

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 6

Número 2

agosto/setembro 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.6 n. 2 São Paulo ago/set 2012

Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima – Editor Chefe (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)

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

Beatriz Rodrigues, Caio Valiengo, Lize Marchini, Samira Bueno, Thandara Santos

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 – Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil; 05436-090

Telefone: (11) 3081-0925

E-mail: revista@forumseguranca.org.br

Colaboradores:

Adalton Marques, Alex Niche Teixeira, Aline Kerber, Almir de Oliveira Júnior, Ana Maura Tomesani, Ana Paula Galdeano, Andréa Ana do Nascimento, André Zanetic, Bruna Angotti, Camila Caldeira Nunes, Carolina Grillo, Carolina Ricardo, Cide Ferreira Romão, Cristiane Socorro Loureiro Lima, Dalmo Luiz Coelho Álamo, Daniel Hirata, Danielle Novaes De Siqueira Valverde, Eduardo Batitucci, Fabiana Costa Oliveira Barreto, Fernanda Bestetti De Vasconcellos, Letícia Nunes Almeida, Luís Felipe Zilli do Nascimento, Marcelo Durante, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Mariana Possas, Mariana Thibes, Maurício Fiore, Melissa de Mattos Pimenta, Natália Corazza, Paula Poncioni, Renato Vieira de Souza, Tânia Pinc, Thiago Gomes Nascimento, Washington França da Silva, Eduardo Ribeiro, Lilia Belluzzo, Ludmila Ribeiro, Viviane Cubas

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

Sérgio Roberto de Abreu – Presidente do Conselho de Administração

Jander Ramon – Secretário Executivo

Ana Maura Tomesani – Coordenação Executiva

Samira Bueno – Coordenação de Projetos

Conselho de Administração

Arthur Trindade

Eduardo Pazinato

Humberto Vianna

Luciene Albuquerque

Jésus Trindade Barreto Júnior

José Luiz Ratton

Renato Sérgio de Lima

Paula Poncioni

Roberto Maurício Genofre

Washington França

Sumário

| | | |
|-----------------------------|---|-----|
| | Nota do Comitê Editorial | 230 |
| Artigos | Governo que produz crime, crime que produz governo: políticas estatais e políticas criminais na gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011) | 232 |
| | <i>Gabriel de Santis Feltran</i> | |
| | Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro | 256 |
| | <i>Antonio Rafael Barbosa</i> | |
| | O medo, a mídia e a violência urbana. A pedagogia política da segurança pública no Paraná | 266 |
| | <i>Dinaldo Almendra e Pedro Rodolfo Bodê de Moraes</i> | |
| | O Ronda do Quarteirão - relatos de uma experiência | 282 |
| | <i>César Barreira e Maurício Bastos Russo</i> | |
| | A violência no eixo Brasília-Goiânia | 298 |
| | <i>Arthur Trindade M. Costa e Dalva Borges de Souza</i> | |
| | Configurações e obstáculos: as mulheres na segurança pública | 312 |
| | <i>José Vicente Tavares dos Santos, Rochele Fellini Fachinetto, Alex Niche Teixeira e Dani Rudnick</i> | |
| | Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na “cracolândia” | 336 |
| | <i>Taniele Rui</i> | |
| | Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares | 352 |
| | <i>Tatiana Whately de Moura</i> | |
| | Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro | 374 |
| | <i>Marcia Pereira Leite</i> | |
| | O serviço policiais, os conflitos sociais e o foco de atuação do policiamento de rádio patrulha em Cuiabá | 390 |
| | <i>Cleclimar Rabelo de Sousa</i> | |
| | “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2000-2012) | 412 |
| | <i>Fábio de Sá e Silva</i> | |
| Nota técnica | Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Segurança Pública | 434 |
| | <i>Zil Miranda</i> | |
| Regras de publicação | | 454 |

Table of Contents

| | | |
|-------------------------|--|-----|
| | Note of the editorial committee | 230 |
| Articles | Government produces crime, crime produces Government: State and crime policies for the management of homicide rates in the state of São Paulo (1992-2011) | 232 |
| | <i>Gabriel de Santis Feltran</i> | |
| | Introductory considerations on territoriality and market issues arising from the implementation of Pacifying Police Units in Rio de Janeiro | 256 |
| | <i>Antonio Rafael Barbosa</i> | |
| | Fear, the media and urban violence. A political pedagogy of public safety in the state of Paraná | 266 |
| | <i>Dinaldo Almendra and Pedro Rodolfo Bodê de Moraes</i> | |
| | The Block Patrol Program: accounts of an experience | 282 |
| | <i>César Barreira and Maurício Bastos Russo</i> | |
| | Violence on the Brasília-Goiania Axis | 298 |
| | <i>Arthur Trindade M. Costa and Dalva Borges de Souza</i> | |
| | Configurations and barriers: women in public safety | 312 |
| | <i>José Vicente Tavares dos Santos, Rochele Fellini Fachinetto, Alex Niche Teixeira and Dani Rudnick</i> | |
| | Watching and Caring: notes on government action at the “crackland” | 336 |
| | <i>Taniele Rui</i> | |
| | Public policy restrictions on bar opening hours | 352 |
| | <i>Tatiana Whately de Moura</i> | |
| | From the “metaphor of war” to a “pacification” project: slums and public safety policies in Rio de Janeiro | 374 |
| | <i>Marcia Pereira Leite</i> | |
| | Police services, social conflict and the focus of radio patrol policing in the city of Cuiabá | 390 |
| | <i>Clelcimar Rabelo de Sousa</i> | |
| | “Neither this nor that”: the evolution and features of Brazil’s National Public Safety Policy (2000-2012) | 412 |
| | <i>Fábio de Sá e Silva</i> | |
| Technical note | Scientific, Technological and Innovation Policies for Public Security | 434 |
| | <i>Zil Miranda</i> | |
| Publishing Rules | | 454 |



REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Nota do Comitê Editorial

Alguns números da nossa área impressionam quando vistos em perspectiva e, sem dúvida, reforçam o acerto do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em perseverar na publicação de um periódico científico de referência e excelência. De acordo com a CAPES, o Brasil conta em 2012 com mais de 3.300 teses e dissertações sobre segurança pública.

Se somarmos a esse número a quantidade de teses e dissertações que têm palavras-chave assemelhadas à segurança pública (crime, violência e direitos humanos, entre outros), chegamos a um impressionante número de mais de 20 mil trabalhos acadêmicos defendidos nos últimos 30 anos.

Trata-se de um imenso estoque de conhecimento e que, paradoxalmente, quase não possui canais de disseminação e divulgação para a sociedade e/ou para o público especializado. A RBSP vem tentando, ao longo de seus seis anos de existência, ocupar esse espaço e contribuir para o debate dos principais temas associados à questão da segurança.

Nesse processo, a RBSP está inserida num campo de estudos que se mostra profícuo na produção acadêmica acerca de crime, violência e segurança pública no país e tem buscado aliar alta qualidade técnica e científica dos seus artigos com o incentivo à publicação de contribuição de diferentes segmentos profissionais ligados à área. Afinal, sem circulação de informações, por melhores que elas sejam, não há conhecimento capaz de fazer avançar a solução dos problemas sociais e dos obstáculos às políticas públicas.

E é neste espírito que, para esse número 11, convidamos dois dos principais pesquisadores da área para ajudar na seleção e edição de artigos dedicados a pensar a existência (ou a ausência), limites e possibilidades de políticas e ações de segurança pública em várias regiões do país.

Maria Stela Grossi Porto, da UNB, e Luiz Antonio Machado da Silva, do IESP/UERJ, aceitaram o desafio de co-organizarem comigo um número que oferecesse uma mirada nacional sobre políticas de segurança e, ao mesmo tempo, estabelecesse um diálogo com aspectos locais e sociais. Ambos conversaram com os autores, revisaram suas versões preliminares e construíram um volume de textos muito coesos entre si e que, sinteticamente, apontaram alguns dos pontos-chave do debate, a saber:

- a) Parece haver certo consenso, dentro e fora da academia, de que atividades de segurança pública envolvem basicamente o controle social repressivo. Praticamente todos os artigos da RBSP 11, cada um à sua maneira e em função das diferentes pesquisas, tematizam a eventual tensão entre os objetivos de expansão da institucionalidade democrática e de eficiência/eficácia na manutenção da ordem pública.
- b) As instituições policiais constituem um protagonista central, e merecem muita atenção, além

de ser objeto de um debate que põe em relação várias tomadas de posição analíticas – quase sempre críticas – a respeito da maior ou menor necessidade e/ou possibilidade de fazer evoluir (ou substituir) as velhas práticas. Neste quadro, as UPPs, no Rio de Janeiro, parecem galvanizar as atenções: são ou não resultado de uma política de segurança inovadora? Têm ou não condições de se consolidar e expandir?

- c) Há uma linha de reflexão que indaga sobre os recursos de produção de conhecimento operacionalizável, com particular referência à utilização de dados estatísticos, que vai desde as avaliações sobre a fidedignidade dos dados (ninguém sugere o puro e simples abandono, os questionamentos são antes alertas para os necessários cuidados nas interpretações) até o reconhecimento de uma certa circularidade entre a produção de estatísticas criminais e os objetivos práticos que as informam.
- d) As discussões sobre a manutenção da ordem pública põem em questão a regulação da vida cotidiana e, dessa maneira, puxam o tema das questões sócio territoriais, especificamente os processos de segregação urbana. Aqui, a distribuição espacial da pobreza e suas relações com esses processos são quase óbvias e, como é recorrente nesses assuntos, o lugar das favelas na cidade torna-se o núcleo das discussões.
- e) Atravessando todas as discussões, explícita ou implicitamente, está uma reflexão sobre variações na construção coletiva da percepção da violência, a influência do medo que lhe está associado e as respectivas implicações político-econômicas.

Em suma, os itens identificados por Stela e Machado nos artigos ora publicados reforçam olhares que chamam a atenção para a forma como o Estado brasileiro administra os conflitos sociais contemporâneos e de que maneira esse modelo de administração está, mais ou menos, distante de um modo democrático de desenvolvimento e organização social.

Diante do exposto, para concluir, eu gostaria de agradecer imensamente a contribuição de ambos, da Open Society Foundations, da Fundação Ford, do Ministério da Justiça, do IPEA e de toda a equipe responsável pela edição da RBSP. Sem esse espírito colaborativo, nossa revista não teria alcançado o espaço atual.

Renato Sérgio de Lima
Editor-chefe

Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992 – 2011)

Gabriel de Santis Feltran

Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP).¹

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)- São Paulo- SP- Brasil

gabriefeltran@gmail.com

Resumo

Este artigo argumenta que a gestão do homicídio no Estado de São Paulo, desde os anos 1990, é realizada por, no mínimo, dois regimes de políticas de segurança: as estatais e as criminais. Como esses regimes coexistem e só podem ser compreendidos na relação que os constitui, recupero as linhas gerais de duas décadas de suas relações, das quais emergem os elementos fundamentais da especificidade paulista quanto aos temas da segurança pública nos anos 2000. Argumento que as políticas estatais de expansão do encarceramento e de criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), além da equiparação do tráfico de drogas a crimes hediondos, ofereceram todas as condições de possibilidade para a atual hegemonia do Primeiro Comando da Capital (PCC) na regulação de condutas e mercados criminais populares nos presídios e periferias em São Paulo. A queda expressiva dos homicídios no estado, nos anos 2000, seria resultado dessa hegemonia. A argumentação está amparada em pesquisa etnográfica, realizada entre 2005 e 2011.

Palavras-Chave

Governo, Crime, Homicídio, Política, Violência, São Paulo-SP.

Apresentação

São Paulo vive situação peculiar no que se refere às questões da segurança pública, se comparado a todos os outros Estados brasileiros. Desde os anos 1990, foi a primeira unidade federativa a implementar um programa de encarceramento massivo e a criar um Regime Disciplinar Diferenciado (RDD); foi também o primeiro Estado a verificar a expansão de uma única facção criminal hegemônica em todo seu território, o Primeiro Comando da Capital (PCC), que há uma década atua de modo coordenado dentro e fora dos presídios. Mas a especificidade paulista se concentra, sobretudo, na agressiva redução da taxa de homicídios durante os anos 2000, decréscimo avaliado em mais de 70% dos assassinatos.² Ainda que a representação da violência urbana siga estruturando os noticiários televisivos; ainda que periferias e favelas continuem sendo figuradas como espaços de desordem e *crime*; ainda que os dados oficiais retratem manutenção ou recrudescimento dos índices de roubos, assaltos, latrocínios, arrastões, mortes de policiais e execuções sumárias, a queda das taxas de homicídio segue sendo apresentada como indicador inequívoco do sucesso da segurança pública em São Paulo.³

Este artigo esboça uma analítica dessa especificidade paulista, a partir de um ponto de vista situado, que descreve duas décadas de

conflito entre as políticas do *governo* e as políticas do *crime* para a gestão da violência letal.⁴ Em trabalho anterior, tratei do repertório de regimes normativos que pluralizam a noção de justiça nas periferias de São Paulo, e dos modos como pôde se estabelecer, ao longo desses anos, uma justiça do *crime* que coexiste, nesses territórios, com as justiças estatal e divina, com ela hibridizadas nas práticas dos policiais da base da corporação (FELTRAN, 2010a).⁵ Descrevi, em seguida, as relações entre esses regimes em diferentes situações cotidianas das periferias, dedicando-me, sobretudo, a investigar como essas relações induzem um modo específico de administração da violência – entendida como o uso ou ameaça de uso da força – que interpela, diretamente, a questão dos homicídios e suas taxas em São Paulo (FELTRAN, 2010b). Dando sequência à argumentação expressa nesses textos, o presente artigo experimenta uma análise relacional desses distintos regimes de administração da violência letal, portanto da vida, a começar pela descrição das políticas implementadas expressamente para esse fim tanto pelo *governo* quanto pelo *crime*, nas últimas duas décadas.

Este artigo está dividido em três partes, cronologicamente organizadas, nas quais sempre estarão em foco as relações entre políticas estatais e criminais. A primeira parte (1992-2001) verifica como o “Massacre do Carandiru” representa uma inflexão tanto nas políticas

estatais (inclusão da pauta dos direitos humanos no organograma das polícias e secretarias de segurança, ênfase na mudança da administração prisional e início do projeto de encarceramento massivo), quanto nas políticas implementadas pelo *crime* (fundação do PCC e início da construção hegemônica de suas propostas – guerra aos grupos rivais e ao sistema, interdição do estupro e do homicídio entre os pares) durante os anos 1990. Na segunda parte (2001-2006), analiso o período compreendido entre a “mega rebelião” no sistema prisional paulista e os “ataques do PCC”, interpretando os modos de expansão do PCC nas periferias da cidade, coetâneos à criação do RDD e ao recrudescimento da política de encarceramento. Na terceira parte (2006-2011), analiso os “crimes de maio” como um evento crítico (DAS, 1995) que rearranja as relações rotineiras entre *governo* e *crime* em São Paulo, produzindo entre eles um armistício, funcional para ambos, responsável pela estabilidade na tendência de redução dos homicídios no Estado até 2011. É nesse período que, analiticamente, um único dispositivo administrativo da violência letal, com regimes especializados em populações distintas, se compõe mais claramente entre políticas estatais e criminais. Estas três partes são precedidas por uma introdução, na qual explico os sentidos das noções de *governo* e *crime* neste artigo, e sucedidas por notas finais centradas numa interpretação do cenário de 2012, em que ressurgem tensões entre esses regimes.

Introdução: governo e crime como matrizes de juízo

A expressão *governo* significa, neste texto, uma matriz de discursos e práticas que remete às políticas estatais da segurança pública.

Trata-se de matriz atualizada nas rotinas das instituições do Executivo, no cotidiano do Legislativo e no dia-a-dia do Judiciário nos três níveis formais de gestão, bem como por instituições de mercado e sociedade civil implicadas nos mesmos temas. A expressão *crime* ou mundo do *crime*, por outro lado, remete aqui à matriz de referência de discursos, identificação de sujeitos, práticas e sentidos produzidos em torno das atividades ilegais da droga, do roubo de carros e dos assaltos especializados nas periferias de São Paulo. O *crime* é ainda matriz de um sujeito coletivo muito relevante para os problemas aos quais este artigo se dedica: o Primeiro Comando da Capital (PCC). Haveria outras esferas relevantes para pensar o dispositivo paulista de gestão do homicídio, como a religião e a imprensa, fontes e difusores de moralidades densamente implicadas na questão. Restrinjo-me aqui a uma análise relacional de *governo* e *crime* por serem essas as matrizes discursivas que produzem políticas explícitas de controle da violência letal em São Paulo, no período analisado.

Cabe explicitar, desde logo, as medidas fundamentais da utilização dessas expressões neste artigo. A primeira seria evitar que *governo* e *crime*, embora por vezes deem origem a políticas de guerra um contra o outro, estejam analiticamente dissociados no que se refere à produção da ordem. É justamente o dispositivo que funciona nas tensões entre eles, e administra na prática grande parte dos homicídios em São Paulo – aqueles que se concentram nas periferias – que me interessa descrever. Assim, já deve estar claro que não faço distinção entre as políticas de segurança dos governos paulista e federal, dos seus partidos ou das associações civis ligadas a uns ou

outros. Não porque elas não sejam diferentes, sob alguns pontos de vista, nem porque eu não tenha uma avaliação – juízo de valor – a respeito delas. Mas sobretudo porque, desde o ponto de vista situado a partir do qual reconstruo essa história, elas expressam enunciados que compõem a heterogeneidade de uma mesma matriz de discursos: o *governo*, cuja normatividade se funda em torno da crença na universalidade da lei estatal. Procuo ainda evitar que *governo* e *crime* sejam compreendidos como sujeitos ou arenas reificados, tais como podem ser as instituições e organizações formais, grupos de interesse etc. Ao contrário, *governo* e *crime* são, sobretudo, as matrizes morais de justificação das práticas e crenças desses sujeitos e instituições, que atualizam o dispositivo de administração da ordem urbana nas periferias da cidade e nos escritórios estatais.⁶

Os enunciados valorativos que os sujeitos performam no mundo remetem sempre a alguma esfera de justificação, ainda que difiram drasticamente quanto aos conteúdos (WERNECK, 2009). *Governo* e *crime* são neste artigo, portanto, esferas que conferem os sentidos – existenciais, políticos, morais – da vida e da morte de diferentes sujeitos e grupos. Tanto a alteridade que distingue e opõe radicalmente *governo* e *crime* nos discursos de um e outro, quanto a contiguidade funcional entre eles na gestão da ordem, podem igualmente ser captadas em situações etnográficas. A relação entre ambos, portanto, só pode ser entendida como partilha – algo que divide absolutamente as partes e, ao mesmo tempo, as institui num todo comum (RANCIÈRE, 2005, 1998, 1996). Por isso, embora esses regimes coexistam empiricamente, sobretudo nas periferias da cidade, no plano das significações tende-se a considerá-los como ab-

solutamente opostos, e daí a ler os sujeitos inscritos neles como se manifestassem cada um deles, em essência (MISSE, 2010). Um rapaz pode trabalhar numa loja e, aos finais de semana, levar um “baseado” para seu irmão preso, talvez um pouco mais para que ele possa vender na cadeia; sua captura conceitual como “trabalhador” ou “bandido”, entretanto, a depender da situação que a constrói, aciona universos de juízo que, por serem figurados como estando em oposição radical (ZALUAR, 1985), obscurecem as outras matrizes de julgamento passíveis de serem mobilizadas (FELTRAN, 2010c, 2008). Assim, por exemplo, pressupõe-se que a administração de uma prisão é realizada pelo *governo*; como se sabe, entretanto, que o *crime* está presente nas rotinas administrativas de qualquer prisão, tende-se a tratar esse dado como desvio da norma, algo absolutamente ilegítimo, que não deveria acontecer, que jamais poderia ser escrito nos documentos oficiais (DAS, 2006b). O oposto é verdadeiro. Procuo aqui, para lidar com esse problema, simetrizar a análise desnaturalizando os pressupostos analíticos de uma e outra matriz de discursos, o que me permite verificar que *governo* e *crime* se apresentam analiticamente em relação íntima nos meus dados de campo. Relação moralmente condenável, dos dois lados, que faz emergir uma polaridade radical entre os sentidos de uma e outra categorias, em ambas as esferas. É a presença homóloga dessa clivagem, constitutiva tanto da matriz *governo*, quanto da matriz *crime*, que permite pensar a partilha entre elas como disputa política pelos critérios de significação do mundo.

Seguindo as pistas de autores dedicados a esse tema (por exemplo MACHADO DA SILVA, 2008; DAS, 1999; FOUCAULT, 2000),

minha etnografia sugere que o trabalho do tempo estruturou em São Paulo, a partir da inscrição de valores e critérios de julgamento do mundo díspares nas rotinas, uma partilha recente entre *governo* e *crime*. De um lado, cristaliza-se a distinção radical entre os territórios e populações que os caracterizariam; de outro, produz-se entre ambos um dispositivo comum de gestão das vidas e produção da ordem social na cidade. Daí a relevância da pesquisa etnográfica para contribuir no debate sobre essa diferença, a partir de termos relacionais; Veena Das afirma que a etnografia é uma forma de conhecimento na qual sou levado a reconhecer minha própria experiência numa cena de alteridade (DAS, 2012). Pensar o *crime* etnograficamente implica, por isso, pensar seus modos de nomeação, construídos a partir do *governo*. Pensar o *governo* implica, nessa mesma medida, considerar suas relações com o *crime*.

Nos cotidianos, entretanto, a grande maioria dos sujeitos não vive a relativizar a existência. Assim, *governo* e *crime* não são percebidos majoritariamente, entre os próprios sujeitos vistos como representantes deles, como redes fluidas de significado, mutáveis e construídas historicamente em relação. Mais comum que vejamos no mundo essências e verdades que constituiriam instituições e pessoas: boas ou más, parceiras ou inimigas, mesmo que não as conheçamos. Mais comum que seus valores não se negociem; que o seu mundo particular seja figurado como o único realmente existente ou válido para oferecer parâmetros universais de avaliação do mundo, portanto também dos outros. Minha etnografia verifica que em São Paulo há distintos regimes empíricos de discurso que portam argumentos válidos, inter-

namente, para legitimar as práticas de gestão da vida e da morte que realizam. Regimes que, ainda que coexistam no mundo das práticas, são vistos como autônomos e moralmente opostos. Mesmo que analiticamente compo-nham um único dispositivo, as condições sociais de legitimação de um e outro são radicalmente distintas.

1. A “época das guerras”: de 1992 a 2001

O dia 2 de outubro de 1992 é emblemático de uma mudança de geração tanto nas políticas estatais quanto nas políticas de gestão da violência produzidas pelo *crime*, em São Paulo. O dados oficiais registraram naquele dia, como se sabe, a execução de 111 presos durante a ocupação policial que se seguiu a uma rebelião iniciada no pavilhão 9 da maior casa de detenção do Estado (SALLA, 2006, 2007; TEIXEIRA, 2009; DIAS, 2011; BIONDI, 2010; BROWN&JOSINO, 2002). O “Massacre do Carandiru” repercutiu nacional e internacionalmente, de modo muito controverso, e a partir desse evento crítico grupos do *governo* contrários às políticas dominantes até então – centradas no suplício – ganharam legitimidade suficiente para desativar o presídio mais conhecido do país. Anos mais tarde, o “Casarão” seria implodido como ritual dessa mudança. Organizações de direitos humanos, parentes de vítimas e governantes acompanharam esse momento de transição nas políticas governamentais. Do ponto de vista das políticas do *crime*, da mesma forma, o massacre foi um ponto de inflexão. Se até então as organizações como a Pastoral Carcerária e os Centros de Direitos Humanos, oriundas das lutas dos movimentos populares dos anos 1970, tinham legitimida-

de suficiente entre os presos para vocalizar suas demandas junto ao *governo*, o massacre deixava evidente, para alguns dentre eles, que já não se podia confiar suas vidas apenas a esses defensores de direitos. Ao menos duas linhas de conflito cotidiano, no interior das prisões, estariam em plena intensificação no período e escapariam à capacidade de intervenção dessas organizações: i) as injustiças nas relações entre presos, incluindo os estupros, homicídios considerados injustos e violações de acordos mínimos de convivência (BIONDI, 2010; MARQUES, 2010a; DIAS, 2008, 2012); ii) as opressões do “sistema” sobre os presos, como a restrição e a humilhação das visitas, os espancamentos, as punições consideradas exageradas, o atraso nos processos criminais. A fundação do PCC, no ano seguinte, reivindica-se como uma resposta a esse cenário.⁷

Construção hegemônica

Reivindicando portanto o combate às injustiças e opressões, internas e externas à população carcerária, e em ruptura com a tradição associativa dos movimentos sociais das décadas anteriores, o “Comando” expandiu progressivamente sua legitimidade pelo sistema penitenciário, nos anos seguintes, implementando políticas específicas. Seus membros, que se chamam de “irmãos”, passaram a ser batizados em rituais nos quais se assume um compromisso com o *crime* (BIONDI, 2010; DIAS, 2011; MARQUES, 2008). O lema inicial “Paz, Justiça e Liberdade” funcionava, nesse período, como bandeira para que se iniciasse uma cruzada de guerras nos presídios paulistas, travada entre o “Partido” e outros coletivos de presos, bem como contra aqueles “bandidões” que, pela força, subjugariam outros presos (MARQUES, 2010b). Al-

guns fatores parecem decisivos nesse processo de expansão do PCC, dos quais a legitimação de seus discursos pela própria população carcerária parece fundamental. Essa legitimidade não parece ter sido obtida apenas pelo recurso à coerção física – a violência desse período é incontestável, e uma marca do PCC teria sido a decapitação dos oponentes – mas, sobretudo, pela reivindicação de justiça no uso dessa violência. Legitimidade que se funda, portanto, no estabelecimento de políticas amparadas na lei do *crime*, cuja normatividade – aquilo que é certo – o PCC reivindica representar (MARQUES, 2008). A relação entre princípios valorativos e ações concretas de administração das rotinas, no PCC, seria portanto análoga à relação entre leis e *governo*, mas reconhecida como uma lei centrada no respeito a todos.⁸ É dessa forma que o PCC implementa políticas de interdição do estupro, do homicídio e do desrespeito às regras básicas de convívio – depois também do uso de *crack* – nos presídios que legitimam seu regime. Dosando violência e convencimento dos pares situacionalmente, portanto, construiu-se capacidade objetiva para reivindicar em cada território prisional o monopólio legítimo do uso da força. Quando as guerras de movimento contra facções rivais, somadas à guerra de posição no registro das concepções de mundo consolidam as posições de autoridade do “Partido” na maioria das prisões paulistas, expressa-se a hegemonia do “Comando” no sistema prisional: a “megarrebelião” de 2001, simultânea em 26 unidades prisionais paulistas, é o ritual de consolidação dessa hegemonia.⁹

Nas políticas estatais: tensão entre matrizes

Coetânea a essa inédita legitimação do *crime* como instância de poder político entre os presidiários, ainda em meados da década de

1990 duas outras matrizes de discursos sobre violência, homicídio e justiça – amparadas em outros critérios de paz, justiça e liberdade – se legitimavam publicamente no Estado de São Paulo. Paradoxalmente, como o social soe se apresentar, invariavelmente. A primeira dessas matrizes era o discurso dos direitos humanos, que ganhava espaço na área de segurança pública, entre novos gestores estatais e nos cursos de formação de policiais e agentes prisionais. O “Massacre” não se repetiria: uma política pública renovada, respaldada pela democracia, regularia mais eficientemente a questão dos presídios e das unidades de internação de adolescentes. Entretanto, uma segunda matriz discursiva do *governo* constatava o oposto: seria preciso reprimir mais decididamente o *crime*.

Os anos 1990 são marcados, portanto, pela renovação dos discursos da segurança pública nos escritórios de governo e pelo recrudescimento da sensação de insegurança nas cidades, alimentada pela explosão dos homicídios de adolescentes e jovens nas periferias, quase sempre em cadeias de vendeta com pares ou policiais conhecidas como “acertos de conta”. Enclaves fortificados, mais e mais segurança privada, câmeras de vigilância 24 horas (CALDEIRA, 2000). O combate à “impunidade” se tornava norte de uma política de segurança pública capilarizada no tecido social. Se a primeira dessas correntes apostava nos direitos e na cidadania universais, a segunda figurava uma sociedade cindida pelo próprio direito – as garantias de uns estariam constantemente ameaçadas por outros; a repressão e a eliminação da voz destes últimos favoreceria a paz entre os primeiros.

O conflito latente no *governo* entre estas distintas concepções de segurança tendeu a uma resolução de partilha entre grupos. Gestores e consultores das políticas oficiais socializaram-se nos discursos dos direitos humanos; os baixos escalões seguiram suas práticas usuais nos cotidianos das periferias, saciando a ânsia punitiva da “opinião pública” (as elites que controlam os grandes meios de comunicação). A recorrência de rebeliões nas unidades da antiga FEBEM, bem como cadeias do estado, demonstrava a crise da proposta garantista de direitos. A publicização dessas revoltas pesava muito negativamente para a figuração do *governo*: de um lado escandalizava as organizações nacionais e internacionais de defesa de direitos; de outro, considerava-se que o *governo* era “frouxo” demais por deixá-las eclodir.

Em meio a esses conflitos, a abertura econômica e a reestruturação produtiva impunham a necessidade de profissionalização, transnacionalização e flexibilização da gestão de todos os mercados operando no país, inclusive os ilegais e ilícitos. O desemprego estrutural, que chegou a 22% na Região Metropolitana de São Paulo no final dos anos 1990, a informalização dos mercados e as altíssimas taxas de lucro das atividades ilegais elevaram os índices de criminalidade violenta. O controle desses mercados emergentes gerava corrida armamentista e uma guerra aberta nas periferias da cidade. “Muita mãe chorou” nas madrugadas de saguões de hospitais, Institutos Médico-Legais e cemitérios. Uma geração traz ainda hoje as marcas desse período, talvez por ainda muito tempo. Central nos noticiários, o *crime* passou a ser objeto de investigação mais sistemática, embora sempre à distância. Nas periferias é comum

que os anos 1990, sobretudo seus últimos anos, sejam lembrados como “a época das guerras”; em outros debates públicos, é comum que se refira ao mesmo período como o momento de “consolidação da democracia”.

A segurança pública ampliava simultaneamente tanto as taxas de encarceramento, visando diminuir homicídios, quanto os cursos de formação de policiais e agentes prisionais nos direitos da cidadania. Tomados paradoxalmente como duas faces complementares de uma mesma política – por vezes associadas à distinção entre “repressão” e “prevenção”.¹⁰ A modernização da política de segurança seguia a lógica de aumento de eficiência, eficácia e efetividade de todas as políticas setoriais. A guerra à criminalidade teve como aliada central a guerra às drogas, e se equiparou o tráfico de entorpecentes a crime hediondo. Novas plantas de prisões antirrebelião são anunciadas; o reforço aos Centros de Detenção Provisória e sua descentralização ao interior acabaria com as carceragens das Delegacias de Polícia; os processos criminais seriam agilizados; as cidades pequenas se beneficiariam dos empregos gerados por esses novos equipamentos públicos – a prisão se convertia também em espaço de investimento privado para fazer produzir aqueles inaptos ao mercado, tendência ainda crescente. A política teve apoio de muitos especialistas bem formados nos direitos humanos, apostava-se que ela virava a página do período dos massacres. O projeto foi bem sucedido, na avaliação dos gestores, e por isso segue ativo. Não por minimizar o *crime* e reabilitar, certamente. Mas por suprimir da cena pública o conflito que o estrutura. De um lado, saciava-se a demanda por punição dos pobres, vistos como causa

da desordem; de outro, atendia-se à demanda difusa por modernização da segurança, eivada pelas palavras direitos e cidadania.

Não se trata de denunciar o *governo* por produzir uma retórica de garantia de direitos para promover, expressamente, práticas que a contradiziam. Esse descompasso é constitutivo de todo *governo*, e não um problema de vontade política, intenção, consciência ou ideologia, na medida que as margens são o pressuposto do funcionamento estatal (DAS&POOLE, 2002). O argumento que interessa aqui é pragmatista (BREVIGLIERI, LAFAYE&TROMM, 2009; CEFAI&TERZI, 2012): importa levar em conta os saberes que se constroem no plano das práticas, nos interstícios desses discursos oficiais, ou seja, aqueles que, levando-os em conta, se rotinizam como resistência nas secretarias de governo e suas consultorias, no dia-a-dia das cadeias e unidades de internação, nos cotidianos das favelas e periferias. Pois são esses os saberes que, em choque com a normatividade oficial, constroem as matrizes de justificação da experiência vivida. Como o descompasso entre as situações rotineiras e os ideais institucionais é imenso (muito maior do que se pensa), as crenças nos direitos humanos e na rápida renovação das práticas de segurança pública nos presídios paulistas cederam, já nos anos 1990, lugar às repetitivas práticas supliciais.¹¹ Legitimaram-se entre os presos, as políticas de outro governo, o Primeiro Comando da Capital. Policiais e administradores da base do sistema foram obrigados a lidar, a partir daí, com dois regimes normativos, a depender da situação. Nos corredores dos presídios, não se implementavam as propostas de “direitos humanos” trazidas

pelos assessores do governo; tampouco o sistema estava “dominado” pelas políticas do *crime*. A tensão entre essas distintas normatividades é que vai construir, nas práticas da segurança pública, uma matriz de saberes práticos efetivamente colocados em marcha. São esses saberes, por isso mesmo, que qualquer grade analítica de compreensão do problema deve levar muito a sério (CEFAI, 2010).

Claro que aqueles que conheciam os cotidianos da sociabilidade violenta (MACHADO DA SILVA, 2004) das cadeias do período não estavam à espera de uma proposta redentora vinda de especialistas e gestores. Esperava-se que a guerra entre o sistema e os ladrões, instalada há tempos em suas vidas, prosseguiria. A novidade era, ao contrário, a possibilidade de implementar políticas do *crime*. Frente a elas, os meios propostos pelo *governo* para garantir direitos dos presidiários eram considerados, por eles próprios, como muito menos efetivos do que aqueles de que eles mesmos dispunham. As tentativas de “humanização” dos presídios paulistas produzidas pelo *governo*, por isso, não funcionaram como esperado; as políticas criminais, ao contrário, tornaram-se mais e mais capilares naquele período, expandindo-se pelo sistema carcerário. A “megarrebelião” de 2001 ritualizou esse processo, fortalecendo as políticas do *crime*.

2. A emergência do PCC nas periferias urbanas: 2001 a 2006

Até a virada para os anos 2000 minhas incursões pelas periferias de São Paulo se concentravam em um bairro de Carapicuíba, na zona oeste da metrópole. Apenas começava a frequentar a favela da Vila Prudente, na zona leste da cidade, circulava por alguns outros pontos.

Por onde andava, os relatos de assassinatos de adolescentes eram inumeráveis. Alguns rapazes que conheci foram, em seguida, assassinados aos 16, 18 ou 21 anos: vinganças, dívidas, traições, execuções sumárias. Narrar uma história de vida, para um jovem dessa idade, ou para seus pais, significava necessariamente contabilizar as perdas de familiares e vizinhos. A dor contida na recorrência dessas narrativas sempre me marcou, e logo tentei trabalhá-la analiticamente (FELTRAN, 2004, 2007).

Movido por essa questão, propus-me um estudo dos movimentos reivindicativos que não silenciavam a esse respeito mas, ao contrário, tematizavam a questão dos homicídios nas periferias no centro de suas propostas políticas. Telefonei ao CEDECA Sapopemba e fui visitá-lo, em companhia de Ana Paula Galdeano. Tivemos uma reunião com toda a diretoria, na qual expusemos nossas intenções de pesquisa, articuladas em torno de um projeto comum, naquele momento. A primeira resposta a elas foi, entretanto, surpreendente: “Acho que vocês deveriam procurar outro lugar para fazer essa pesquisa, porque aqui no Madalena, no Elba, os adolescentes não estão mais morrendo. Não perdemos nenhum desde o ano passado”.

Dediquei-me, então, a compreender essa mudança. Quando perguntava por que é que não morriam mais jovens como antes, naquele bairro, as explicações oferecidas eram três. A primeira dizia: “porque já morreu tudo”; a segunda: “porque prenderam tudo” e a terceira, mais recorrente, era: “porque não pode mais matar”. Levei bastante tempo para compreender essas três afirmações, entender que elas me falavam de uma modificação radical na regulação da vio-

lência, e sobretudo do homicídio, nas periferias de São Paulo. Demorei ainda mais para entender que essa regulação tinha a ver com a emergência do PCC como uma instância de justiça nesses territórios. “Morreu tudo” significava dizer duas coisas, na perspectiva dos moradores: que morreu gente demais ali e que, portanto, uma parcela significativa do agregado dos homicídios de São Paulo era de gente próxima. Aqueles que os dados quantitativos conhecem de longe e genericamente – jovens do sexo masculino, de 15 a 25 anos, pretos e pardos, com ou sem antecedentes criminais – são parte do grupo de afetos de quem vive ali. A segunda é que aqueles jovens integrantes do *crime* que matavam seus pares, nas “guerras”, também já haviam morrido nas mesmas vendetas. A indagação permanecia, entretanto: se o mundo do *crime* persistia ativo e em expansão, só se podia concluir que seus novos participantes não se matavam mais como antigamente. Algo mudara.

