.br/pos_graduacao/mestrado/seminarios/res30.ppt>. Acesso em: 9 mar. 2011.

CHAVES, R. o A. D.; CESÁRIO DE SÁ, A. **Public security in Rio de Janeiro**. Presentation at the Wilson Center for Scholar on March 16, 2011.

CHIODA, L.; MELLO, J. M. de; SOARES, R. **Does education reduce crime & violence? Evidence from Bolsa Família and extending the school day in São Paulo**. World Bank, 2010.

CHIU, H.; MADDEN, P. Burglary and income inequality. **Journal of Public Economics**, v. 69, p. 123-41, 1998.

COOK, P. J.; LAUB, J. H. After the epidemic: recent trends in youth violence in the United States (2002). In: TONRY, M. (Ed.). **Crime and justice: a review of research**. Chicago: University of Chicago Press, v. 29, 2003.

COOK, P. J.; LUDWIG, J. **Gun violence: the real costs**. NY: Oxford University Press, 2002.

CORMAN, H.; MOCAN, N. **Carrots, sticks and broken windows**. National Bureau of Economic Research, 2002 (Working paper, n. 9061).

CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais". In: SLAKMON, C.;

MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

CUNNINGHAM, W.; MCGINNIS, L.; VERDU, R. G.; TESLIUC, C.; VERNER, D. **Youth at risk in Latin America and the Caribbean: understanding the causes, realizing the potential**. Washington, DC: World Bank, 2008.

DEFRANZO, J. Welfare and burglary. **Crime and Delinquency**, v. 42, p. 223-229, 1996.

DEFRANZO, J. Welfare and Homicide. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 34, p. 395-406, 1997.

DOBKIN, C.; PULLER, S. The effects of government transfers on monthly cycles in drug abuse, hospitalization, and mortality. **Journal of Public Economics**, v. 91, n. 11-12, p. 2137-57, 2007.

DONOHUE, J.; LEVITT, S. The impact of legalized abortion on crime. **Quarterly Journal of Economics**, v. 116, n. 2, p. 379-420, 2001.

DREYFUS, P.; PURCENA, J. C. **Pegando o touro pelos chifres**. Os efeitos de medidas de controle na indústria brasileira de armas pequenas. Flacso Brasil, junho 2009.

EHRlich, I. Crime, punishment, and the market for offenses. **Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 1, p. 43-67, 1996.

EKBLOM, P.; HO, L.; SUTTON, M. Safer cities and domestic burglary. **Home Office Research Study**, London, Home Office, n. 164, 1996.

FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. What causes violent crime? **European Economic Review**, v. 46, n. 2, p. 1323-1357, 2002.

FREEMAN, R.B. The economics of crime. **Handbook of Labor Economics**, ch. 52, 3, 1999, p.3529-3571.

_____. Crime and the job market. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (Eds.). **Crime**. San Francisco: ICS Press, 1995.

_____. The labor market. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (Eds.). **Crime**. San Francisco: ICS Press, 1995, p. 171-192.

_____. **Crime and the employment of disadvantaged youth**. NBER, 1991 (Working paper n. 3875).

_____. Why do so many young american men commit crimes and what might we do about it?. **Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 1, p. 25-42, 1996.

GLAESER, E.L.; SACERDOTE, B. Why is there more crime in cities?. **Journal of Political Economy**, v. 107, n. 6, S225-S228, 1999.

GLAESER, E.L.; SCHEINKMAN, J. A. Crime and social interactions. **Quarterly Journal of Economics**, v. 111, p. 507-548, 1996.

GOTTFREDSON, D.e C.; SOULÉ, D. A. The timing of property crime, violent crime, and substance use among juveniles. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 42, n. 1, p. 110-120, 2005.

GOULD, E. D.; WEINBERG, B. A.; MUSTARD, D. B. Crime rates and local labor market opportunities in the United States: 1979-1997. **Review of Economics and Statistics**, v. 84, n. 1, p. 45-61, 2002.

GROGGER, J. Market wages and youth crime. **Journal of Labor Economics**, v. 16, p. 756-791, 1998.

_____. Certainty vs. severity of punishment. **Economic Inquiry**, v. 29, p. 297-309, 1991.

_____. The effect of arrest on the employment and earnings of young men. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 1, p. 51-72, 1995.

HANNON, L.; DEFRANZO, J. Welfare and property crime. **Justice Quarterly**, v. 15, p. 273-287, 1998.

HARTUNG, G. **Ensaio em demografia e criminalidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

HECKMAN, J. J.; STIXRUD, J.; e URZUA, S. The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. **Journal of Labor Economics**, v. 24, n. 3, p. 411-482, 2006.

HELLER, S. B.; JACOB, B. A.; LUDWIG, J. Family income, neighborhood poverty, and crime. In: COOK, P., LUDWIG, J.; MCCRARY, J. (Eds.). **Controlling crime: strategies and tradeoffs**. Chicago: University of Chicago Press, chapter 11 (no prelo).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Características da vitimização e acesso à Justiça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IMROHOROGLU, A.; MERLO, A.; RUPERT, P. On the political economy of income redistribution and crime. **International Economic Review**, v. 41, n. 1, p. 1-25, 2000.

IMROHOROGLU, A.; MERLO, A.; RUPERT, P. **What accounts for the decline in crime?** Federal Reserve Bank of Cleveland, wp 0008, 2001.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do PRO-NASCI**. Brasília: Inesc, 2010.

JACOB, B. A.; LEFGREN, L. Are idle hands the devil's workshop? incapacitation, concentration, and juvenile crime. **American Economic Review**, v. 93, n. 5, p. 1560-1577, 2003.

JACOB, B. A.; LUDWIG, J. **The effects of family resources on children's outcomes**. University of Michigan, 2010 (Working paper).

KEIZER, K.; LINDEMBERG, S; STEG, L. The spreading of disorder. **Science**, v. 322, n. 5.908, p. 1681-5, 2008.

KELLING, G. L.; SOUSA JR., W. H. **Do police matter?** An analysis of the impact of new york city's police reforms. NY: Manhattan Institute for Police Research, 2001.

KHAN, T.; RIZZI, R. **On the relationship between crime and economic performance in Brazil after 1994 using time series econometric techniques**. 2010. Estudo inédito.

KHAN, T.; ZANETIC, A. **O papel dos municípios na segurança pública**. São Paulo: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

KOVANDZIC, T.; VIERAITIS, L. M.; BOOTS, D. Does the death penalty save lives? New evidence from state panel data 1977-2006. (2006). A ser publicado em **Criminology & Public Policy**.

KVALSETH, J. O. A note on the effects of population density and unemployment on urban crime. **Criminology Journal, Criminology**, v. 15, issue 1, p. 105-110, May 1977.