“Prenderam tudo” significava dizer que aqueles que matavam, e não foram mortos, não estavam mais na rua, não circulavam mais pela quebrada (MALVASI, 2012). A política de encarceramento imposta então há dez anos, naquele momento, mostrava seus resultados.¹² O aumento das prisões retirava das vielas de favela muitos pequenos traficantes de drogas, adolescentes e jovens armados e em guerra entre si. Embora fossem rapidamente substituídos, por ocuparem posições de mercado ativas, nas prisões eles passavam a se inserir em redes bastante mais especializadas do mundo criminal, nas quais o imperativo da “paz entre ladrões” se legitimava.¹³

Não por acaso, o período de encarceramento crescente corresponde exatamente ao período

de aparição e expansão de legitimidade do PCC, a “época das guerras”, sucedida pelo período de “bandeira branca”. É aí que a terceira afirmação, a mais frequente de todas, ganha mais sentido. Quando ouvia nas favelas de Sapopemba que “não pode mais matar”, o que estava sendo dito é que um princípio instituído nos territórios em que o PCC emergia, naquele momento, era o de que a morte de alguém só se poderia decidir com o aval do “Comando”. Para ajuizar quaisquer situações de conflito cotidiano, mas sobretudo as de conflito importante, os “irmãos” passaram a instituir “debates” sob sua intermediação, que podem ser muito rápidos e informais ou extremamente sofisticados, chegando ao limite de teleconferências de celular entre sete presídios ao mesmo tempo, como escutas da polícia, reportagens de imprensa e estudos têm mostrado (MARQUES, 2007; HIRATA, 2010; FELTRAN, 2010a, 2010b, 2011; KESSLER&TELLES, 2010; DIAS, 2011). Como também já se demonstrou, dentro e fora das prisões esses debates seguem um mesmo ritmo (TEIXEIRA, 2009, 2012; MALLART, 2012).

Após essa mudança nas políticas do *crime*, que reivindica valores de igualdade inscritos em tradição popular muito distinta da iluminista, aquele menino que antes devia matar um colega por uma dívida de R\$ 5, para ser respeitado entre seus pares, agora não pode mais matá-lo: deve recorrer ao PCC para reivindicar uma reparação do dano sofrido. O impacto dessa nova regulação da ética do *crime*, assegurada pela força armada do “Comando”, nas taxas de homicídios foi muito maior do que se imaginava; o irmão daquele menino morto pela dívida se sentiria na obrigação de vingá-lo, e assim sucessivamente, o que gera

va uma cadeia de vinganças privadas altamente letal, muito comum ainda hoje em outras capitais brasileiras. Nesse novo ordenamento, entretanto, interrompe-se a vendeta: foi “a lei do crime” que o julgou e condenou, e ela é legítima para fazê-lo. Como as políticas emanadas do *crime*, nos “debates”, só deliberam pela morte em último caso – quando houve uma morte sem aval do PCC – há muitas outras punições intermediárias que podem ser implementadas (advertências, espancamentos, expulsões, interdições, a depender da disposição e da performance de quem solicita o debate e de quem é julgado nele). Toda aquela cadeia de vinganças que acumulava corpos de meninos nas vielas de favela, até os primeiros anos da década passada, foi assim interdita.

Política e economia criminais: papéis do PCC

Conforme fortalecia sua hegemonia nos presídios, o PCC aparecia progressivamente nas periferias como sujeito representativo do enunciado de paz entre os ladrões. A guerra entre grupos rivais nas “quebradas”, entretanto, tinha tais proporções nos anos 1990 que esse era, a princípio, um enunciado residual. A partir do final dos anos 1990, entretanto, sua legitimidade se expandiu progressivamente. De um lado, a “bandeira branca” ganhou espaço nos discursos de sujeitos relevantes nas periferias mas não inscritos no *crime*, como os Racionais MC’s, que já em 1997 cantavam “A Fórmula Mágica da Paz”. De outro lado, e, internamente, o encarceramento retirava das ruas meninos em guerra entre si e os devolvia, alguns anos depois, socializados numa lógica de paz interna e guerra contra o sistema. O aumento do encarceramento de trabalhadores da droga a partir da equivalência do tráfico com

crime hediondo – trabalhadores sempre muito jovens – também contribuiu decisivamente para essa transformação nas condutas criminais. Como artífice dessas passagens, garantindo-as se preciso com força, o “Comando” se tornava progressivamente relevante na construção dos argumentos de evitação do homicídio também fora dos muros das prisões.

Vale lembrar que é na primeira metade dos anos 2000, e sobretudo após a “mega de 2001”, que adiciona-se o ideal de igualdade ao lema do PCC, que passa a ser Paz, Justiça, Liberdade e Igualdade (BIONDI, 2010). Preconizava-se que a autoridade se produz com o exemplo, nunca com o mando ou a humilhação do outro; o ideal normativo seria uma chefia clastreana, sem mando, centrada num sistema de posições de liderança não personalizadas e num regime ampliado de deliberação por debates, agora também fora dos muros. Do lado das políticas estatais, é também do início da década passada, e como reação à megarrebelião de 2001, a instituição do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) (DIAS, 2011). O RDD, na medida em que promove o isolamento de todos aqueles considerados líderes do PCC, retirando-os do contato com os demais presos, isola-os também da posição em que poderiam combater os grupos igualitaristas do “Partido”. Sem eles, e tornando a punição por liderança paroxística, ofereceu-se todas as condições de possibilidade para que o ideal de igualdade se fortalecesse ativamente no PCC.

Nas periferias urbanas, longe dos muros das prisões, no início do novo milênio já se dizia que a “biqueira de fulano” [ponto de venda de drogas] era “do PCC”, ou que aquela revenda

de carros seria “de alguém do PCC”. Em Sapopemba, já em 2003 afirmava-se que “todo o tráfico de drogas da região” seria tocado pelo coletivo. A relação entre aqueles enunciados políticos de igualdade e esses, de mercado, não era – e não é – evidente. De um lado, o PCC sempre apareceu na minha pesquisa, seja nas práticas criminais e nos discursos cotidianos, como um regulador de condutas, que pela instituição dos debates reivindica o monopólio legítimo do uso da força em alguns territórios e situações das quais participam sujeitos inscritos no *crime*. De outro lado, entretanto, o PCC também controlaria mercados, dinâmicas econômicas.

Entretanto, ao mesmo tempo em que escutava a expressão “aqui é tudo PCC”; ouvia também que “aquela biqueira não é de nenhum ‘irmão’”. Outro rapaz me contou, aos 21 anos, que desde adolescente estava no *crime*, e que roubava carros para entregá-los a um “desmanche” na região, em média a troco de R\$200; mas que nem sabia quem era PCC por ali, nunca tinha pago nada para ninguém do “Partido”. Um adolescente, que estava há dois anos trabalhando como vendedor de maconha, próximo a uma escola, disse que em sua “biqueirinha” ninguém do “Comando” apitava nada. Pagava semanalmente a policiais militares, para evitar problemas, propina que atingiu R\$ 20 mil no último ano; nunca pagara nada ao PCC. Como poderia tudo ser do PCC, se isso acontecia?

A partir da minha própria etnografia, mas também da interlocução com os trabalhos de MALVASI (2012), BATISTA (2012), RUI (2012) e HIRATA (2010), além de TELLES&CABANES (2006), TELLES (2009, 2011), trabalhei a hipótese de que uma

pequena minoria desses mercados são, mesmo que se olhe para toda a cadeia produtiva, de propriedade de algum “irmão” do PCC. É certo que um “desmanche de carros”, uma linha de transporte clandestino, uma revenda de motos ou uma “biqueira” podem ser de propriedade de “irmãos” batizados no PCC. Nesses casos, lê-se externamente uma sobreposição das funções político-disciplinares do “Comando” e de suas atividades econômicas. Internamente, entretanto, meus dados de campo e essa bibliografia sugerem que, mais rigorosamente, estas pequenas ou médias empresas são propriedade de tal ou tal “irmão”, mas não da organização como um todo. O que importaria ao “Comando”, nesses mercados, não seria fundamentalmente a circulação financeira, mas a intervenção na sua regulação. A lucratividade importa, sobretudo, aos empresários que lucram, ou têm prejuízo, com seus negócios. Ao “Comando” importaria a manutenção do “proceder” por parte dos agentes, o que integra as dimensões morais da sociabilidade, a necessidade de acordos coletivos, os procedimentos para reparar injustiças e assegurar o bom funcionamento das dinâmicas de mercado: respeito aos pares e aos códigos de justiça internos, apelo ao “debate” em quaisquer situações de conflito, restrição no uso de armas e interdição do homicídio sem aval de membros do PCC e, o que tem sido pouco referido na literatura, mas muito comentado por Maurício Fiore, congelamento dos preços de venda de drogas e pagamentos a policiais. Outras situações devem ser discutidas caso a caso.

A enorme maioria dos mercados ilegais, em São Paulo, não é operada por “irmãos”, nem “controlada” pelo PCC. Não se trata, como no

caso do Rio de Janeiro, de uma facção criminal que se confunde com um cartel empresarial, que domina territórios e negócios ilícitos. É evidente em pesquisa empírica que esses mercados contam com empreendedores – de diversas escalas e estratos sociais – que não são da favela, menos ainda do PCC. Entretanto, ao menos até 2010, nos relatos colhidos em minha pesquisa e entre diversos outros pesquisadores em São Paulo, todos os mercados criminais estariam pautados por um código performativo de conduta que emanaria do *crime*, salvaguardado pelo PCC. Novamente, é o papel regulador o que emerge nitidamente. Nas periferias, embora a ampla maioria dos mercados ilegais não sejam propriedade de “irmãos”, são regulados pelo PCC. Seja porque os empreendedores respeitam as condutas morais e econômicas sugeridas pelo “Comando”, seja porque temem represálias no caso de seu descumprimento, de 2001 a 2006 o PCC expandiu sua hegemonia por todas as periferias de São Paulo, na capital, no litoral e no interior.

3. Os ataques e a rotina: de 2006 a 2011¹⁴

Sexta-feira, 12 de maio de 2006. Terminava mais uma semana de pesquisa em Sapopemba, o trabalho de campo completava um ano. Havia passado a manhã no Parque Santa Madalena e, à tarde, quase duas horas numa praça do Jardim Planalto. Um amigo tinha me contado um pouco do funcionamento da “biqueira” que adolescentes tocavam ali mesmo. O ponto de venda de maconha, cocaína e *crack* tinha acabado de ser mudado de lugar, pela instalação também recente da base móvel da Polícia Militar, que víamos num “trailer” bem à nossa frente. A presença mais constante da polícia na praça

tinha sido solicitada pelos moradores antigos do Jardim Planalto, pais de família operária e comerciantes, radicados em Sapopemba nos anos 1970. Mas a polícia o dia todo na praça só fez empurrar a “biqueira” cinquenta metros mais para adiante, mais para dentro do bairro. Na pracinha do Jardim Planalto já se materializavam clivagens internas ao distrito, entre “famílias trabalhadoras” e “bandidos”, mediada pela presença ambígua da polícia. O quadro não era novo –WHYTE (2005) o descreveu de modo incrivelmente atual ainda nos anos 1940.

Fim de tarde, tomei meu caminho: uma hora e meia de ônibus até o terminal da Vila Mariana, meia hora de metrô até o Tietê, três horas mais até São Carlos. Meia-noite estava em casa. Sábado de manhã busquei o jornal na porta, e uma foto da pracinha onde estávamos aparecia estampada na Folha de São Paulo. A imagem era a da base móvel da polícia crivada de balas; havia sangue espalhado pelo chão. Ao ler a matéria, percebi que aquela não tinha sido a única. Na madrugada de sexta para sábado, véspera do dia das mães, dezenas de ataques armados e simultâneos foram dirigidos a postos e viaturas da Polícia Militar, delegacias da Polícia Civil, agentes e prédios públicos, por toda a metrópole. Policiais foram mortos mesmo à paisana. O sábado nasceu com um saldo inicial de mais de 20 oficiais do Estado mortos, no que foi imediatamente lido pela imprensa como a maior ofensiva de uma organização criminosa – e já se sabia qual, o “Primeiro Comando da Capital” – registrada em São Paulo. Nem bem as notícias começaram a circular, e já se sabia também que, simultaneamente, quase uma centena de presídios e unidades de internação de adolescentes tinham sido con-

trolados por rebeliões, também “do PCC”, em todo o estado. As ações internas aos presídios, desta vez, eram ainda mais fortes que em 2001, quando a facção fez sua primeira grande aparição pública. Suas extensões com rebeliões em unidades de internação de adolescentes e ataques simultâneos a agentes do *governo* eram até então inéditas.

A crise vista no debate público

No fim de semana vários outros ataques armados a policiais e prédios públicos foram anotados, especialmente nas zonas leste e sul de São Paulo, mas também em diversas cidades do interior. No calor dos acontecimentos alguns ônibus foram incendiados, muita informação desencontrada circulou e criou-se uma sensação de suspensão da ordem. As notícias oficiais e as reportagens de última hora fizeram a boataria crescer: os “ataques do PCC” se espalhavam sem nenhum controle, e não se conhecia o potencial bélico do inimigo. Segunda-feira, 15 de maio, e o “toque de recolher” foi tacitamente decretado na metrópole: escolas públicas e privadas dispensaram seus alunos, grande parte do comércio e dos serviços foi fechado, as linhas telefônicas, sobrecarregadas, viveram dia de colapso. Os eventos tocaram o conjunto dos habitantes da cidade e a imprensa não tinha outro assunto. Um dos dias mais tensos dos 450 anos de São Paulo. O Presidente da República culpou a administração penitenciária de seus adversários diretos e se prontificou a enviar tropas federais para São Paulo. Governador, comandantes de polícia, líderes religiosos, secretários de governo e parlamentares de diversos partidos foram forçados a se manifestar. A imprensa amplificou a “fala do crime”. “São Paulo sitiada” foi o título do

suplemento especial sobre os ataques no maior jornal do país. As palavras “guerra urbana” e “guerra contra o crime” circularam pela televisão, pela internet e pelos jornais. No furor dos eventos, informações contraditórias e espetaculares serviram de subsídio para que opiniões das mais diversas fossem elencadas: medidas de segurança a reforçar, premente execução sumária de presos e favelados, considerações sobre o problema social brasileiro: não houve quem não emitisse um julgamento.

Na terça-feira, como que consumida por tanta informação, a tensão pública arrefeceu bruscamente em São Paulo. Afinal, seria um pouco de exagero todo aquele desespero. Os ataques já eram muito mais raros podiam ser assimilados ao risco cotidiano. Ademais, o número de “suspeitos” assassinados crescia satisfatoriamente. A polícia militar matou uma única pessoa no dia 12, antes do início dos ataques; assassinou 18 no dia seguinte; mais 42 no dia 14; e mais 37 no dia 15 de maio. As polícias tinham tido 40 baixas, mas ganhavam a “guerra”. Com 97 “suspeitos” abatidos em três dias, anunciou-se que tudo estava de novo “sob controle”. As pessoas se recompuseram e a vida retomou seu ritmo. São Paulo não pode parar, outros assuntos ocuparam as manchetes e as conversas.

Mas na “guerra particular” que opõe polícias e periferias urbanas, estava claro que o problema não tinha acabado. “Eu penso que essa retaliação não parou, ela vai continuar”, disse-me Valdênia Paulino, no dia 17 de maio. Depois das autoridades terem lidado com o problema público, era hora do acerto de contas mudo entre as partes diretamente interessadas. ADORNO&SALLA (2007) demonstraram

que os homicídios praticados por policiais foram ainda altíssimos nos meses que se seguiram aos eventos.

A crise vista das periferias

Na segunda-feira de pânico em São Paulo, falei por telefone com um assistente social do CEDECA, e então soube que o sobrinho de um dos meus principais interlocutores de pesquisa, Almir, tinha sido assassinado. Retornei para Sapopemba na quarta, 17 de maio. O ritmo das entidades locais de defesa de direitos era intenso. Ao mesmo tempo em que se esforçavam por deixar claro que não apoiavam ou admitiam a legitimidade de ações do PCC, concentravam-se em denunciar, formalmente, os casos mais graves de violações de direitos cometidas por policiais, na região. Estive também nas favelas do Elba e do Madalena, visitei alguns conhecidos e me detive na casa de uma amiga, Ivete, cuja família estudava já há alguns anos. Ali o ritmo era o da rotina, embora a atenção estivesse redobrada. Para as famílias de favela, os ataques não haviam alterado o cotidiano; viver sob risco já era, de certo modo, normal. Além disso, ali os ataques não eram condenados.

Surpreendiam apenas porque ninguém sabia quando é que viriam, nem sua motivação específica. Mas era certo que alguma forma de reação contra as polícias era questão de tempo, as forças da ordem faziam por merecer. O *crime* já tinha força suficiente para demonstrá-la publicamente, para estabelecer novas bases para os acordos com os policiais, dentro e fora das cadeias. Ao escrever meus diários de campo, nesses dias, dava-me conta do descompasso entre os conteúdos do debate público e os que

me apareciam na etnografia. De um lado, no noticiário e nas conversas com meus amigos da universidade, mesmo se centradas na crítica a este noticiário, seguia-se a pauta de contabilizar baixas, enunciar o medo coletivo e os boatos, falar da violência urbana e do problema social brasileiro, perguntar-se sobre o PCC e sua história. De outro lado, especialmente nos depoimentos dos moradores de favela, narravam-se casos concretos da violência, experimentada naqueles dias, e nomeava-se claramente o que tinham dito alguns “irmãos” do PCC, conhecidos de todos. Não bastasse o descompasso nas agendas de discussão e juízos acerca do que acontecia, havia uma diferença central nos lugares de locução ocupados, perante a onda de violência. Parecia-me que se os acontecimentos eram assunto no público, eram casos concretos nas favelas de Sapopemba. Em suma, ali a violência da semana tinha sido vivida de muito mais perto, e “do outro lado”.

A imagem de uma organização muito poderosa que brotava de prisões e favelas emanava pelos noticiários, enquanto os vizinhos da favela do Elba viam dois policiais militares escreverem “PCC” num quarto abandonado (a “descoberta” de um “cativeiro” da facção naquela favela foi noticiada pela grande imprensa). O Jornal Nacional classificava os mortos na “guerra urbana” entre “policiais”, “suspeitos” e “civis”, enquanto a família do Almir chorava a morte do sobrinho. As autoridades, políticas e policiais, computavam números de mortos na contra-ofensiva; Ivete recomendava aos filhos homens mais cautela naqueles dias. Enfim, enquanto de um lado falava-se publicamente sobre a violência urbana, nas periferias, e sobretudo nas favelas, lidava-se com uma

violência que interferia diretamente na esfera mais íntima de organização da vida.

Mesmo em Sapopemba, entretanto, era nítida a distensão entre o que diziam as famílias moradoras de favela e as entidades sociais. O Centro de Defesa “Mônica Paião Trevisan” (CEDECA) e o Centro de Direitos Humanos de Sapopemba (CDHS) mantinham-se em posição neutra, levantando hipóteses de compreensão da crise, criticando a condução pública dos eventos e assumindo uma posição de defesa de direitos dos moradores em meio à “guerra urbana”:

Nós, logo no sábado pela manhã, pegamos o carro, demos um giro, nós passamos em todas as delegacias de Sapopemba, na base da Guarda Metropolitana, na base da Militar, prestando solidariedade, deixando nossos contatos, que era sábado e domingo, para qualquer atenção. Os policiais não tinham uma retaguarda, eles estavam sozinhos, dobrados porque foi suspensa a folga de todo mundo, sem uma garrafa de café, abandonados nessa periferia. E não sabiam da transferência que ia ocorrer. (...) Então o Estado abandona [os policiais]. Daí também fomos às famílias. Logo naquele dia eu já havia dito, “vamos avisar as famílias que fiquem cuidadas, porque vai vir chumbo grosso em cima da população” [Valdênia Paulino].

Se o papel do CEDECA era de mediador, as famílias das favelas tomavam partido. Ite, naqueles dias, não temia o “crime organizado”, o “PCC”, nem “bandido” algum. Ela tinha medo era que a polícia invadisse sua casa com violência, procurando seus filhos; que algum dos filhos presos fosse executado nas re-

beliões das cadeias; que algum dos que estão em liberdade fossem mortos na “vingança” dos policiais. Ela sabia, em suma, que a “guerra contra o crime” já tinha incluído sua família como “público-alvo” há bastante tempo. A novidade dos dias de crise era a radicalização da repressão de rotina. Vistos desde a opinião de moradores de favelas, a “ousadia” e a “novidade” da publicização do conflito urbano era só a intensificação, agora menos seletiva, de um processo já instituído de repressão policial às favelas e favelados, sobretudo a seus adolescentes e jovens homens.

Saldo: uma semana, 493 mortos em São Paulo

A divulgação da lista oficial dos mortos naquela semana de maio foi retardada ao máximo pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Sob pressão das entidades de direitos humanos e de parte da imprensa, foi parcialmente apresentada dez dias depois do início dos eventos. Os números indicavam 168 homicídios: 40 agentes do Estado mortos na ofensiva do *crime*, 128 pessoas oficialmente mortas pela polícia; 28 prisões efetuadas. Não foi noticiado que os indivíduos abatidos em “chacinas” e os “desaparecidos” estavam fora destas rubricas. Um balanço mais realista dos eventos foi melhor conhecido apenas seis meses depois. Apenas o jornal “O Estado de São Paulo” divulgou uma investigação realizada em 23 Institutos Médico-Legais do Estado, que indicava que entre os dias 12 e 20 de maio de 2006, houve ao menos 493 homicídios em São Paulo. Destes, as acusações das entidades civis apontam para ao menos 221 praticados por policiais, e os números oficiais informam que 52 referem-se aos mortos nos ataques públicos do PCC.

Há, portanto, mais 220 homicídios, naquela semana, para os quais não há sequer uma hipótese investigativa formulada. O evento crítico deixava claro que as possibilidades de subjetivação desta geração, nascida nas favelas, já está submetida à figuração pública da violência urbana. Os mortos na contraofensiva policial eram lidos como acréscimo à ordem urbana. De outro lado, ficava evidente que, nas favelas, que a legitimidade do PCC, em oposição à da polícia, já era fato.

Os “crimes de maio”, nessa perspectiva, rearranjaram as relações rotineiras nas fronteiras tensas entre *governo* e *crime*, em São Paulo. A partir da extensa repercussão dos eventos – novamente muito controversa, e arriscada para todos os atores neles envolvidos – e da reflexão detida sobre eles, decidiu-se taticamente por uma espécie de armistício, funcional para *crime* e *governo*, que parece ter sido responsável pela estabilidade na tendência de redução dos homicídios no estado até 2011. Os acertos entre as partes, nesse período, foram sobretudo centrados na circulação de mercadorias políticas (MISSE, 2006). É nesse período que se estabiliza, em minha interpretação, um único dispositivo administrativo da violência letal em todo o Estado de São Paulo, que no entanto conta com regimes especializados voltados para populações distintas, composto mais claramente pelas políticas estatais e criminais.

Considerações finais

A partir dessa constatação, pode-se vislumbrar justamente como a política guerreira entre *crime* e *governo* arrefece, entre 2006 e 2011, ainda que suas tensões se manifestam ora de modo mais latente, ora mais expli-

tamente. O dispositivo paulista de administração da violência letal, centrado na relação entre essas políticas, tem os eventos de 2006 como novo ponto de inflexão. O grande ritual de demonstração de força do *crime* naquele mês de maio, coordenado então já dentro e fora dos presídios, é seguido de uma reação absolutamente inédita do *governo*, que produziu novo massacre, bastante mais letal que o do Carandiru, agora nas periferias. A partir dele, as partes perceberam que não era possível prosseguir nas mesmas bases: havia a necessidade de reestabelecer acordos que possibilitassem alguma previsibilidade às vidas. O armistício que se seguiu, amparado por uma nova tabela de preços dos acertos financeiros entre indivíduos inscritos no *governo* e no *crime*, a cada situação da tensa interação entre eles, faz com que a diminuição dos homicídios em São Paulo se estabilize em queda importante até 2011.

Esse cenário insuspeitado de coexistência tensa entre dois ordenamentos – cujos atores, dos dois lados, por estarem fortemente armados e coordenados entre si, são capazes de interferir diretamente na ordem urbana como um todo – constitui a paisagem paulista das relações entre *governo* e *crime* ao menos até 2011. É essa relação que estabiliza a ordem das cidades e condiciona as estatísticas paulistas a respeito do homicídio. Numa primeira leitura, centrada na alteridade entre os grupos sociais que legitimam um ou outro ordenamento, a tensão que marca essas interações indica a magnitude da fratura social recente: trata-se efetivamente da produção de ontologias sociais e políticas em disputa, cada qual crendo que seu sistema político-jurídico, conjunto de normas e valores

morais, produção estética e mesmo seus mercados possuem autonomia e totalidade frente ao que identificam como inimigo. Analiticamente, entretanto, trata-se aqui, justamente, de reforçar as relações intrínsecas entre esses regimes pretensamente autônomos. Num segundo plano de interpretação, além do mais, observa-se que deste conflito entre políticas do *crime* e políticas estatais produz-se uma espécie de “terceirização” da segurança pública, na qual o *governo* segue sendo o ator central da tomada de decisões e o *crime* aquele que ordena territórios e grupos específicos nas periferias da cidade. Se a morte de “bandidos” em “acertos de contas” não importava ao *governo*, já que eles estão para além das fronteiras da humanidade construídas em seu regime (ARENDDT, 1989), as “taxas de homicídio” elevadas importavam para sua inserção social. Se o *crime* as pode reduzir, sem que isso implique mudança política substantiva, tanto melhor.

Finalizo esse artigo em agosto de 2012, acompanhando há alguns meses a retomada das notícias de execuções sumárias nas periferias, mortes de policiais à paisana e notícias de novo aumento das taxas de homicídio no Estado. Desde 2011, interlocutores de vários pontos da periferia da cidade, acostumados ao ordenamento do *crime* nos territórios, além de etnógrafos que também atuam com os temas, reclamavam que a quebra está largada, que havia mais mortes, que talvez houvesse cisão interna ao PCC. O *governo*, infenso a essas transformações, manteve suas mesmas políticas – rumamos para os 200 mil presos, apenas no estado de São Paulo, nos próximos meses. Frente ao percurso de relações políticas exposto até aqui, evidencia-se que a relação dos regimes

normativos de *governo* e *crime*, que proporciona hegemonia do PCC nas periferias e favelas de São Paulo, tem sido responsável pela gestão das taxas de homicídio em São Paulo. Esta premissa enseja, evidentemente, uma análise da política que emerge das políticas criminais e estatais em conflito. Em primeiro lugar, porque ela pressupõe uma fratura onde supostamente haveria universalidade: na lei, na justiça, na reivindicação do monopólio legítimo do uso da violência em determinado território, na regulação dos mercados sob seus auspícios, ou seja, em tudo aquilo que *governo*, de um lado, e *crime*, de outro, pretendem universalizar entre seus territórios e populações.

Em segundo lugar, e paradoxalmente, seria preciso notar que esses regimes de políticas coexistem no tempo e no espaço, e que os choques entre eles são por vezes muito funcionais para ambos, compondo em determinados períodos um único dispositivo de gestão da violência letal em São Paulo, híbrido entre políticas estatais e criminais. Quando esse dispositivo funciona como uma fonte unitária da administração da violência (conservando, em linguagem foucaultiana, a gestão biopolítica das populações nas mãos do *governo* e, inscrita nela, a gestão disciplinar dos corpos de “criminosos” sob responsabilidade do *crime*), as taxas de homicídio caem. Foi assim entre 2001 e 2006, mas sobretudo entre 2006 e 2011. Quando a tensão interna ao dispositivo se intensifica e passa-se ao registro da guerra entre *governo* e *crime* como matriz de práticas de segurança, os registros da violência letal insistem em subir. Assim foi de 1992 até 2001; assim nos eventos de maio de 2006. Assim também parece se configurar o cenário em 2012.

1. *Agradeço a Renato Lima e José Luiz Ratton pela discussão animada que me motivou a escrever o que segue. Vivian Paes, Adalton Marques, Karina Biondi e Camila Dias leram versões anteriores e me motivaram a prosseguir. Luiz Antonio Machado da Silva, Michel Misse, Vera Telles, Neiva Vieira, Daniel Hirata, Ronaldo Almeida, Jacqueline Sinhoretto, Ana Paula Galdeano, Willian Alves e Douglas Santos, além dos pesquisadores do NaMargem, contribuíram para a interpretação expressa aqui, pela qual assumo inteira responsabilidade.*
2. *O PRO-AIM indica queda de mais de 70% desses números, chegando a menos de 10/100mil em 2010 (Manso, 2011). Os dados são objeto de disputa e não há consenso absoluto sobre eles, embora ninguém tenha dúvida de que as taxas caíram muitíssimo (Manso, 2003). Em Sapopemba, onde fiz minha pesquisa, a queda foi ainda maior 73,1/100 mil em 2000, chegando a 8,78 em 2008 e oscilando a 11,95/100mil em 2010 (PRO-AIM/SEMPLA, 2012). Em diversos outros distritos de periferia a tendência foi similar.*
3. *Sob o ponto de vista dos gestores da segurança, a taxa de homicídios se tornou nas últimas décadas, e em todo o mundo, o principal indicador a monitorar, como me lembrou Daniel Hirata em comunicação pessoal. A respeito da aparição da regulação das taxas demográficas como modo de governo, ver Foucault (2000, 2008).*
4. *A grafia das expressões de uso comum nas esferas de governo e no crime se fará sempre em itálico, tal qual destaques de ênfase na redação. Estendo aqui as considerações que Machado da Silva (1999) faz sobre a noção de violência urbana, comentadas por Misse (2006a), à ideia de segurança pública. Tomo-a, portanto, não como categoria a empregar na análise, mas como uma representação que, portanto, é parte significativa do objeto a compreender.*
5. *Interpretação inteiramente inspirada nos argumentos de Luiz Antonio Machado da Silva: se minha descrição da violência urbana é correta, não há luta, mas convivência de referências, conscientes ou pelo menos claramente “monitoradas”, a códigos normativos distintos e igualmente legitimados, que implicam a adoção de cursos de ação divergentes (Machado da Silva, 2004, p.73).*
6. *No sentido de Boltanski&Thevenot (1991) e Thevenot (2006). Num exemplo, o governador atualiza a matriz de justificação governo quando diz que “não negocia com bandido”, ou que “desmantelou o PCC”. Mas os seqüestradores do repórter da Rede Globo, do PCC, não mobilizam outro, senão o mesmo discurso de governo quando defendem a aplicação da Lei de Execuções Penais em rede aberta. Matriz diferente – o crime – é utilizada, entretanto, para justificar a morte de alguém num debate do “Comando” (Marques, 2007; Hirata, 2010; Feltran, 2010a, 2010b; Kessler&Telles, 2010).*
7. *Para diferentes versões sobre o surgimento do PCC, ver Biondi (2010), Biondi&Marques (2010), Dias (2011). Marques (2010a p. 321), analisando o depoimento de Marcos Camacho (Marcola) recupera os seguintes trechos “O PCC surgiu em 1993 e [...] tomou força, de 95 em diante” (p. 86). “Sua fundação marcou uma reação à condição indigna na qual os presos da Casa de Custódia de Taubaté viviam e aquilo que ficou conhecido por Massacre do Carandiru: [...] o diretor do Carandiru foi para Taubaté, e lá ele impôs a mesma lei de espancamento. Então, quer dizer, juntou a situação do Carandiru com a de Taubaté, deu o PCC” (p. 99). Uma reação às injustiças do Estado, mas também uma reação ao estado de coisas que vigorava nas relações entre prisioneiros. Um processo duplo: uma política de lutas contra as “injustiças” do Estado e uma política de reabilitação e reforma do “proceder pelo certo”.*
8. *Analogia evidente ao menos em meu trabalho de campo: Marcela me afirmou, em 2005, que “o PCC é como o GOE [Grupo de Operações Especiais] na cadeia”. Lázaro, seu irmão, me disse que ter o PCC na cadeia “era a mesma coisa de ter o pessoal da carceragem. Uma forma também de disciplina, a mesma forma de disciplina: não deixa acontecer brigas, rebeliões, eles que comandam. [Todo mundo pode fazer parte da cadeia do comando?] Não, quem é de outra facção não entra. Mas fora isso todo mundo entra, porque não é de nenhuma facção, qualquer um entra, é respeitado como todos. O mesmo respeito que o cara tem pelo irmão dele, que é do Comando, tem entre nós.” [Lázaro, 2005]. Sobre essa simetria entre PCC e governo nas “cadeias dominadas”, ver Mallart (2012).*
9. *As referências a Gramsci (1966, 1968) não são casuais. Concebo a expansão do PCC nas prisões paulistas, durante os anos 1990, inspirado pela equação gramsciana entre consentimento ativo e coerção, visando à construção hegemônica. A distinção entre guerra de movimento e guerra de posição (Gramsci, 1987), que a precede, parece igualmente rentável na análise. Trata-se, portanto, muito mais do que o domínio totalitário pela força ou apenas justeza de princípios convencendo seus pares (o que leituras superficiais dos trabalhos de Dias, 2011, e Biondi, 2010 poderiam fazer supor), mas de uma batalha cotidiana que inclui o uso da força como elemento fundamental para a ocupação de posições de autoridade que permitam a difusão de uma concepção de mundo.*
10. *Como conta um ex-agente prisional, universitário contratado em 1998, momento dessa intensa reformulação: eram cinco diretores [por presídio, que ofereciam o curso preparatório para os agentes]. (...) Eu fiquei nessa “escolinha” quarenta dias, mais ou menos. Foi onde eu tive aula de Direito Penal, Criminalística, tínhamos aula de Ética, tínhamos aula de Defesa Pessoal, tínhamos aula de Segurança da Penitenciária. Com professores que viriam a ser os diretores do presídio e com professores da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. (...) Essas aulas foram interessantes. Uma das coisas mais interessantes é que a palavra de ordem de todos os professores, inclusive dos que viriam a ser diretores, era reabilitação. De acordo com o novo Código Penal. (...) O tratamento humanitário aos presos seria fundamental. (...) A violência seria em último caso. [Paulo].*
11. *O mesmo Paulo, que no curso de formação apostava na reabilitação, viu sua esperança ruir em apenas três meses no presídio novo. Até então eu não tinha visto nenhuma atitude de violência pelos diretores. Tinha visto por funcionários velhos. Depois eu acabei vendo dos próprios diretores. Eles que falavam de reabilitação; e isso aconteceu no meu turno, que era o noturno. Vieram presos da penitenciária de Cidade [nome fictício]. Estorou a cadeia lá e trouxeram as lideranças. Deram um bonde e levaram para Município [nome fictício]. (...) O diretor chamou o chefe de plantão, meu amigo, falou que queria os caras maiores para receber o bonde. Me chamaram, chamaram várias pessoas, os mais altos. Chamaram o Paulo, que depois foi apelidado de Superman, era um cara extremamente violento. Chamaram o Pedro, que era gente boa, mas depois ficou violento. E aí a gente foi para um setor de inclusão (...), a gente chegou lá e*

vieram os diretores. (...) Os caras que trabalharam lá em cima trouxeram um monte de porretes, a gente chama de “descer o cano”. Eram canos de água mesmo, de ferro, e na base dele tinha um cano um pouco maior, de PVC, e furado, com um barbante [amarrado em alça, mostra como se empunha esta alça], para não cair. (...) Trouxe os canos, cada diretor pegou um. Um dos diretores trouxe um porrete de madeira que parecia um taco de beisebol. (...) Tudo para receber o pessoal. O diretor disse: “Olha, algum funcionário não está a fim de participar?” Eu falei: “Eu não estou a fim”. (...) É engraçado que os funcionários estavam em uma certa ansiedade, não é? Um misto, mas eu acho que uma vontade de dar umas cocetadas. É o que eu cheguei à conclusão depois. Chegaram os presos e começou a descer um por um, de cabeça baixa e de cueca. (...) Eu só escutava a gritaria do preso: “Pára senhor, está doendo! Dói, senhor! Pára, pára!” Eram dez funcionários batendo de um em um, com a diretoria. Um por um [Paulo].

12. *Dados oficiais da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo indicam que a população carcerária subiu de 55 mil em 1994 para quase 190 mil em 2011. Ver <http://www.sap.sp.gov.br>. Estima-se que, em média, saiam das cadeias paulistas 5,8 mil pessoas por mês, e ingressem 6,6 mil, além de 30 mil sentenciados que não encontram vagas no sistema. Agradeço a Douglas Santos pelas conversas a respeito. Para uma crítica da política de encarceramento, suas motivações e consequências nos EUA, é referência o trabalho de Wacquant (2000, 2001).*
13. *Não é rara a afirmação de que o PCC surge exatamente para desempenhar uma representação na negociação com a administração prisional e uma intermediação nos litígios entre presos (...). O primeiro exercício é conhecido como “guerra com os policiais” e o segundo é conhecido como “paz entre os ladrões” Marques (2008, p.289).*
14. *Trecho revisado a partir das notas publicadas em Feltran 2011, cap.5.*

Referências bibliográficas

- ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados: Dossiê Crime Organizado**, n. 61, 2007.
- ARENDT, H. O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem. In: **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BATISTA, L. G. **O mundo do crime e a produção do espaço nas periferias**: um estudo etnográfico da sociabilidade em torno dos pontos de venda de droga. Relatório de Iniciação Científica, 2012.
- BIONDI, K. **Junto e misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome/Fapesp, 2010.
- BIONDI, K.; MARQUES, A. J. Memória e história em dois comandos prisionais. **Lua Nova**, n. 79, 2010.
- BOLSTANSKI, L.; THEVENOT, L. **De la justification**: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.
- BREVIGLIERI, M.; LAFAYE, C.; TROMM, D. **Competences critiques et sens de la justice**. Paris: Econômica, 2009.
- BROWN, M.; JOSINO. **Diário de um detento**. Sobrevivendo no Inferno, 2002.
- CEFAI, D. Provações corporais: uma etnografia fenomenológica entre moradores de rua de Paris. **Lua Nova**, n.79, p. 71-110, 2010.
- CEFAÏ, D; TERZI, C. **L'expérience des problèmes publics**. Paris: Éditions de l'EHESS, 2012.
- DAS, V. Entre palavras e vidas: um pensamento de encontro com margens, violências e sofrimentos. Entrevista. **Dilemas**, v. 5, n. 2. p. 335-356, 2012.
- _____. **Life and words**: violence and the descent into the ordinary. California University Press, 2006a.
- _____. The signature of the State: the paradox of illegibility. In: DAS, V. **Life and words**: violence and the descent into the ordinary. California University Press, 2006b.
- _____. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 1999.
- _____. **Critical events**: an anthropological perspective on contemporary India. New Delhi: Oxford University Press, 1995.
- DAS, V.; POOLE, D. **El Estado y sus márgenes**: etnografías comparadas. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- DIAS, C. C. N. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação da dominação do PCC no sistema carcerário paulista. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2011.
- _____. Práticas punitivas na prisão: institucionalização do legal e legalização do arbitrário. In: 32ª REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 2008.
- FELTRAN, G. de S. **Fronteiras de tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora da Unesp/CEM, 2011.
- _____. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno CRH**, UFBA, v. 23, n. 58. p. 59-73, 2010a.
- _____. The management of violence on the periphery of São Paulo: a normative apparatus repertoire in the PCC era. **Vibrant**, Florianópolis, v. 7, n. 2, 2010b.
- _____. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. **Revista de Antropologia**. v. 53, n. 2, 2010c.
- _____. Trabalhadores de bandidos: categorias de nomeação, significados políticos. **Revista Temáticas**, Campinas, ano 30, v. 15, 2008.

_____. A fronteira do direito: política e violência nas periferias de São Paulo. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Unochapecó, 2007.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GRAMSCI, A. **A questão meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

_____. **Concepção dialética da história**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

HIRATA, D. V. **Sobreviver na adversidade**: entre o mercado e a vida. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2010.

KESSLER, G.; TELLES, V. da S. Apresentação ao dossiê “Illegalismos na América Latina”. **Tempo Social**, USP, v. 22, p. 9-16, 2010.

MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Faperj, 2008.

_____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, 2004.

_____. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: n. 13, p. 115-124, 1999.

MALLART, F. M. **Cadeias dominadas**: dinâmicas de uma instituição em trajetórias de jovens internos. Disserta-

ção (Mestrado em Antropologia Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

MALVASI, P. **Interfaces da vida loka**: um estudo sobre jovens, tráfico de drogas e violência em São Paulo. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2012.

MANSO, B. P. **Homicidas e homicídios**: reflexões sobre a atualidade urbana em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Nº de homicídios na cidade é o menor em 46 anos, mas latrocínios aumentam. **Estadão**. 26/07/2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,n-de-homicidios-na-cidade-e-o-menor-em-46-anos-mas-latrocinius-aumentam,749772,0.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

MARQUES, A. J. Liderança, proceder e igualdade: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Etnográfica**, Lisboa, v. 14, p. 311-335, 2010a.

_____. **Crime, proceder, convívio-seguro**: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010b.

_____. “Faxina” e “pilotagem”: dispositivos (de guerra) políticos no seio da administração prisional. **Lugar Comum**, UFRJ) v. 25-26, p. 283-290, 2008.

_____. “Dar um psicológico”: estratégias de produção de verdade no tribunal do crime. In: VII REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL. **Anais...** Porto Alegre, CD-ROM, 2007.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria ‘bandido’. **Lua Nova** – revista de cultura e política, n. 79, 2010.

_____. **Crime e violência no Brasil contemporâneo:** estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006a.

_____. Sobre uma sociabilidade violenta. In: MISSE, M. **Crime e violência no Brasil contemporâneo:** estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006b.

PRO-AIM. **Mortalidade no Município de São Paulo.** Prefeitura Municipal de São Paulo/Sempla. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/analises_distritos.php?>. Acesso em: 20 set./07/2012.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento:** política e filosofia. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **Aux bords du politique.** Paris: La Fabrique Éditions, 1998.

_____. **A partilha do sensível:** estética e política. São Paulo: EXO Experimental/Editora 34, 2005.

RUI, T. **Corpos abjetos:** etnografia em cenários de uso e comércio de crack. Tese (Doutorado em Antropologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2012.

SALLA, F. A. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 1, p. 72-90, 2007.

_____. As rebeliões nas prisões: novos significados

a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, UFRGS, v. 16, p. 274-307, 2006.

TELLES, V. da S.; CABANES, R. (Orgs.). **Nas tramas da cidade:** trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/IRD, 2006.

_____. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 84, 2009.

_____. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** São Paulo: Argvmentvm/USP, 2011.

TEIXEIRA, A. **Prisões da exceção:** política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo. São Paulo: Juruá, 2009.

THEVENOT, L. **L'action au pluriel:** sociologie des régimes d'engagement. Paris: La Découverte, 2006.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: ICC, Freitas Bastos, 2000.

WERNECK, A. V. **O invento de Adão:** o papel do ato de dar uma desculpa na manutenção das relações sociais. Tese (Doutorado em Ciências Humanas), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992 – 2011)

Gabriel de Santis Feltran

Resumen

Gobierno que produce crímenes; crímenes que producen gobierno. Políticas estatales y políticas criminales en la gestión de los homicidios en Sao Paulo (1992-2011)

Este ensayo argumenta que el dispositivo de gestión de los homicidios en el Estado de Sao Paulo, desde los años 90, está compuesto por, como mínimo, dos regímenes de políticas: las estatales y las criminales. Al coexistir estos regímenes, y ya que solo pueden ser comprendidos en la relación que los constituye, recupero las líneas generales de dos décadas de relaciones de conflicto entre ellos. En esas relaciones aparecen los elementos fundamentales de la especificidad paulista en cuanto a los temas de la seguridad pública en los años 2000, implicados en la reducción agresiva de las tasas de homicidios en el estado. Argumento que las políticas estatales de expansión del encarcelamiento y de creación del Régimen Disciplinario Diferenciado (RDD), además de la equiparación del tráfico de drogas a delito grave, ofrecieron todas las condiciones posibles para la construcción de la hegemonía del Primer Comando de la Capital (PCC) en la regulación de conductas y mercados criminales populares en los presidios y periferias en todo el estado. La caída expresiva de los homicidios en Sao Paulo durante los años 2000, simultánea al aumento de los latrocinios, atracos, arrastres y otros delitos violentos, sería resultado de esa hegemonía.

Palabras clave: Gobierno; Crímenes; Homicidio; Política; Violencia, Sao Paulo-SP.

Abstract

Government produces crime, crime produces Government. State and crime policies for the management of homicide rates in the state of São Paulo (1992-2011)

This article states that the management of homicide rates in São Paulo, since the 1990s, is performed by at least two regimes of public safety policies: the State policies and the criminal ones. Because these regimes coexist and can only be understood in their mutual relationship, I recover the outlines of two decades of this relationship, from which fundamental elements of the specificity of São Paulo in the field of public safety in the years 2000. I argue that state policies of expansion of incarceration, the creation of the Differentiated Disciplinary Regime (RDD) and the assimilation of drug trafficking in the category of heinous crimes offered all the conditions of possibilities for the current hegemony of the First Capital Command (PCC, in portuguese) in regulating conduct and criminal popular markets in prisons and neighborhoods in São Paulo. The significant reduction in homicides rates in the state in the 2000s would then be resultant from this hegemony. The argument is supported on ethnographic research conducted between 2005 and 2011.

Keywords: Government; Crime; Homicide; Policy; Violence; São Paulo-SP.

Data de recebimento: 13/06/2012

Data de aprovação: 08/08/2012

Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro¹

Antonio Rafael Barbosa

Antonio Rafael Barbosa é professor do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense; pesquisador do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas – Nufep/UFF – Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos – InEAC/INCT.

✉ Universidade Federal Fluminense - Niterói - RJ- Brasil

✉ antonio.rafael.barbosa@gmail.com

Resumo

Neste trabalho busco efetuar algumas considerações introdutórias sobre as Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, considerando, particularmente, as dificuldades de implementação desse modelo de policiamento em suas relações com os modos tradicionais de gestão da vida e administração de conflitos nas “comunidades” pobres da cidade, assim como as relações entre a produção de um “território seguro” e a transformação do espaço urbano em mercadoria.

Palavras-Chave

Rio de Janeiro; Unidades de Polícia Pacificadora; Policiamento comunitário.

As Unidades de Polícia Pacificadora são apresentadas hoje, nos meios de comunicação, como a ação mais significativa em termos de políticas públicas produzidas no Rio de Janeiro nos últimos anos. Seus efeitos são notórios, a ponto de um dos responsáveis pela segurança dos chefes de Estado declarar, durante a “Rio+20”,² que, comparando-se com a “Eco 92”, as preocupações agora eram outras, com o foco nas ações terroristas exógenas e não mais no “crime organizado”, como em 1992. Podemos elevar o tom e dizer que, desde a reforma urbana e sanitária do prefeito Pereira Passos (com o “bota-abaxio” dos cortiços e moradias pobres no centro da cidade, no início do século XX) e a remoção das favelas durante os anos 1960 e 1970, são poucas as ações governamentais que tiveram tanto impacto na vida dos moradores da cidade. Então, o que mudou (ou está mudando) e que polícia é essa?

As UPPs são apresentadas como resultado da aplicação de um modelo de polícia comunitária. Essa discussão sobre o que é ou não o policiamento comunitário, sobre aquilo que o caracteriza, não é consensual em parte alguma – nem aqui, nem na América do Norte, na Nova Zelândia ou no Japão. E essas discussões já se prolongam há bastante tempo, ao menos desde a década de 1960, quando cresceu seu reconhecimento enquanto um conjunto de princípios e práticas progressistas e inovadoras que permitem aproximar a polícia de seu pú-

blico, aqueles a quem ela deve servir e proteger (cf. SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Assim, é justamente em razão do uso do rótulo “policiamento comunitário” como algo progressista, como uma propaganda de governo em muitos casos, que se gera uma grande confusão: afinal, que programas ou mudanças na atuação policial caberiam sob essa rubrica?

A principal característica que podemos apontar diz respeito à coparticipação do público na produção da ordem e na gestão da segurança, como o próprio nome já diz. Tudo se inicia a partir de uma confissão de fracasso: o reconhecimento de que a polícia sozinha nunca vai dar conta do recado. E esta divisão de responsabilidade com o público aumenta, paradoxalmente, a responsabilidade da própria polícia, uma vez que ela deve funcionar na preparação desse público para ser um agente efetivo na coprodução da segurança, por meio da criação de canais apropriados de interlocução. Deste modo, para alguns autores que estudam o assunto, se não existem programas bem-sucedidos em elevar a participação do público na manutenção da ordem pública, não é possível fazer policiamento comunitário, independente de quais sejam as melhores intenções atribuídas a tais programas no plano retórico.

De maneira geral, se considerarmos as experiências passadas no Rio de Janeiro – os Postos de Policiamento Comunitário (PPC) e o Gru-

pamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) – e agora as UPPs, em nenhum dos casos trata-se propriamente de polícia comunitária. As UPPs poderão ter essa função um dia (como o GPAE também poderia, se houvesse vontade política na época), mas ainda há um longo percurso pela frente, que envolve algumas dificuldades, como serão mencionadas a seguir.

A primeira delas refere-se justamente a um dos elementos pragmáticos presentes na conformação do policiamento comunitário e que costuma estufar o peito dos gestores e governantes quando falam do assunto: a adesão da população em geral e particularmente dos moradores das comunidades pobres da cidade afetados ou não pelas UPPs. Na própria página eletrônica da Secretaria de Segurança (upprj.com) existem pesquisas que podem ser acessadas sobre as taxas de aprovação do projeto nas favelas com ou sem UPPs.³ Tais taxas são astronômicas. Embora sempre tenhamos que perguntar como estas pesquisas são produzidas, tal aprovação não parece poder ser questionada, ao menos é isso que se percebe nas incursões ao campo. Todavia, e esse é um ponto extremamente importante, aprovação é uma coisa, adesão é outra e reivindicações e expectativas – estas entendidas como “reivindicações implícitas e/ou inorgânicas” (MACHADO DA SILVA, 2010) – ainda outra coisa. O que se pretende dizer com isso é que existe certa incomensurabilidade entre: o conjunto de projetos e programas gerados pelos gestores de políticas públicas; aquele que comporta as práticas e valores compartilhados pelos policiais; e, por fim, o que engloba as expectativas e reivindicações daqueles que são tomados como seu público, ou seja, os moradores das “comunidades pobres”,

como costumam ser chamadas. Dizer isso é “chover no molhado”. Sempre foi assim. E se nós antropólogos estamos acostumados com isso e buscamos constituir nossas ficções etnográficas a partir do reconhecimento dessa incomensurabilidade entre “mundos outros”, não é isso que se passa quando falamos dos interesses e premissas que informam tais políticas públicas na área de segurança pública. Normalmente, o que sempre se buscou fazer é impor de cima para baixo determinados programas, procedimentos de orientação e padrões de ação aos quais devem se adequar os moradores, por um lado, e os policiais, por outro. A UPP parece que comporta essa novidade: como num passe de mágica, a política pública desta vez colou; a mulher que estava cerrada pulou inteira de dentro da caixa; a cidade de Zuenir Ventura não está mais partida. Ao menos assim se acredita.

Existem agora alguns pontos de encaixe: as expectativas dos moradores das comunidades, por um lado, e os programas oficiais, por outro, podem ser contemplados de alguma maneira, muito embora sejam incomensuráveis. Por exemplo: eu desejo que meus filhos possam ir e voltar da escola sem tiroteios entre traficantes e policiais; (ou) eu desejo, quando chego do trabalho, passar por um lugar, que é minha vizinhança, sem o medo do deserto causado por um toque de recolher inesperado; (ou) eu desejo não ouvir gritos na madrugada. Do outro lado, como consta no documento “Planejamento e Estratégia de Implementação das UPPs”, de 2010, temos o anseio de “devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania”. Trata-se de um ponto

de conexão entre expectativas e reivindicações que, postas lado a lado, são incomensuráveis.⁴

As UPPs, então, têm essa característica de raridade, porque tais linhas de conexão ou encaixe são poucas. Exemplo disso é o desejo de ser um “policial de verdade”, compartilhado por muitos policiais militares que ingressam na carreira pela porta das UPPs. O que é ser policial de verdade? Dar tiro e combater o crime, porque trabalhar com conflitos de proximidade e mediação de conflitos em comunidade pacificada não é trabalho de polícia. Por outro lado, por parte dos gestores, a UPP deveria servir também como experiência de “pacificação da própria polícia” (cf. HENRIQUE e RAMOS, 2011), modificando uma forma de atuar, tradicionalmente marcada pelo recurso à violência, em suas mais diversas formas, quando diante dessas populações, para uma nova maneira de agir que gradativamente permita a transformação dos valores compartilhados pelos próprios policiais.

Então, não se trata de adesão, mas sim de conexões sempre parciais e provisórias entre práticas e políticas de gestão da vida nessas localidades periféricas (que são apropriadas e ganham visibilidade nas demandas de diversos sujeitos coletivos, mas que se encontram espalhadas de forma difusa por toda parte) e práticas e políticas de regulação e normalização, por parte dos organismos governamentais, considerando toda a diversidade que caracteriza tais corpos da administração pública, frequentemente postos em relação de oposição ou concorrência entre si.

Isto fica claro quando consideramos a participação dos próprios policiais das UPPs. Se

não há uma vontade de aderir, também não há a possibilidade de participar. E essa é a segunda dificuldade que se apresenta para o sucesso das UPPs. Como falar em participação, em estreitamento dos laços entre moradores e policiais, em reforma do comportamento do policial, quando temos a manutenção da escala de trabalho no formato do plantão de 24 por 72 horas? Esta é uma forma de composição do corpo policial, nas UPPs, que faculta o distanciamento entre moradores e policiais, mantém o “bico” como um dos principais expedientes de ganho financeiro e socialização dos policiais nas ruas e facilita a corrupção.

Se considerarmos ainda o modelo de patrulhamento, com equipes fixas em pontos predeterminados e grupos de ronda ostensiva, como não reconhecer a inadequação deste modelo em um projeto de polícia comunitária que deve buscar a aproximação com os moradores, procurando estabelecer um diálogo que estreite os liames entre o público e privado? Uma expectativa que, de tão excessiva, faz com que quem a enuncia pareça um completo sonhador. Como imaginar, no caso do Rio de Janeiro, que os policiais possam ser convidados para frequentar ou entrar numa casa, quando, em muitos lugares, a polícia sempre entrou nas casas arrombando as portas com os pés, revirando e quebrando os móveis e batendo nos moradores? Essa forma de agir policial, que marcou duramente a memória e o corpo dos moradores das comunidades pobres, faz com que os policiais das UPPs e os agentes da “UPP Social” recolham hoje, na relação com tais moradores, desconfiança e recusa ao diálogo. Uma relação de evitação, por algumas vezes, e de desrespeito ou desafio explícito, por outras.⁵ É significativo que o número de ocorrências por

“desacato à autoridade” tenha crescido em tais localidades. E isto certamente é um mal menor, quando comparamos com a redução dos “autos de resistência”, categoria utilizada até aqui para classificar as mortes praticadas pelas polícias nas favelas e morros da cidade, muitas delas puramente derivadas de ações de extermínio.

E como não provar de tal desconfiância quando a primeira ação para a instalação de uma UPP é a entrada do Bope, o Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar que opera com um grau máximo de violência. Então, trata-se neste primeiro momento de atualizar a ideia de pacificação na chave de uma “guerra ao crime”, como ressalta Machado da Silva (2010).

De todo modo, as UPPs não foram criadas para acabar com o tráfico de drogas, mas sim para produzir um ordenamento social a partir do controle policial do território e da redução das ações de violência armada. E a criação das UPPs não pode ser dissociada de outras mudanças relativamente recentes que afetaram diretamente as dinâmicas do comércio varejista de drogas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em termos esquemáticos, podemos apontar mais dois vetores que respondem pelas mutações em tais contextos de uso e venda de drogas: a expansão das “milícias”, em regiões antes “controladas” por grupos que implementavam o comércio da droga (especialmente na zona oeste da cidade); e a introdução do *crack* como mercadoria disponibilizada para a venda nas comunidades pobres. Como também na apreciação dos seus efeitos, não podemos perder de vista, para além da redefinição das práticas de uso e comércio de drogas nessas

localidades, os seguintes pontos: a mudança dos modelos tradicionais de administração de conflitos em tais localidades (uma série de conflitos locais que eram geridos pelo tráfico agora são endereçados aos policiais, para que eles apresentem uma forma de resolução adequada às expectativas locais); a reestruturação das redes políticas locais (devemos nos questionar o que acontece com os modos tradicionais pelos quais os organismos de representação local – associações de moradores, lideranças comunitárias e religiosas – se relacionam com o Estado, uma vez desaparecendo o “tráfico” como um ator político relevante); e a recomposição dos mercados no que diz respeito seja às atividades “formais”, seja às atividades consideradas “informais” ou “ilegais” (venda de serviços de transporte; sinal de TV a cabo; gás de cozinha, etc.).⁶ Além disso – e este é um ponto por vezes esquecido – devemos igualmente considerar os efeitos produzidos pela instalação das Unidades Pacificadoras em outras localidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro onde não existem UPPs. Há indícios, que merecem uma linha de investigação própria, de sensíveis mudanças na composição das alianças faccionais do tráfico de drogas, nas relações entre moradores e policiais e nos mercados da droga em tais localidades. Um exemplo disso é a própria mutação dos mercados do *crack* e o deslocamento dos lugares tradicionalmente ocupados pelos usuários desta substância, as chamadas “cracolândias”. Outro exemplo é o aumento dos confrontos armados nessas comunidades que estão nas franjas das UPPs.

São muitas as linhas possíveis de investigação, mas aqui nos atemos apenas uma delas: a associação entre território e mercadoria.

Como dito anteriormente, UPPs têm essa característica de tomada e ocupação contínua dessas áreas que um dia foram consideradas “especiais” e hoje são ditas “pacificadas”. Com isso realmente desaparece o controle territorial do tráfico e a adequação de tais territórios como bases de apoio para uma série de outras atividades do “crime” (principalmente o roubo de veículos para sua posterior venda ou desmanche, os chamados “bodes”).⁷ Mas, paradoxalmente, esta maneira de ocupar o território, e de efetuar o patrulhamento, guarda uma proximidade insuspeita com os modos de funcionamento e produção de territorialidade do tráfico de drogas no Rio de Janeiro.

Talvez seja necessário produzir aqui um descentramento de perspectiva, ressaltando que a UPP não é uma polícia comunitária, nem nas suas práticas e nem nos efeitos produzidos por tais práticas. Trata-se do exercício de um poder de polícia a partir da aplicação (ou da tentativa de aplicação) de um modelo hileomórfico (que toma a vida como matéria bruta sobre a qual incidirá uma forma técnica), com três características marcantes que só podem ser dissociadas para fins analíticos: está focado em um exercício específico de produção de territorialidade, enquanto modo de ocupação de um território e controle da circulação; está centrado na produção de uma “estética da ordem”, a partir da normalização dos comportamentos; e constitui uma formação institucional que se abre para o acoplamento de intervenções e saberes de toda espécie (ações urbanísticas ou sanitárias; programas assistenciais ou religiosos; capturas midiáticas; produção de consensos morais em sua articulação com as agendas governamentais; e acoplamento com o mercado e com as intervenções

que têm como objetivo transformar a cidade em uma espécie de mercadoria). Vejamos ponto a ponto do que se trata.

Em primeiro lugar, em relação à produção de territorialidade, existe a noção de contenção que é derivada de uma linguagem militar também presente nos grupos que controlam o comércio de drogas nas comunidades pobres da cidade. “Trabalhar na contenção” é fazer parte dos grupos de “soldados” que circulam pela comunidade, que se posicionam em pontos estratégicos, que respondem pela “primeira carga”, pelo primeiro enfrentamento diante da invasão de grupos inimigos ou mesmo da polícia quando a segurança do “patrão”, “frente do morro” ou de algum gerente de maior importância está em jogo. Trabalhar na contenção é trabalhar na cobertura de um território e no controle de quem circula nele ou através dele. É produzir um território seguro *para alguém*.

Essa maneira de ocupar o território é uma das características marcantes do modelo de conformação do tráfico de drogas nas comunidades pobres da cidade do Rio de Janeiro. É e sempre foi diferente de São Paulo e de outras regiões do país. O uso de armamento pesado – fuzis, granadas e metralhadoras – e de forma ostensiva é um dos aspectos desse modelo que agora parece estar desaparecendo com a chegada das UPPs. Entretanto, o que nunca se pergunta adequadamente é qual o papel da polícia como progenitora desse filho feio, o tráfico de drogas no Rio de Janeiro? Como a ação policial foi definitiva na produção dessa territorialidade do comércio de drogas, a qual hoje cai em desuso? E aqui a referência não é somente aos governos complacentes (como foi acusado o governo Brizola) ou à corrupção

policial em suas diversas modalidades (vendendo armamento e municiando os traficantes; cobrando um alvará de funcionamento das bocas de fumo – o chamado “arrego”; sequestrando e depois liberando ou matando lideranças do tráfico mesmo após o pagamento – a “mineira”; invadindo territórios para enfraquecer um grupo local e permitir assim a entrada de grupos inimigos). A polícia, mesmo trabalhando de forma repressiva, produzia esse tipo de territorialidade. Por quê? Porque o combate pontual fornecia o *modus operandi* de controle territorial. Tratava-se de um combate militarizado e, portanto, era necessário operar na base da contenção, utilizando os armamentos também como mecanismo dissuasório. E isto hoje é o que de certa maneira as UPPs fazem; é um trabalho de contenção do território, embora com o sinal invertido: privilegiando a busca pelo “inimigo interno” e não a agressão pontual externa como antes (embora as duas preocupações não possam ser dissociadas), com o esgotamento gradativo dos espaços de exclusão e desvio.

Em segundo lugar, é sobre esse território seguro que vai se produzir uma “estética da ordem”,⁸ associada a uma normalização dos comportamentos. É o trabalho que agora se demanda a polícia, restituindo, em nova chave, uma velha missão: que ela possa operar também como um agente civilizador no “polimento das condutas”, participando da instauração de um regime de visibilidade e enunciação endereçado ao controle dos comportamentos. Isto fica claro não só na redução da visibilidade dos mercados da droga, mas também no controle dos bailes nas comunidades e do volume do som das festas, na censura ao conteúdo das músicas, na regulação das atividades praticadas

nas ruas em determinadas ocasiões e no reendereço dos conflitos de proximidade.

E finalmente, quanto à terceira característica, as UPPs possibilitam a abertura de tais territórios para uma série de ações que conjugam de forma indelével controles estatais e corporativos: regularização fundiária, legalização da propriedade e controle do transporte informal (por parte da prefeitura e do governo do Estado); e oferta “formal” de uma série de serviços, como sinal de “TV a cabo”, luz, água e gás (por parte das empresas fornecedoras). Tais serviços, apropriados de maneira “informal” ou “ilegal” antes da entrada das UPPs (na forma de “gatos”), podem agora ter sua cobrança regularizada em função do ordenamento destes espaços possibilitado com a entrada das UPPs.

O problema é que esse “direito à cidade”, que hoje se quer garantir aos moradores de tais comunidades, tem como contrapartida alguns efeitos perversos: entre eles, impossibilita os modos tradicionais de expansão imobiliária (como a construção de puxadinhos e a expansão verticalizada dos imóveis) e aumenta o custo de vida com a cobrança de novas taxas por uma série de serviços antes postos na informalidade ou ilegalidade. E essa valorização dos imóveis, garantida pela constituição dos territórios seguros, nas margens e dentro das comunidades, permite projetar o aumento daquilo que alguns analistas denominam “expulsão branca” nas favelas com UPPs: o gradativo deslocamento dos moradores mais pobres para dar lugar a outros com maior poder aquisitivo.⁹

Podemos reconhecer aqui a continuidade de uma linha antiga que nos remete aos projetos de modernização pelos quais passou

a cidade desde o início do século XX, desde Pereira Passos.¹⁰ Se naquela época eram as políticas de saúde e as preocupações sanitaristas que forneciam a justificativa e o motor para a renovação do espaço urbano, hoje é em nome

da segurança que o mesmo se dá, com o bônus de transformar a cidade em uma mercadoria valiosa para o capital imobiliário e para os demais investimentos de toda espécie, entre eles, o turismo nas favelas pacificadas.

1. *Comunicação apresentada na Mesa Redonda "Governo da vida cotidiana e produção da ordem: impactos das políticas de estado em contextos locais marcados pela presença do tráfico de drogas"; Reunião Brasileira de Antropologia, 2012, São Paulo.*
2. *Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada entre 13 e 22 de junho de 2012.*
3. *Ver, especialmente, a "Pesquisa sobre a percepção acerca das Unidades de Polícia Pacificadora", realizada entre 15 e 21 de janeiro de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Social, por solicitação do jornal O Globo.*
4. *"Incomensurabilidade", como aqui nomeada, não deriva do reconhecimento da existência de universos valorativos e simbólicos impermeáveis um ao outro. Tese esta que seria de difícil adequação, para este caso, e que nos conduziria novamente à discussão entre fronteiras culturais e formação de grupos, conforme podemos encontrar na reflexão de Fredrik Barth, como exemplo. Simplesmente, por incomensurabilidade denota-se que não há identidade de ordem (isomorfia) entre expectativas, reivindicações, programas e ações orientados para o "governo da vida cotidiana"; e que não há identidade (nas formas) de conexão (isonomia) entre as demandas dos atores envolvidos.*
5. *Essa relação de evitação também espelha o medo compartilhado por muitos moradores de que a UPP um dia acabe e que eles possam ser "cobrados" pela aproximação indevida com os policiais. Lembremos que nas comunidades com presença do tráfico de drogas, o "x-9", o informante ou colaborador da polícia, é visto como o "inimigo número um", a ele se reservando os piores castigos antes de ser morto.*
6. *A criação de uma sinonímia indevida entre "informal" e "ilegal", muito presente nos meios de comunicação, como ressaltou Edilson Marcio da Silva em comunicação pessoal, contribui significativamente para a criminalização de uma série de atividades laborativas que se (re)produzem nas margens das regulações estatais, contribuindo significativamente para perdemos o foco sobre a enorme complexidade dos processos de composição destes mercados. Cita-se, como exemplo, a regulação do serviço dos "moto-taxis", em uma favela pacificada, que se deu a partir do levantamento, por parte dos policiais, da situação "legal" dos "moto-taxistas" (se possuíam a documentação do veículo e a carteira de habilitação) para o exercício dessa atividade considerada "informal" pelos próprios policiais e gestores.*
7. *Esse é um dos assuntos abordados na pesquisa de doutoramento de Carolina Grillo (PPGSA/UFRJ) que está em fase de conclusão.*
8. *Sobre a noção "estética da ordem", esta reflexão faz referência ao texto apresentado por Fernando Rabossi, "A estética da ordem: discutindo as intervenções nos mercados de rua", no Colóquio Jane Jacobs: 50 anos de morte e vida de grandes cidades, LeMetro/IFCS-UFRJ e EAU/PPGA-UFF. Rio de Janeiro e Niterói, 7e 8 de novembro de 2011.*
9. *Ver a esse respeito Cunha e Mello (2011).*
10. *Essa continuidade hoje é utilizada como elemento simbólico no embate político que cerca as próximas eleições municipais. Conforme foi publicado nos jornais, em uma cerimônia realizada em uma das obras de revitalização da cidade, o atual prefeito discursou ao lado de um ator fantasiado de Pereira Passos.*

Referências bibliográficas

CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. da S. Novos conflitos na cidade. A UPP e o processo de urbanização na favela. **Dilemas**, v. 4, n. 3, p. 371-401, 2011.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>>.

MACHADO DA SILVA, L. A. **Afinal, qual é a das UPPs?** 2010. Disponível em: <www.observatordasmetroles.ufrj.br>.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. **Policimento Comunitario Vol. 6**. São Paulo: Editora da USP, 2002.

Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro

Antonio Rafael Barbosa

Resumen

Consideraciones introductorias sobre territorialidad y mercado en la conformación de las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro

En este trabajo pretendo efectuar algunas consideraciones introductorias sobre las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro, teniendo en cuenta, particularmente, las dificultades para implementar ese modelo de actividad policial en sus relaciones con los modos tradicionales de gestión de la vida y administración de conflictos en las "comunidades" pobres de la ciudad, así como las relaciones entre la producción de un "territorio seguro" y la transformación del espacio urbano en mercancía.

Palabras clave: Río de Janeiro; Unidades de Policía Pacificadora; Policía comunitaria.

Abstract

Introductory considerations on territoriality and market issues arising from the implementation of Pacifying Police Units in Rio de Janeiro

This paper presents some introductory considerations on Rio de Janeiro's Pacifying Police Units. A major focus of this study is on the difficulties that arose as this policing model was implemented. These difficulties include the relationship between the new model and traditional ways of managing life and resolving conflict in poor "communities" in the city. In addition, the relationship between the efforts of making a "safe territory" and the transformation of urban space into a commodity was also considered.

Keywords: Rio de Janeiro; Pacifying Police Units; Community policing.

Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro
Antonio Rafael Barbosa

Data de recebimento: 03/07/2012

Data de aprovação: 08/08/2012

O medo, a mídia e a violência urbana – *A pedagogia política da segurança pública no Paraná*

Dinaldo Almendra

Dinaldo Almendra é doutorando em Sociologia pelo IESP-UERJ. Professor do Departamento de Comunicação Social da Unicentro-PR, pesquisador do Coletivo de Estudos sobre Violência e Sociabilidade (Cevis/Iesp-UERJ) e do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos da UFPR.

✎ Universidade Estadual do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

Pedro Rodolfo Bodê de Moraes é professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da UFPR, coordenador do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos da UFPR

✎ Universidade Federal do Paraná - Curitiba- PR -Brasil

Resumo

O artigo faz uma análise da campanha Paz sem voz é medo, do Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCOM), tal como ela elabora a questão da segurança enquanto um problema público, ao mesmo tempo e medida em que efetua a construção simbólica do acontecimento “violência urbana” como uma visão social do mundo. A adesão midiática à agenda oficial opera no espaço público uma pedagogia política da segurança pública, ação orientada pelo medo e pela policialização dos conflitos sociais.

Palavras-chave

Paraná, Medo, Mídia, Violência Urbana, Segurança Pública, Policialização das Políticas Sociais.

Medo ou paz?

Tendo por lema a frase de uma música do grupo *O Rappa*,¹ em julho de 2011, o Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCOM) lançou, por meio dos seus diversos veículos,² a campanha intitulada *Paz sem voz é medo*, cujo objetivo seria,

(...) engajar a sociedade e o Poder Público para, juntos, encontrarem formas de reduzir os índices de violência no Paraná. Para que se consiga esta mobilização, o GRPCOM entende que há uma responsabilidade conjunta do governo, da sociedade civil organizada, dos veículos de comunicação e da população em geral. A campanha não está em busca de um único responsável pela atual situação. A proposta é unir forças para alcançar bons resultados.³

Em janeiro de 2012, a campanha entrou na sua segunda fase. Segundo explicam os responsáveis:

A partir de agora a campanha passa a se chamar *Paz Tem Voz*, com a proposta de mostrar à população que a sua voz faz a diferença na luta pela paz. Esta evolução é o reflexo do trabalho construído durante a primeira fase. (...) nesta segunda fase, a campanha pretende estimular o exercício da cidadania e mostrar que os paranaenses podem ser mais participativos na construção de uma sociedade de paz. Ações de incentivo à convivência, à gentileza e ao relacionamento em comunidade serão valorizadas nesta etapa.⁴

A referida campanha constitui um esforço para definir e pautar a temática da *violência* entendida como o termo com o qual nomeamos o conjunto de nossos medos e a sensação de insegurança deles derivadas. Como fica claro ao analisarmos as matérias publicadas, as questões relacionam-se à segurança pública, sendo elencada, entre as *violências*, uma ampla e diversificada categoria de crimes ou de fatos, desde mortes no trânsito, até *bullying* nas escolas, passando, com o devido destaque, pelo tráfico de drogas e os homicídios (os quais com frequência, e não somente no caso paranaense, são tomados em uma relação de causa e efeito).⁵ Também fazem parte do conteúdo programático da campanha manuais, cartilhas e gibis didáticos, que explicam ao grande público o que é a violência e fornecem dicas sobre como ter “*mais segurança*” em situações nas ruas, em casa, nos bairros, nas escolas, etc.⁶

Trata-se de uma construção midiática comprometida com uma *ação coletiva*, cuja meta é reformar a cidade e restituir a ordem pública. O objetivo da campanha é “fazer com que as pessoas tenham voz para denunciar a violência”, isto é, comunicar ao jornal e às autoridades os crimes que testemunharam ou foram vítimas — “Todo roubo ou violência deve ser denunciado. Nós queremos um Paraná sem violência. Não seja vítima, tenha atitude. Paz sem voz é medo”, diz um dos vídeos publicitários. “Quando a violência está nas ruas, quem

vive preso é você”, argumenta o narrador de outro vídeo publicitário, que apresenta, em atmosfera lúgubre e dramática, um homem marcando riscos na parede da sua sala de estar, uma sala típica de classe média, tal como um presidiário o faria na parede da sua cela, a contabilizar o tempo de encarceramento.⁷

A contraposição entre o medo e a paz indicando que um é a negação do outro pode ser encontrada na literatura que trata do que vem sendo chamada de *cultura do medo*, que, por sua vez, aparece em oposição a uma *cultura da paz*, ou, dito de outra forma, da ideia que sem segurança é impossível chegar a um *estado de bem-estar*. Concordamos com esta formulação, mas, por vezes, paz é confundida com a ausência de conflito e assim algumas ações tendem a mascarar ou mesmo negar a existência do conflito.

Tal compreensão e interpretação é um elemento presente em muitas reportagens da campanha. Cabe uma discussão a mais sobre a mídia e as características das reportagens. Por motivos econômicos e políticos, as mídias concorrem entre si, ora se aproximando ora se afastando segundo o momento político. O mesmo movimento acontece no interior de um jornal, ou seja, uma matéria, ainda que passando pela censura do editor e do próprio jornalista, que tem limites na extrapolação da *linha editorial* do jornal, pode ser diferente, e por vezes muito diferente uma das outras. Isso explicaria uma oscilação no teor e forma de abordar determinado tema. Com esta afirmação, pretende-se dizer que não consideramos que os mídias sejam *planos* e não sejam eles mesmos um campo de lutas, tal como se verifica com as diferentes apropriações políticas do mundo do crime e da violência por diferentes setores

da mídia (ALMENDRA, 2011). Afinal, de acordo com Lima (2006)

O capital simbólico se transformou no bem mais precioso que um político pode ter e a mídia passa a ser a arena privilegiada onde são criadas, sustentadas ou destruídas as relações do campo político. Essa nova situação provoca conseqüências imediatas tanto para quem deseja ser político profissional quanto para a prática da política. Isso porque: (a) os atores políticos têm que disputar visibilidade na mídia; e (b) os diferentes campos políticos têm que disputar visibilidade favorável de seu ponto de vista.

Retomando a noção de *cultura do medo*, há pelo menos dois trabalhos que são referenciais, de B. Glasner (2003) e J. Delumeau (1993). O primeiro trata-se de um estudo sociológico sobre os medos contemporâneos, particularmente nos EUA. O segundo é um exaustivo estudo, uma história do medo no ocidente cobrindo um período de cinco séculos. O que os dois autores têm em comum é que, com muita frequência, podemos ter motivos para ter preocupações com determinadas práticas (como o crime) e calamidades, mas, como coloca Glasner (2003), “A questão é: como nos atrapalhamos tanto sobre a verdadeira natureza e extensão dos problemas que nos afligem”. Como ele mesmo explica: “A resposta sucinta a por que os americanos cultivam tantos medos ilegítimos é a seguinte: muito poder e dinheiro estão à espera daqueles que penetram em nossas inseguranças emocionais e nos fornecem substitutos simbólicos”.