LEVITT, S.D.; LOCHNER, L. The determinants of juvenile crime. In: GRUBER, J. (Ed.). **Risky behavior among youth: an economic analysis**. Chicago: The University of Chicago Press. Lima, R.S. (2010). Diagnóstico de la violencia y la criminalidad en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro. Serie Documentos Electrónicos N. 5, agosto 2010. Santiago de Chile: Flasco-Chile, 2001

LOCHNER, L. **Education, work and crime: theory and evidence**. Center for Economic Research (RCER) – University of Rochester, 1999 (Working paper n. 465).

LOCHNER, L.; MORETTI, E. **The effect of education on crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports**. NBER, 2001 (Working paper n. 8.605).

LOCHNER, L.; MORETTI, E. The effect of education on crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. **American Economic Review**, v. 94, n. 1, p. 155-189, 2004.

LOCHNER, L. Education policy and crime. NBER, 2010 (Working paper n. 15.894).

LOTT, J. R. **More guns, less crime: understanding crime and gun-control laws**. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

LUALLEN, J. School's out... forever: a study of juvenile crime, at-risk youth and teacher strikes. **Journal of Urban Economics**, v. 59, n. 1, p. 75-103, 2006.

MACHIN, S.; MEGHIR, C. Crime and economic incentives. **The Journal of Human Resources**, v. 39, n. 4, p. 958-979, 2004.

MELLO, J. M. de. Does crime affect economic decisions? An empirical investigation of savings in a high-crime environment" (with Eduardo Zilberman). **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**, 2009.

MELLO, J. M. de; SCHNEIDER, A. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios em São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 2007.

MIKI, R. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. In: VELOSO, F.; FERREIRA, S. G. (Orgs.). **É possível: gestão da segurança pública e redução da violência**. Rio de Janeiro: Casa das Garças, 2008.

PAHO – Pan American Health Organization. <www.paho.org>. Acesso em: 12 mar. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Balanco da educação aponta avanços na rede de ensino público**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.

prefeitura.sp.gov.br/portala_cidade/noticias/index.php?p=34456>.

RAPHAEL, S.; WINTER-EMBER, R. Identifying the effect of unemployment on crime. **Journal of Law and Economics**, v. 44, n. 1, p. 259-283, 2001.

SEDS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. <<https://www.seds.mg.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2011.

SNYDER, H. N.; Sickmund, M. **Juvenile offenders and victims**: 1999 national report. Washington DC: US Department of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1999.

SOARES, R. R.; VIVEIROS, I. **Organization and Information in the fight against Crime: an evaluation of the integration of police forces in the State of Minas Gerais, Brazil**. Institute for the Study of Labor – IZA, 2010 (Discussion papers, n. 5270).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Ipea, 2009 (Texto para discussão, n. 1424).

SOUZA, M. F. M.; MACINKO, J.; PEREIRA, A. et al. Reductions in firearm-related mortality and hospitalizations in Brazil after gun control. **Health Affairs**, v. 26, n. 2, 2007.

VELOSO, F.; FERREIRA, S. G. (Orgs.). **É possível**: gestão de segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2008.

WAISELISZ, J. J. **Mapa da violência 2011** – Os jovens do Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

_____. **Mapa da violência 2010**. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

WAISELISZ, J. J.; ATHIAS, G. **Mapa da violência de São Paulo**. Brasília: Unesco, 2005.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA – WOLA. **Tackling urban violence in Latin America**: reversing exclusion through smart policing and social investment. Washington, DC: 2011.

WELSH, B. C.; FARRINGTO, D. P. Save children from a life of crime. **Criminology & Public Policy**, v. 6, issue 4, 2007.

WILSON, J. Q.; HERRNSTEIN, R. **Crime and human nature**. New York: Simon and Schuster, 1985.

WORLD BANK. **Crime, violence, and economic development in Brazil**: elements for effective public policy. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit: Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: World Bank, 2006.

_____. **Case study**: reduction of crime in Bogotá: a decade of citizen's security policies. Washington, DC: World Bank, 2005 (Working paper series, 35128).

ZHANG, J. The effect of welfare programs on criminal behavior: a theoretical and empirical analysis. **Economic Inquiry**, v. XXXV, n. 1, p. 120-137, 1997.

ZIMRING, F. E. **The great American crime decline**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. **The city that became safe**: New York and the future of crime control. Oxford: Oxford University Press, 2011 (no prelo).

Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência*

Rodrigo Serrano-Berthet e Laura Chioda

Resumen

Por un Brasil más seguro: un análisis de la dinámica del crimen y de la violencia

¿Cuáles son los factores que están determinando el declive de la criminalidad en los últimos años en Brasil? ¿Por qué la criminalidad violenta está disminuyendo en algunos estados mientras en otros crece? ¿Qué tipos de intervención pueden ayudar a reducir la violencia, sobre todo entre los jóvenes? Con el objetivo de encontrar respuestas a estas preguntas, este estudio estima la correlación entre seis factores socioeconómicos de riesgo y los cambios en las tasas de homicidio en el periodo de 1997 a 2008. Concluye que el declive en la media nacional durante la última década está fuertemente correlacionado a la reducción del grupo de jóvenes del sexo masculino entre 15 y 19 años, a la disminución de la desigualdad y, en menor extensión, a la caída en la tasa de absentismo en la enseñanza secundaria pública. El estudio muestra que, aunque modesto, el declive en la tasa nacional en ese periodo representa un importante cambio de tendencia, pero enmascara una enorme heterogeneidad en las tendencias en todas las regiones, estados y municipios. Analizando de una forma más detallada la experiencia exitosa del Sudeste, el estudio identifica como intervenciones prometedoras la actividad policial orientada a resultados, el control de armas y del consumo de bebidas alcohólicas, y los programas dirigidos a los jóvenes en situación de riesgo y a las áreas de mayor incidencia criminal y de violencia, estando todas estas políticas nortadas por estrategias integradas de seguridad pública subnacionales involucrando a varios actores. El análisis presenta igualmente conclusiones originales sobre el impacto en la criminalidad violenta de las transferencias condicionales de renta (TCRs) para educación. Concluye que cada alumno adicional que recibe una TCR en una determinada escuela estatal en Sao Paulo está relacionado por causalidad con un declive de 6,5; 0,9; 3,9 y 1,1 en todos los delitos, crímenes violentos, robos y hurtos, respectivamente.

*Este artículo solamente presenta un resumen del estudio completo.