Dito de outra maneira, a manipulação dos nossos medos é um forte elemento de controle social, que é permeado por interesses econô-

micos, gente e grupos econômicos que vendem soluções, sistemas de segurança ou armas. Como ressalta Bauman (2006)

No medo, a indústria do consumo encontrou a mina de ouro sem e auto-renovável que há muito procurava. Para a indústria do consumo, o medo é, plena e verdadeiramente um ‘recurso renovável’. O medo se tornou o moto perpétuo do mercado de consumo – e, portanto da economia atual.

Para Glasner, o papel da mídia é muito importante, todavia, o autor considera que se é verdade que a mídia propaga, quando não inventa, os medos, ela também não é a única responsável pelo processo e por vezes só reflete uma percepção social mais ampla. Afinal, em seu cotidiano de trabalho e de consumo, os cidadãos têm sua vida social perpassada, ininterruptamente, pelas vivências passadas ou presumidas de violências: em resumo, pelas situações de crime experimentadas ou testemunhadas, pelas histórias contadas por familiares, amigos e vizinhos e, ao mesmo tempo, pelas concepções de senso comum sobre a violência adquiridas na esfera pública midiaticizada. Essas concepções são retroalimentadas não apenas pelas mídias, mas, igualmente, pela percepção social da violência urbana construída coletivamente e que também pauta os profissionais de comunicação.

A obra de Delumeau corrobora a discussão feita por Glasner. Analisando um largo período de tempo, o autor detecta alguns medos recorrentes e os sintetiza como o medo do Outro: estrangeiros, migrantes, supostos criminosos, bruxas, etc. Como uma resposta à ansiedade produzida por crises sociais, entra em ação

um processo de culpabilização daqueles que, não fazendo parte do corpo social normal, se constituem em ameaça e origem do mal que se teme. Nesse diapasão, um dos vídeos publicitários da campanha é exemplar. Ele apresenta uma situação de diálogo entre duas mulheres. Uma delas relata, em tom de desânimo, o fato de ter sido mais uma vez vitimada pela criminalidade. O telefone toca, a conversa acontece e, por fim, o nexó lógico da circunstância vivida, isto é, o enquadramento do problema da violência urbana, é dado pelo narrador, a voz institucional da campanha. A personagem principal desse anúncio, o Outro urbano, agente da insegurança e da incerteza nas rotinas, manifesta-se como presença ausente, e, assim, o conflito social é recalçado, eclipsado do debate, operando-se um enquadramento individualista e privado de um problema público:

— Oi, Amiga!

— Oi, tudo bem?

— Tudo. Quer dizer, mais ou menos...

— O que foi?

— Advinha?

—Conta!

— Fui assaltada

— De novo?

Você sempre comunica a violência para alguém. Conte também para as autoridades. Todo roubo ou assalto deve ser denunciado. Nós queremos um Paraná sem violência. Não seja vítima. Tenha atitude. Paz sem voz é medo.

Estatísticas, mapas mentais e a racionalização do medo urbano

Antes de continuar a exposição sobre o tema objeto deste artigo, é necessário um pequeno parêntesis sobre os usos sociais da estatística, uma vez que esta *técnica* é motivo de

muitos debates acadêmicos que envolvem basicamente a qualidade e alcance analítico dos dados produzidos estatisticamente. Dito de outra maneira, a utilização das estatísticas e de outras técnicas faz parte da luta pelo *monopólio da nomeação legítima* uma vez que,

O conhecimento do mundo social e, mais precisamente, as categorias que o tornam possível, são o que esta, por excelência, em jogo na luta política, luta ao mesmo tempo teórica e prática pelo poder de conservar ou de transformar o mundo social conservando ou transformando as categorias de percepção desse mundo. (BOURDIEU, 1989b).

Se não existe qualquer dúvida sobre a importância e eficácia estatística como técnica de objetivação, também não resta dúvida quanto aos usos exagerados, *freaklógicos*⁸ e oraculares. Como destaca Benson (1995), temos “necessidade de exatidão” em função de que “a aritmética tornou-se o modo geral do pensamento”. Aliás, esta é uma demanda midiática que se articula perfeitamente no interior de uma “sociologia aplicada aos problemas sociais” (BEATO, 2012), particularmente na sociologia aplicada à segurança pública. Todavia, como lembra Wright Mills (1982), “A precisão não é o único critério de escolha do método, e não deve ser confundida, como ocorre com frequência com o **empírico** ou o **verdadeiro**”.

A utilização de estatísticas elaboradas por sociólogos e outros pesquisadores aplicadas à segurança pública tem sido alvo de reiteradas críticas, desde aquelas feitas por Sutherland ainda na década de 1930 nos EUA. Naquela ocasião, Sutherland criticou os sociólogos que,

tomando os dados oficiais que deixavam de fora os crimes cometidos pelos ricos, tinham um dado *corrompido* desde seu início (Sutherland, 1949 e 2009). Como explica Becker (2007):

O raciocínio impecável de Sutherland era que, se decidíamos não incluir os crimes cometidos por pessoas ricas e empresas ao calcular nossas correlações, assegurávamos o resultado de que o crime estava correlacionado a pobreza e tudo que a acompanha. [...] Não tínhamos um achado empírico, mas um artefato criado por definição.

Esse problema é retomado por Coelho em seu texto seminal *A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade*, de 1978. Neste texto o autor observa que o

alto teor de contaminação das estatísticas oficiais tão somente refletem que as pessoas de classe mais baixa não possuem as imunidades institucionais que protegem as de classe média e alta e, por isso, tem maiores probabilidades de serem detectadas pela polícia, detidas, processadas e condenadas.

O problema certamente perdura até hoje, ainda que não seja, de maneira geral, reconhecido ou problematizado de forma mais intensa por autores e pesquisadores que fazem uso intensivo das estatísticas criminais, que se tornaram um dos componentes mais importantes destas análises. Aqui retoma-se Wright Mills (1982) em sua crítica ao *empirismo abstrato*:

A *teoria social* como um todo torna-se uma coleção sistemática desses conceitos, ou seja, de variáveis úteis nos achados estatísticos.(...) os conceitos operativos de *teoria* e *dados empíricos* são apresentados com simplicidade: *teo-*

ria torna-se as variáveis úteis na interpretação das verificações estatísticas; *dados empíricos* (...) limitam-se aos fatos e relações estatísticas determinados que são numerosos, repetíveis e mensuráveis.

Mas ainda resta um problema sobressalente. Ao examinarmos os dados estatísticos produzidos pelo Estado ou pelos pesquisadores com base em fontes oficiais, segundo os próprios pesquisadores o que encontramos são dados “incompletos”; não configuram “séries [estatísticas] temporais coletadas de forma sistemática e contínua”; existem “diversos e inúmeros problemas de validade e confiabilidade de fontes oficiais” (cf., por ex. BEATO, 2012). Com frequência ouvimos de pesquisadores quando indagados sobre a qualidade dos dados que “estes são os disponíveis, são os que existem, então temos que trabalhar com eles”. Isso só amplifica o problema, pois estamos diante da utilização de uma técnica cujo dado dela resultante deveria ser *exato* ou *preciso*, mas sequer esta condição se realiza.⁹ Então, por que o uso das estatísticas tem sido cada vez mais acionado e legitimado interpretações sobre a realidade social? A explicação de Wright Mills, pelo menos para o cenário de sua época, envolvia uma nova relação no interior das pesquisas sociológicas entre intelectuais, cientistas e burocratas e as fontes de financiamento das pesquisas. Ele acreditava que “a técnica do empirismo abstrato e seu uso burocrático já se uniram regularmente, e assim unidos estão promovendo o desenvolvimento de uma ciência social burocrática” (MILLS, 1982). Intensificando sua crítica, o autor afirma que, para dar conta daquela demanda, surgiu um tipo de “intelectual administrativo [...] que

abandonaram a francamente o trabalho das Ciências Sociais em troca de atividades promocionais” (MILLS, 1982). Este intelectual, pesquisador, sociólogo

[...] tem clientes específicos, com interesses particularidades e perplexidade próprias. Essa transferência do público para o cliente¹⁰ solapa claramente a idéia de objetividade como produto da isenção [...]. O que esta em causa é evidente: se a ciência social não for autônoma não poderá ser um empreendimento responsável perante o público (MILLS, 1982).

Estendeu-se, aqui, a explicação de Wright Mills para que ficasse mais completa a sua argumentação feita, repetimos, para a realidade americana na década de 1950. Não temos elementos para afirmar se tal quadro é aplicável em qualquer medida para a realidade brasileira, mas certamente podemos considerar que temos na mídia um dos grandes demandantes de explicações e diagnósticos para inúmeros problemas sociais, entre estes, e com certo destaque, as questões relativas ao crime, a criminalidade e temas afins. A mídia tem uma enorme voracidade por dados estatísticos exatamente porque eles simplificam, tornando, supostamente, mais *precisas* as explicações deles derivados. Entre as demandas feitas a nós por diferentes mídias, destaca-se a análise ou comentário sobre pesquisas quantitativas, com predileção pelas famosas sondagens ou *pesquisas* de opinião pública;¹¹ aquelas mesmas que P. Bourdieu demonstrou que não existem, pois, antes de tudo, acabam por *criar* a opinião.

Para concluir este parêntesis, aponta-se uma última questão. Seria muito interessante

colocar a discussão feita anteriormente em diálogo com a perspectiva foucaultiana que afirma que a estatística é o “instrumento comum ao equilíbrio europeu e à organização da polícia, [assim] estatística se torna necessária por causa da polícia, mas também se torna possível por causa da polícia”, mas isto ocorre porque antes de tudo “A estatística é o saber do Estado, sobre o estado, mas também saber dos outros Estados” (FOUCAULT, 2008).

Voltando de forma mais direta ao nosso tema, à luz do que foi dito anteriormente, os medos contemporâneos, mais precisamente os medos urbanos, uma vez *racionalizados estatisticamente* por meio de pesquisas demandadas pela mídia, apresentam ao grande público uma espécie de cartografia cognitiva das expectativas de crime e violência. A campanha iniciou articulada ao levantamento realizado pelo Instituto Paraná Pesquisa, parceiro do GRP-COM, que buscou aferir a percepção da violência urbana e a sensação de medo dos paranaenses.¹² Trata-se de uma pesquisa que discrimina aquilo que os paranaenses mais temeriam em circulação pela cidade, sendo apresentadas fontes de medo elencadas de acordo com os locais e as circunstâncias de rotina tidas como as mais *arriscadas*, os tipos de *crimes* que mais receiam serem vítimas e, também, as *situações* mais preocupantes (Anexo I).

Esses dados estatísticos inauguraram a campanha midiática *Paz sem voz é medo* enredados nas inúmeras narrativas sobre situações e expectativas (reais ou virtuais) de crime e violência experimentadas rotineiramente pelo “*cidadão de bem*”, e que servem ao discurso informativo, alimentando-o com relatos pessoais da ordem da

constatação, do testemunho e da reconstituição dos fatos da criminalidade violenta. Esse discurso informativo qualifica e reitera a sensação coletiva de medo e insegurança, articulando-se ao discurso científico de viés estatístico, que quantifica o temor e discrimina situações de ameaça em infográficos jornalísticos esquematizados didaticamente — os graus de segurança com que se pode esperar a insegurança. Com efeito, são cartografias da desordem, legibilidade do espaço de interações sociais de rotina por meio do controle pelo medo.

Nesse escopo, ganham visibilidade, por exemplo, dispositivos interativos como o *Mapa do Crime* que, através do *Google Maps*, permite aos internautas “cadastrarem crimes”, isto é, assinalar no mapa da sua cidade os locais (ruas, bairros, etc.) onde vivenciaram, testemunharam ou tomaram conhecimento de “*situações de agressão, homicídio, furto, roubo e tráfico de drogas*”. Essas informações, inseridas no sistema *online* pelo público, alimentam infográficos probabilísticos com os *rankings* das cidades mais violentas, dos crimes cometidos por categoria e dos tipos de crime cometidos por cidade, dados que se somam às estatísticas oficiais fornecidas pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Paraná (SESP-PR) sobre o perfil dos homicídios em Curitiba (tais como homicídios por mês, arma de fogo ou branca, motivo, sexo e idade das vítimas). Para o GRPCOM, ao permitir o cadastro de crimes dos quais o internauta foi vítima, o aplicativo é “uma ferramenta para dar mais voz à população do Paraná”.

Além do *Mapa do Crime*, destaca-se, igualmente, o projeto *Blog das Vilas*, espaço de co-

municação do *site* focado em duas favelas, Bolsão Sabará e Vila Verde, ambas localizadas na Cidade Industrial de Curitiba (CIC). O *blog* divulga notícias sobre segurança, educação e saúde nessas localidades, ao mesmo tempo em que informa os seus moradores sobre serviços (como tirar documentos ou fazer currículo, por exemplo), oportunidades de cursos e empregos, projetos sociais e atividades culturais. Diz-se que “serão retratados os problemas. Porém, não serão ignoradas as coisas boas”, e a rotina de vida dessas duas favelas é colocada, discursivamente, “sob a perspectiva de que segurança se faz com policiamento e também com melhorias sociais”. Os jornalistas produzem notícias sobre o Bolsão Sabará e a Vila Verde, e efetuam a cobertura dos projetos desenvolvidos pela própria campanha do GRPCOM nas duas localidades, além de abrirem espaço para que os moradores façam suas denúncias à equipe de jornalismo da campanha, imbuída de apurá-las.

Violência urbana e segurança pública

A campanha *Paz tem voz*, como no seu primeiro formato, opera a partir da integração de diferentes plataformas de mídia. Seu epicentro é um *site* alimentado diariamente com notícias, fotos, vídeos, *blogs*, infográficos e conteúdos interativos sobre a *violência urbana* e as políticas implementadas pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Paraná (Sesp-PR). Tudo se articula em torno do “*discurso de informação*” (CHARAUDEAU, 2006) sobre esse tópico público que é a relação entre a *violência urbana* e a *segurança pública*, discurso orientado, fundamentalmente, para informar o *cidadão comum* paranaense, em sua vida particular, sobre a organização da

vida social regida pelos sentimentos de medo associados aos de insegurança, além de ensiná-lo como agir e proceder nas suas rotinas, hoje reconhecidas como ameaçadas. Conforme destaca Machado da Silva (2008),

violência urbana é uma representação coletiva, uma categoria do entendimento de senso comum que consolida e confere sentido à experiência vivida nas cidades, bem como orienta instrumental e moralmente os cursos de ação que os moradores – como indivíduos isolados ou em ações coletivas – consideram mais convenientes nas diversas situações em que atuam.

Ou nos termos sugeridos por Bourdieu (1982) constituindo-se como um *esquema de pensamento* que “organizam o real orientando e organizando o pensamento do real, fazendo com que aquilo que pensa seja pensável para ele como tal e na forma particular pela qual é pensado”.

Aquele discurso informativo ocupa uma posição central e encontra-se aliado a três aspectos: em primeiro lugar, a um *discurso propagandista*, com anúncios publicitários veiculados sistematicamente; em segundo lugar, a um *discurso científico*, que preza por um programa de demonstração racional e especializada, principalmente de caráter estatístico, das provas dos sentimentos de medo e insegurança, quantificados a partir de um leque de situações de vulnerabilidade da integridade física e patrimonial vivenciadas por indivíduos, isto é, probabilidades de ameaças associadas às rotinas da vida privada; e, em terceiro lugar, a um *discurso didático*, caracterizado por promover explicações de senso comum sobre o que é a

violência e, concomitantemente, sobre o que se espera de uma política de segurança pública, uma didática inscrita no mais amplo quadro de inteligibilidade, haja vista a necessidade de explicação dos fatos violentos, bem como das políticas de segurança, a um público muito diverso e não especializado, configurando um processo de *vulgarização* que passa por categorias de senso comum e esquemas de raciocínio causais muitas vezes fáceis e ágeis (CHARAUDEAU, 2006).

Essas práticas discursivas, articuladas na esfera da *“comunicação midiática”* – entendida, fundamentalmente, enquanto fenômeno social –, promovem uma *pedagogia político-moral* no espaço público, conferindo sustentação às práticas de segurança pública paranaense, cujo suporte institucional midiático jamais perde de vista que “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2002). Assim, essa pedagogia política é expressão de um conjunto de iniciativas de apoderamento do modo de construção pública do problema *crime-violência*. Trata-se da distribuição institucional de práticas do discurso informativo e de práticas policiais que convergem e instauram uma interface civil-policial como instância simbólica de controle da mediação democrática entre as elites (e, a reboque delas, as classes médias) e os pobres urbanos favelados, alvos concretos dessa pedagogia estigmatizante, método para “explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como classe social” (GOFFMAN, 1980).

Em sua *performance*, a campanha *Paz tem voz* apela para a questão da segurança enquanto um problema público, ao mesmo tempo e medida em que efetua a construção do acontecimento *“violência urbana”* como uma visão social do mundo, isto é, como representação social. A ênfase recai, portanto, na *lógica simbólica*, pois nela repousa a vocação original das mídias para participarem da deliberação social em nome da democracia e, assim, pautarem o espaço público e propagandearem os grandes temas da agenda política, disputando-os em consonância com a organização e os interesses dos grupos de influência, as elites – das quais as mídias são parte integrante e constituinte. Assim, a campanha *Paz tem voz* opera a articulação entre três esferas distintas, porém interdependentes e constitutivas da sociedade democrática: a política, a sociedade civil e a mídia, cujas interseções configuram arenas de *lutas simbólicas*. Nesse escopo, não é à toa que a campanha foi lançada a partir de um *manifesto* amplamente difundido por meio de anúncios publicitários, conclamando a sociedade, a imprensa e as autoridades a coordenarem as ações contra o crime e a violência em prol da construção de uma *“cultura da paz”*. Diz o manifesto:

Vivemos um momento delicado. As estatísticas mostram uma sociedade diferente daquela que sonhamos. Todos os dias somos impactados pela agressividade no trânsito, pelo avanço das drogas, homicídios e tantas outras formas de violência que não deveríamos aceitar. Diante disso, o GRPCOM, por meio de seus veículos, lança uma campanha e convida todos os paranaenses para uma reflexão sobre o tema. Este é o momento de nos unirmos – sociedade, imprensa, autoridades

– para entender nosso papel na mudança deste cenário e na construção de uma cultura de paz. E nesta iniciativa pela paz, a sua voz vai poder fazer toda a diferença. Porque paz sem voz é medo.¹³

Sobremaneira, o manifesto da campanha *Paz tem voz* oferece ao público uma trama geral de um problema concreto, a “*violência urbana*”, bem como uma solução, isto é, uma política de “*segurança pública*” que sem dúvida responde diretamente ao modo de construção do problema no espaço público midiático, cuja principal característica é o eclipse da questão da desigualdade social pela da segurança das rotinas da vida privada. Desse ponto de vista, o manifesto da campanha *Paz tem voz* maneja, organicamente, os repertórios da violência urbana, compreendida, aqui, como *representação social* (MACHADO DA SILVA, 2008), categoria do entendimento do senso comum cujo “núcleo duro de sentido” concentra o foco da atenção coletiva estritamente nas “ameaças à integridade físico-pessoal e ao patrimônio material”.

O manifesto apresenta-se como um “ato de insubmissão” à violência urbana, e, assim sendo, ao menos em tese, a campanha reveste-se da aura de um movimento com a capacidade de se autojustificar, pois a sua voz seria a *Voz* de todos. Isso porque busca amparo nos valores que as próprias mídias dizem defender e praticar, aqueles dos quais elas se insinuam como porta-vozes, a partir do momento em que firmam com o espaço público e, igualmente, com os seus cidadãos, um “contrato de informação midiático” selado e afiançado sob os auspícios da “credibilidade”. Esses valores são, de um lado, os de uma missão

que as mídias se autoatribuem originalmente desde a modernidade, e que lhes confere legitimidade de *mediação*, isto é, uma vez instituídas socialmente, cabe a elas, e apenas a elas, dar visibilidade à vida política, entendida como atividade pública referente à “coisa pública” estatal, haja vista as mídias deterem, atualmente, o poder de definir aquilo que é público – ou melhor, publicizável – nas sociedades democráticas (LIMA, 2006). Do outro lado, englobando e concretizando essa missão midiática, estão os valores superiores tanto da igualdade quanto da solidariedade democrática, o que leva as mídias a considerarem que lhes cabe, como que por direito e dever, falar pelo povo, quer dizer, falar em nome do poder soberano, como se fossem a sua *voz*, quando, certamente, são exclusivamente a voz dos proprietários e dos diretores dessas empresas de comunicação.

As Unidades Paraná Seguro (UPS) ou a policialização do problema social

O processo anteriormente descrito parece que tem resposta política e midiática do governo, que culmina nas Unidades Paraná Seguro (UPSs).¹⁴ É assim que as várias faces discursivas da campanha se conectam difusamente ao imaginário do igualitarismo, articulando-o, de um lado, ao tema da segurança e, de outro, ao tema da prevenção. O resultado é a policialização do problema social. E como se trata de uma polícia militarizada, observamos a militarização do cotidiano¹⁵ (BODÊ DE MORAES, 2008).

Primeiro, os apelos são mobilizados no sentido de que o cidadão paranaense tem direito a uma proteção que cuide da sua vida e do seu patrimônio. Então, para que isso aconteça, a

lei deve ser aplicada e a polícia deve usar toda a sua força, isto é, que se dê aos dispositivos da segurança pública toda a capacidade para o exercício do seu poder repressivo, focando-se estritamente na relação sanção-impunidade como modo privilegiado de inibição de todas as fontes de medos. Depois, uma vez que a sanção se apresenta como possibilidade de dissuasão, mescla-se à dimensão da segurança e da prevenção. Ao discurso da eficiência técnica policial que justifica a intensificação das estratégias militarizadas de controle social, adere-se o discurso de que, uma vez apresentada a estratégia de dissuasão bélica do crime – isto é, a repressão aumentaria os custos de oportunidade do crime com a sua provável punição –, é preciso oferecer propostas e ações preventivas capazes de melhorar as condições de vida dos criminosos potenciais, os pobres. As políticas sociais, policializadas, traduzem-se em segregação (BODÊ DE MORAIS, 2008).

Justifica-se e se almeja conquistar, com amplo apoio midiático, o engajamento do cidadão em uma ação que desloca o senso solidário, caudatário do imaginário do igualitarismo democrático, e abre espaço para uma vontade coletiva ou dever de intervenção policial-social nos territórios de pobreza: as UPS.

Por um lado, a campanha, atualizada no registro da violência urbana enquanto representação, repercute o seu núcleo duro de sentido, a saber, as ameaças à integridade física e patrimonial, aquilo que o público da campanha deve denunciar à imprensa. Por outro lado, como a paz é confundida com ausência de conflito, estes últimos conservam-se dentro dos limites, porém, nas margens do discurso, e não interferem na agenda oficial. O mito das “classes perigosas” é reatualizado (GUIMARÃES, 2008; MACHADO DA SILVA, 2008), imputando aos pobres urbanos, em especial à sua juventude, as dores e as causas do aumento vertiginoso do crime e da violência. O medo paralisa a política, instala-se como mediador social entre as classes altas e médias e os moradores das favelas que são alvo da UPS, territorializando, nessas localidades, os *nexos discursivos* que associam mecanicamente a pobreza, a cor e a criminalidade. Fundam práticas de *identificação social* que, como diz Birman (2008), ensejam “políticas territoriais específicas como forma de controle de seus comportamentos e do seu acesso à cidade”. Com efeito, por meio dessas identificações sociais, a mídia adere a uma agenda oficial do Estado, cabendo destacar, neste ponto, o seu desempenho nas arenas públicas, e não os seus efeitos sobre o público impactado.

1. *A música é a Minha Alma, também conhecida como A paz que eu não quero, composta por Marcelo Yuka. A música fez muito sucesso quando foi lançada em 1999, tendo sido uma das mais populares da banda (cf. <http://www.vagalume.com.br/o-rappa/popularidade/>. Acesso em 06 jun. 2012). O compositor e também ex-baterista da banda foi baleado em um assalto em 2000 e ficou paraplégico, desde então tem feito palestras onde “propaga soluções humanizantes para o grave problema da violência no país”, como explica em seu site (cf. <http://www.marceloyuka.com.br/>. Acesso em 06 jun. 2012). Em 2010, filiou-se ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e agora, em 2012, foi indicado ao cargo de vice-prefeito na chapa encabeçada pelo deputado estadual Marcelo Freixo para concorrer à Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Vale lembrar que a mesma ideia “Paz sem voz é medo”, mobilizada nas favelas cariocas, diz respeito ao silenciamento dos moradores das favelas pelas ameaças da polícia violenta e dos bandidos, bem como pelo desinteresse das classes altas e médias pelas suas condições de vida, fatores que deslegitimam a voz dos pobres no espaço público e fazem com que a ação coletiva promovida por eles seja instável, pois sempre minada pela ameaça da violência e pelos estigmas sociais que sofrem.*

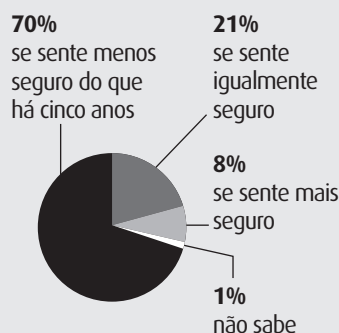
2. O GRPCOM é composto pela Gazeta do Povo, RPC TV (afiliada da Rede Globo no Paraná), Rádio 98 FM, Jornal de Londrina, Gazeta Maringá, Rádio Mundo Livre FM e ÔTV. O referido grupo detém os maiores índices de audiência de televisão e a Gazeta do Povo é um dos jornais mais vendidos no Estado.
3. Cf. <<http://www.gazetadopovo.com.br/pazsemvozemedo/parcerias-e-apoios/>>. Acesso em: 06 jun. 2012.
4. Cf. <<http://blogs.98fmcuritiba.com.br/vidadavoz/campanha-paz-sem-voz-e-medo/paz-tem-voz/>>. Acesso em: 06 jun. 2012.
5. A ideia de que “a maioria dos homicídios ocorre em função do tráfico” é uma daquelas afirmações que recorrentemente encontramos nas mídias em declarações de operadores de segurança pública e do sistema de justiça criminal.
6. Não cabe no curto espaço deste texto esgotar os conteúdos da campanha em análise, mas sim uma reflexão sobre o seu desempenho nos termos da construção do “problema da segurança” enquanto problema público.
7. Coincidência ou não um dos versos da música Minha Alma diz: “As grades do condomínio/São para trazer proteção/ Mas também trazem a dúvida/Se é você que está nessa prisão”.
8. Parafraseando o termo popularizado no best-seller *Freaknomics a rogue economist explores the hidden side of everything*, de Steven D. Levitt.
9. A este propósito, Besson (1995, p. 25), ao analisar o recenseamento francês (e não os dados sobre crime no Brasil), destaca que apesar da representação social e do que muitos estatísticos possam acreditar, “rigorosamente falando, é impossível, que estatísticas sejam exatas. O problema, segundo o autor, é que não se trata de um erro aleatório, nem esta questão é devidamente criticada pelos produtores das pesquisas.
10. Para Wright Mills, como as pesquisas as quais ele se refere exigem grandes recursos, os clientes mais comuns são o Estado, as grandes corporações, fundações, etc.
11. Um excelente trabalho sobre a mudança observada nos últimos anos e que passa a ser exigida a análise de um expert ou especialista em segurança pública podemos encontrar em Silva (2007).
12. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/pazsemvozemedo/conteudo.phtml?id=1150248#ancora>> Acesso em: 08 maio 2012.
13. Disponível em: <www.paztemvoz.com.br> Acesso em: 15 fev. 2012.
14. As UPSS fazem parte do projeto de segurança pública do governo do Estado do Paraná, inspirado nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Rio de Janeiro. Hoje existem duas UPSS instaladas com o espírito de “projeto piloto” em duas favelas de Curitiba, Uberaba e Parolin. Os primeiros dias da presença da polícia no Uberaba ficaram marcados pelo escândalo de policiais militares que torturaram um morador com agressões físicas e choques elétricos. De acordo com o inquérito, Ismael da Conceição, de 19 anos, servente de pedreiro, andava de bicicleta quando foi confundido com um bandido. O jovem foi detido e levado pelos policiais até a sua casa, que foi revistada sem mandado judicial. Não foram encontrados armas ou drogas. Depois, Ismael foi levado para um módulo policial onde foi torturado.
15. No caso do Rio de Janeiro a militarização fica mais evidente, uma vez que, além da Polícia Militar, a invasão das favelas teve uma intensa participação das Forças Armadas. Tanto no Rio como em Curitiba, aquelas práticas foram celebradas por vários segmentos sociais como a panaceia da segurança pública para resolver os problemas do crime e da violência urbana.

Referências bibliográficas

- ALMENDRA, D. **Os mistérios do Carandiru: cárcere, massacre e cultura de massas**. Rio de Janeiro: Lumina, 2011.
- BAUMAN, Z. **Europa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.
- BEATO, C. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.
- BECKER, H. S. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.
- BENSON, J.-L. **A ilusão estatística**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- BIRMAN, P. Favela é comunidade? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- BODÉ DE MORAES, P. Juventude, medo e violência. In: GEDIEL, J. A. P.; MERCER, V. R. (Orgs.). **Violência, pai-xão e discursos: o avesso dos silêncios**. Porto Alegre: CMC, 2008.
- BOURDIEU, P. A televisão, o jornalismo e a política. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998a, p. 93-104.
- _____. Espaço social e gênese das classes. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1998b, p. 133-161.
- _____. Introdução a uma sociologia reflexiva. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1998c, p. 17-58.
- _____. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1982, p. 203-229.
- CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2005.
- _____. **O discurso das mídias**. São Paulo: Contexto, 2006.
- COELHO, E. C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **A oficina do diabo e outros escritos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- _____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GOFFMAN, E. (**Estigma**). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1980.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- LIMA, V. de A. Comunicação, poder e cidadania. **Rastros**, Revista do Núcleo de Estudos em Comunicação, Ano VII, n. 7, outubro 2006.
- _____. **Liberdade de expressão X liberdade de imprensa**. Direto à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher, 2010.
- SUTHERLAND, E. **Princípios de criminologia**. São Paulo: Martins Ed., 1949.
- _____. **El delito de cuello blanco**. Montevideo/Buenos Aires: Julio César Faira Ed., 2009.

Anexo 1 - A Voz da Insegurança

A percepção dos paranaenses é de que a violência se aproxima e é cada vez mais frequente. Confira os resultados da pesquisa que revela a sensação de medo no Paraná.



O QUE OS PARANAENSES TEMEM

Qual local ou situação é mais arriscada?*

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Na saída de bancos | 53% |
| Na rua | 31% |
| Quando está parado no semáforo | 19% |
| Ao circular pela periferia da cidade | 19% |
| Em casa | 14% |

De qual crime você mais teme se tornar vítima?

| | |
|-----------------|-----|
| Assalto | 39% |
| Bala perdida | 9% |
| Sequestro/refém | 9% |
| Latrocínio | 8% |
| Arrombamento | 8% |
| Homicídio | 7% |
| Tráfico | 7% |
| Roubo de carro | 5% |
| Agressão | 5% |

* total superior a 100% pois os entrevistados podiam escolher mais de uma alternativa.

METODOLOGIA: entre 8 e 15 de julho de 2011 foram entrevistados 1.505 habitantes do Paraná maiores de 15 anos, em 70 municípios. Grau de confiança de 95% e margem de erro de 2,5%

Fonte: Instituto Paraná Pesquisas.

Nos últimos doze meses:

21% foi vítima de roubo ou furto
8% teve sua casa roubada ou furtada
4% teve o seu carro ou de alguém da família roubado ou furtado

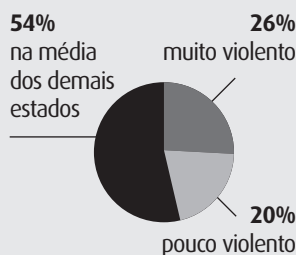
Hoje:

43% deixa de fazer alguma coisa porque tem medo

De qual situação você tem mais medo?*

| | |
|--|-----|
| Andar em ruas escuras | 25% |
| Sacar dinheiro em caixa eletrônico | 24% |
| Ter sua casa roubada ou furtada | 24% |
| Sofrer qualquer tipo de assalto à mão armada | 23% |
| Chegar ou sair de casa, principalmente à noite | 19% |
| Andar sozinho | 15% |
| Andar no centro à noite | 11% |
| Violência policial | 7% |
| Ser assaltado no sinaleiro | 7% |
| Ter seu carro roubado ou furtado | 7% |
| Passear à noite em praças | 6% |
| Andar de ônibus, principalmente à noite | 6% |
| Estacionar na rua | 2% |
| Empresas de segurança clandestinas | 1% |

OPINIÃO SOBRE O ESTADO



Qual é hoje o maior problema enfrentado pelos paranaenses?*

| | |
|-------------------|-----|
| Segurança pública | 56% |
| Saúde | 43% |
| Drogas | 28% |
| Educação | 12% |
| Desemprego | 11% |

Porcentual de pessoas que consideram a segurança pública o maior problema do estado, por regiões:

| | |
|----------|----|
| Curitiba | 62 |
| RMC | 58 |
| Interior | 54 |

Qual fator está mais associado à violência?*

| | |
|-----------------------|-----|
| Uso de drogas | 47% |
| Traefico de drogas | 40% |
| bebida alcoólica | 21% |
| Falta de policiamento | 20% |
| Arma | 15% |
| Desigualdade Social | 12% |
| Corrupção | 9% |
| Falta de emprego | 9% |
| Gangues | 7% |
| Trânsito | 3% |
| Ganância | 3% |
| Impunidade | 1% |

Infografia: Gazeta do Povo

O medo, a mídia e a violência urbana

A pedagogia política da segurança pública no Paraná

Dinaldo Almendra e Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

Resumen

El miedo, los medios y la violencia urbana. La pedagogía política de la seguridad pública en Paraná

El artículo hace un análisis de la campaña Paz sin voz es miedo, del Grupo Paranaense de Comunicación (GRPCOM), tal y como elabora la cuestión de la seguridad en tanto que un problema público, a la vez que efectúa la construcción simbólica del acontecimiento “violencia urbana” como una visión social del mundo. La adhesión mediática a la agenda oficial opera en el espacio público una pedagogía política de la seguridad pública, acción orientada por el miedo y por la intervención de la policía en los conflictos sociales.

Palabras clave: Paraná; Miedo; Medios de comunicación; violencia urbana; Policialización de las políticas sociales.

Abstract

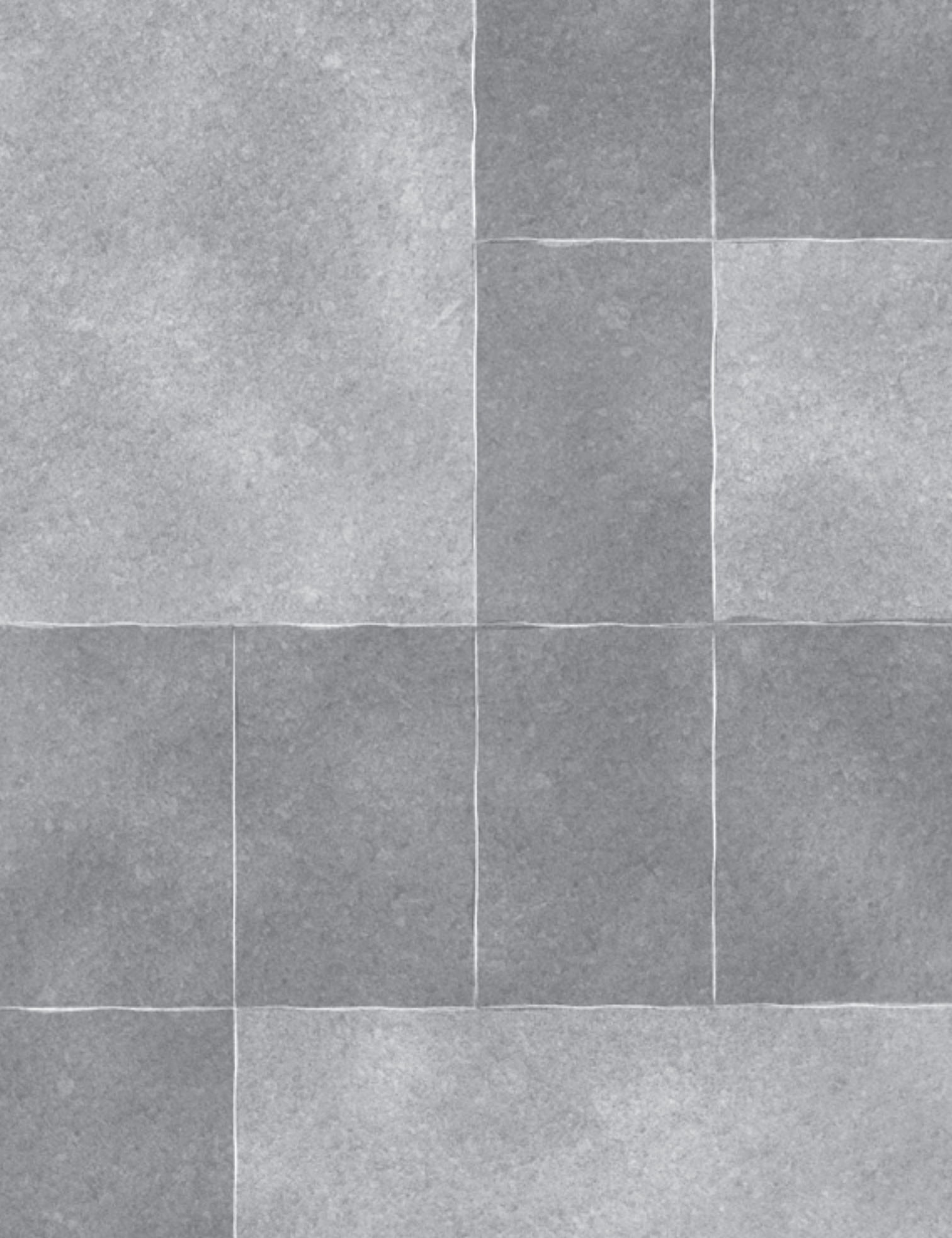
Fear, the media and urban violence. A political pedagogy of public safety in the state of Paraná.

This paper presents an analysis of the Paz sem voz é medo (Peace without a voice equals to fear) campaign run by the GRPCOM (Paraná Communication Group). The analysis focuses on how this campaign addresses the issue of public safety and, in so doing, also provides a symbolic construction of “urban violence” taken as an element of a social worldview. By adhering to the government’s agenda, the media institutes a political pedagogy of public safety in the public realm, but one driven by fear and the policialization of social conflict.

Keywords: Paraná; Fear; Media; Urban Violence; Policialization of Social Policies.

Data de recebimento: 15/06/2012

Data de aprovação: 03/08/2012



O Ronda do Quarteirão – relatos de uma experiência

César Barreira

César Barreira é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor titular da Universidade Federal do Ceará e membro do Laboratório de Estudos da Violência (LEV/UFC). Pesquisador 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e do INCT, projeto “Democracia, violência e Segurança Cidadã”. Atualmente é diretor-geral da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará.

✉ Universidade Federal do Ceará - Fortaleza- CE- Brasil

✉ lev@ugc.br

Maurício Bastos Russo

Maurício Bastos Russo é doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará, pesquisador do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (IFCH/UFRGS), do Laboratório de Estudos da Violência (LEV/UFC) e do INCT, projeto “Democracia, Violência e Segurança Cidadã”. Atualmente é coordenador da Célula de Altos Estudos em Segurança Pública da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará.

✉ Universidade Federal do Ceará - Fortaleza- CE- Brasil

✉ mbr.russo@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a implantação do Programa Ronda do Quarteirão no Estado do Ceará e analisar a recepção por parte dos meios de comunicação e, principalmente, pela população de Fortaleza, bem como seus efeitos práticos nas taxas de criminalidade e violência. O Ronda do Quarteirão constituiu uma das principais propostas na área de segurança pública, do então candidato a governador, Cid Ferreira Gomes, contribuindo fortemente para sua vitória na eleição de 2006. Sua implantação teve início, como programa-piloto, no município de Aquiraz, em janeiro de 2007 e posteriormente foi ampliada para Fortaleza e sua Região Metropolitana, incluindo municípios de mais de 50 mil habitantes. A proposta deste programa foi criar uma polícia de proximidade, com viaturas modernas, atuando em uma área, delimitada, de até três quilômetros quadrados. Este aspecto reforçava a estratégia de um policiamento de proximidade. A qualificação se propõe a ser diferenciada dos demais policiais, sobretudo considerando o respeito aos direitos humanos. Porém, antes mesmo de começar a funcionar, o programa recebeu críticas pelo alto custo das viaturas adquiridas e por adotar um uniforme diferente do utilizado pela Polícia Militar do Ceará, criando uma divisão dentro da Corporação entre aqueles que são do Ronda do Quarteirão e os que não são. Apesar disso, o programa contou com apoio da população, resultando na diminuição da sensação de insegurança dos fortalezenses.

Palavras-Chaves

Ceará; Ronda do Quarteirão; Polícia Militar; Violência.

O programa Ronda do Quarteirão foi a principal proposta na área de segurança pública na campanha para o governo do Estado do Ceará de 2006, do então candidato Cid Ferreira Gomes, contribuindo para a sua vitória. Este programa apresentava como focos prioritários: a criação de uma “polícia de proximidade, a utilização do uso legal e proporcional da força, por meio do irrestrito respeito aos direitos humanos e aos princípios de cidadania. Buscava-se a qualificação profissional em consonância com a utilização de tecnologia avançada e, principalmente, com a interação com a comunidade”.¹ Tratava-se de uma proposta inovadora, que pretendia criar uma “nova polícia” que atendesse às demandas da população em termos de segurança pública.

Naquele ano eleitoral, o Estado do Ceará vivia um clima de grande insegurança e intranquilidade e os órgãos responsáveis pela segurança pública demonstravam um intenso descrédito junto à população. Os períodos que antecedem os momentos eleitorais refletem, de maneira geral, os problemas sociais e trazem à baila o acirramento das contradições e conflitos políticos, possibilitando um desvendamento das práticas e dos mecanismos sociais. Este momento, definido por Beatriz Herédia e Moacir Palmeira (2006) como o “tempo da política”, é marcado pelas renhidas disputas políticas, cujo objetivo não é só vencer a eleição, mas “fazer com que a facção confunda-se com o conjunto da socieda-

de”. Nesse sentido, os debates buscam a adesão dos eleitores, significando que, além da escolha de um representante, é também feita a opção por determinado lado da sociedade. No debate sobre a segurança pública, surgem os defensores e guardiões da moralidade e da implantação da lei e da ordem.

Oportunamente, o discurso político busca explorar momentos de insegurança e de aumento da criminalidade no “tempo da política”, muitas vezes mediante casos emblemáticos de homicídios, classificados como atos de “crueldade”. Este jogo político, no entanto, contribui para dois movimentos – o de trivialização da violência e o incremento exaustivo de visibilidade –, que, em boa parte, impossibilitam uma explicação dos fatores do aumento da criminalidade e da violência nas sociedades contemporâneas, bem como subvertem a aplicação da lei e da ordem dentro dos princípios de respeito à cidadania e aos direitos humanos.

Esta forma de publicidade das práticas violentas e do aumento da criminalidade mobiliza as opiniões dos mais diversos grupos sociais convocados, nessas circunstâncias, a emitir ou revalidar um julgamento de valor. O Programa Ronda do Quarteirão surgiu neste cenário com forte apelo social, bem como com grande aceitação popular, corroborando intensivamente para a vitória expressiva de Cid Ferreira Gomes. Com a proposta de um policiamento

moderno, expressivamente marcado pelo lado comunitário e de proximidade, o Ronda do Quarteirão buscava diminuir a intranquilidade e a insegurança na população cearense.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que a legitimidade de um governo, em grande parte medida por sua capacidade de manter a ordem, foi novamente confirmada. Sob este aspecto, David Bayley (2001), estudioso das práticas policiais e dos órgãos de segurança, traz excelente reflexão, ao ensinar que,

a manutenção da ordem é a função essencial do governo. Não apenas a própria legitimidade do governo é em grande parte determinada por sua capacidade de manter a ordem, mas também a ordem funciona como critério para se determinar se existe ou não governo. Tanto conceitual quanto funcionalmente, governo e ordem andam juntos. [...] As atividades policiais também determinam os limites da liberdade em uma sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo. Embora governos imponham restrições de outras maneiras, a maneira pela qual eles mantêm a ordem certamente afeta de modo direto a liberdade real.

Os problemas ligados à área de seguridade pública são politizados na medida em que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível “paz pública”. Em outras palavras, a “presença” ou a “ausência” do governo é avaliada e mensurada, no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública.

O Programa Ronda do Quarteirão foi configurado e concebido dentro de um preciso marco

publicitário. O uniforme dos policiais, criado por renomados estilistas, e as sofisticadas viaturas, da marca Hilux, modernas e bem equipadas, deram os ingredientes do embate político e de opiniões da população. Se, por um lado, esses aspectos deram grande visibilidade ao programa, possibilitando colocá-lo na frente do debate político, com seus acertos e fissuras, por outro, dividiram a opinião pública entre aqueles a favor e contra a proposta. A vitória eleitoral do candidato proponente da matéria, instigando no imaginário popular uma polícia mais moderna, racional e bem equipada, mostrou que a maioria estava a favor. O círculo vicioso “violência, insegurança, medo e mais violência” foi afetado positivamente, havendo sensível diminuição na sensação de insegurança por parte da população, bem como uma melhoria na relação polícia e comunidade.

Com este cenário político, o presente artigo tenta analisar a implantação do Programa Ronda do Quarteirão no Estado do Ceará, a recepção pelos meios de comunicação e os impactos no seio da população, bem como os efeitos práticos nas taxas de criminalidade e violência em Fortaleza. Como fonte foram utilizados dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Ceará, para o período de 2007 a 2009. Embora a qualidade das informações oficiais seja contestada pela literatura sociológica,² é impossível negar sua importância, pois possibilitam, mesmo que minimamente, ter um panorama da violência no Brasil.

Em adição aos “dados oficiais”, trabalhou-se com informações veiculadas nos jornais *O Povo* e o *Diário do Nordeste*, principais diários do Estado do Ceará. Embora as informações presentes na mídia sigam uma lógica própria, muitas vezes

pautada por temáticas que tenham maior apelo social ou repercussão junto à população, as “fontes não oficiais” cumprem duplo papel. Primeiro permitem contrapor os “dados oficiais”, com a ressalva de que a contabilidade dos indicadores pela mídia segue uma metodologia própria, que não é necessariamente a mesma utilizada pelos órgãos de segurança pública. No segundo momento, e que é mais importante, as informações disponibilizadas pela mídia ajudam na (re)construção da “atmosfera” no período da implantação do Programa Ronda do Quarteirão (RQ). Este estudo ficou restrito ao primeiro período (2007 a 2010) de implantação do programa, o qual corresponde a um mandato político. Esta opção se deu pelo fato de esse programa ser uma experiência recente e que está passando por mudanças, podendo implicar outros aspectos de análise.

A implantação e a repercussão na mídia do Ronda do Quarteirão

O programa-piloto do Ronda do Quarteirão iniciou em 10 de janeiro de 2007, no Porto das Dunas, região litorânea, a qual concentra um polo de lazer turístico e uma zona de veraneio de classe média alta. Esta área pertence ao município de Aquiraz, Região Metropolitana de Fortaleza. Esta operação contou com 20 policiais, duas moto-patrolhas, uma viatura e três cavalarianos. Inicialmente estava planejado que em dez dias o programa também começaria no bairro Vila Velha, em Fortaleza, mas, em razão de um atraso, isto só ocorreu efetivamente em 1º de fevereiro de 2007, com um efetivo semelhante ao do Porto das Dunas.

Posteriormente, o Ronda do Quarteirão foi implantado, em novembro de 2007, em quatro áreas-piloto de Fortaleza e uma situada

na região metropolitana: Aldeota/Meireles/Praia de Iracema, Centro, Bom Jardim, Jangurussu e Conjunto Jereissate I, II e III, no município de Maracanaú. Em fevereiro de 2008, o Programa foi ampliado para 76 áreas, chegando a quase todos os bairros de Fortaleza, que possui um total de 91 áreas. Em junho de 2008, 20 novas áreas de atuação foram incluídas, abrangendo assim as regiões de Fortaleza, bem como dos municípios de Caucaia e Maracanaú. Um ano depois, em junho de 2009, o Ronda do Quarteirão chegou ao interior do Estado, nas cidades de Sobral, Juazeiro do Norte e Eusébio, este último pertencente à grande Região Metropolitana de Fortaleza. Em julho, o Programa foi ampliado para os municípios de Pacatuba, Itaitinga e Maranguape e, em agosto, para Barbalha, Crato, Canindé, Iguatu e Itapipoca. No mês de setembro, o Ronda do Quarteirão chegou a Crateús, Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante. Em dezembro de 2009, toda a Região Metropolitana de Fortaleza, composta por 23 municípios (divididos em 193 áreas), já fazia parte do programa Ronda do Quarteirão.

É importante destacar o fato de que, de acordo com o governo do Ceará,³ o programa Ronda do Quarteirão (RQ)

[...] elegeu como centro de confluência dos interesses comuns de segurança um núcleo urbano geo-referenciado, com uma área de 1,5 a 3 quilômetros quadrados, onde existe um número de telefone que corresponde ao número da viatura (2009).

Este aspecto mostra que o programa tem como filosofia de atuação a polícia de proximidade, reforçando a possibilidade de construção de laços sociais mais amígdos.

Com a disseminação do programa pelo Estado do Ceará, algumas questões vieram à tona. A primeira refere-se ao processo licitatório para obtenção das viaturas. O pregão eletrônico exigiu que os automóveis tivessem câmbio automático e tração 4x4 permanente, requisitos que apenas uma das montadoras podia oferecer. O principal ponto da discórdia foi a tração 4x4 permanente, que, segundo as montadoras concorrentes, era desnecessária para o patrulhamento de uma área urbana como a de Fortaleza. Após diversas tentativas de cancelar o pregão, via judicial, o modelo escolhido, único que exibiu as condições exigidas no edital, foi adquirido a custo unitário de aproximadamente R\$ 150.000. O modelo mais barato foi oferecido por cerca de R\$ 116.000, porém, por não possuir tração 4x4 permanente, apenas como opcional, foi desqualificado.

A segunda questão estava relacionada ao uniforme dos seus componentes, concebido de maneira diferenciada da farda até então utilizada pela Polícia Militar do Ceará: foi criado por um estilista, com detalhes modernos e cor azul anil, diferenciando os policiais do Ronda do Quarteirão dos demais policiais militares cearenses. Se, por um lado, a troca do uniforme facilitava, para a população, a rápida identificação dos policiais do Ronda, por outro, criou uma divisão dentro da Corporação, entre os que usam azul anil e os que usam cáqui.

A “divisão da tropa” levantou a terceira questão: o tempo de formação dos policiais do Ronda do Quarteirão. Em razão da urgência de que os policiais entrassem logo em serviço, o tempo de formação foi diminuído de 180 para 90 dias. Este fato contribuiu para que os policiais militares “antigos” considerassem os “novatos” inex-

perientes e, por não terem tido treinamento militar adequado, não tinham compromisso com a tropa nem valores militares introjetados, como os princípios basilares de hierarquia e disciplina.

Estas questões foram acompanhadas de perto pela mídia cearense. A violência e a criminalidade são grandes temas tratados diariamente pelos meios de comunicação e as instituições policiais fazem parte da pauta diária. Assim, o Ronda do Quarteirão recebeu grande atenção da mídia. Elisabeth Rondelli (1998) destaca que a grande marca das notícias é a “espetaculosidade”, demarcando todos os elementos para tornar um fato jornalístico, escandaloso, cruel ou inusitado. As notícias se enquadram nos “episódios cuja repercussão justifica-se pela revelação de outras questões que não estão propriamente neles” (RONDELLI, 1998), como é possível perceber nos dois exemplos seguintes.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que chegavam as novas viaturas, a mídia ressaltava a precariedade das existentes, conforme matéria vinculada pelo jornal *Diário do Nordeste*, intitulada “Viaturas de luxo, outras sem pneu”:⁴

Viaturas paradas nos pátios das delegacias da Polícia Civil e nas companhias da Polícia Militar em Fortaleza e Região Metropolitana. Motivo: falta de pneus. Outras continuam trafegando com pneus “carecas” (lisos), causando sérios riscos aos policiais e presos que nelas viajam e aos demais motoristas e pedestres (DIÁRIO DO NORDESTE, 09/08/2007).

Embora o período de formação dos policiais do Ronda do Quarteirão tenha sido reduzido para que entrassem logo em serviço,

somando-se, assim, imediatamente ao efetivo policial, isso não resolveu o problema da contingente da Polícia Militar. A reportagem “Ceará tem baixo efetivo policial”,⁵ do jornal supracitado, apontou, dois anos depois de iniciado o programa, a grande insuficiência no número de policiais:

O Ceará é um dos Estados brasileiros que apresentam maior carência de efetivo policial. Somados os atuais contingentes das polícias Civil e Militar, são apenas 16.274 operadores da Segurança Pública (14.357 integrantes da Polícia Militar e 1.917 da Polícia Civil), para um Estado com população estimada em 8.183.880 habitantes, conforme o último censo feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse modo, o Ceará fica ainda longe da média recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que preconiza como ideal um policial para cada 250 habitantes. Assim, somando os efetivos das duas instituições, chega-se à média de um policial para 502 habitantes, o dobro do recomendado (DIÁRIO DO NORDESTE, 14/09/2009).

Os problemas constatados não foram suficientes para diminuir a confiança da população no Ronda do Quarteirão. Ao contrário, o programa contribuiu para que o governador Cid Ferreira Gomes fosse reeleito no primeiro turno, em 2010, para um novo mandato contando com mais de 60% dos votos válidos. A confiança da população pode ser explicada, em parte, pelos bons resultados obtidos pelo programa nos dois primeiros anos de atuação. Embora o alcance destes resultados não seja consensual, é inegável que existiu o “efeito” do Ronda do Quarteirão no Estado e, principalmente, em Fortaleza. Este resultado se confi-

gura, fortemente, no cenário urbano, com a circulação constante das viaturas, criando um efeito no campo visual e simbólico.

O “efeito” Ronda do Quarteirão?

Em fevereiro de 2008, o programa Ronda do Quarteirão havia sido implantado em todos os bairros de Fortaleza. O aumento no patrulhamento ostensivo motorizado, aliado ao fato de a população poder acionar diretamente o serviço de segurança que patrulha o bairro, reduziu o tempo de atendimento nas chamadas, resultando em aumento do número de prisões, conforme constatou a reportagem do jornal *O Povo* (21/02/2008):⁶

Cento e dois presos superlotam as dependências da Delegacia de Capturas (Decap), que possui capacidade para pouco mais de 30 homens. Para o titular da Decap, delegado Antunes Teixeira, o efeito Ronda do Quarteirão contribuiu para o aumento no número de presos na Capturas e nos outros 34 distritos em Fortaleza e Região Metropolitana. “Toda semana, a gente manda cerca de 50 presos para os presídios, mas a medida que sai é a medida que entra. Os distritos [34 delegacias] também estão superlotados. Me parece que há uma demanda de mais de 500 presos. Talvez 650. Mas o Ronda do Quarteirão está nas ruas para efetuar prisões, mesmo”, comentou o delegado, que concentra o fluxo de presos dos distrito e das delegacias especializadas. “Nenhum preso vai para o presídio sem antes passar por aqui”, ressaltou.

Se, por um lado, o aumento do número de prisões pode ser atribuído ao programa, por outro, constataram-se falhas na sua logística. Como a viatura não pode sair da sua área de

atuação, é preciso esperar que outro veículo venha recolher os presos, caso não exista delegacia na área. Esta determinação, provavelmente, acarretou a morte de um preso, que, necessitando de cuidados médicos, não foi encaminhado ao hospital, mas sim para a delegacia, conforme apontou a reportagem do jornal *O Povo* (12/03/2008):

Os procedimentos adotados durante a prisão de [...], que morreu dentro de uma viatura do Ronda do Quarteirão em Maracanaú, no último sábado, foram questionados ontem pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado do Ceará (Sindepol-CE). Segundo o órgão, como o preso estava ferido por causa de uma queda durante a fuga, era necessário conduzi-lo ao hospital antes mesmo de levá-lo à delegacia. “Por que os policiais não o levaram ao hospital? O Ronda não pode sair da área de cobertura e é preciso esperar o ônibus específico da Polícia Militar para isso”, disse ontem o presidente do Sindepol, Lusimar Moura, durante entrevista coletiva realizada na sede da entidade.

Entre erros e acertos, o aumento do número de prisões contribuiu para a redução dos furtos e roubos na Capital alencarina. O Gráfico 1 mostra uma redução efetiva no total de furtos registrados nos dois anos seguinte à implantação do Ronda do Quarteirão.

Entre 2007 e 2008, os furtos diminuíram 11,57%. No ano seguinte, em 2009, o total de furtos registrados pela Polícia Civil teve redução de 2,96% em relação ao ano anterior. Comparado ao primeiro ano, em 2009, o número de furtos registrados foi 14,19% menor, mantendo, assim, a tendência de queda verificada no período. A implantação do programa

Ronda do Quarteirão teve como efeito mais visível o aumento no quantitativo de viaturas em circulação, mas também a ampliação no efetivo total da Polícia Militar do Ceará, há muito defasado. Foram incorporados 900 novos policiais militares. Deste modo, foi possível distribuir melhor o efetivo, o que inibe as ações criminosas, uma vez que, para os delinquentes, aumentam os riscos na ação.

O número de roubos em Fortaleza, conforme mostra o Gráfico 2, também teve redução significativa nos casos registrados: decréscimo de 11,97%, entre 2007 e 2008; e queda ainda maior, de 17,56%, em 2009, quando comparado a 2008. Ao final do período analisado, a redução do número de roubos foi de 27,43%, desde o início das atividades do Ronda do Quarteirão.

Isto aponta que a estratégia adotada pelo programa Ronda do Quarteirão, de estabelecer um perímetro de atuação das viaturas em até três quilômetros quadrados, podendo ser solicitada diretamente pela população, foi, em parte, exitosa. A rapidez no deslocamento das viaturas foi parte importante para o aumento das prisões, o que levou à superlotação das delegacias.

Ao mesmo tempo em que os dados oficiais apontavam queda nos crimes contra o patrimônio, a imprensa cearense noticiava, ao contrário, um aumento nestes mesmos delitos. A matéria intitulada “81,2% mais roubos em quatro anos”,⁷ do *Diário do Nordeste*, baseada em dados da Coordenadoria de Inteligência (Coin) da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), registrava crescimento, em 2008, de 34,40% no número de furtos à pessoa, em relação ao ano anterior. A dife-

rença pode ser explicada pela forma como os dados são contabilizados e demonstrados. A Secretaria de Segurança contabiliza o total de furtos (furtos de veículos, a pessoas, ao comércio, por exemplo), enquanto a matéria ou a reportagem trabalha apenas com “furtos à pessoa”. Esta mesma lógica pode ser aplicada para explicar o aumento no número de roubos à pessoa, que, conforme a reportagem citada, cresceu 82,1% entre 2004 e 2008.

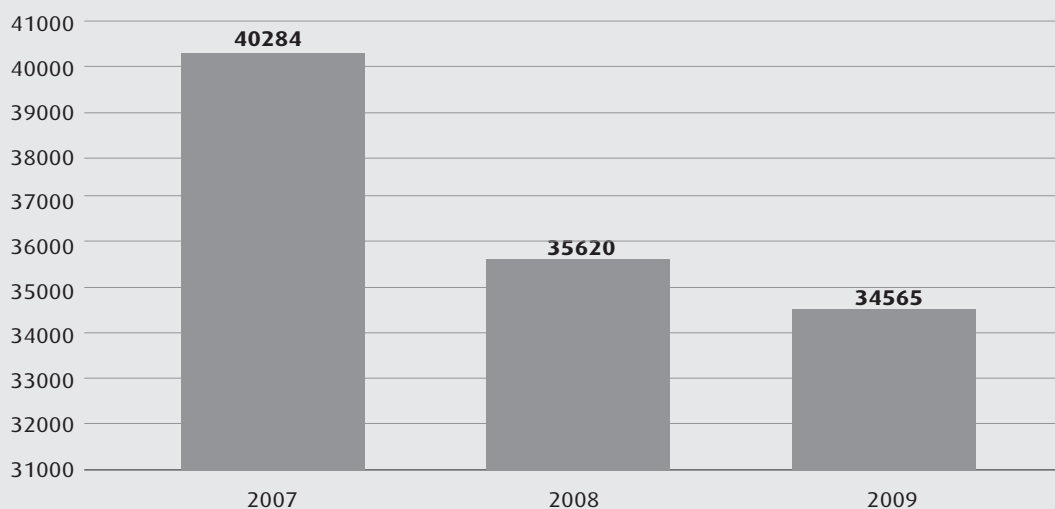
A imprensa também relatava um crescimento dos roubos a residências, como mostrou a reportagem do jornal *O Povo* (14/08/2009) – “Três registros de assalto à residência por dia” –⁸ destacando que:

Só nos sete primeiros meses de 2009 foram registrados 676 roubos à residência em Fortaleza, uma média de três ocorrências por dia. O número é quase 7% maior do que o registrado no mesmo período do ano passado, quando houve 632 casos. Bairros como o

Centro, Papicu, Edson Queiroz, Messejana, Maraponga, Jangurussu e Itaperi são as áreas em que mais acontecem esse tipo de crime. Na Região Metropolitana, a situação também é grave. O aumento chegou a 25,37% na comparação entre os sete primeiros meses de 2008 e 2009. Do total de 257 casos registrados este ano, 82 aconteceram em Aquiraz.

Embora a dimensão dos “efeitos” do Ronda do Quarteirão na redução dos furtos e roubos varie de acordo com a fonte de dados, é possível afirmar, em virtude da situação crítica em que se encontrava a segurança pública no Estado do Ceará antes de sua implantação, que este programa obteve resultados importantes. Ao privilegiar o policiamento reativo, isto é, aquele que a polícia responde ao chamado do cidadão, após a ocorrência de um crime, diferentemente do policiamento pró-ativo, quando os policiais, por iniciativa própria, procuram conter práticas criminosas, a nova política de segurança estadu-

Gráfico 1 - Furtos - Números Absolutos
Fortaleza - 2007-2009



Fonte: SSPDS/CE.

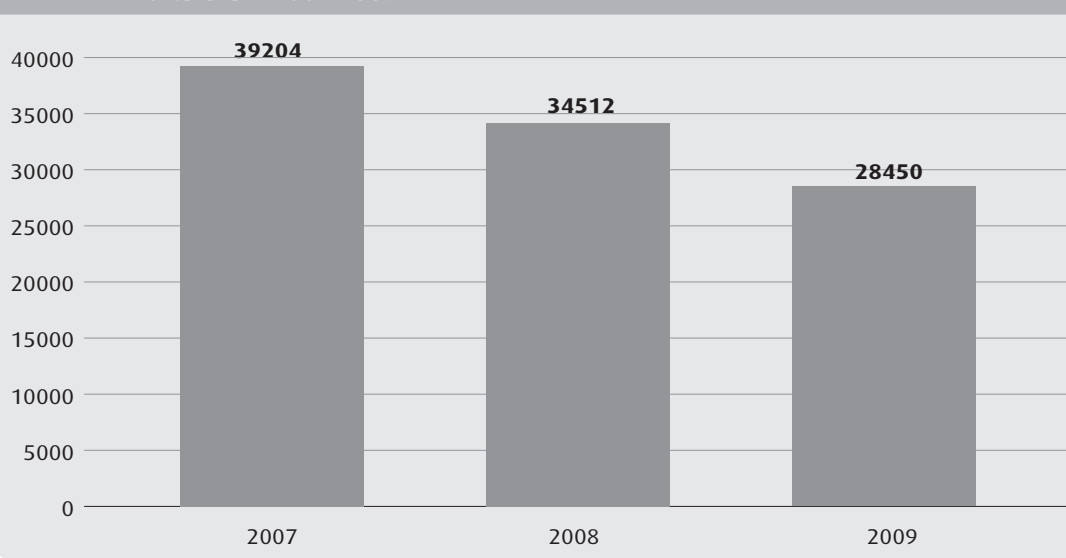
al seguiu o padrão considerado, por diversos autores, como a melhor estratégia para controle do crime. Para Stanley Vanagunas (2002), “mais de 90% de todas as prisões efetuadas, por exemplo, ocorrem quando os policiais estão respondendo a denúncias de crimes feitos pelos cidadãos”. Essa interação da polícia com a comunidade concorre também para a melhoria no padrão de cidadania, e a população passa a exigir melhores condições de segurança.

Quando se busca entender os efeitos de determinado tipo de policiamento na redução das taxas de homicídios, o primeiro aspecto que deve ser ressaltado é que não existem respostas com única receita. Outro fator importante é a necessidade de ter que contemplar diferentes dimensões do fenômeno. Relacionando, no entanto, diretamente com o programa Ronda do Quarteirão, é possível destacar a importância de políticas preventivas e a necessidade de ser estabelecido um diálogo constante com as co-

munidades. Apesar destes aspectos, foi possível constatar uma pequena queda nos homicídios em Fortaleza em 2008. Conforme o Gráfico 3, percebe-se uma redução de 2,36% no total de homicídios neste ano, porém, em 2009, houve um aumento de 13,71% em relação ao ano anterior. Ou seja, se a queda do número de homicídios entre 2007 e 2008 está relacionada com a implantação do Ronda do Quarteirão, e estamos falando apenas em termos de hipótese, seu efeito foi passageiro, pois, no ano seguinte, o total de homicídios indicou aumento significativo.

A redução dos homicídios ocorreu num cenário que apontava em outra direção. Em meados de 2008, a reportagem “Ronda do Quarteirão, após seis meses de implantação, homicídios aumentam”⁹, do *Diário do Nordeste* (24/06/2008), utilizando dados da Secretaria de Segurança, informava que os homicídios em Fortaleza e Região Metropolitana aumentaram em mais de 5% em relação ao mesmo

Gráfico 2 - Roubos - Números Absolutos
Fortaleza - 2007-2009



Fonte: SSPDS/CE.

período do ano anterior. Estas tendências de aumento ou mesmo de redução levam a outra reflexão, que é a necessidade de considerar taxas longitudinais de médio ou de longo prazo.

Sem dúvida, no entanto, a redução dos índices de violência e criminalidade é fundamental para atestar a eficiência em qualquer programa de segurança pública. Neste sentido, tendo como base os dados oficiais, o programa Ronda do Quarteirão mostrou resultados, em princípio, satisfatórios, levando, fundamentalmente, em conta as tendências das últimas décadas.

A tentativa, no entanto, de criar uma “nova polícia”, ainda esbarra em “velhas práticas” das instituições policiais militares. Por exemplo, a reportagem de *O Povo* (13/07/2009) – “Ronda sob investigação” – apontava que 210 policiais do Ronda do Quarteirão foram denunciados por violações dos direitos dos cidadãos (90 delas relacionadas a torturas, espancamentos, abuso de poder e invasão de domicílio) e a ocorrência de casos comprovados de destruição dos computadores das patrulhas ou a obstrução, com sacos plásticos e papelão, das áreas de ventilação dos equipamentos, ocasionado a “queima” dos equipamentos.

É preciso destacar o fato de que, no início da implantação do programa, os policiais do Ronda do Quarteirão eram elogiados pela sua “educação no trato com a população”. Esta atitude, no entanto, foi pouco a pouco sendo reprimida, pelos meios de comunicação ou por setores da população, sob o argumento de que as ações policiais contra os criminosos devem ser mais “vigorosas”. Isto apenas reproduz um círculo vicioso já destacado em Ricardo Balestreri (2003):

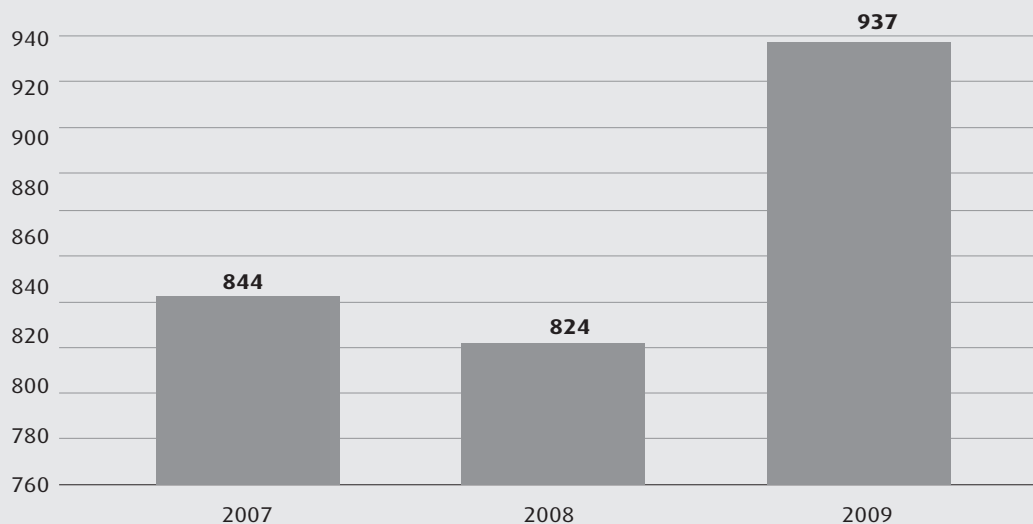
Assim sejamos honestos: quem exige violência da polícia é a sociedade. Se o policial não for um bom profissional, um especialista em segurança pública, se deixar-se usar, como marionete, pela sede de vingança e pela truculência social, se não estiver consciente da nobreza e da dignidade da missão para qual foi instituído, será ele a primeira vítima da corrente de violência e discriminação da própria sociedade que o deseja para o “serviço sujo” mas que, depois, não aceita facilmente conviver com ele.

Outro ponto que segue velhas fórmulas é a jornada de trabalho. A reportagem “Carga excessiva deixa os policiais militares no limite”,¹⁰ do *Diário do Nordeste* (22/06/2009), apontava que os policiais do Ronda do Quarteirão trabalhavam 44 horas semanais em Fortaleza e em alguns casos 90 horas no interior do Estado. A jornada pode ser maior de acordo com a necessidade de gratificação ou os turnos estabelecidos pelo comando.

Em Fortaleza, os policiais do Batalhão de Policiamento Comunitário, o “Ronda do Quarteirão”, afirmam também que estão no limite. “A vida social e conjugal desses policiais foi embora. Os policiais do Ronda estão sendo escravizados pela necessidade de receberem a gratificação”, explica [...], vice-presidente da Associação dos Cabos e Soldados da PM do Ceará. “Não há critérios para as jornadas de trabalho. Os policiais ficam à mercê do que decidirem seus comandantes”, completa.

Apesar dos problemas surgidos, a implantação do Ronda do Quarteirão produziu efeito positivo na população. Uma pesquisa de avaliação feita pelo governo do Estado do Ceará,

Gráfico 3 - Homicídios - Números Absolutos
Fortaleza - 2007-2009



Fonte: SSPDS/CE.

entre 13 e 15 de maio de 2009, nas cidades de Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, constatou que 83% dos entrevistados aprovavam o Ronda do Quarteirão, somente 16% não percebiam melhora na segurança pública e 1% não soube ou não quis responder. A pesquisa, reproduzida pelo jornal *O Povo* (17/07/2009), apontou ainda que,

Por uma escala de notas de 1 a 5 (onde 1 é a pior e 5 a melhor), o Ronda recebeu 4 e 5 de 42%. A nota 3 foi dada por 31% e outros 27% deram 1 e 2. Na avaliação geral, o programa é avaliado como ótimo ou bom por 60%. É regular para 30% e 10% acham a proposta ruim ou péssima. O POVO obteve, com exclusividade, o teor da última consulta popular sobre o Ronda, guardada a sete chaves pelo Palácio Iracema. Melhoras, pioras, qualidades, defeitos, elogios, críticas, expectativas e frustrações. Algumas respostas se confrontam sobre o mesmo tema. Nas crí-

ticas, 26% consideram os policiais agressivos e violentos, mas, 30% os veem como educados e gentis. Para 44%, a Hilux chega rapidamente ao ser chamada, mas 22% dizem a viatura demora.

Um dado importante é que, provavelmente, nenhum outro programa de segurança pública no Estado do Ceará havia sido tão discutido pela sociedade anteriormente. O Ronda do Quarteirão iniciou de modo midiático e segue sendo pauta na mídia cearense.

Conclusões

O programa Ronda do Quarteirão teve um efeito positivo na população, aumentando a sensação de segurança, em decorrência, principalmente, da maior presença de viaturas nas ruas da Cidade, bem como da presteza nos atendimentos demandados. Dois fatos devem ser destacados. Primeiro, percebe-se uma

melhoria no grau de confiança da população no que concerne aos órgãos de segurança pública, na medida em que esta acredita num retorno positivo da ação policial. Segundo, o aumento do número de pessoas retidas leva a uma reflexão sobre a maior presença dos policiais nos locais dos crimes e a possibilidade de haver ocorrido detenções, principalmente de pessoas que cometeram “pequenos delitos”. Este fato pode ter colaborado, intensivamente, para reduzir a sensação de insegurança por parte da população.

Os efeitos práticos das ações policiais do Ronda do Quarteirão, no entanto, variam conforme a base de dados utilizada e o tipo de crime. Por um lado, temos os homicídios, em que os efeitos do Ronda do Quarteirão não registraram resultados efetivos em curto prazo; porém, nos crimes contra o patrimônio, aqui no caso de furtos e roubos, restou demonstrada uma tendência de queda desde a implantação do programa, segundo os dados da Secretaria de Segurança e Defesa Social. Por outro lado, as matérias dos jornais apontam um crescimento no número de furtos e roubos em Fortaleza. Obviamente, esses periódicos buscam transformar os “fatos” em “notícias” na busca de um número maior de leitores. Não podemos deixar de levar em conta, porém, que um “fato” pode ser “notícia” sem, no entanto, virar uma denúncia na delegacia de polícia; isso dependerá da confiança que a população tem em uma ou na outra instituição.

Um dado importante para entendermos sociologicamente o programa Ronda do Quarteirão refere-se aos seus efeitos simbólicos, no universo da população, corroboran-

do suas práticas discursivas e midiáticas. Este programa representa, neste universo cognitivo, o novo, o moderno, mas não necessariamente o racional e o mais eficaz. Esta situação, aparentemente contraditória, significa, em última instância, uma intensa dificuldade para uma real avaliação deste programa. Isto, provavelmente, decorre não só da dificuldade de compreender que tipo de polícia a população almeja ou necessita, mas também de uma indefinição deste programa como polícia de proximidade ou ostensiva. Estas ambiguidades são configuradas no fato de a população destacar os “bons modos ou a educação” dos componentes do Ronda, mas, por outro lado, exigir um comportamento mais enérgico e resolutivo por parte dos policiais desse programa. Provavelmente a indefinição do real papel do programa Ronda do Quarteirão – se seria uma polícia comunitária ou uma polícia ostensiva – reforça esta ambiguidade.