Palabras clave: Homicidios. Prevención de la violencia. Criminalidad

Abstract

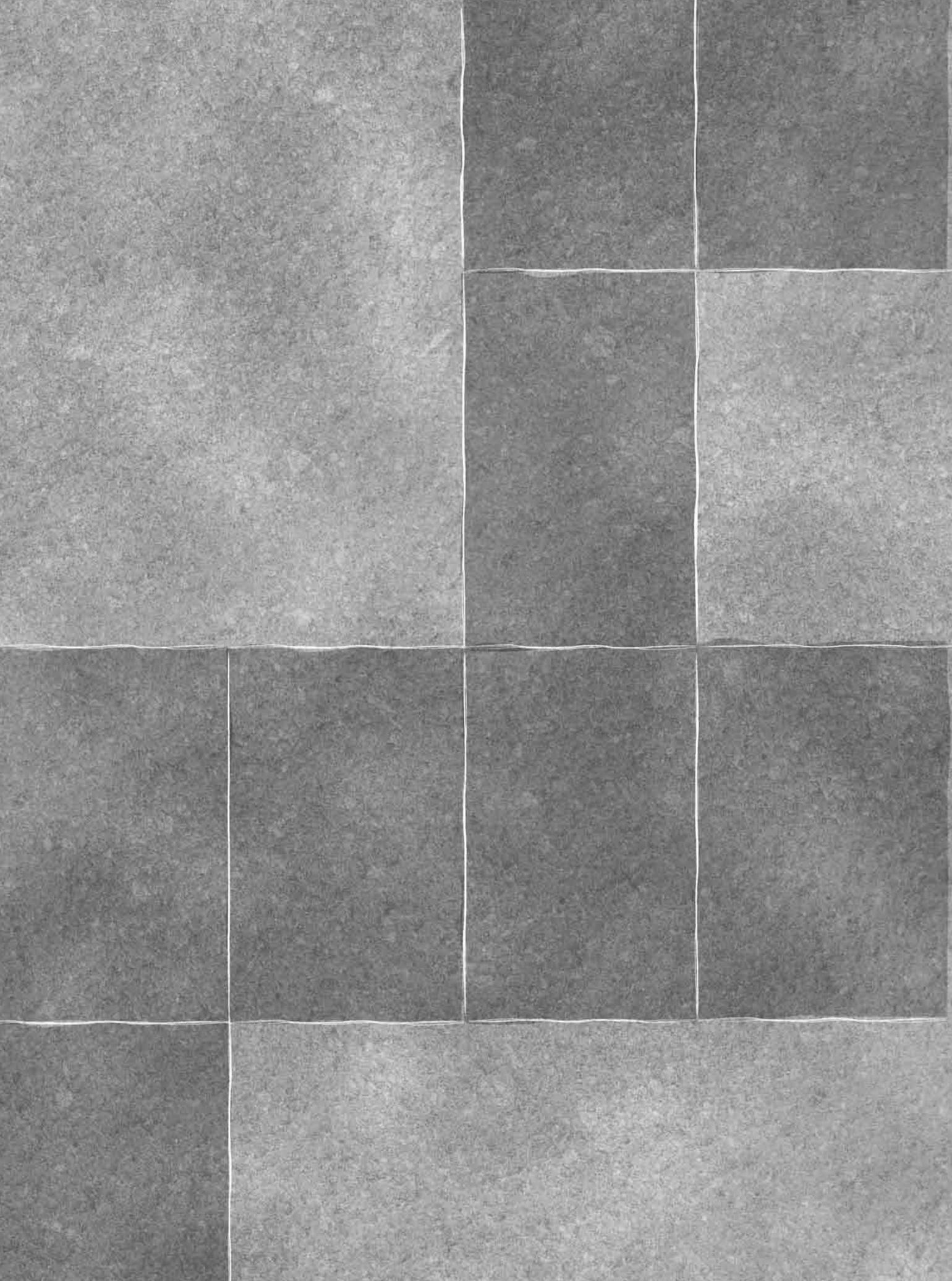
Towards a safer Brazil: an analysis of the dynamics of crime and violence.

What factors have led to the drop in crime levels in Brazil over recent years? Why is violent crime falling in some states yet rising in others? What kind of intervention can help reduce violence particularly among youths? This study sought to answer these questions by estimating the correlation among six socioeconomic risk factors and changes in murder rates from 1997 to 2008. The study concluded that the fall in the mean national rate over the past decade is strongly correlated to a demographic decrease in the number of male youths in the 15-19 year age bracket, reduced inequality, and to a lesser degree, to a fall in state high-school dropout rates. The study shows that although moderate, the fall in the national rate over the period represents a significant overall trend shift, but masks broad heterogeneity in tendencies across regions, states and municipalities. Closer examination of the successes experienced in the Southeast has identified results-based policing, arms control and alcohol use, together with programs aimed at youths in high-risk situations and focusing areas with high levels of crime and violence, with all policies guided by integrated subnational public safety strategies involving various actors, as promising interventions. The analysis also reaches original conclusions regarding the impact of conditional cash transfer for education (TCRs) on violent crime. Results show that every additional student granted a TCR in a São Paulo state school is causally associated to a decline of 6.5; 0.9; 3.9 and 1.1 in all crime, violent crime, robberies and thefts, respectively.

Keywords: Murders. Violence Prevention. Crime.

Data de recebimento: 20/12/2011

Data de aprovação: 10/01/2012



Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo

Marcelo Fabián Saín, entrevistado por Thandara Santos.

Marcelo Fabián Saín

Marcelo Saín é atualmente deputado provincial em Buenos Aires. Cientista político e doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas – Unicamp, foi professor titular da área de Sociologia na Universidade Nacional de Quilmes. Pesquisa temas como defesa nacional, segurança internacional e relações civis-militares. Tem vasta trajetória na gestão da segurança, tendo atuado como vice-ministro de Segurança da província de Buenos Aires, entre 2002 e 2003, subsecretário de Planejamento do mesmo Ministério, interventor da Polícia de Segurança Aeroportuária de Buenos Aires, diretor nacional de Prevenção da Lavagem de Dinheiro e diretor da Unidade de Informação Financeira da Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico – Sedronar.

Marcelo Saín foi entrevistado em Quito, Equador, durante a reunião de organizações da sociedade civil preparatória para a Terceira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (MISPA III), no âmbito de um processo de construção de debates organizado pela Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Centro de Estudios del Desarrollo (CED – Chile) e a Flacso-Ecuador, com apoio do Open Society Institute. O evento reuniu 25 organizações da sociedade civil, entre elas o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com o intuito de contribuir para a agenda regional de segurança pública que guia o trabalho da OEA, por meio de propostas concretas de ação baseadas na perspectiva da sociedade civil e dos direitos humanos. O mote central das discussões permeou a gestão pública da segurança, mecanismos de reforma e de gestão policial e questões sobre a gestão do sistema prisional nas Américas. A contribuição de Saín a este debate traz um panorama consistente das relações e permeabilidades entre o campo acadêmico, a sociedade civil organizada e o âmbito da gestão pública, alinhando-se, assim, a um dos princípios fundamentais na constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: o fomento ao diálogo entre essas diferentes esferas como forma de construção de novos mecanismos de gestão da segurança pública.

FBSP: *Primeiro quero lhe agradecer, em nome do Fórum, por ter aceitado participar dessa entrevista. Eu gostaria que você contasse um pouco da sua trajetória de envolvimento com o tema da segurança, entre a academia e a gestão pública.*

Saín: No começo, fui pesquisador na universidade, sobre temas de relações cívico-militares, defesa nacional, Estado, vinculado à questão da consolidação democrática e vendo os

Campinas (Unicamp) e a tese tinha a ver com a construção do controle civil sobre as forças armadas na Argentina durante os primeiros 15 anos de democracia. Até o fim dos anos 1990 trabalhei fortemente com esse tema, mas simultaneamente realizava assessoramento político no Congresso Nacional, na Argentina, sobre o tema de segurança. Em 1997 fui convidado por Alberto Binder, do Inecip (Instituto de Estudios Comparados em Ciencias Penales) da Argentina, que havia elaborado o que foi a reforma da polícia da província de Buenos Aires. Ele me pediu que desenhasse toda a nova polícia e o sistema de segurança pública. Foi um processo de intervenção civil sobre a polícia bonaerense, uma polícia com 45.000 membros. Foi um processo muito complicado e muito perigoso também. E a partir daí coloquei os pés inteiramente nos assuntos de segurança pública e comecei a trabalhá-los academicamente.

Sou professor titular na Universidad Nacional de Quilmes e sigo fazendo pesquisas de base. Depois ocupei cargos públicos. Fui diretor nacional de “Prevención de Lavado de Dinero” e um dos primeiros diretores, por concurso, da “Unidad de Información Financiera”, o organismo de controle antilavagem de dinheiro da Argentina. Fui vice-ministro de segurança da província de Buenos Aires, em 2002, em uma situação de muitos conflitos. Depois fui o criador e quem pôs em funcionamento a “Policía de Seguridad Aeroportuaria”, que é a única polícia com mando civil em nível federal e a única criada na democracia. As outras três polícias e forças federais foram instituídas durante períodos ditatoriais, isto é, a Policía Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional e a Prefectura Naval Argentina.

Agora voltei à vida acadêmica, e estou muito contente.¹

FBSP: *O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por ser uma rede de diálogo em segurança pública no Brasil, consegue agregar atores da academia, policiais e gestores públicos. Essa é uma instituição que está sempre transitando entre a teorização sobre segurança pública e a incidência na formulação de políticas públicas. Como você vê esse limite entre a academia e a gestão pública e como se dão as contribuições entre esses dois campos, principalmente na sua carreira hoje?*

“Ele me pediu que desenhasse toda a nova polícia e o sistema de segurança pública. Foi um processo de intervenção civil sobre a polícia bonaerense, uma polícia com 45.000 membros.”

Saín: Da perspectiva do universo acadêmico, reivindico muito a necessidade de fortalecer a pesquisa científica de base, ou seja, a investigação pura, material, de criação de conhecimento científico, sem nenhum tipo de incidência ou pretensão de incidência direta na vida política ou na vida institucional. Por quê? Porque nas ciências sociais a pesquisa de base produz um conhecimento muito bom, um conhecimento profundo, de qualidade, crítico.

As ciências sociais nasceram com duas características que devem ser preservadas em matéria de pesquisa sobre assuntos de segurança pública, em um sentido geral. A primeira refere-se ao fato de poder questionar todas as afirmações de sentido comum. O sentido crítico das ciências sociais está em seu questionamento a todo tempo do sentido comum que, em geral, é um sentido que encobre processos de dominação, no fundo. E a segurança pública constitui um campo em que esses processos de dominação têm forte marca de violência política e social. Logo, preservar o espírito crítico das ciências sociais em matéria de questionamento do sentido comum é algo que não se pode perder em nome de uma vinculação mais política da atividade científica.

“
O sentido crítico das ciências sociais está em seu questionamento a todo tempo do sentido comum que, em geral, é um sentido que encobre processos de dominação.

A segunda característica do espírito crítico das ciências sociais está no seu questionamento do poder, e que não segue a lógica do poder, sendo a única maneira que temos no campo das ciências sociais de vislumbrar os mecanismos de dominação, de visibilizar o que o próprio poder tenta ocultar, que são as imposições de dominação. E, no fundo, gerenciar a segurança pública é dominar de alguma maneira e estabelecer hierarquias sociais. Faz-se necessário, portanto, ratificar a independência da investigação de base científica no campo das ciências sociais em matéria de segurança pública. Eu reivindico muito isso.

Agora, isso não exclui que a produção de conhecimento é, nesse sentido, pelos temas, pela relevância política dos temas das pesquisas de base, pela incidência dos resultados e pelo fato de que as pesquisas de base podem produzir um conhecimento útil à construção de diagnósticos, muito importante para a planificação estratégica de uma política democrática. Creio

que é possível estabelecer esse vínculo, porém sem perder de vista, a meu ver, a importância que tem a pesquisa de base no campo universitário. E, nesse ponto, penso muito em Weber.

No campo da política me dá a impressão de que evidentemente um conhecimento científico, mais profissionalizado, sobre problemáticas complexas, aporta elementos fundamentais para a construção de diagnósticos em duas direções: em um sentido situacional, diagnóstico das problemáticas de violência, que no fundo são o objeto de intervenção das políticas públicas de segurança; e, por outro lado, tudo aquilo que tem a ver com diagnósticos institucionais, em geral, tudo que se refere às estruturas policiais, aos interstícios policiais, aos sistemas penitenciários. A lógica de funcionamento destes dispositivos é muito complexa e muito oculta e são campos, são atores, que conseguem, trabalhosamente, rechaçar toda forma de escrutínio por parte de um olhar crítico, político ou científico. O aporte que a ciência pode dar para construir esses diagnósticos, em um sentido mais aberto, é importantíssimo para a gestão pública progressista, que busca transformar as coisas.

O que temos visto na América Latina é que a maioria das lógicas políticas e das políticas públicas em matéria de segurança não procura reproduzir esse tema, mas sim ocultar a verdadeira situação de problemáticas de violências e de crimes e dos dispositivos institucionais que gerem essa problemática da criminalidade e da violência. Então me parece que há aí um conflito entre ciência e política. Não haveria se a política estivesse voltada, de alguma forma, para produzir mudanças. E não há outra maneira de produzir mudanças políticas que não seja por meio de conhecimento, voltado pelo menos para a construção de um diagnóstico. Depois a ciência pode colaborar em uma segunda etapa, como diria Weber: ela nunca vai te dizer o que fazer, porque a ciência não é um ato de fé, mas pode te dizer em que condições é possível fazer quais coisas. E também se podem medir, acrescento eu, os impactos que as intervenções sociais ou políticas tiveram sobre a problemática dos conflitos, violências, delitos, em matérias de gestão da segurança pública.