O programa Ronda do Quarteirão mantém, em princípio, uma grande aceitação social, no entanto, esta é maculada por alguns desvios de conduta dos seus profissionais, como foram publicizados pela imprensa local. Estes desvios são naturalmente enquadrados, pela população, como um retorno de práticas atrasadas que historicamente sempre foram utilizadas pelas polícias. Apesar disso, para uma boa parcela da população, o programa Ronda do Quarteirão mantém um quadro de confiança, demonstrado na recorrência de chamadas para que seus policiais resolvam ou atuem como mediadores em conflitos sociais. Neste sentido, o programa deveria trabalhar cada vez mais com aspectos de prevenção, proximidade e diálogo com a comunidade. O programa

aponta para uma necessidade de uma perfeita simbiose entre um policiamento pró-ativo e re-ativo, reforçando constantemente uma prática de policiamento comunitário.

Nesta perspectiva, uma questão é expressa, em termos de consolidação do programa Ronda do Quarteirão: como defini-lo ou situá-lo no interior de uma política de segurança pública?

1. Disponível em: <<http://www.gabgov.ce.gov.br/index.php/governo-da-ceara/projetos-estruturantes/ronda-do-quarteirao>>. Acesso em: 02 jun. 2012.
2. Ver, por exemplo, Cano e Santos (2001).
3. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/portal_govce/ceara/governo/projetos-estruturantes-1/ronda-do-quarteirao>. Acesso em: 16 maio 2009.
4. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=459646>>. Acesso em: 02 maio 2012.
5. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=670929>>. Acesso em: 02 maio 2012.
6. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/fortaleza/767360.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.
7. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/m/materia.asp?codigo=668921>>. Acesso em: 28 abr. 2012.
8. Disponível em: <<http://www.snn.com.br/noticia/49834/10/tres-registros-de-assalto-a-residencia-por-dia-em-fortaleza.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.
9. Disponível em: <<http://verdesmares.globo.com/v3/canais/noticias.asp?codigo=224571&modulo=967>>. Acesso em: 30 abr. 2012.
10. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=648624>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

Referências bibliográficas

- BALESTRERI, R. B. **Direitos humanos**: coisa de polícia. Passo Fundo: Edições CAPEC, Gráfica Editora Berthier, 2003.
- BARREIRA, C. **Cotidiano despedaçado** – cenas de uma violência difusa. Campinas: Pontes Editores, 2008.
- BARREIRA, C. (Org.). **Questão de segurança** – políticas governamentais e práticas policiais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. G.; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- CANO, I.; SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.
- PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. O voto como adesão. **Teoria e Cultura**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, v. 1, n. 1, 2006.
- RONDELLI, E. Imagens da violência: práticas discursivas. **Tempo Social**, v.10, n.2, p.145-157, 1998.
- VANAGUNAS, S. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial**: questões e análises. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

O Ronda do Quarteirão – relatos de uma experiência

César Barreira e Maurício Bastos Russo

Resumen

El Ronda del Barrio. Relatos de una experiencia

El objetivo de este artículo es discutir la implantación del Programa Ronda del Barrio en el Estado de Ceará y analizar la recepción por parte de los medios de comunicación y, principalmente, por la población de Fortaleza, así como sus efectos prácticos en las tasas de criminalidad y violencia. El Ronda del Barrio constituyó una de las principales propuestas en el área de seguridad pública del entonces candidato a gobernador, Cid Ferreira Gomes, contribuyendo fuertemente a su victoria en las elecciones de 2006. Su implantación tuvo inicio, como programa-piloto, en el municipio de Aquiraz, en enero de 2007 y posteriormente fue ampliada a Fortaleza y su Región Metropolitana, incluyendo municipios de más de cincuenta mil habitantes. La propuesta de este programa fue crear una policía de proximidad, con vehículos modernos, actuando en una área, delimitada, de hasta tres kilómetros cuadrados. Este aspecto reforzaba la estrategia de una actividad policial de proximidad. La cualificación se propone ser diferenciada de los policías, sobre todo considerando el respeto a los Derechos Humanos. Antes, sin embargo, incluso al empezar a funcionar, el programa recibió críticas por el alto coste de los vehículos adquiridos y por adoptar un uniforme diferente al utilizado por la Policía Militar de Ceará, creando una división dentro de la corporación entre aquellos que son del Ronda del Barrio y los que no lo son. A pesar de ello, el programa contó con el apoyo de la población, teniendo como resultado la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos de Fortaleza.

Palabras clave: Ceará; Ronda del Barrio; Policía Militar; Violencia.

Abstract

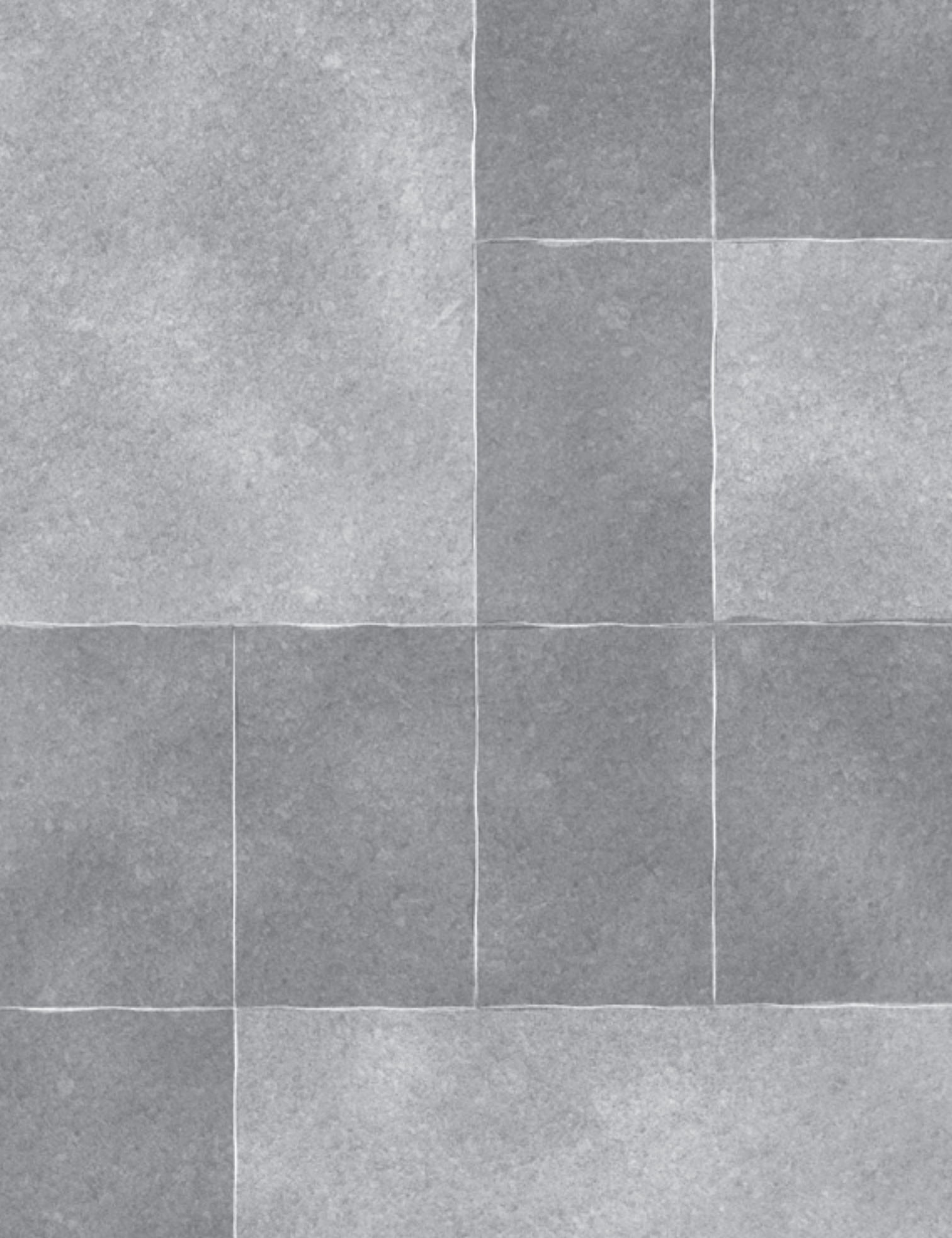
The Block Patrol Program: accounts of an experience.

This paper aims to discuss the Block Patrol Program that was implemented in the State of Ceará, Brazil, and to provide an analysis of the reaction of the media and, above all, the citizens of Fortaleza, the state capital, to the program. In addition, its impact on crime and violence rates was examined. Block Patrol was one of the major proposals in public safety in Cid Ferreira Gomes' campaign for state governor, and a major contributor to his victory in the 2006 elections. The program started as a pilot project in the city of Aquiraz in January 2007. Subsequently, it was extended to the Metropolitan Region of Fortaleza, to municipalities with over 50 thousand inhabitants. The aim of the program was to set up a community police force equipped with modern police cars and working within an area of up to three square kilometers. As a result, community policing was strengthened. And the police officers in the program stood out for high Human Rights standards. Nevertheless, the program was criticized even before it was put into place. Criticism was directed toward the price of the police cars and to the exclusive uniforms worn by Block Patrol officers, which was thought to lead to a rupture among the Military Police of the State of Ceará. In spite of the criticism, the program received support from the public, who reported having a perception of greater safety.

Keywords: Ceará; Block Patrol; Military Police; Violence.

Data de recebimento: 11/06/2012

Data de aprovação: 31/07/2012



A violência no eixo Brasília-Goiânia

Arthur Trindade M. Costa

Arthur Trindade M. Costa é pesquisador 2 do CNPq e professor de Sociologia da Universidade de Brasília. Atualmente coordena o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis/UnB).

✎ Universidade de Brasília - Brasília - DF - Brasil

✎ arthurmcosta@gmail.com

Dalva Borges de Souza

Dalva Borges de Souza é professora de Sociologia da Universidade Federal de Goiás e coordena o Núcleo de Estudos sobre Violência e Criminalidade (Nevicri/UFG).

✎ Universidade Federal de Goiás - Goiânia - GO - Brasil

✎ dalvasouza@gmail.com

Resumo

Além do desenvolvimento econômico e do crescimento populacional, algumas cidades do eixo Brasília-Goiânia se destacam pelos elevados índices de violência. Três regiões merecem destaque: o Distrito Federal, a Área Metropolitana de Brasília e a Região Metropolitana de Goiás. Neste artigo, analisa-se brevemente a evolução dos homicídios nessas regiões.

Palavras-Chave

Distrito Federal; Goiás; Homicídios; Desenvolvimento econômico; Urbanização.

Atualmente, o eixo Brasília-Goiânia é um dos principais polos de desenvolvimento econômico do Brasil. O Produto Interno Bruto das cidades que se distribuem entre a capital do país e a capital de Goiás está estimado em R\$ 260 bilhões, o que equivale a 6% do PIB brasileiro e quase 70% do PIB de toda a Região Centro-Oeste. Além de um forte setor de serviços impulsionado pela burocracia federal instalada em Brasília e do dinamismo econômico de Goiânia vinculado ao agronegócio, verifica-se a crescente instalação de indústrias nas demais cidades da região, com especial destaque para a cidade de Anápolis-GO.

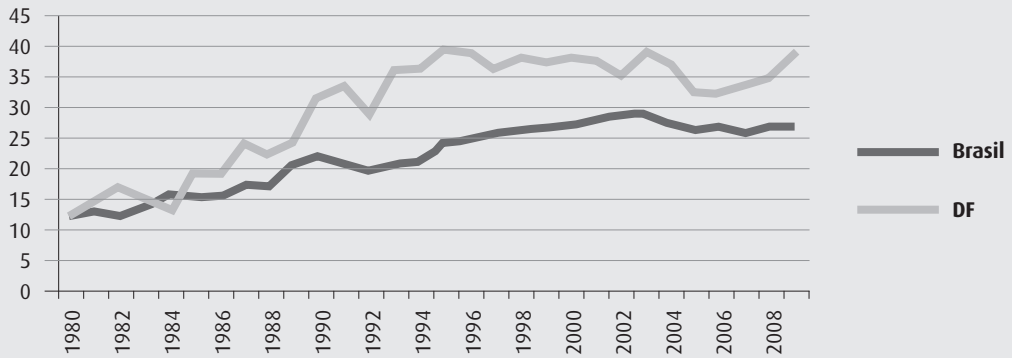
Este desenvolvimento econômico intensificou ainda mais os fluxos de imigrantes para a região. Se inicialmente era a construção de Brasília que atraía trabalhadores, hoje é a riqueza da região que atrai famílias em busca de oportunidades de trabalho. Em 2010, o trecho de 200 km da rodovia BR 060 que liga Brasília a Goiânia abrigava cerca de 9 milhões de pessoas. Trata-se da terceira maior aglomeração populacional do Brasil, atrás apenas das Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Algumas projeções demográficas sugerem que esta população irá dobrar em 20 anos, chegando a cerca de 20 milhões em 2030.

Entretanto, não é apenas o desenvolvimento econômico e o crescimento populacional que caracterizam o eixo Brasília-Goiânia, os elevados índices de criminalidade e violência de algumas cidades também chamam atenção. Com relação a isso, três regiões merecem destaque: o Distrito Federal, a Área Metropolitana de Brasília e a Região Metropolitana de Goiás. Neste artigo, analisa-se brevemente a evolução dos homicídios nessas regiões.

Brasília e Distrito Federal

Seguindo a tendência nacional, o Distrito Federal também apresentou taxas crescentes de homicídios nas últimas décadas. Segundo dados do Ministério da Saúde, entre 1980 e 2009, a taxa de homicídios no Distrito Federal passou de 12,3 para 38,5 óbitos por 100 mil habitantes, o que equivale a um aumento de 213%, bem superior ao crescimento verificado para a taxa nacional. Observa-se que as taxas de mortalidade por homicídio no Distrito Federal eram muito próximas daquelas registradas para o país entre 1980 e 1986. A partir deste ano, as taxas no Distrito Federal cresceram mais aceleradamente do que as nacionais até 1994, quando alcançaram o patamar de 34 homicídios por 100 mil habitantes, apresentando pouca variação desde então.

**Gráfico 1 - Taxas de homicídio – Por 100 mil habitantes
Brasil e Distrito Federal – 1980-2009**

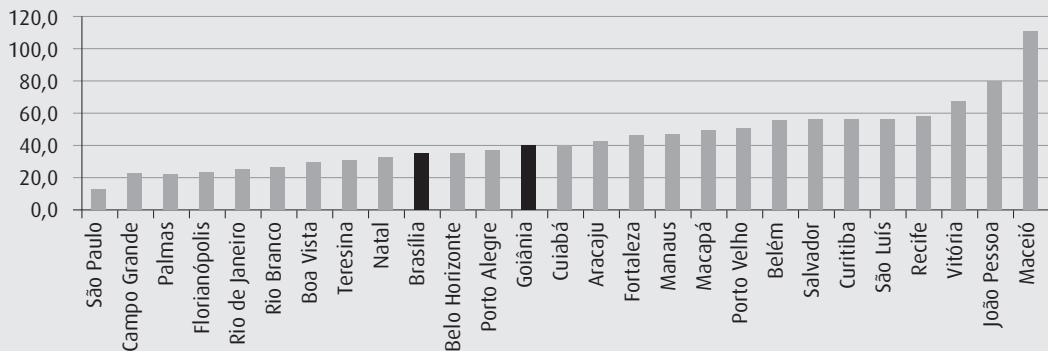


Fonte: Ministério da Saúde/Datasus.

Comparando com outras capitais brasileiras, verifica-se que estas estatísticas não correspondem à imagem de “ilha da fantasia”. As taxas encontradas em Brasília não são muito diferentes das estatísticas de outras capitais, conforme mostra o Gráfico 2. Maceió, João Pessoa, Vitória, Recife, São Luís, Curitiba, Sal-

vador e Belém registraram, em 2010, as mais altas taxas de homicídios do país, superiores a 50 óbitos por 100 mil habitantes. Por outro lado, cidades como São Paulo, Campo Grande, Palmas, Florianópolis, Rio de Janeiro, Boa Vista, Teresina e Natal apresentaram taxas inferiores às do Distrito Federal.

**Gráfico 2 - Taxas de homicídios – Por 100 mil habitantes
Capitais brasileiras – 2010**



Fonte: Waiselfisz (2012).

Da mesma forma que nas outras cidades do país, esses níveis são muito diferenciados no interior do Distrito Federal. Esta violência está associada às desigualdades socioespaciais que caracterizam o Distrito Federal, assim como outras metrópoles brasileiras (NUNES; COSTA, 2007). No centro preservado, os índices de mortalidade por violência são baixos, enquanto a periferia pobre apresenta índices

muito mais elevados. Compreender a formação de Brasília e de seu aglomerado urbano, bem como o papel da política de preservação do centro e transferência da população de baixa renda para a periferia, implicando um duplo processo de seletividade espacial e segregação social, é fundamental para entender a espacialidade da violência urbana no Distrito Federal (VASCONCELOS; COSTA, 2005).

Tabela 1 - População, homicídios e taxas
Regiões administrativas do Distrito Federal - 2010

| Regiões Administrativas | População | Homicídios | Taxas (por 100 mil hab.) |
|-------------------------|------------------|------------|--------------------------|
| Região 1 | | | |
| Brasília | 209.855 | 8 | 3,8 |
| Cruzeiro | 81.075 | 2 | 2,5 |
| Lago Sul | 29.537 | 3 | 10,2 |
| Lago Norte | 41.627 | 9 | 21,6 |
| Sub-Total | 362.094 | 22 | 6,1 |
| Região 2 | | | |
| Núcleo Bandeirante | 43.765 | 10 | 22,8 |
| Guará | 142.833 | 37 | 25,9 |
| Taguatinga | 361.063 | 55 | 15,2 |
| Sobradinho | 210.119 | 29 | 13,8 |
| Gama | 135.723 | 38 | 28,0 |
| Candangolândia | 15.924 | 0 | 0,0 |
| São Sebastião | 100.659 | 29 | 28,8 |
| Sub-total | 1.010.086 | 198 | 19,6 |
| Região 3 | | | |
| Brazlândia | 57.542 | 29 | 50,4 |
| Planaltina | 171.303 | 61 | 35,6 |
| Paranoá | 53.618 | 59 | 110,0 |
| Ceilândia | 402.729 | 110 | 27,3 |
| Samambaia | 200.874 | 55 | 27,4 |
| Santa Maria | 118.782 | 47 | 39,6 |
| Recanto das Emas | 121.278 | 41 | 33,8 |
| Riacho Fundo | 71.854 | 9 | 12,5 |
| Sub-Total | 1.197.980 | 411 | 34,3 |
| Total | 2.570.160 | 631 | 24,6 |

Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan, 2011.

Analisando a distribuição espacial destes homicídios, percebe-se que as regiões com menor renda familiar são as mais atingidas pela violência (ver Tabela 1). A Região 3, com renda familiar inferior a cinco salários mínimos e concentrando 46,6% da população, responde por 65,1% do total de homicídios do Distrito Federal. Já a Região 1, onde a renda familiar média é superior a 21 salários mínimos, responde por 14,1% da população e por 3,5% do total de homicídios.

Em geral, observa-se que, quanto menor a renda média da localidade, maior é a taxa de homicídios. Recanto das Emas, Santa Maria e Planaltina são localidades com rendas médias inferiores a cinco salários mínimos e apresentavam taxas de homicídios superiores a 30 óbitos por 100 mil habitantes. Paranoá e Brazlândia são as regiões administrativas do Distrito Federal que apresentaram as mais elevadas taxas de homicídios em 2010: 110,0 e 50,4 óbitos por 100 mil habitantes, respectivamente.

Por outro lado, em localidades cuja renda média do responsável é mais elevada, as taxas de homicídio são menores. Observa-se, no entanto, que o Lago Norte, apesar de apresentar renda média alta, tem taxa de homicídios muito superior à média do grupo, que se explica pela inclusão do Varjão, localidade pobre e violenta, nessa região administrativa. O mesmo pode-se afirmar para a região administrativa do Guará, cuja taxa de homicídios era influenciada pelos eventos ocorridos na Vila Estrutural, localidade pobre e reconhecidamente violenta. De maneira geral, os bairros com atendimento deficiente de serviços públicos, com precária infraestrutura urbana e baixa oferta de empregos, serviços

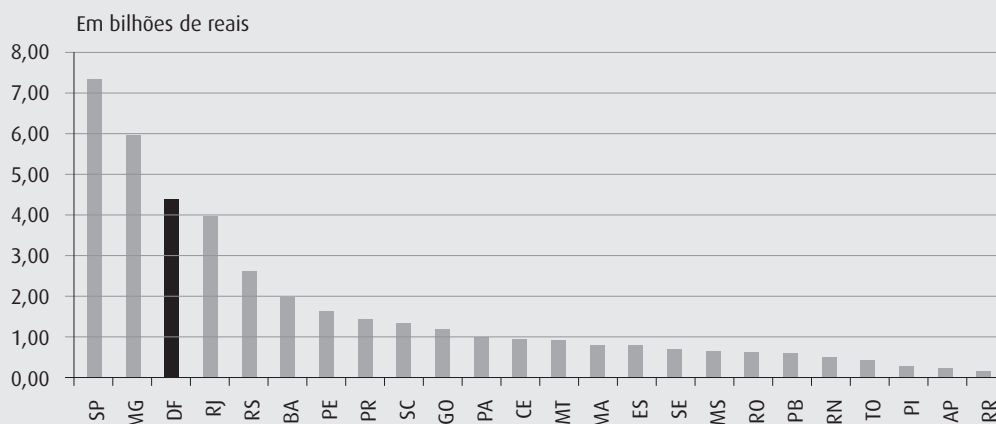
e lazer são flagrantemente os mais afetados pela violência.

No campo da segurança pública, o Distrito Federal destaca-se por alguns aspectos singulares do seu sistema de justiça criminal. Do ponto de vista político, o DF reúne algumas condições que facilitam a integração e a coordenação das ações de segurança pública. Ao contrário de outros Estados, não há conflitos de interesses entre governador e prefeitos. De acordo com a Constituição Federal (1988), o DF não pode ser subdividido em municípios. Assim, o governador é legalmente competente para implantar tanto ações típicas das prefeituras quanto aquelas relativas aos governos estaduais.

A estrutura das instituições que compõem o sistema de justiça criminal e segurança pública do Distrito Federal não é muito diferente das outras unidades da federação. Apesar de contar com uma Secretaria de Segurança Pública desde 1979, o sistema possui ainda baixa capacidade de coordenação e integração de ações.

Do ponto de vista orçamentário, a Constituição Federal estabelece que as despesas com segurança pública sejam de competência da União. Isso tem permitido que o orçamento de segurança do Distrito Federal seja acrescido com os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, em 2010 o Distrito Federal apresentou o terceiro maior gasto com segurança pública entre os Estados da federação, da ordem de R\$ 4,3 bilhões. Entretanto, deste total, pouco mais de R\$ 150 milhões (3,4%) destinaram-se a investimentos na área.

Gráfico 3 - Gastos em Segurança Pública
Capitais brasileiras – 2010



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Desta forma, os investimentos em pessoal, treinamento e material têm sido consideráveis. Segundos dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o Distrito Federal contava, em 2007, com um efetivo de 26.629 policiais para realizar a segurança de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes. O DF é a unidade da federação que apresenta a maior proporção de policiais em relação à sua população. Em 2007, havia um policial militar para cada 91 habitantes, taxa muito superior à média nacional (315). Se comparada a outros países, como Canadá e França, esta relação também é bastante elevada. Pode-se dizer que, em termos de efetivos, o Distrito Federal é a unidade mais policiada da federação.

Além disso, a remuneração daqueles que ingressam nas carreiras profissionais ligadas à segurança pública está entre as mais altas do Brasil. Como reflexo disso, notam-se mudanças no perfil dos novos policiais. Desde 2009, é exigido o curso superior completo para os

candidatos aos cursos de formação de soldados policiais militares e agentes da polícia civil.

Entretanto, a privilegiada situação política, orçamentária e institucional do Distrito Federal não se reflete em melhorias substantivas para a população. Como mencionado, os moradores do Distrito Federal convivem com altas taxas de violência, em especial de homicídios. Além disso, a relação entre as instituições de segurança pública e a sociedade está demarcada por episódios de arbitrariedade e violência.

A Área Metropolitana de Brasília

A Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride engloba o Distrito Federal e mais 22 municípios limítrofes, sendo 19 localizados no Estado de Goiás e três em Minas Gerais.¹ Entretanto, a região apresenta características socioeconômicas muito distintas. Os contrastes não se concentram nas diferenças entre o Distrito Federal e os demais municípios. Eles ocorrem também entre os 21 municípios da Ride.

Estudo realizado pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal, em 2003, apontou profundas diferenças entre os municípios da Ride no que diz respeito à dependência socioeconômica em relação ao Distrito Federal. Notadamente, a maior dependência refere-se à utilização dos serviços públicos de saúde. A pesquisa apontou que 68% dos moradores do Entorno já haviam procurado atendimento hospitalar no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2003).

A dependência também pode ser percebida no que diz respeito ao mercado de trabalho. Em 2003, cerca de 36% dos moradores do Entorno que possuíam alguma atividade remunerada trabalhavam no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2003). No entanto, há grandes diferenças na região. Nos municípios de Águas Lindas, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental e Santo Antônio do Descoberto, cerca de 53,7% dos empregos eram exercidos no Distrito Federal. Nos demais municípios, a dependência do mercado de trabalho cai para menos de 20%, sendo que em Cristalina (GO) e Unai (MG) este percentual é inferior a 2%.

Em função destas diferenças, a análise, aqui, será concentrada nos oito municípios goianos mais dependentes do Distrito Federal: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso, que compõem a Área Metropolitana de Brasília (AMB).

Em 2010, a população dos municípios goianos somava 862.806 habitantes, cerca de 26% da Área Metropolitana de Brasília. Entretanto,

o PIB desses municípios indica uma baixa atividade econômica, com exceção do município de Luziânia, oitavo PIB do Estado de Goiás (FERREIRA; VASCONCELOS; PENNA, 2008).

A população desses municípios não é composta apenas por pessoas de outros Estados que migraram em busca das oportunidades oferecidas pelo Distrito Federal. Em 2003, pouco mais de 30% dos moradores desses municípios residiam anteriormente no Distrito Federal e mudaram em busca de moradia mais barata. A proporção de migrantes com menos de dez anos de residência no município era superior a 40%, chegando a 84% em Águas Lindas de Goiás em 2000 (VASCONCELOS et al., 2006).

Assim, com a finalidade de servir de moradia para a população carente, esses municípios foram dotados com precária infraestrutura. Com a função exclusivamente residencial de população de baixa renda e de atividades ligadas à sua reprodução, não se desenvolveu nesses locais o leque de atividades econômicas diversificadas que pudessem promover a elevação da renda e a geração de empregos qualificados (VASCONCELOS et al., 2006).

Ou seja, boa parte dos habitantes dessa região ainda não possui laços comunitários, situação que é agravada pela quase ausência de trabalho no local, obrigando-os a longos deslocamentos diários. São, em boa medida, moradores que ainda não se conhecem e, dadas as condições econômicas, têm dificuldades de se organizarem socialmente.

No que diz respeito à escolaridade, segundo o Censo 2000, menos de 58% da população

desses municípios não havia concluído o ensino fundamental, proporção que chega a quase 90% em Águas Lindas de Goiás, Planaltina de Goiás e Santo Antônio do Descoberto.

Quanto aos índices de violência e criminalidade, três municípios da Área Metropolitana de Brasília estão entre os 200 mais violentos do país: Valparaíso, Luziânia e Águas Lindas de Goiás. É importante notar

que estes municípios concentram 54% da população da AMB e respondem por 62,8% das mortes violentas.

A AMB também chama atenção pelo crescimento acentuado do número de homicídios. Entre 2000 e 2010, os municípios dessa área apresentaram aumento de 59,3% nas taxas de homicídios, com destaque para Valparaíso (168%) e Águas Lindas de Goiás (137%).

Tabela 2 - População, homicídios e taxas
Municípios da Área Metropolitana de Brasília – 2010

| Municípios | População | Homicídios | Taxas (por 100 mil hab.) |
|-----------------------------|----------------|------------|--------------------------|
| Águas Lindas de Goiás | 159.378 | 100 | 62,7 |
| Cidade Ocidental | 55.915 | 25 | 44,7 |
| Formosa | 100.085 | 44 | 44,0 |
| Luziânia | 174.531 | 113 | 64,7 |
| Novo Gama | 95.018 | 47 | 49,5 |
| Planaltina de Goiás | 81.649 | 37 | 45,3 |
| Santo Antônio do Descoberto | 63.248 | 29 | 45,9 |
| Valparaíso | 132.982 | 94 | 70,7 |
| Total | 862.806 | 489 | 56,7 |

Fonte: Waiselfisz (2012).

Diferente do Distrito Federal, os efetivos e equipamentos de segurança pública nos municípios da Área Metropolitana de Brasília são insuficientes, precários e não atendem às demandas da população. A maioria dos municípios possui apenas uma Delegacia de Polícia Civil ou Ciops – Centro Integrado de Operações em Segurança. Nem todas as cidades possuem uma unidade operacional do Corpo de Bombeiros ou da Polícia Militar. Luziânia é o único município que tem um Núcleo Regio-

nal da Polícia Técnico-Científica, que também é responsável pelo atendimento de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Novo Gama, Mimoso de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso (UNODC, 2011).

Visando atenuar a insuficiência de efetivos e equipamentos, o governo federal decidiu instalar, no município de Luziânia, a sede da Força Nacional de Segurança Pública. Desde abril de 2011, a Força Nacional tem realizado ações

visando a redução de homicídios e dos crimes relacionados ao tráfico de drogas e porte ilegal de armas de fogo. Entretanto, a atuação da FNSP no policiamento dos municípios do entorno tem caráter provisório.

Região Metropolitana de Goiânia

Desde a sua institucionalização, em 1999, a Região Metropolitana de Goiânia foi modificada em 2004, depois novamente em 2005 e, finalmente, em 2010 assumiu a composição atual de 20 municípios. Como as alterações foram ditadas por interesses políticos conjunturais, elas conferiram à Região Metropolitana de Goiânia um certo artificialismo.

Neste trabalho, com o objetivo de acompanhar a evolução dos indicadores, serão considerados os 12 municípios da definição de 2005², pois somente o Censo Demográfico de 2010 contempla os 20 municípios. Dos 12 aqui analisados, nove possuíam, em 2010, menos de 50.000 habitantes. Destacam-se em população, porém com grandes diferenças, Goiânia, a capital, com 1.302.001 habitantes, Aparecida de Goiânia, com 455.657, Trindade, com 104.488, e Senador Canedo, com 84.443. Ao todo, 2.088.650 pessoas residiam na Região Metropolitana de Goiânia em 2010.

Todos esses municípios apresentam conurbação à capital e tiveram expressivas taxas médias geométricas de crescimento no período 1991-2002, que decresceram entre 2002 e 2010, mantendo-se, porém, acima da média da região metropolitana e do Estado de Goiás. Da mesma forma que a Área Metropolitana de Brasília, os indicadores demográficos mostram que a Região Metropolitana de Goiânia

continuou a atrair migrantes na última década e que as cidades em volta da capital acabam por absorvê-los e de maneira precária. Assim, o mapeamento feito pela Polícia Civil do Estado de Goiás (DPC-SSP-GO, 2011), em novembro de 2011, registrou que a maior incidência de homicídios se dá em bairros habitados pela população pobre de Aparecida de Goiânia e de Goiânia.

Analisando a evolução das taxas de homicídios, verificou-se seu crescimento nos 13 municípios da Região Metropolitana de Goiânia, no intervalo de 1998 a 2002, mostrando, a partir daí, relativa estabilidade, ainda que tenham se mantido altas. Fato é que as taxas de homicídios da RMG aumentaram 31,5%, passando de 25,2 óbitos por 100 mil habitantes, em 2000, para 33,1, em 2010. Vale destacar o aumento das taxas de Aparecida de Goiânia (54,4%) e Goiânia (38,9%).

Comparando as taxas de 2000 e 2010, verifica-se a ocorrência de importantes mudanças na distribuição dos homicídios. Em 2001, quando começou a se evidenciar o crescimento do número de homicídios nas três maiores cidades da RMG (Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade), as taxas do interior metropolitano superavam as da capital. No início da década de 2000, alguns municípios apresentavam cifras bastante elevadas, registrando em alguns anos taxas acima de 40 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2010, o número de homicídios registrados em Goiânia superou o total de mortes violentas dos demais municípios. Enquanto Goiânia e Aparecida registraram aumento das taxas entre 2000 e 2010, os outros municípios apresentaram queda acentuada.

Tabela 3 - População, homicídios e taxas
Municípios da Região Metropolitana de Goiânia – 2000-2010

| Municípios | 2010 | | Taxas (por 100 mil hab.) | | Variação (%) |
|----------------------|------------------|------------|--------------------------|-------------|--------------|
| | População | Homicídios | 2000 | 2010 | |
| Goiânia | 1.302.001 | 518 | 28,6 | 39,8 | 38,9 |
| Aparecida de Goiânia | 455.657 | 161 | 22,9 | 35,3 | 54,4 |
| Trindade | 104.488 | 1 | 7,4 | 1,0 | -87,0 |
| Senador Canedo | 84.443 | 4 | 9,4 | 4,7 | -50,1 |
| Goianira | 34.060 | 1 | 10,7 | 2,9 | -72,9 |
| Nerópolis | 24.210 | 0 | 16,1 | 0,0 | -100,0 |
| Bela Vista de Goiás | 24.554 | 0 | 31,2 | 0,0 | -100,0 |
| Guapó | 13.976 | 1 | 7,2 | 7,2 | 0,0 |
| Hidrolândia | 19.325 | 0 | 7,6 | 0,0 | -100,0 |
| Goianópolis | 10.695 | 3 | 28,1 | 28,1 | 0,0 |
| Aragoiânia | 8.365 | 1 | 31,1 | 12,0 | -61,5 |
| Abadia de Goiás | 6.876 | 2 | 40,2 | 29,1 | -27,7 |
| Total | 2.088.650 | 692 | 25,2 | 33,1 | 31,5 |

Fonte: Waiselfisz (2012).

A distribuição dos homicídios na RMG acompanha o padrão metropolitano decorrente de urbanização acelerada, desorganização social, presença do tráfico de drogas e proliferação de uma criminalidade urbana a ela subordinada. Além disso, a própria configuração dessas cidades, resultante do impulso de crescimento disparado pelo polo metropolitano, fermenta formas de sociabilidade que favorecem conflitos que resultam em episódios letais.

As cidades que concentram as ocorrências foram já municípios-dormitório de Goiânia, especialmente Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, pois absorveram os contingentes migrantes que se deslocaram de outros Estados ou de outras cidades goianas para a capital e, ao não conseguirem nela se instalar, aportaram

na sua periferia metropolitana que não dispõe de equipamentos urbanos ou da oferta de bens necessários a uma vida digna na cidade. Na última década, alguns desses municípios desenvolveram a sua economia, mas a dependência dos seus habitantes em relação à capital, para trabalho e estudo, permanece.

Trata-se, entretanto, de cidades que se fortaleceram economicamente, com destaque para a última década. Aparecida de Goiânia apresentou, em 2009, o terceiro maior PIB do Estado de Goiás, concentrando-se no setor de serviços, especialmente no comércio atacadista de alimentos e de insumos agrícolas. Sua atividade industrial contempla igualmente o setor de alimentos. Senador Canedo, que classificou-se em sexto lugar em PIB, em 2009, é

sede de um oleoduto da Petrobrás e nesta cidade localizam-se várias indústrias alimentícias.

Segundo o Relatório elaborado pela Senasp/MJ, Goiás teve seu efetivo de profissionais de segurança pública reduzido, entre 2003 e 2007, em 5,89%. O número de policiais civis e militares decresceu e apenas o contingente de bombeiros militares aumentou no período. A relação entre o número de habitantes por profissional de segurança pública, em 2007, ficou em 315,69, bem próxima daquela verificada para o total do Brasil. Já os gastos realizados pelo governo estadual aumentaram entre 2005 e 2008, sendo que neste último ano a relação gastos/habitante foi da ordem de R\$ 154,43.

Não há uma política de segurança pública definida pelo governo do Estado de Goiás voltada para a Região Metropolitana de Goiânia. Em novembro de 2011, com o crescimento dos homicídios em Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis, foi lançado o “Programa para a Redução da Violência em Goiás”, pela Diretoria da Polícia Civil. O programa estabeleceu metas de redução de homicídios e propôs a articulação de várias ações, principalmente com as prefeituras dessas cidades. Logo em seguida houve um remanejamento das cúpulas das Polícias Civil e Militar e o programa foi abandonado. No seu lugar, a Secretaria de Segurança Pública lançou a “Operação Cidadania”, com patrulhamentos ostensivos nas agências e áreas comerciais, e a “Operação Saturação”, intensificação de abordagens a suspeitos e reforço de policiamento nas ruas.

Conclusões

Comparando as três regiões analisadas, verifica-se que todas apresentam elevadas taxas de homicídios. Nota-se também que os homicídios se distribuem de forma desigual pelas diversas localidades que compõem cada uma das regiões. Localidades como Paranoá (DF), Valparaíso (AMB), Luziânia (AMB), Águas Lindas de Goiás (AMB) e Brazlândia (DF) apresentam as mais altas taxas de homicídios.

Pode-se afirmar, portanto, que são as áreas mais pobres que apresentam as maiores taxas de homicídios. As localidades com atendimento deficiente de serviços públicos, com precária infraestrutura urbana e baixa oferta de empregos, serviços e lazer são, flagrantemente, as mais afetadas pela violência.

Este quadro reforça algo que parece uma tendência nacional. Diversos estudos têm destacado que as áreas metropolitanas mais pobres são as mais atingidas pela violência letal. Nesse ponto, as três regiões descritas aqui não parecem ser muito diferente das demais áreas metropolitanas brasileiras.