Então há três funções por meio das quais a ciência poderia adquirir um sentido de construção política muito importante.

“E não há outra maneira de produzir mudanças políticas que não seja por meio de conhecimento, voltado pelo menos para a construção de um diagnóstico.”

Para sintetizar: diagnósticos situacionais e institucionais; elaboração de quadros de situação que permitam estabelecer possibilidades para determinar estratégias e ações político-institucionais ou sociais; e avaliação dos resultados desse conjunto de intervenções.

FBSP: *Tratando destas transformações na reforma da gestão policial na América Latina, eu queria saber se você poderia indicar quais são, na sua opinião, as contribuições do modelo brasileiro de gestão policial e de gestão da segurança pública para o debate hoje desenvolvido na América Latina sobre a segurança cidadã?*

Sain: Bom, o modelo brasileiro está dentro do modelo latino-americano. Não vejo muita diferença em termos da estruturação do sistema de segurança pública com outros países, não vejo que o sistema brasileiro difira muito do sistema da Argentina, da República Dominicana e do Equador. Salvo as diferenças de formato, por ser um Estado federativo, mas com relação à Argentina nem sequer esta diferença tem sentido, porque a Argentina também é um Estado federativo. Esse formato tem a ver com algumas coisas relacionadas à configuração histórica dos Estados, mas também tem a ver com certas lógicas de funcionamento político mais recente.

“
Historicamente,
nossos sistemas de
segurança pública
se estruturaram
como mecanismos,
em primeiro lugar,
de disciplinamento
social.”

Historicamente, nossos sistemas de segurança pública se estruturaram como mecanismos, em primeiro lugar, de disciplinamento social. Por que digo isto? Porque, em geral, o sistema institucional de segurança pública (polícias, justiça e sistemas penitenciários) teve como foco central de intervenção o que foi a domesticação, o controle punitivo e o disciplinamento dos setores subordinados e altamente marginalizados ao *status quo* dentro da situação de domínio social imperante. E a verdade é que o sistema de segurança pública tem funcionado maravilhosamente bem, com um grau de seletividade enorme sobre todos esses estratos marginalizados. As lutas das classes trabalhadoras nos anos 1950, 1960 e 1970 foram um objeto de intervenção privilegiado do poder, assim como as lutas dos movimentos políticos nas décadas de 1970 e 1980. Hoje, isso ocorre com os excluídos e sua forma de protesto social, ou então com setores incluídos, mas que são antissistema.

Também sobre esses setores o sistema de segurança pública tem alcançado um grau de intervenção seletiva muito efetivo, o que explica por que, hoje em dia, esses sistemas são profundamente viáveis e eficientes para as classes politicamente dominantes.

Mas outra grande dimensão do sistema de segurança pública é que este também se constituiu como uma grande estrutura e mecanismo de controle político, uma estrutura de controle político do próprio Estado. E sobre isso não tenho que aprofundar muito para dizer que foram estruturas de articulação de tudo aquilo que representou os terrorismos de Estado, os aparatos repressivos em algum sentido político.

Nesse marco, se configuraram polícias que têm sido os instrumentos de materialização destes dois grandes objetivos estruturais: o disciplinamento social e o controle político. E, portanto, se configuraram historicamente com algumas características: em primeiro lugar, a polícia brasileira e a latino-americana têm priorizado historicamente toda uma concepção, uma doutrina de guerra e de ocupação territorial. Veja, até mesmo o conceito de prevenção, nas polícias, é alcançado por meio da ocupação territorial e do controle total dos espaços e das pessoas.

FBSP: É o que acontece com as *Unidades de Polícia Pacificadora, no Rio de Janeiro...*

Saín: Veja, aí tem-se uma herança do que foram as rondas a cavalo da polícia brasileira na década de 1920. Trata-se de uma ocupação territorial militarizada, uma ocupação de presença forte, punitiva, do Estado, uma ocupação de interação social. Digo, tanto na década de 1920 quanto agora.

A segunda grande característica é a primazia de uma lógica de guerra, uma lógica de que o objeto de intervenção destas polícias não é um cidadão ao qual devem ser resolvidos os problemas de liberdade e de segurança, mas sim o “inimigo” que, obviamente, é uma pessoa que não é portadora de direitos e que, portanto, é uma pessoa que em algum ponto deverá ser eliminada, exterminada. Digo institucionalmente, mas também

“Mas outra grande dimensão do sistema de segurança pública é que este também se constituiu como uma grande estrutura e mecanismo de controle político, uma estrutura de controle político do próprio Estado.”

materialmente, haja vista os desaparecidos de conflitos políticos, a matança de crianças há algumas décadas no Rio de Janeiro e, hoje mesmo, o desaparecimento de pessoas e o assassinato de marginais. Então me dá a impressão de que existe uma configuração doutrinária, uma concepção de segurança que está incólume hoje nas polícias brasileira e latino-americana.

Essas duas grandes funções de disciplinamento social e controle político têm requerido determinado tipo de organização, uma organização muito centralizada, extremamente vertical. Essa é a terceira característica. As forças armadas têm servido como o grande modelo das organizações policiais. Note que as unidades da polícia militar se chamam batalhões... O próprio nome da polícia: “polícia militar”. Não pertencem às forças armadas, mas preservaram o nome, a cultura institucional e o desenho organizacional. São organizações centralizadas, hiper-hierarquizadas, conduzidas por estruturas de alto mando, como o Estado-Maior Militar, muito rígidas, sem nenhum tipo de ductilidade tática e extremamente disciplinadas do ponto de vista hierárquico.

“
O próprio nome
da polícia:
polícia militar.
Não pertencem às
forças armadas,
mas preservaram
o nome, a cultura
institucional
e o desenho
organizacional.”

Essas instituições servem para o disciplinamento social e controle político, mas não para segurança cidadã, para o que seria necessário um grau de integração forte com a sociedade, um grau de flexibilidade no plano local para poder adaptar o desempenho policial às problemáticas criminais, de conflitos, de cada um dos lugares. Então esse esquema rígido, hipercentralizado não se adequa às necessidades atuais, mas sim serve como aparato de disciplinamento social e controle político. E eu diria que há certa lógica, uma lógica de funcionamento das polícias, que segue sendo uma lógica de funcionamento reativo do Estado, o qual prioriza a tática da suspeita sobre determinados núcleos sociais identificados como classes perigosas, como inimigos, objetos de intervenção. E não vejo, nesse contexto das polícias, uma revisão desta matriz estrutural dura.

Eu agregaria, ainda, um quinto elemento, que tem a ver com a estruturação de carreiras, estruturas de capacitação e formação, estruturas de educação adequadas a tudo isso que

estou dizendo. A formação é militarizada, formando agentes submissos, não-reflexivos, e pessoas que sabem apenas cumprir ordens, que aprenderam desde o primeiro dia na carreira que o mais importante é obedecer às ordens do seu superior. As carreiras profissionais militarizadas são sempre perfiladas para cima: se o policial não vai para cima, vai para fora. Além disso, não priorizam a especialização e aceitam a rotação de um mesmo profissional por distintos tipos de especialidades. Além disso, hoje os policiais passam por condições muito miseráveis de vida; são pobres, têm salários baixos, o que muitas vezes os obriga a ter dois empregos. As condições materiais de trabalho são indigentes, como em nenhum setor da administração pública. Eles não têm sequer direito à agremiação.

O Brasil foi o pioneiro em iniciar mecanismos de agremiação, mas não de sindicalização e há uma grande diferença aí. Uma coisa é as polícias se unirem para articular interesses corporativos comuns e outra coisa é se converterem em uma associação profissional sindical, dentro da CUT, por exemplo. São coisas muito diferentes. E as polícias geralmente rechaçam a sindicalização, porque não querem se sentir trabalhadores, pois, historicamente, os trabalhadores são os inimigos. E isso é cultural e doutrinário, muito forte.

Não acho que houve uma lógica grande de mudança na polícia brasileira, nem sequer na polícia civil, que tem uma origem distinta, mas que segue se preservando dessa maneira.

FBSP: *Partindo desta estrutura das polícias, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, tão verticalizada, com diversas questões ainda a serem transformadas, como você avalia a contribuição dos organismos internacionais, como OEA, PNUD e BID, que estão fomentando o conceito de segurança cidadã na região? Como esses organismos podem agir diante dessas estruturas nacionais e regionais que têm um arcabouço histórico tão grande e tão arraigado?*

Saín: Todos esses organismos não entendem muito bem esses tipos de questão. Na realidade há um conjunto de receitas

“O Brasil foi o pioneiro em iniciar mecanismos de agremiação, mas não de sindicalização e há uma grande diferença aí. Uma coisa é as polícias se unirem para articular interesses corporativos comuns e outra coisa é se converterem em uma associação profissional sindical.”

construídas sem uma avaliação certa de quais devem ser as estratégias de intervenção para transformar esse conjunto de organizações. Não acredito muito que a cooperação internacional possa ser um facilitador de mudanças ou reformas policiais.

Sou muito cético em relação à cooperação internacional, pois a conheço de dentro, já fui parte dela e há muito tempo sou reformista em meu país. Quando liderei a criação de uma polícia federal nova na Argentina, a “Policía de Seguridad Aeroportuaria”, entre 2005 e 2009, só aceitei a cooperação no tema da educação para uma adaptação do modelo policial holandês, da reforma educacional policial holandesa de 2001 e 2002. De resto, recusei toda oferta de cooperação porque não me servia, porque a cooperação internacional normalmente segue a lógica do próprio cooperante por cima das necessidades do cooperado e não entende as condições de poder que requerem uma reforma desta envergadura.

FBSP: *Seria possível, no entanto, uma autorreforma policial no Brasil ou em outros países da região?*

Saín: Em nossos países não vejo condições, no geral, para uma autorreforma policial, porque dentro das instituições policiais locais não há gente competente e porque o interesse dos Estados Maiores, das cúpulas policiais, que têm uma marca fortemente conservadora, é reproduzir esse sistema como está. A “nobreza” desta polícia já perdeu o espírito de mudança que alguns ainda tinham quando faziam parte da “plebe” policial, ou parte dos estratos médios da polícia. Quando se configuraram como uma nobreza policial, deixaram de pensar em mudanças. Além disso, em geral, não são cúpulas que têm destrezas ou capacidades para entender a complexidade do contexto social e político, podendo desenhar organizações adequadas às problemáticas às quais têm que atender. Não acredito na autorreforma policial. E nunca vi um processo de autorreforma policial na América Latina.

Acredito que o único mecanismo de reforma possível se dá por meio da intervenção política. Não digo que todas as formas de intervenção políticas são reformistas, não! A maioria das

intervenções políticas que existiram sobre esse assunto da gestão policial foi conservadora, inclusive as que partiram de governos de centro-esquerda. Eu diria que Kirchner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tavaré Vázquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nesses temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais.

Porém, a única alternativa para mudança é a condução de um processo de reforma policial que trabalhe com diagnóstico, que tenha um projeto institucional adequado ao contexto e às possibilidades de realização dessa polícia, e não um modelo importado, mas um modelo adequado às possibilidades que existem conforme a situação financeira do país, conforme a correlação de forças políticas, conforme o ponto de partida em matéria de recursos humanos, estruturas organizacionais e infraestruturais da polícia que se vai reformar. Tudo isso tem que ser a matéria-prima para o estabelecimento de um projeto de reforma. E os outros dois componentes que precisam acompanhar uma reforma são a articulação política e a gestão organizacional.

É preciso muita articulação política para garantir os apoios políticos e financeiros. Sem poder político dentro e fora da organização e sem respaldo financeiro, não há reforma policial. Isso ficou muito claro a partir da nossa experiência com a “Policía de Seguridad Aeroportuaria” na Argentina. E a articulação política também procura o consenso social para a reforma policial por meio da articulação com a sociedade civil e com a imprensa.

Então, primeiro, projeto institucional e gestão estratégica da reforma; segundo, gestão política. E aí necessita-se do apoio político para a construção de poder, porque serão rompidos negócios ilegais, anuladas vantagens institucionais e alteradas a estrutura de poder e as formas de domínio, sendo que, para isso, será preciso necessariamente

[...] a única alternativa para mudança é a condução de um processo de reforma policial que trabalhe com diagnóstico, que tenha um projeto institucional adequado ao contexto e às possibilidades de realização dessa polícia, e não um modelo importado, mas um modelo adequado às possibilidades que existem conforme a situação financeira do país, conforme a correlação de forças políticas, conforme o ponto de partida em matéria de recursos humanos, estruturas organizacionais e infraestruturais da polícia que se vai reformar.

uma força de poder favorável a você. Não absoluta, mas ao menos relativa. No começo, o poder será um tanto fraco, depois vai se construindo o poder e tendo maior capacidade de incidência de mudanças dentro e fora da organização.

E também precisa-se da gestão organizacional, isto é, “quê estratégia você terá dentro da própria organização?”. Porque isso não se alcança apenas pela depuração dos componentes da polícia contrários à reforma ou corruptos, ou abusivos, ou criminosos. É necessária também a conformação de uma estrutura de comando e de um sistema de gestão de recursos que seja funcional à mudança. E isso leva tempo. Para nós, com a Polícia de Seguridad Aeroportuaria, levou dois anos. No nosso caso, mesmo tendo um poder, eu diria, muito amplo dentro da organização e um poder político consistente e respaldo muito grande do próprio presidente, demoramos dois anos para criar uma estrutura de mando própria. Então aí está a terceira dimensão.