Se, por um lado, verificam-se elevados índices de mortes violentas nas três regiões, por outro, chama atenção as precárias condições do aparato de segurança pública existente na Área Metropolitana de Brasília. Os efetivos e equipamentos de segurança disponíveis nesta região parecem ser insuficientes para atender às necessidades da população local, a despeito da participação da Força Nacional de Segurança Pública nos esforços de policiamento.

1. *A Região Integrada de Desenvolvimento foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998. É constituída pelo Distrito Federal e pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e pelos municípios de Unaí, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.*
2. *A região metropolitana de Goiânia, na sua configuração do ano de 2005, é composta por 13 municípios, contudo, neste trabalho serão apresentados apenas os 12 municípios que constam no mapa da violência de 2012, excluindo-se assim da análise, o município de Santo Antônio de Goiás*

Referências bibliográficas

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento. **Perfil Sócio-Econômico e demográfico dos moradores da RIDE**. Brasília: Codeplan, 2003.

FERREIRA, I. C. B.; VASCONCELOS, A. M. N.; PENNA, N. A. Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades. In: **XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**. Caxambu-MG, Abep, 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

NUNES, B. F.; COSTA, A. T. M. *Distrito Federal e Brasília: dinâmica urbana, heterogeneidade social e violência*. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, p. 35-57, 2007.

UNODC. **Gestão e governança da segurança pública no Distrito Federal e entorno**. Unodc, 2011.

VASCONCELOS, A. M. N.; COSTA, A. T. M. Demografia da violência no Distrito Federal: evolução e características. In: PAVIANI, A. (Org.). **Violência no Distrito Federal**. Brasília: Editora da UnB, 2005, p. 33-56.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. Brasília: Ritla/Instituto Sangari/Ministério da Saúde/Ministério da Justiça, 2012.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE GOIÁS. Setor de Projetos – Secretaria de Segurança Pública. **Programa para a Redução da Violência em Goiás**. Goiânia, 2011.

A violência no eixo Brasília-Goiânia

Arthur Trindade M. Costa e Dalva Borges de Souza

Resumen

La violencia en el eje Brasília-Goiânia

Además del desarrollo económico y del crecimiento de la población, algunas ciudades del eje Brasília-Goiânia se destacan por los elevados índices de violencia. Tres regiones merecen más atención: el Distrito Federal, el Área Metropolitana de Brasília y la Región Metropolitana de Goiás. En este artículo, analizaremos brevemente la evolución de los homicidios de esas regiones.

Palabras clave: Distrito Federal; Goiás; Homicidios; Desarrollo económico; Urbanización.

Abstract

Violence on the Brasília-Goiânia Axis

In addition to economic development and growing populations, some cities along the Brasília-Goiânia axis have experienced high violence rates. Three areas stand out: Brazil's Federal District, Brasília's Metropolitan Area and the Metropolitan Region of Goiás. This paper presents a brief analysis of the evolution of murder in these areas.

Keywords: Federal District; Goiás; Murders; Economic Development; Urbanization.

Data de recebimento: 01/06/2012

Data de aprovação: 31/07/2012

Configurações e obstáculos: as mulheres na segurança pública

José Vicente Tavares dos Santos

José Vicente Tavares dos Santos é sociólogo (UFRGS), mestre (USP) e doutor de Estado (Univ. Paris-Nanterre). Professor titular de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisador I-A do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Violência, Democracia e Segurança Cidadã”.

✉ Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - RS- Brasil

✉ jvicente@portoweb.com.br

Rochele Fellini Fachinetto

Rochele Fellini Fachinetto é doutora em Sociologia (UFRGS), membro do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania/UFRGS e pesquisadora do INCT em Violência, Democracia e Segurança Cidadã.

✉ Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - RS- Brasil

✉ chelifellini@yahoo.com.br

Alex Niche Teixeira

Alex Niche Teixeira é doutor em Sociologia. Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (CNPq/IFCH/UFRGS) e pesquisador do INCT em Violência, Democracia e Segurança Cidadã.

✉ Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - RS- Brasil

✉ alexnt.ufrgs@gmail.com

Dani Rudnicki

Dani Rudnicki é advogado, mestre em Direito (Unisinos) e doutor em Sociologia (UFRGS). Professor no Mestrado em Direitos Humanos do Centro Universitário Ritter do Reis, integrante do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul e conselheiro do Movimento de Justiça e Direitos Humanos/RS.

✉ Centro Universitário Ritter do Reis - Porto Alegre - RS-Brasil

✉ danirud@hotmail.com

Resumo

Este artigo apresenta uma análise descritiva dos dados da pesquisa empírica sobre “Mulheres na Segurança Pública” empreendida pelo Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (UFRGS) junto à servidoras das diversas instituições da área de segurança do Estado do Rio Grande do Sul. Partindo do conceito de gênero como uma forma de dar significado às relações de poder na sociedade, a pesquisa buscou investigar as dimensões de gênero nas instituições policiais, evidenciando a situação de trabalho, problemas e dificuldades, ou obstáculos, vinculados à inserção das mulheres neste campo de atuação.

Palavras-Chave

Rio Grande do Sul; Mulheres; Instituições policiais.

A sociedade parece aceitar a violência, ou resignar-se, incorporando-a enquanto prática social e política normal e coletiva, como demonstram os rotineiros exemplos de violência nas cidades, nos campos e florestas brasileiros. Tal situação remete ao fato de que a violência urbana realiza-se mediante formas de violência difusa e generalizada, marcando o cotidiano das populações das grandes cidades do país.

Neste contexto de novas questões sociais mundiais, de novos atores que emergem de um processo de silenciamento histórico ao qual foram submetidos, a temática de gênero – a partir das mais variadas áreas (trabalho, violência, saúde, educação) – assume uma importância central no debate contemporâneo sobre as desigualdades entre homens e mulheres.

Assim, este artigo procura discutir o seguinte tema: qual a face da dimensão de gênero na instituição policial, em um contexto de novas questões sociais mundiais, no qual as violências perpassam a vida social?

A polícia é resultado de atividade humana, exigência da vida social moderna. Desde os tempos da Revolução Francesa, os debates sobre o poder da polícia dizem respeito à segurança, pois as consequências de suas ações repercutem na liberdade de cada cidadão (RUDNICKI, 2008). Para definir essa ques-

tão, o revolucionário determinou, no artigo 12 da Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é instituída para vantagem de todos e não para ser utilizada, particularmente, por aqueles a quem ela é confiada”.

Tendo em vista que “força pública” significa polícia, percebe-se que a compatibilidade entre força policial e direitos humanos é completa. A polícia é uma necessidade para a garantia dos direitos humanos. Deve-se entender a instituição policial como um grupo de servidores públicos (homens e mulheres) organizado pelo Estado, cuja formação autoriza, e mesmo ordena, a utilização da força a fim de aplicar as leis do país.

Em um Estado democrático de direito, a polícia precisa se constituir igualmente democrática, caracterizada por policiais comprometidos com valores republicanos. Essa atuação serve para garantir a integração entre a polícia e a população, realizando interação que precisa pautar, de resto, a relação entre todo órgão público com a sociedade. Polícia e policiais precisam ser respeitados e admirados enquanto pessoas e funcionários da administração.

O fim da ditadura militar impôs aos agentes públicos novas formas de comportamento (COSTA, 2011): de seres superpoderosos, representantes de um Estado autoritário, passam

a ser, de fato, agentes públicos a serviço da comunidade, da população, do cidadão. No Brasil contemporâneo, a polícia deve se pautar por uma atuação técnica, sem uso excessivo da força, funcionando como um serviço policial a todos os cidadãos e cidadãs.

Há uma situação a ser bem definida: a quem servem as instituições policiais, ao Estado ou à população? Estão focadas na garantia de uma segurança pública de qualidade ou na preservação do Estado? O artigo 144 da Constituição Federal institui que as polícias federal, civis e militares, entre outras, são responsáveis pela segurança pública, qualificada como direito de todos. Supera-se, por este entendimento, a ambiguidade do texto constitucional, ao reunir, em um único título, o estado de defesa, o estado de sítio, as forças armadas e a segurança pública, o que possibilita ainda um pensamento de que, em primeiro lugar, as polícias defendem o Estado, em detrimento do cidadão, situação típica de regime ditatorial (ZAVERUCHA, 2005).

A discussão da reforma das polícias emerge no tempo da modernidade tardia. As questões sociais, desde o século XIX centradas em torno do trabalho, tornam-se complexas e mundiais, pois várias são as dimensões do social que passam a ser questionadas. Entre as novas questões sociais, os fenômenos da violência adquirem outros contornos, passando a se disseminar por toda a sociedade. Como efeito dos processos de fragmentação social e de exclusão econômica e social, emergem as práticas de violência como norma social particular de amplos grupos da sociedade, presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea.

Para conhecer as práticas de violência, trabalhamos com a noção de “cidadania dilacerada”, que evoca o dilaceramento do corpo e da carne e a crescente manifestação da violência física na sociedade, a qual ameaça as possibilidades da participação social e da cidadania. Isso nos leva a identificar um paradoxo na sociedade brasileira atual: malgrado o regime político democrático, o autoritarismo faz parte da vida social, muitas vezes presente nas representações coletivas e no interior de instituições públicas. Estaria este autoritarismo presente nas configurações sociais da mulher nas instituições de segurança pública?

Gênero e segurança pública

Uma contribuição central diz respeito à introdução da categoria gênero nos estudos sobre as desigualdades entre homens e mulheres fundamentada, sobretudo, na reflexão proposta por Joan Scott (1995), quando, na década de 1980, argumenta pelo uso de gênero enquanto uma categoria útil para análise histórica.¹

Segundo Scott (1995), “na sua utilização mais recente, o termo ‘gênero’ parece ter feito sua aparição inicial entre as feministas americanas, que queriam enfatizar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo”. Deste modo, o conceito de gênero surge como oposição ao sexo biológico, buscando enfatizar as construções sociais e culturais acerca das significações sobre papéis de homens e mulheres. Enquanto o sexo fazia menção a diferenças biológicas e anatômicas entre homens e mulheres, o gênero busca evidenciar e designar as diferenças sociais e culturais que definem e significam os papéis sexuais destinados a homens e mulheres em cada sociedade.

O campo de estudos de gênero não é, de forma alguma, consensual. Falar em “gênero” implica trazer à tona uma multiplicidade de significações. Antes de tentar condensar uma definição, é mais pertinente estar atento à dinamicidade das definições, às constantes “descobertas” nesse campo de estudos que constantemente colocam em xeque as tentativas de abarcar gênero como um processo único, linear e concluído (FACHINETTO, 2012).

Evocamos a contribuição aos estudos de gênero de Joan Scott (1995) a partir do seu entendimento deste conceito como forma de dar significado às relações de poder. Inspirada no conceito de poder de Michel Foucault, a autora o entende não como algo centralizado, coerente e unificado, mas “como constelações dispersas de relações desiguais, discursivamente constituídas em ‘campos de força’ sociais” (SCOTT, 1995), considerando que, desta forma, há espaço para o agenciamento humano, muitas vezes ignorado nas análises.

Partindo deste conceito de poder, desenvolvido por Foucault, Scott apresenta sua definição de gênero, a qual se divide em duas partes: primeiro, o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos; segundo, gênero constitui-se como uma forma primária de dar significado às relações de poder (SCOTT, 1995).

Entendendo o conceito de gênero como uma forma de dar significado às relações de poder na sociedade, busca-se lançar um olhar sobre a realidade das mulheres na segurança pública, evidenciando sua situação de trabalho, problemas e dificuldades, ou obstáculos,

vinculados à inserção das mulheres neste campo de atuação.

Uma referência importante acerca da inserção das mulheres na segurança pública corresponde aos trabalhos de Marcia Esteves de Calazans (2003; 2004; 2009). A autora realizou uma pesquisa sobre as mulheres policiais da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, procurando “dar visibilidade ao modo pelo qual a institucionalidade cultural policial militar funciona como dispositivo estratégico para constituição de mulheres em policiais” (CALAZANS, 2003). De acordo com a autora, as pesquisas sobre a participação das mulheres nas forças policiais, especialmente nas atividades ligadas ao policiamento ostensivo, ainda são raras no Brasil, além de o tema ter ficado à margem das discussões tanto acadêmicas quanto no próprio setor da segurança pública, vindo a ter maior visibilidade somente a partir da década de 1990 (CALAZANS, 2003; 2004).

Segundo a autora, o gênero dos sujeitos é fonte de *status* e poder, implicando o modo de inserção e o posicionamento dos postos de trabalho. A inserção das mulheres direciona-se para atividades entendidas como “tipicamente” femininas, evidenciando uma inclusão que expressa a permanência dos modos de exclusão-dominação, ao entender que tais habilidades seriam “naturais” às mulheres (CALAZANS, 2003).

Calazans argumenta que essa inserção se deu em um momento de transformações no ofício de polícia, em que as polícias viam-se diante da necessidade de buscar novas concep-

ções, novas formas de fazer, mais condizentes com a sociedade democrática, com atividades mais orientadas à prevenção. No caso da Brigada Militar, as mulheres inserem-se em um espaço no qual os homens estão “estabelecidos”, uma cultura marcada pelo militarismo e pelas atividades de policiamento ostensivo, tendo o uso da força como referência no padrão de atuação e a violência como um dispositivo constituidor de homens e mulheres (CALAZANS, 2003).

Outra pesquisa muito interessante sobre a presença da mulher na Polícia Militar, realizada por Bárbara M. Soares e Leonarda Musumeci, verificou que “grande parte das PMs mantém deliberadamente baixa a feminização do seu efetivo”, sendo que no país o levantamento “constatou uma proporção de mulheres policiais ocupadas em atividades-meio bem superior à dos homens” (SOARES; MUSUMECI, 2005). A pesquisa concluiu que “prevalece antes o impacto das PMs sobre as trajetórias de vida das mulheres policiais do que o inverso” (SOARES; MUSUMECI, 2005). Porém, são apontadas significativas fraturas no processo: “Em primeiro lugar, em função de dinâmicas históricas e políticas, que antecedem e que estão na base da própria incorporação das mulheres. Em segundo lugar, pelos efeitos não controlados dessa incorporação da alteridade [...]. Em terceiro lugar, pelas consequências, igualmente imprevisíveis, da paulatina ascensão de mulheres a postos importantes de comando das corporações” (SOARES; MUSUMECI, 2005).

A inserção das mulheres em espaços cujas representações remetem a um universo “masculino” é analisada, no caso da Polícia Civil,

por Glauécia Mota Brasil et al. (2008). Para os autores, os estudos de gênero revelam que a entrada das mulheres no mundo do trabalho globalizado tem crescido, expressando uma tendência de inserção em ramos considerados “guetos masculinos”, como é o caso das instituições policiais (BRASIL et al., 2008).

Almeida e Paiva destacam que, tanto no Brasil como em outros países, as instituições policiais constituem-se como *locus* socialmente construídos em torno de representações do universo masculino. Ao analisarem a inserção da mulher na Polícia Civil, os pesquisadores privilegiam uma análise que evidencia uma profunda descontinuidade em um modo de existir das instituições policiais, afetando significados e rompendo com a estrutura de poder na instituição (ALMEIDA; PAIVA, 2008).

Tal entendimento nos remete à centralidade de considerar a categoria gênero para compreender como as dinâmicas de trabalho, a inserção profissional e mesmo das próprias dinâmicas institucionais são perpassadas por questões que levam aos significados de “ser homem” e “ser mulher”.

De acordo com Almeida e Paiva, a partir de pesquisa sobre a inserção das mulheres na segurança pública do Ceará, realizada em 2005, existem contradições nesse processo, sobretudo porque, mesmo com a modernização das instituições policiais, a introdução de valores democráticos e a inserção das mulheres neste espaço, ainda permanece um *ethos* masculino. A incorporação das mulheres faz com que elas se deparem com um espaço marcado pelas representações de gênero – acerca do que

é o fazer dos homens e o fazer das mulheres –, que impõem uma lógica “masculinizante” (ALMEIDA; PAIVA, 2008). Apesar de as instituições policiais agregarem em seus quadros as mulheres, muitas ainda se veem presentes em um universo de significações que embrutece, ou seja, as fazem estar mais próximas de sentimentos classificados e reconhecidos socialmente como pertencentes ao universo masculino (ALMEIDA; PAIVA, 2008). Diante deste quadro, restaria às mulheres duas possibilidades: ou ingressam em um espaço masculino tendo que *masculinizar-se* para adentrar na instituição; ou assumem uma *essência feminina* de que as mulheres podem imprimir um novo fazer policial, não vinculado ao uso da força e da repressão.

Destaca Calazans que essa inserção e as práticas cotidianas no ofício de policial, quando chegam ao debate, colocam-se sob o olhar naturalista, essencialista, segundo o qual as mulheres são menos violentas por “natureza”. A autora afirma que há um aparelho policial que constrói as subjetividades das mulheres, que as constrói como policiais militares, um aparelho policial que atua como modelizador de subjetivação. Calazans (2004) nos propõe a pensar o aparelho policial militar enquanto uma nova tecnologia da produção social na constituição de homens e mulheres em policiais: a ideia de que a instituição policial como construtora de subjetividades, construtora de um *ethos policial*.

A inserção feminina nas polícias militares brasileiras, sustentada na visão de que existe um modo natural de ser mulher e de que as mulheres, enquanto minoria simbólica, terão

papel saneador na instituição, e, o não reconhecimento do papel da instituição policial militar na constituição de mulheres em policiais, nos levam a perceber a crise nas “novas” concepções de segurança pública e práticas sociais (CALAZANS, 2004).

O foco da análise concentra-se na construção das identidades das policiais migrantes que partem em busca de um local de destino, onde suas atividades possam ter mais sentido para si nos fluxos migratórios dentro da instituição, mostrando que mudanças ocorridas na sociedade – por exemplo, a passagem de um regime militar para uma ordem democrática e a crise no mundo do trabalho – acabaram incidindo sobre as identidades profissionais policiais no sentido de pensar alternativas de atuação mais democrática deste ofício. As migrações dentro da instituição – de atividades de caráter mais ostensivo, para aquelas de caráter mais preventivo – surgem como uma forma de “escapar” daquilo que o aparelho militar impõe ao sujeito (CALAZANS, 2009).

Esta problemática de caminhos profissionais com obstáculos foi há muito tempo percebida nos Estados Unidos. Em estudo realizado na década de 1980, a Police Foundation concluiu: “as mulheres ainda são uma pequena minoria entre os supervisores de nível médio e são virtualmente excluídas das posições de comando. A crescente ênfase em promoções baseadas em critérios objetivos ajudou mulheres elegíveis a ganhar uma parte proporcional nas promoções para posições gerenciais intermediárias. A probabilidade de sucesso em ganhar promoções foi potencializada particularmente pelo uso de centros de avaliação e a presença

de ações afirmativas” (MARTIN, 1990). Em 2001, as mulheres detinham apenas 12,7% dos postos nas polícias, nos Estados Unidos, havendo uma clara indicação de que elas continuavam a ser largamente excluídas das posições de formuladores de políticas públicas em policiamento.²

Recentes pesquisas evidenciam obstáculos análogos nas carreiras profissionais das mulheres. No setor da vigilância privada, um estudo realizado em Santa Catarina concluiu: “Apesar das mudanças ocorridas nos últimos anos, o segmento de vigilância privada ainda está fortemente vinculado à imagem do homem-forte-corajoso-protetor” (COUTINHO; DIOGO, 2011). No caso da Justiça Penal, uma extensa pesquisa sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar evidenciou a complexidade do tratamento da questão de gênero pelo sistema penal, o qual vive uma ambiguidade entre a mediação de conflitos e a punição (AZEVEDO, 2011).

Porém, qual seria a especificidade da inserção da mulher nas organizações de segurança pública no Rio Grande do Sul, onde recentemente deu-se uma mobilização em torno do reconhecimento deste novo fenômeno profissional? A Carta de Porto Alegre expressou os significados desta luta social, com as seguintes propostas:³

As Mulheres na Segurança Pública - Carta de Porto Alegre

- 1- Promoção a implantação de um serviço de atenção à saúde mental dos servidores e das servidoras da segurança pública, respeitando a perspectiva de gênero;
- 2- Regulamentação da aposentadoria especial

de 25 anos para todas as servidoras da segurança pública;

- 3- Adequação da nomenclatura de cargos, respeitando a diferenciação de gênero;
- 4- Aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) adequados às características femininas, para todas as mulheres servidoras da segurança pública;
- 5- Implantação do auxílio creche e de locais adequados para as servidoras amamentarem seus filhos;
- 6- Implementação de ações coletivas que concretizem e garantam direitos previstos em lei, diminuindo a discriminação e utilização do gênero de forma depreciativa;
- 7- Incentivo à participação das servidoras em cursos de capacitação e qualificação;
- 8- Promoção e fortalecimento da participação igualitária e plural das mulheres nos espaços de poder e decisão, como por exemplo, a proporcionalidade nas promoções;
- 9- Regulamentação do afastamento das servidoras gestantes das atividades que as exponham a condições insalubres e que ofereçam risco à gestação;
- 10- Incentivo a comportamentos e atitudes que não reproduzam conteúdos discriminatórios e que valorizem as mulheres nos veículos de comunicação;
- 11- Implementação de serviço 24 horas para atender as mulheres vítimas de violência nas delegacias de polícia e fortalecimento das redes de atendimento;
- 12- Reestruturação do sistema prisional feminino;
- 13- Melhoria e qualificação dos espaços e equipamentos atinentes à segurança pública e tecnologia, priorizando, também a formação profissional;

14- Integração e articulação dos serviços de segurança pública, implementação de políticas e programas transversais, em todos os níveis governamentais, e aproximação com as forças vivas da comunidade.

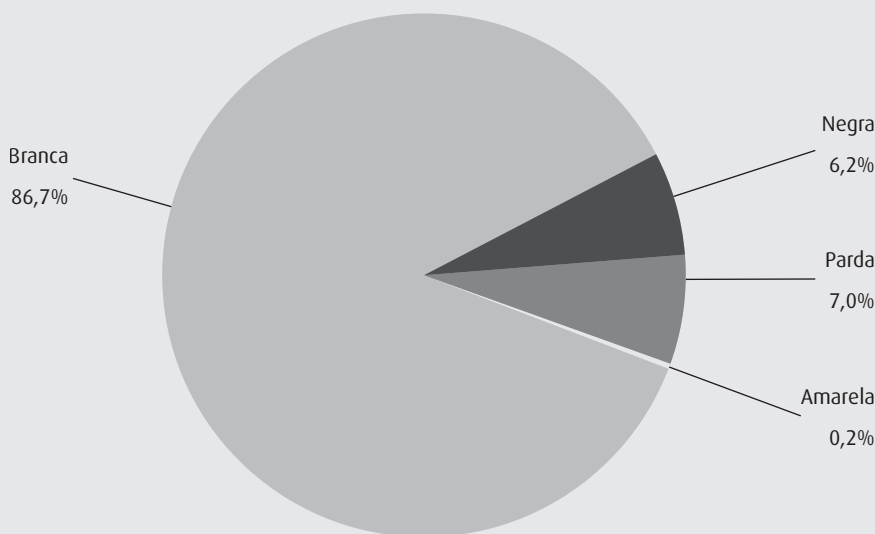
As mulheres na segurança pública⁴

A pesquisa realizada identificou algumas características das funcionárias públicas de quatro órgãos da Secretaria de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul: Polícia Civil,

Brigada Militar, Serviços Penitenciários e Instituto Geral de Perícias.

A idade média das respondentes foi de 38 anos, com valores mínimos e máximos de 20 e 62 anos, respectivamente. Quanto à cor da pele, observou-se uma distribuição próxima daquela apontada pelo IBGE para a população do Estado, sendo que a maioria declarou ser de cor branca (86,7%), conforme mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo cor
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

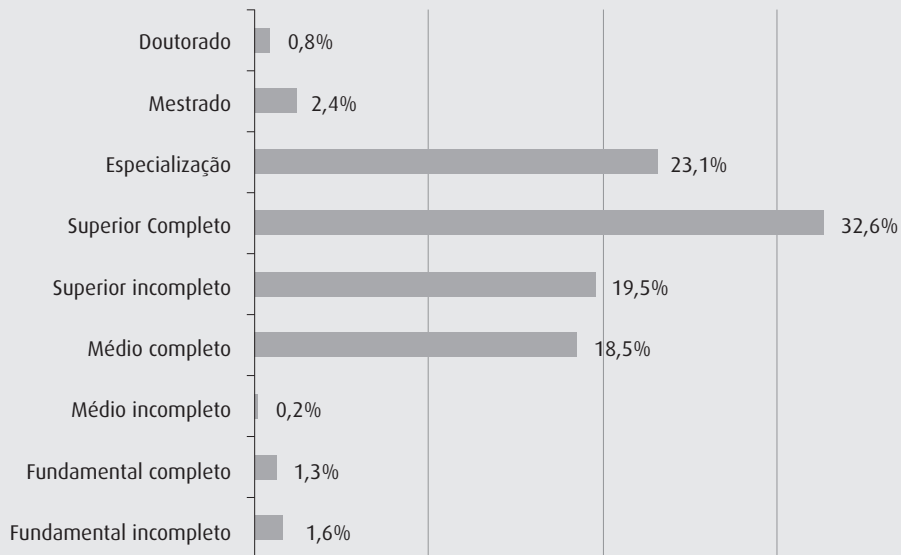


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

No tocante à escolaridade, as servidoras da área de segurança respondentes apresentam um quadro com formação elevada. Mais da metade possui nível superior ou maior instrução formal. Somando-se as respostas

do nível de graduação até doutorado, tem-se um percentual de 58,9% (Gráfico 2). Levando em conta ainda aquelas com nível superior incompleto (19,5%), chega-se a uma maioria de 78,4%.

Gráfico 2 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo escolaridade
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

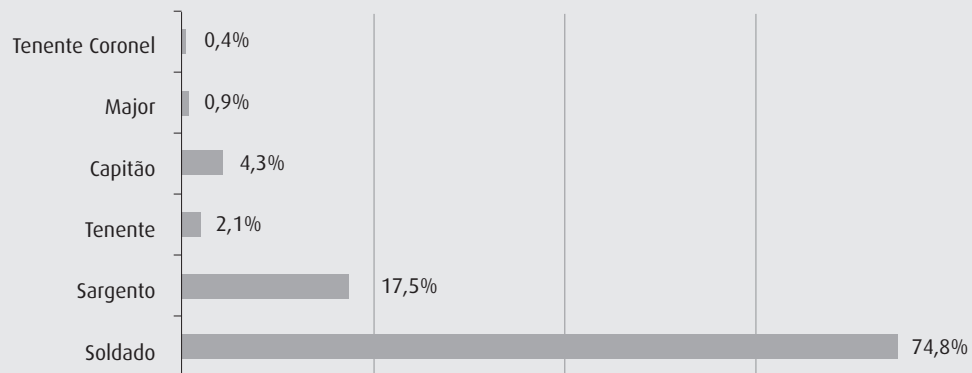


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Quanto aos cargos, a maior parcela, em todas as organizações, correspondia aos níveis iniciais da carreira (Gráficos 3 e

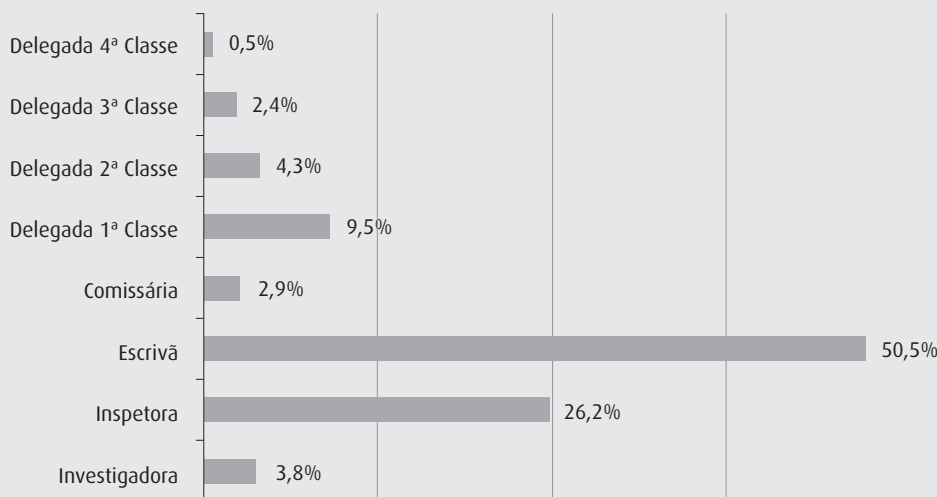
4). Este traço é mais evidente nas polícias, onde a distinção hierárquica entre os postos é mais marcada.

Gráfico 3 - Distribuição das funcionárias públicas da Brigada Militar entrevistadas, segundo cargos
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 4 - Distribuição das funcionárias públicas da Polícia Civil entrevistadas, segundo cargos
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

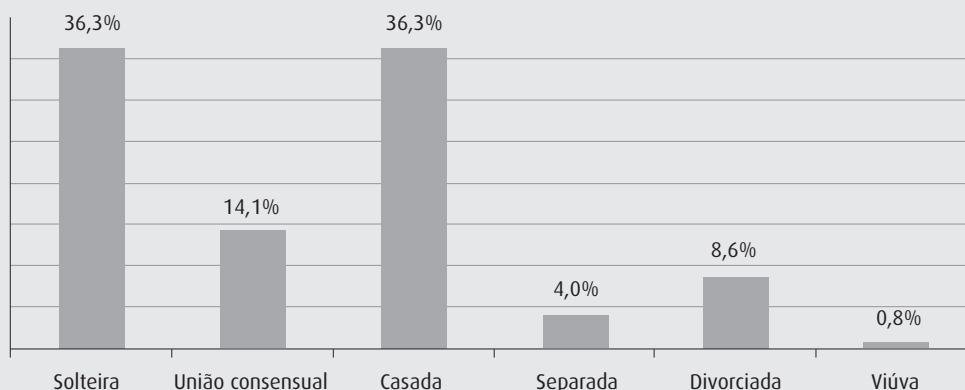


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Em relação ao estado civil (Gráfico 5), observam-se dois grupos com participação equivalente nas distribuições percentuais. Metade das respondentes (50,4%) encontra-se em re-

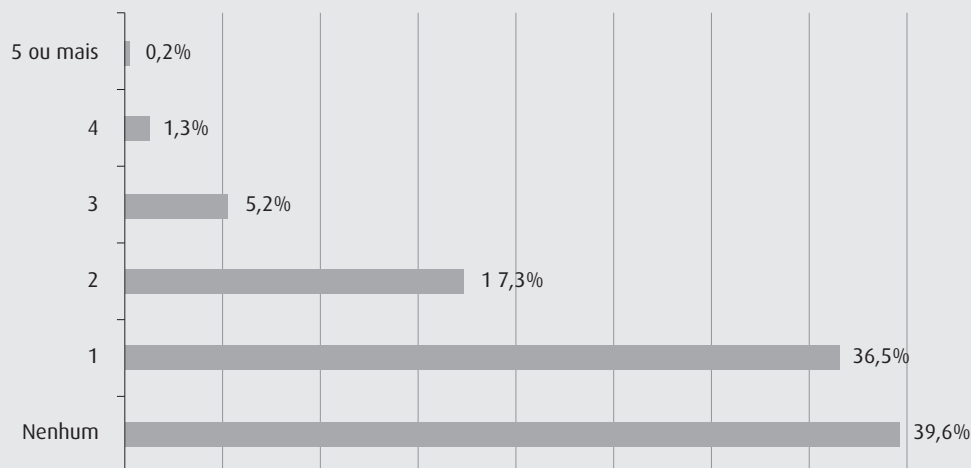
lações estáveis, sendo 36,3% casadas e 14,1% em união consensual. O outro grupo, reunindo 49,6%, abarca solteiras (36,3%), separadas (4,0%), divorciadas (8,6%) e viúvas (0,8%).

Gráfico 5 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo estado civil
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



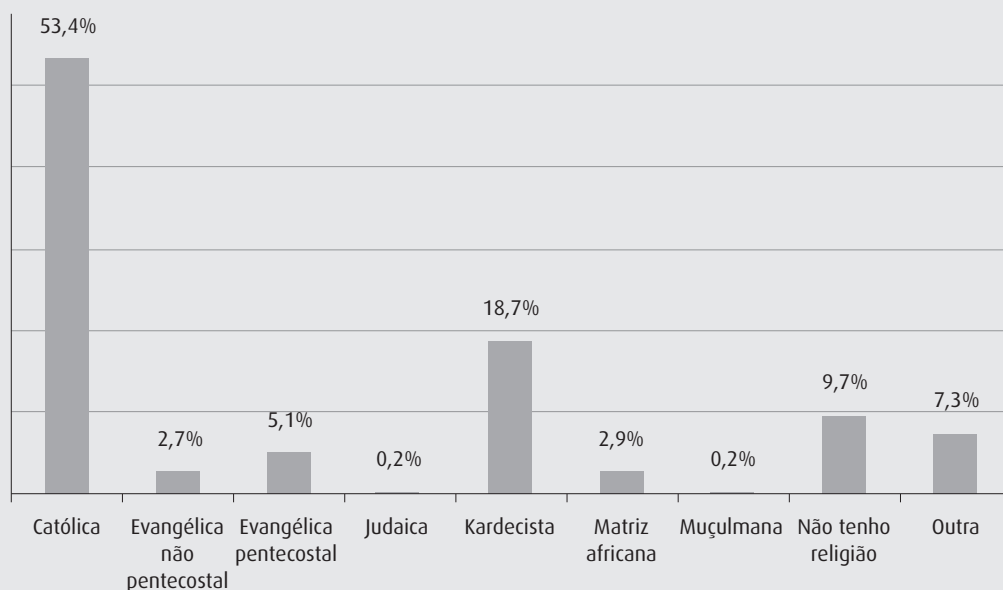
Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 6 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo número de dependentes
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 7 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo orientação religiosa
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

No tocante ao número de dependentes, a maior parcela não possui nenhum filho (39,6%), seguida por aquelas que têm apenas um (36,5%). Os percentuais vão caindo gradativamente à medida que aumenta o número de dependentes. Não chega a um décimo a soma das servidoras que informaram ter três dependentes ou mais (6,7%), conforme o Gráfico 6.

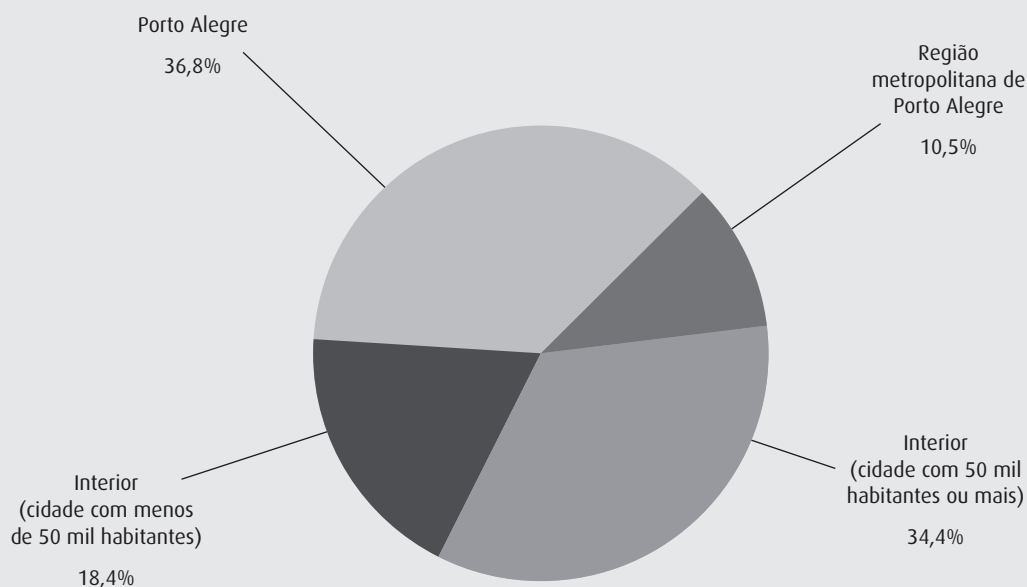
A orientação religiosa declarada é expressivamente católica (53,4%), sendo a segunda mais citada a espírita kardecista (18,7%), conforme mostra o Gráfico 7.

Quanto ao local de trabalho, quase metade das respondentes trabalha em Porto Alegre

(36,8%) ou na Região Metropolitana de Porto Alegre (10,5%), enquanto 34,4% trabalham em cidades do interior com mais de 50.000 habitantes e 18,4% estão alocadas em cidades com menos de 50.000 habitantes (Gráfico 8).

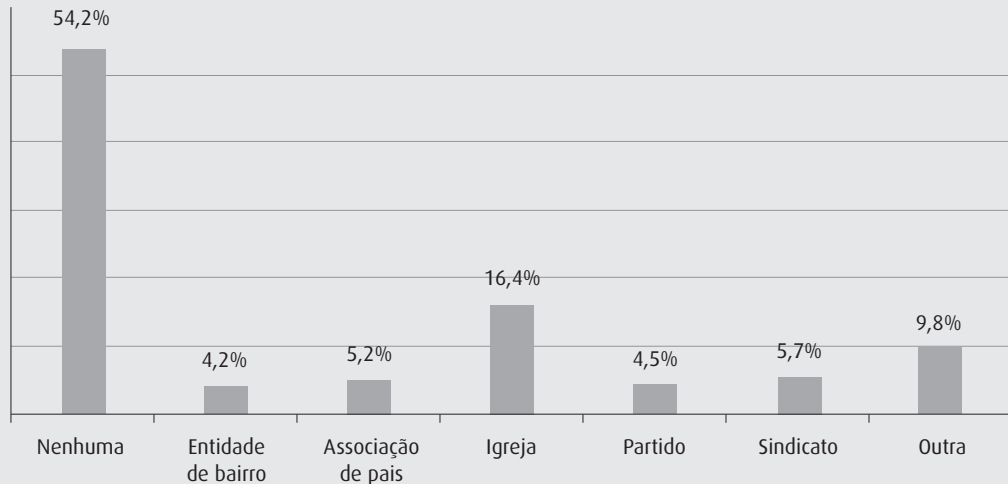
No que se refere ao envolvimento com atividades relativas à vida comunitária ou associativa, mais da metade das respondentes (54,2%) afirmou não participar de nada. Entre as atividades mencionadas, a que mais se destaca é aquela relacionada à igreja (16,4%). Entre as demais atividades sugeridas (sindicato, associações, entidades de bairro, partidos), os percentuais respectivos foram baixos, girando em torno de 5%, conforme evidencia o Gráfico 9.