É uma questão complexa. A reforma da polícia envolve questões complexas e, por isso, requer muita destreza política, requer equipes muito especializadas não só tecnicamente, mas também com destreza política. Sem estas condições não há reforma policial, do meu ponto de vista.

“A reforma da polícia envolve questões complexas e, por isso, requer muita destreza política, requer equipes muito especializadas não só tecnicamente, mas também com destreza política.”

FBSP: *Você entende as organizações da sociedade civil na América Latina, hoje, articuladas o bastante para poder incidir sobre estas instituições?*

Saín: Sim. E eu diria mais: é o setor da sociedade mais sensível e com maior capacidade de incidência. Há algumas organizações da sociedade civil, espertas, que aprenderam e entenderam processos complexos de reforma policial, muito mais do que o próprio mundo da política, que, por sua vez, está muito mais atrasado, muito menos interessado nessas mudanças. Depois podemos falar sobre porque eu acho que o mundo da política não deseja mudanças, em geral. E acredito que, nesse sentido, a sociedade civil está muito mais sensibilizada e tem conquistado uma participação importante. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é um grande exemplo disso na região.

A sociedade civil atravessou uma muralha que até uma década atrás ainda estava firme, que é a muralha do preconceito. Vocês [Fórum Brasileiro de Segurança Pública] são exemplo disso. Em primeiro lugar, trabalham junto com a polícia, junto com aquele mundo que sempre foi objeto de um olhar crítico por parte de todos nós. E acredito que este tipo de abordagem traz aos setores da sociedade civil dedicados a estes temas um lugar estratégico mais importante. Em segundo lugar, são aliados políticos muito importantes para qualquer projeto de mudança institucional. Não vislumbro processos de mudança institucional que perdurem no tempo sem um respaldo e uma articulação política com setores da sociedade civil. Este não é um tema fácil, porque a sociedade civil, em geral, se há um processo político de mudança, é propensa a ter um olhar mais de vigilância e apoio externo, mas não tanto de articulação e de um compromisso mais ativo com essa mudança. De qualquer maneira, penso que está muito mais avançada do que o mundo da política.

Porque a pergunta é: se está tudo tão mal, se está claro que a polícia não serve, não serve de acordo com os princípios democráticos, por que não há mudanças? Quais são as razões? Não acredito que os políticos sejam pessoas más. Não vejo o Lula, o Kirchner, a Bachelet como pessoas más, não vejo que sejam pessoas perversas para quem importa a mesma coisa se matem pobres ou não se matem pobres. Não acredito que seja a mesma coisa, estou seguro que não é a mesma coisa. Não imagino que para Lula, Néstor Kirchner ou Cristina Fernández seja a mesma coisa que a polícia seja uma estrutura de disciplinamento social e de controle político ou que não seja. A pergunta é: por que não se articulou um mecanismo de mudanças?

Acredito que, em primeiro lugar, esse sistema institucional como está é útil. É politicamente útil e viável porque gera o disciplinamento social dos que estão excluídos. E isso não só aqui, também na Europa, mas se vê muito na América Latina. Gera, com um grau de expertise muito importante, a exclusão, a reprodução da exclusão mediante a não incorporação desses setores, ou pelo menos a não ativação desses setores que, por meio de protestos ou canais de manifestação, às vezes bastante anômicos, de quebra

Acredito que, em primeiro lugar, esse sistema institucional como está é útil. É politicamente útil e viável porque gera o disciplinamento social dos que estão excluídos.

da ordem, perturbam a sociedade incluída. Se forem observados os assuntos que envolvem a população carcerária, os delitos que acontecem no sistema penitenciário e as intervenções policiais, se dá conta de que existe aí uma forte seletividade social. E acredito que este sistema é útil do ponto de vista de que é um dispositivo bastante eficaz de manutenção social da exclusão.

Em segundo lugar, creio que também serve para regular os delitos, porque todas as nossas polícias têm dispositivos paralelos que estão muito intrincados dentro da sua própria organização, da sua própria instituição, por meio dos quais regulam as atividades criminosas, fazendo parte delas, controlando-as, disciplinando-as e reprimindo-as quando excedem o *quantum delitivo* que lhes dá visibilidade. Justamente, a regulação é invisibilizá-lo. E extraem fundos dessas atividades. Isso é uma forma de controle do crime porque a regulação é uma combinação de proteção e autorização e, ao mesmo tempo, repressão e controle quando o *quantum delitivo* ultrapassa o marco do permitido pela instância reguladora, que é a polícia, e adquire visibilidade social e se converte em um problema político. E isto às vezes funciona e às vezes não, porque os grupos criminosos têm em algum momento certa capacidade de autonomização. Os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo são bons exemplos. Historicamente, funcionou a regulação policial, porém, quando um outro grupo começa a ter um grau de autonomia importante, já tem um grau de competição, de paridade com o sistema de estado paralelo policial, e aí se produzem as crises que conhecemos. Mas é certo que historicamente esse sistema tem funcionado para regular o delito e mantê-lo em um grau de viabilidade política.

E o terceiro grande objetivo é que estas polícias tenham capacidade para autofinanciar-se por meio da arrecadação ilegal de fundos de atividades irregulares ou criminosas protegidas. E desenhar um problema de déficit financeiro muito forte, déficit financeiro do estado paralelo, que não pode ter financiamento público.

Estas são as três grandes características que estruturalmente convertem o sistema de segurança atual em um sistema útil.

E se não há escândalo político e não há escândalo social, é um sistema que se reproduz.

Os governos duram pouco, quatro, cinco anos. Aqueles processos de mudança policiais que a gente mencionou antes ultrapassam amplamente o tempo de quatro ou cinco anos, são complexos, supõem romper velhas estruturas de poder, e podem gerar custos políticos enormes. E os governos progressistas não criaram as condições para produzir estas mudanças e reproduziram o que chamo de delegação do controle da segurança pública às estruturas policiais, que lidaram e lidam com a questão da segurança de forma satisfatória, do ponto de vista de que não têm permitido que crises políticas ou sociais em matéria de segurança pública se convertam em uma crise para o governo.

FBSP: *Partindo um pouco dessa lógica da gestão policial nacional e falando desses mesmos dispositivos de gestão policial em uma lógica transnacional, como você avalia as capacidades institucionais dos países da América Latina para lidar com a constituição de estados paralelos transnacionais ligados ao narcotráfico?*

Saín: Acredito que essas coisas são graduais. Não são graduais por opção, mas são graduais porque não há outra forma de intervenção que não seja gradual. Mas, em geral, a criminalidade organizada, em nossos países, tem um nível de inter-relação muito grande com a economia legal e com o mundo da política. E este é o problema.

Por que a política vai se suicidar? Se a política decide reverter isso, está decidindo, concretamente, suicidar-se. Isto porque há um grau de conexão muito importante entre as estruturas institucionais, políticas e econômicas com os negócios do crime organizado e, fundamentalmente, com os mercados ilegais destinados ao tráfico de pessoas para exploração sexual ou laboral, o tráfico de drogas para abastecimento do mercado de consumo interno, o roubo de automóveis para o mercado de autopeças. Note que são três grandes mercados cujas mercadorias melhores e mais caras, em geral, não são consumidas por setores populares, mas sim por setores médios

[...] há um grau de conexão muito importante entre as estruturas institucionais, políticas e econômicas com os negócios do crime organizado e, fundamentalmente, com os mercados ilegais destinados ao tráfico de pessoas para exploração sexual ou laboral, o tráfico de drogas para abastecimento do mercado de consumo interno, o roubo de automóveis para o mercado de autopeças.

e altos, que não estão estigmatizados pelo sistema como setores criminosos, mas que são os principais consumidores dos frutos do crime organizado. São mercados que, por meio da regulação policial e destes estados paralelos, têm uma articulação muito grande com a economia local, com as economias legais e com os poderes locais. Por exemplo, nas favelas do Rio de Janeiro, está comprovado o vínculo entre referências políticas locais, que articulam políticas clientelistas, com dirigentes do narcotráfico e ao mesmo tempo com o Estado formal, de onde provêm todos os bens que articulam o clientelismo político, formando uma rede muito complexa.

Isso mostra que erramos durante muitos anos, quando dizíamos que isto [o narcotráfico e sua expansão] era o resultado de um vazio, uma ausência do Estado. Não é assim. Aí há muito Estado. Nos mercados ilegais existe uma enorme presença estatal, há regulação policial, há participação de atores políticos e policiais locais com essas redes. A sociabilidade que vai se construindo no âmbito local em todos os países da América Latina em torno desse conjunto de mercados ilegais, entre atores que não são criminosos junto a atores criminosos, mostra uma presença ativa muito importante do Estado. O Estado é um ator estruturante desse sistema. Então não vislumbro a ausência do Estado, porém, pensar que o Estado tem condições, interesses e um olhar estratégico para chegar a esses mecanismos que, no fundo, vão revelar como o próprio Estado regula a segurança pública, como o próprio Estado gere politicamente a segurança pública, me parece problemático.

“
Nos mercados ilegais existe uma enorme presença estatal, há regulação policial, há participação de atores políticos e policiais locais com essas redes.

Creio que se pode produzir uma quebra quando, neste consórcio complexo entre atores criminosos e atores legais, se produz uma ruptura que dá lugar a situações de protestos e demandas sociais ou crises políticas que podem comprometer a continuidade presidencial. Por exemplo, na Argentina, Cristina Fernández decidiu romper sete anos de delegação da gestão da segurança pública para a Polícia Federal Argentina quando ocorreu o assassinato de um dirigente de esquerda que estava protestando com trabalhadores terceirizados, para sair desta situação de precarização terceirizada, e foi morto

muito perto do centro de Buenos Aires, em Barracas, por um grupo sindical protegido pela polícia. E a polícia tentou ocultar o acontecido, porque os que o mataram eram sócios da polícia em negócios ilegais. Isso foi em novembro do ano passado [2010]. Alguns dias mais tarde ocorreram ocupações de terras na zona sul da capital federal, a polícia entrou reprimindo e matou três cidadãos, acredito que paraguaios e bolivianos, mas habitantes nossos, para nós, argentinos. E os assassinou. E a polícia tentou ocultar os assassinatos dizendo que se tratava de um enfrentamento armado entre grupos de ocupantes. E esses acontecimentos fizeram a presidenta ver que, se continuasse delegando o controle da segurança pública a essa polícia, sua carreira presidencial corria perigo. Assim se produziu uma quebra. E assim decidiram criar um Ministério da Segurança e colocar uma ministra reformista, anticorrupção, que acredito ser a ministra mais progressista que temos na América Latina, que é Nilda Garré, e que está disposta a levar a diante um processo de reforma total em matéria de segurança pública, sendo que a primeira coisa que disse [ao assumir o cargo] foi que o problema todos esses anos foi que deixamos o manejo da segurança pública nas mãos da polícia. Isso acabou, agora há condução política.

Isso é um exemplo do que eu dizia: a quebra se produz, na verdade, quando essa lógica de gestão da segurança pode por em risco a própria reprodução da classe política como tal, pode por em risco a estabilidade do governo. Aí então o negócio não serve e é preciso reformulá-lo. Tenho muitos exemplos para falar. Na década de 1990, Eduardo Duhalde, governador da província de Buenos Aires, foi o primeiro grande governador em cujo governo o modelo de delegação do controle da segurança à polícia chegou ao plano de projeto político. No final da década, o desastre da polícia bonaerense, que protagonizou fatos escandalosos envolvendo corrupção, matanças e abusos, deu lugar a uma situação de crise que levou a uma intervenção da Policía de la Provincia de Buenos Aires. Eu lhe contei que fiz parte desta intervenção. Quebrou-se o pacto, e o pacto se quebrou porque a polícia não cumpriu a sua parte. Porque

Isso é um exemplo do que eu dizia: a quebra se produz, na verdade, quando essa lógica de gestão da segurança pode por em risco a própria reprodução da classe política como tal, pode por em risco a estabilidade do governo.

inevitavelmente o delito já não pode mais ser controlado pela polícia e o pacto se rompe, se quebra. E aí se abre a oportunidade de reforma. Então os setores da sociedade civil, da política e da academia que tenham interesse nesta reforma precisam estar atentos a esses momentos, porque são momentos de ruptura política que criam algum grau de oportunidade para se incidir sobre esses processos.

FBSP: *Bom, acho que conseguimos fazer um panorama muito bom da questão da segurança na América Latina, muito obrigada.*

Saín: Um abraço aos amigos brasileiros!

-
1. Esta entrevista foi realizada em agosto do 2011. Em dezembro do mesmo ano, Marcelo Saín assumiu o cargo de deputado provincial na Província de Buenos Aires por um partido de centro-esquerda.

Data de recebimento: 27/09/2011

Data de aprovação: 10/02/2012

Escopo e política editorial

A Revista Brasileira de Segurança Pública é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** É necessário que sejam precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou reapresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão 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.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;

critérios bibliográficos

Resenhas: Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

Artigos: Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário; Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa; Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). 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.

Quadros e tabelas: A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

- a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.
- b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).
- c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

Referências bibliográficas: As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ 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 por

Open Society Institute

Ministério da
Justiça



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