Gráfico 8 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo localidade de trabalho
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 9 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo participação em atividades na comunidade
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

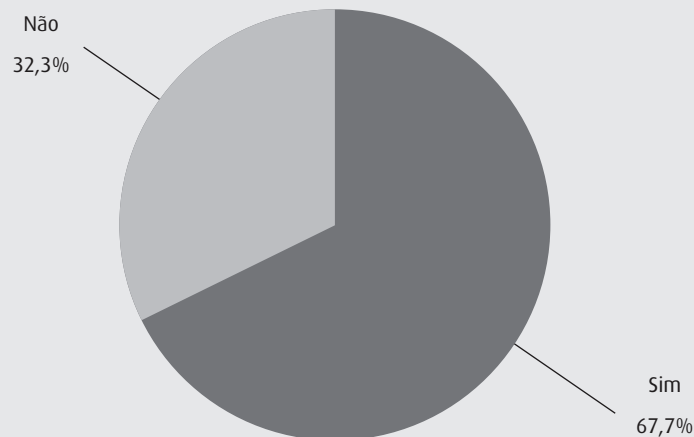


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

A baixa presença em entidades políticas ou de representação de classe não impede, entretanto, que 67,7% das servidoras apresentem-se

favoráveis à participação em greves por parte dos trabalhadores da área de segurança pública (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo opinião a respeito da legitimidade de participar de greve
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

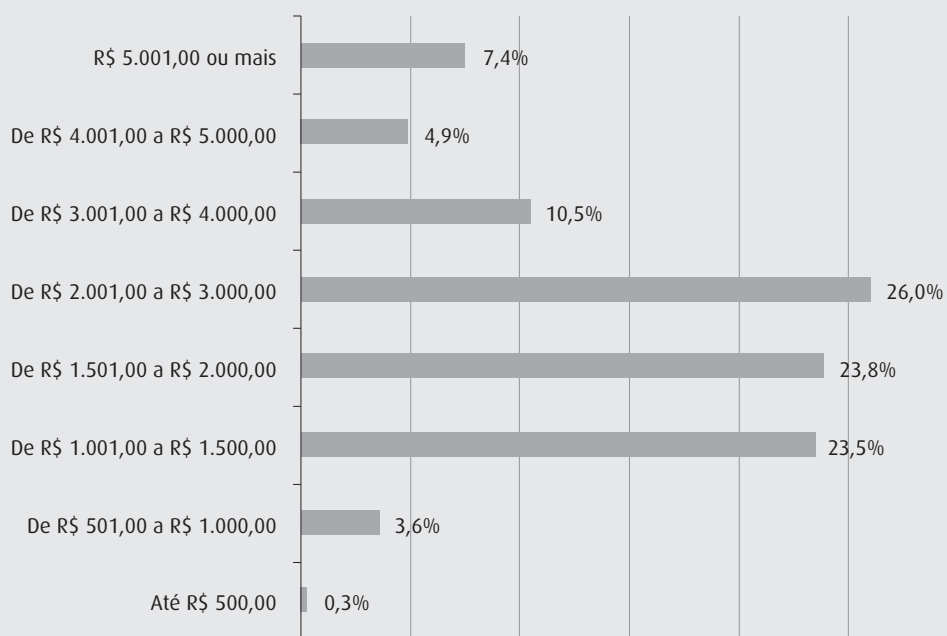


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

No que se refere aos ganhos salariais (Gráfico 11), cerca de um quarto das respondentes (23,5%) informou receber uma renda líquida mensal entre mais de R\$ 1.000 e R\$ 1.500. Parcela similar (23,8%) declarou receber entre mais de R\$ 1.500

e R\$ 2.000 e cuja faixa fornece o ponto de corte central das respondentes, o que permite dizer que praticamente metade ganha até R\$ 2.000 líquidos mensais. A faixa de maior concentração é a de mais de R\$ 2.000 até R\$ 3.000 (26%).

Gráfico 11 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo renda líquida mensal
Estado do Rio Grande do Sul – 2011

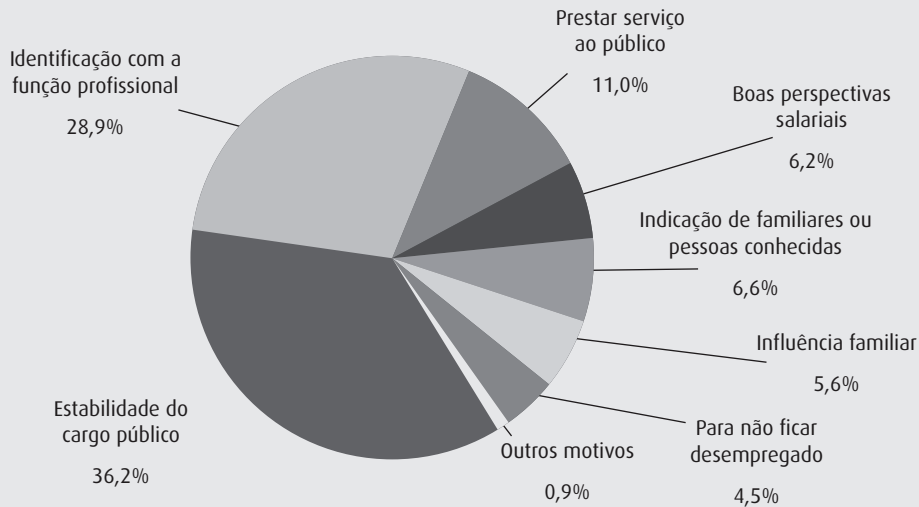


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública – RS (GPVC/UFRGS)

Diante do quadro salarial apresentado, os motivos apontados para a escolha da profissão (Gráfico 12) não privilegiam as boas perspectivas salariais (6%), mas sim, em grande medida, a estabilidade do cargo público (36,2%), a qual pode ser compreendida no mesmo sentido de “não fi-

car desempregado” (4,5%), ou numa ocupação precária. Entretanto, chama atenção o aspecto da identificação com a função (28,9%) e com a prestação de um serviço público (11%), o que reforça o entendimento pela opção profissional em detrimento de ganhos financeiros expressivos.

Gráfico 12 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo motivos para a escolha da profissão
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

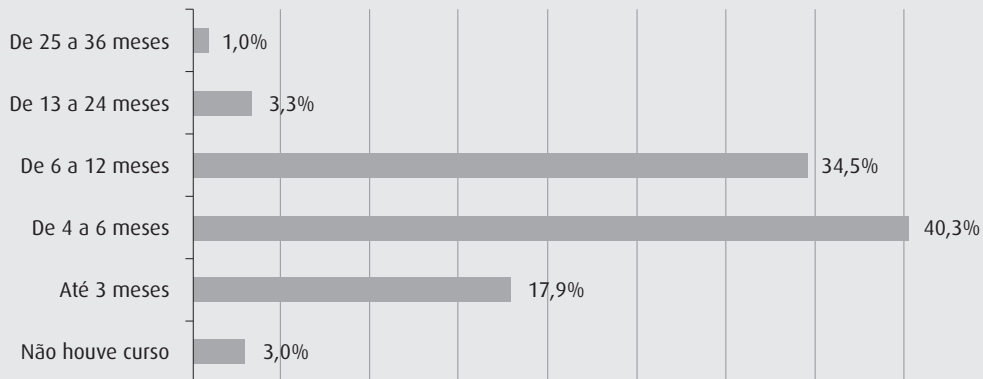


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Sobre o tempo de formação específica recebida para atuar na área de segurança pública (Gráfico 13), 3% informaram não ter recebido qualquer curso. A maior parcela (40,3%)

apontou a participação em cursos com duração entre 4 e 6 meses, seguida daquelas que se formaram em atividades que duraram entre 6 meses e 1 ano (34,5%).

Gráfico 13 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo duração do curso de formação
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

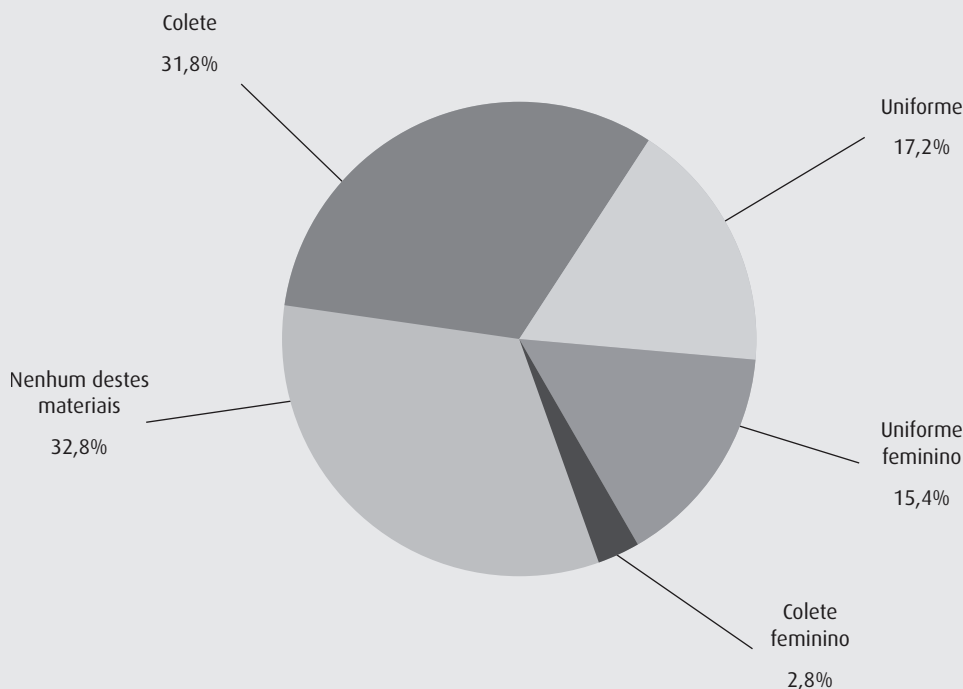


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

A não observância às especificidades de gênero no desempenho das tarefas de segurança evidencia-se com relação aos equipamentos disponibilizados para as mulheres que compuseram o estudo. Enquanto 31,8% afirmaram ter acesso a coletes à prova de balas, apenas 2,8% indicaram receber coletes femininos (Gráfico 14). No mesmo sentido,

15,4% fazem uso de uniforme feminino. Este aspecto da inobservância à promoção de condições de segurança no desempenho das atividades parece seguir um padrão mais abrangente das instituições envolvidas, já que quase um terço das servidoras (32,8%) respondeu não receber qualquer tipo dos equipamentos mencionados.

Gráfico 14 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo equipamentos recebidos para desempenho de atividades
Estado do Rio Grande do Sul - 2011

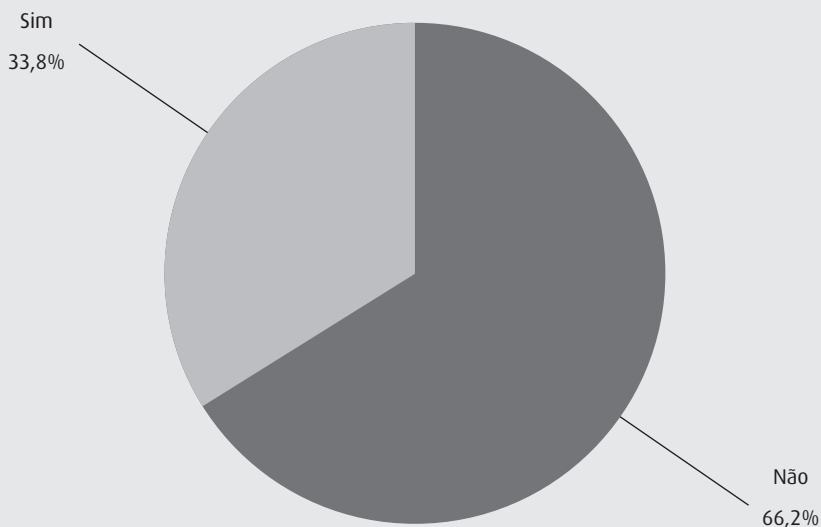


Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Um aspecto contraditório deste indicio de insegurança para o desempenho das atividades profissionais cotidianas é o fato de a maioria das respondentes (66,2%) não possuir seguro

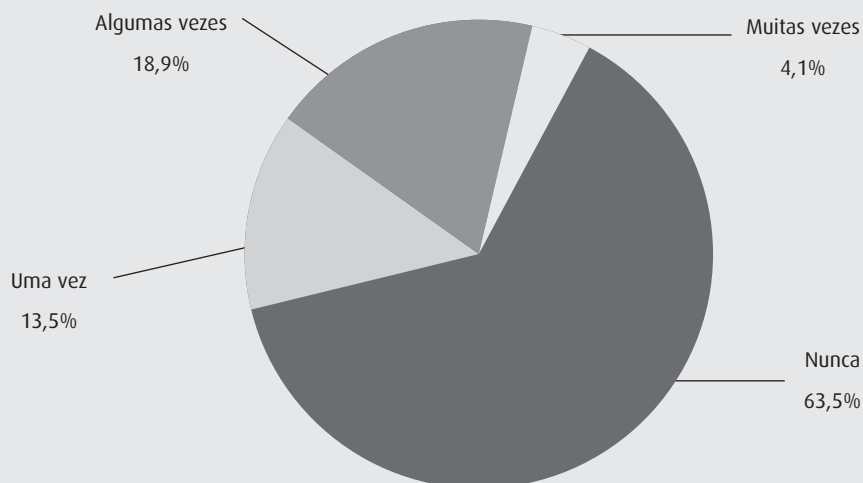
de vida (Gráfico 15), o que pode estar atrelado ao baixo número de dependentes apontado anteriormente, mas também e principalmente aos salários recebidos pela maioria.

Gráfico 15 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo posse de seguro de vida contratado pessoalmente
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 16 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo ameaças de morte sofridas em serviço por parte de pessoas condenadas ou suspeitas de atividade ilícita
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



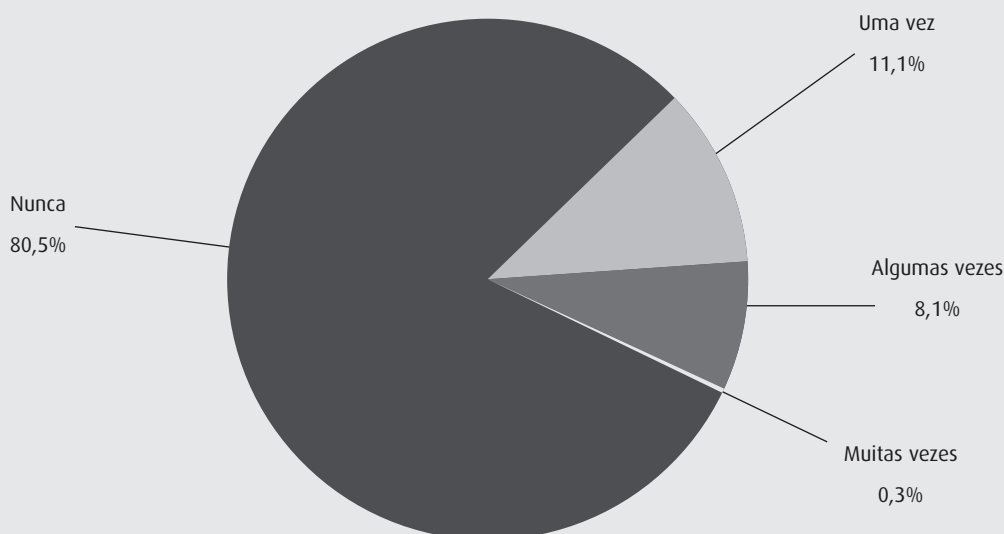
Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

Ainda no que se refere à periculosidade da atividade, cerca de um terço (36,5%) apontou ter sofrido ameaças de morte durante o desempenho das atividades profissionais, por parte de pessoas condenadas ou suspeitas de atividades ilícitas (Gráfico 16).

Destas, 23% afirmaram ter sofrido ameaças mais de uma vez.

O montante das respostas positivas diminuiu um pouco ao se perguntar sobre violências físicas sofridas no desempenho das tarefas pro-

Gráfico 17 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo violências físicas sofridas em serviço por parte de pessoas condenadas ou suspeitas de atividade ilícita
Estado do Rio Grande do Sul - 2011



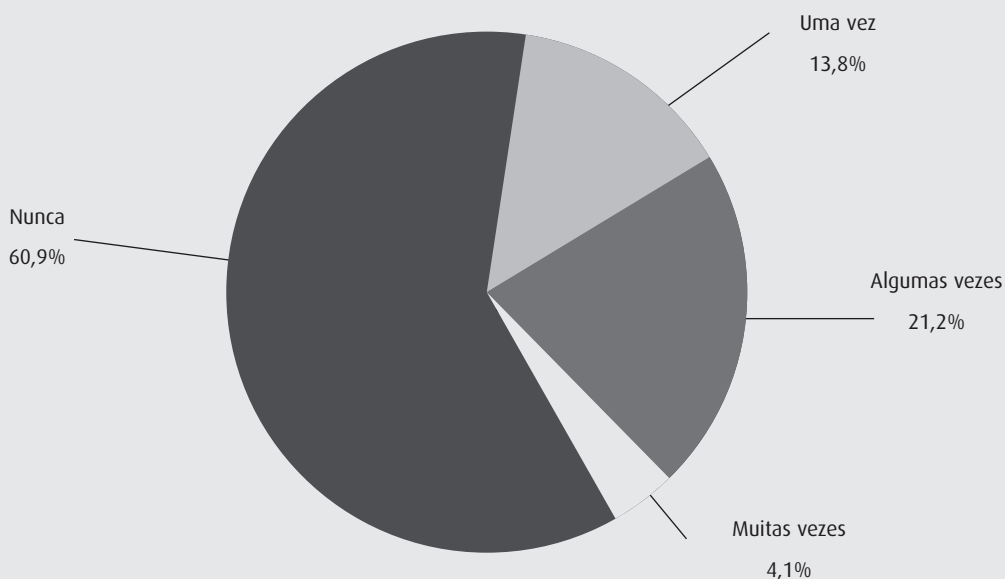
Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública - RS (GPVC/UFRGS)

fissionais por parte de pessoas condenadas ou suspeitas de atividade ilícita (Gráfico 17). Ainda assim, um quinto das respondentes (19,5%) já foi vítima nestas circunstâncias, das quais 8,4% sofreram fisicamente mais de uma vez.

Por fim, a investigação enfocou as violências e constrangimentos sofridos nas institui-

ções das trabalhadoras em segurança. Sobre ser preterida em relação a um cargo almejado, a maioria (61%) respondeu jamais ter se sentido desta forma. Entretanto, um quarto das respondentes (25%) indicou já ter passado por esta situação mais de uma vez, ao passo que para 14% tal fato ocorreu pelo menos uma vez (Gráfico 18).

Gráfico 18 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo dificuldades profissionais – preterimento em relação a cargos almejados
Estado do Rio Grande do Sul – 2011



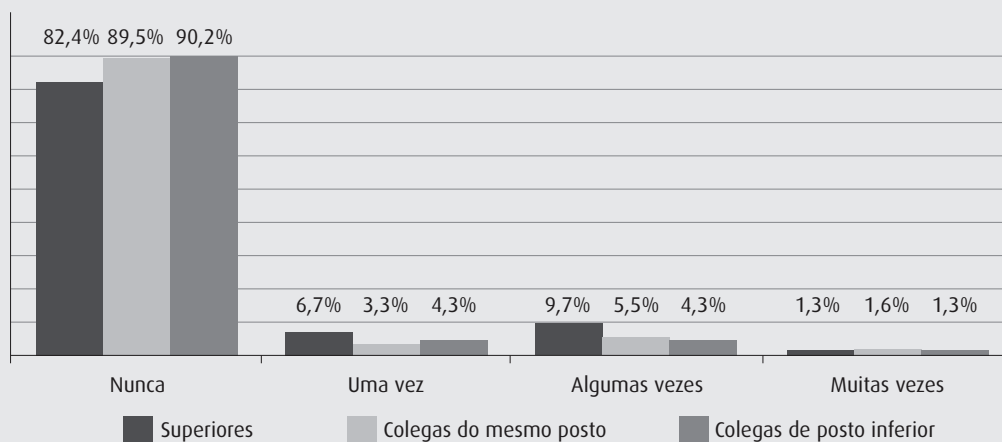
Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública – RS (GPVC/UFRGS)

Apesar do aspecto delicado da questão, já que envolve constrangimentos que podem levar a não respostas impossíveis de serem conferidas dada a natureza do instrumento de coleta utilizado, buscou-se tematizar o assédio sexual sofrido no âmbito profissional (Gráfico 19). Mais do que a maioria de respostas negativas, importa problematizar variações nas respostas positivas para este tipo de incidente. Para as respondentes que afirmaram ter sido vítimas de assédio sexual “uma vez” e “algumas vezes”, os agressores apre-

sentaram-se como superiores numa razão de praticamente dois para um em relação a colegas de mesmo posto ou de postos inferiores, evidenciando o aspecto imbricado das relações de gênero e de poder nas hierarquias profissionais.

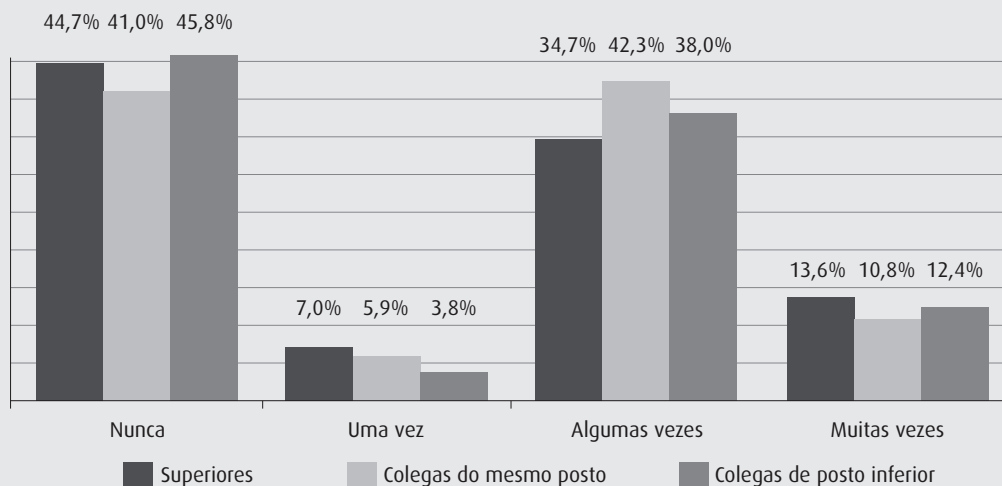
O sentimento de discriminação por ser mulher aparece para mais da metade das respondentes (Gráfico 20), com distribuições nas respostas que não evidenciam diferenças importantes em função da posição hierárquica daqueles que as

Gráfico 19 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo assédio sexual sofrido durante o exercício das atividades profissionais
Estado do Rio Grande do Sul – 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública – RS (GPVC/UFRGS)

Gráfico 20 - Distribuição das funcionárias públicas da área de segurança entrevistadas, segundo sentimento de discriminação por ser mulher
Estado do Rio Grande do Sul – 2011



Fonte: Pesquisa Mulheres na Segurança Pública – RS (GPVC/UFRGS)

discriminam. Em outras palavras, a discriminação do papel de gênero feminino não se faz sentir predominantemente a partir de possuidores

de cargos superiores, ao contrário do que parece estar apontado quanto à condição efetiva de assédio sexual (Gráfico 19).

Conclusões

Uma questão perpassa os estudos e as inferências da pesquisa apresentada: o fato de que a inserção das mulheres nas instituições policiais se dá em um contexto específico marcado, sobretudo, pela necessidade de imprimir uma nova forma de fazer, condizente com uma sociedade democrática que está se estabelecendo.

Apenas esta consideração já nos remete ao campo dos significados de gênero. De um lado, tem-se a ideia de uma expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho e demais instituições de forma generalizada e, portanto, as instituições policiais não poderiam preterir tal inserção. De outro, vincular este ingresso com a necessidade de imprimir uma nova forma de fazer – não tão vinculada ao uso da força, mas sim a atividades alternativas ao modelo da repressão, focadas na prevenção e na gestão burocrática e administrativa – já nos “informa” sobre as percepções de gênero que estão sendo construídas e reatualizadas neste espaço.

Trata-se de um contexto no qual os direitos humanos não significam somente a garantia dos chamados direitos de primeira geração, os direitos de liberdade, resultando em obrigações de o Estado não fazer (como a liberdade de ir e vir, a liberdade religiosa, o respeito pela integridade física do cidadão). A estes, previstos na Declaração de 1789, juntaram-se, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem elaborada sob os auspícios da ONU, os de segunda geração. Esses direitos, ditos sociais, são obrigações de o Estado fazer (como garantir acesso à educação e saúde, à segurança pública, bem como trabalho em condições dignas, remuneração e férias).

As organizações de segurança pública são uma garantia dos direitos humanos e o policial trabalhador que atua dentro das normas preserva os direitos humanos dos demais cidadãos, entre os quais, em especial, a garantia de seu direito à vida, à integridade física, à possibilidade de ir e vir livremente. No mesmo sentido, os direitos humanos protegem os policiais, que, como outros trabalhadores, recebem proteção no sentido de terem garantida (ou prometida, quando não plenamente concretizada) qualidade de vida: eles e seus familiares possuem garantias concernentes ao direito à saúde e educação; o salário deve ser compatível com a importância da profissão e precisa ser acompanhado de férias, aposentadoria e outros benefícios sociais, bem como possuir condições dignas para exercer suas atividades (RUDNICKI, 2012).

Os direitos humanos são direitos de todos e mostram que uma civilização respeita a todos, independentemente de seu bom ou mau comportamento em relação à lei. Todas as pessoas devem ter garantidos direitos básicos, como a liberdade, a integridade física, o trabalho, a saúde. O serviço policial deve atuar para garantir os direitos humanos.

Na sociedade contemporânea, tem-se destacado a necessidade de respeito pela diversidade, sendo que tal noção possui relação íntima com o conceito de direitos humanos, pois estes dizem respeito a todos, homens e mulheres, negros e brancos, crentes e laicos, ricos e pobres, altos e baixos.

O setor da segurança pública que respeita os direitos humanos precisa respeitar essas

diferenças. Isto significa que, com obediência das regras devidas, os policiais estão obrigados a tratar todos com o máximo de educação e respeito. Em outras palavras, discriminações de gênero que configuram obstáculos à carreira profissional de mulheres nas instituições de segurança pública são incompatíveis com o respeito à diversidade e com a igualdade. Este reconhecimento da diversidade é exigido tanto no relacionamento entre a população e os policiais quanto no interior das organizações policiais, uma orientação condizente com o

transculturalismo da sociedade contemporânea (TAVARES DOS SANTOS, 2009).

Superando obstáculos de discriminação de gênero, como os anteriormente mencionados por esta pesquisa, o setor da segurança pública poderá garantir os direitos humanos em todas suas facetas, incorporando a mulher no serviço público de segurança em uma nova configuração, na qual homens e mulheres poderão contribuir para expansão e aprofundamento do processo civilizatório, com equidade e liberdade.

1. A versão original foi publicada em 1986, no volume 91 da *American Historical Review*, sob o título: *Gender: a useful category of historical analysis* (SCOTT, 1988, p. 42-44).
2. Conforme National Center for Women & Policing. *Equality Denied – the status of women in policing: 2001* (<http://womenandpolicing.com/>).
3. Seminário Internacional Mulheres e a Segurança Pública, Porto Alegre, organizado pela Secretaria de Segurança Pública (SSP/RS), em conjunto com a Secretaria de Políticas para as Mulheres do RS (SPM/RS), realizado de 6 a 9 de março de 2012 (<http://mulhereseasegurancapublica.org.br>).
4. A pesquisa, realizada pelo Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (UFRGS/CNPq), constou de um questionário on-line enviado por e-mail à totalidade das servidoras, em julho de 2011, correspondendo a 5.907 pessoas. Foram recebidas 631 respostas (10,7% do total), entre 25 de janeiro e 04 de março de 2012. Os autores agradecem à Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul a colaboração na realização desta pesquisa.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, R. de O.; PAIVA, L. F. A construção do espaço social das mulheres nas instituições policiais. In: BRASIL, G. M. et al. (Orgs.). **A face feminina da Polícia Civil: gênero, hierarquia e poder**. Fortaleza: EdUECE, 2008.

AZEVEDO, R. G. (Org.). **Relações de gênero e sistema penal**. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2011.

BRASIL, G. M. et al. (Orgs.). **A face feminina da Polícia Civil: gênero, hierarquia e poder**. Fortaleza: EdUECE, 2008.

CALAZANS, M. E. de. **A constituição de mulheres em policiais: um estudo sobre policiais femininas na Brigada Militar do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Porto Alegre, 2003.

_____. Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva de uma segurança cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 142-150, 2004

_____. **Policiais migrantes: identidades profissionais em movimentos**. Tese (Doutorado) – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Porto Alegre, 2009.

COSTA, N. R. da. Modelo operacional, violência policial e democracia. In: TAVARES DOS SANTOS, J. V.; TEIXEIRA, A. N.; RUSSO, M. (Orgs.). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 252-269.

COUTINHO, M. C.; DIOGO, M. F. A inserção de mulheres no setor da vigilância privada. In: NUNES, J. H.; FREITAS, R. A. **Trabalho e gênero: entre a solidariedade e a desigualdade**. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2011, p. 151-167.

FACHINETTO, Rochele F. **Quando eles as matam, quando elas os matam: uma análise dos julgamentos de homicídio pelo Tribunal do Júri**. Tese (Doutorado) – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Porto Alegre, 2012.

MARTIN, S. **The status of women in policing**. Washington: Police Foundation, 1990.

RUDNICKI, D. Três dias no Presídio Central de Porto Alegre: o cotidiano dos policiais militares. **Revista de Informação Legislativa**, v. 193, p. 49-63, 2012.

_____. A polícia no século XXI e os direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**, Porto Alegre, v. 9, p. 109-121, 2008.

SCOTT, J. Gender: a useful category of historical analysis. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1988, p. 42-44.

_____. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SOARES, B. M.; MUSUMECI, L. **Mulheres policiais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, J. V.; TEIXEIRA, A. N.; RUSSO, M. (Orgs.). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Configurações e obstáculos: as mulheres na segurança pública

José Vicente Tavares dos Santos, Rochele Fellini Fachinetto, Alex Niche Teixeira e Dani Rudnicki

Resumen

Configuraciones y obstáculos: las mujeres en la seguridad pública

Este artículo presenta un análisis descriptivo de los datos de la investigación empírica sobre “Mujeres en la Seguridad Pública” emprendida por el Grupo de Investigación Violencia y Ciudadanía (UFRGS) entre funcionarias de las diversas instituciones del área de la seguridad del Estado de Río Grande del Sur. Partiendo del concepto de género como una forma de otorgar un significado a las relaciones de poder en la sociedad, la investigación pretendió indagar las dimensiones de género en las instituciones policiales, evidenciando la situación de trabajo, problemas y dificultades, u obstáculos, vinculados a la inserción de las mujeres en este campo de actividad.

Palabras clave: Río Grande del Sur; Mujeres; Instituciones policiales.

Abstract

Configurations and barriers: women in public safety

This paper presents a descriptive analysis of data gathered in an empirical study entitled “Women in Public Safety”, which was conducted by the “Violence and Citizenship Study Group” of the Federal University of Rio Grande do Sul. The respondents were female public servants working for several public safety organizations in the state of Rio Grande do Sul. Underpinning the study is the notion that gender gives meaning to power relations in society. Gender dimensions in law enforcement institutions were examined, with a focus on labor relations, problems and difficulties – or barriers – associated with the presence of women in this professional field.

Keywords: Rio Grande do Sul; Women; Law enforcement institutions.

Data de recebimento: 09/04/2012

Data de aprovação: 26/07/2012

Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na “cracolândia”¹

Taniele Rui

Taniele Rui é doutora e mestre em Antropologia Social, pela Universidade Estadual de Campinas, e graduada em Ciências Sociais, também pela Unicamp. É professora do curso de pós-graduação lato sensu “Psicossociologia da Juventude e Políticas Públicas”, da Faculdade Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp-SP).

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo- São Paulo-SP- Brasil

tanielerui@yahoo.com.br

Resumo

Esse texto é parte de pesquisa empírica realizada entre junho e dezembro de 2010, acompanhando o deslocamento de uma equipe de redução de danos numa das mais conhecidas territorialidades de uso de crack do país: a “cracolândia” paulistana, que se movimenta pelo entorno da região da Luz. Trata-se de um cenário que oferece solo empírico para desvelar tentativas de gestões estatais de controle dessa população, nas quais se encontram mesclados gerenciamento do espaço e diferentes tipos de assistência e repressão, cuidados e vigilância. Ao focar o olhar em tal aspecto, o intuito é mostrar como os usuários de crack estão sujeitos, mas também impulsionam e (re)criam aparatos e técnicas políticas de manejo dos territórios e das populações.

Palavras-Chave

São Paulo; Crack; Uso do Espaço; Política de Drogas; Controle de Danos.

Na região que ficou conhecida como “cracolândia”, em São Paulo, diversas situações acontecem num espaço curto de tempo. Vários tipos de associações e interações marcam o cotidiano dos usuários de *crack*: negociações ora hostis, ora amigáveis com os comerciantes locais; grande assédio de instituições assistenciais e de saúde; tensa convivência com os agentes de segurança (Polícias Civil e Militar, Guarda Metropolitana e seguranças privados).

Inúmeros são também os atores sociais que circundam e constituem o local: moradores das imediações e das pensões; comerciantes e frequentadores do bairro; transeuntes; trabalhadores dos arredores; profissionais de imprensa; estudantes realizando os mais diversos trabalhos de conclusão de curso; membros de várias instituições religiosas; fiscais da prefeitura; associações civis de moradores e comerciantes; ONGs; grupos de artistas e suas intervenções; urbanistas; movimentos sociais de luta por moradia; defensores dos direitos humanos; serviços públicos de saúde e de assistência; PCC; interesses político-eleitorais; construtoras imobiliárias; e investidores internacionais.

Impossível apreender todas as interações existentes no local. Igualmente impraticável é tentar elencar qual dessas interações é mais relevante para sua caracterização. São tão múltiplas, diversas e heterogêneas, atendem a tantos interesses, que é difícil precisar apenas uma.

Deste modo, ao falar sobre tal espaço, avisa-se de antemão que não há, aqui, a pretensão de esgotar todos os intercâmbios aí existentes. Outros trabalhos são necessários. De maneira mais modesta, este artigo discorre sobre a dinâmica local e, principalmente, são escolhidas as funções estatais de controle e cuidado, a fim de mostrar como grande número de atores sociais numa área urbana bastante visível (e visada), cenário estratégico de inúmeras disputas, confere contornos específicos à dinâmica do consumo, possibilitando, ainda, observar a própria dinâmica estatal de atuação no local.

Vigiando e cuidando

Pelo menos uma vez ao ano, grandes operações policiais, urbanas e assistenciais ocorrem na “cracolândia”. Esse tipo de ação é esporádico e frequentemente ocorre acompanhado de cobertura midiática, previamente informada sobre a operação. Faz-se o balanço das operações, prendem-se algumas pessoas, apreendem-se alguns quilos de droga ou objetos “suspeitos” e todos esses números ficam computados, disponíveis para consulta pública. O resultado dessas ações é quase nulo. Passados alguns dias, tudo tende a voltar a ser como antes. Quando a repressão se torna mais incisiva, os usuários se deslocam na procura por outros territórios.

Tais ações revelam, nessa esfera do espetacular, que, definitivamente, a “cracolândia” não é um local com ausência de Estado. Ao

contrário, ele está ali. Por vezes, em demasia. Reprimindo e ajudando. Punindo e encaminhando. Deixando morrer e fazendo viver (FOUCAULT, 1999, 2005). Portanto, a questão menos interessante de ser colocada é: “por que o Estado não está lá?” Ele está. Não há como refutar isso. Mais relevante é saber “*como* ele está lá”, o que só um olhar mais próximo é capaz de responder.

Para tanto, procura-se focalizar a interação mais miúda e cotidiana; aquela diária que, porque é rotineira, é sempre menos conhecida. Buscando responder a pergunta colocada anteriormente, foram acompanhadas as ações dos policiais e dos serviços médicos que parecem situar-se em polos opostos de tratamento público da questão: de um lado, repressão e segurança (orientadas para a prevenção de delitos e identificação dos traficantes de drogas); de outro, assistência médica e direito à saúde (norteados pela defesa da vida do usuário e pela concepção do abuso de substâncias como uma questão de saúde pública). Ambas as esferas (junto com a assistência social) constituem as principais atividades estatais no local que, como se verá, muito longe de atuarem conjuntamente, têm suas relações pautadas por desentendimentos, disputas e desacordos tanto profissionais quanto políticos.

I.

Iniciando com a face repressiva, assim como os usuários, a presença de policiais militares (com a ronda de automóveis ou com a cavalaria) e de guardas civis (GCM) é parte da paisagem da “cracolândia”. Eles estão ali todos os dias, vigiando os usuários, tentando diferenciá-los dos traficantes e testando técnicas

mais eficientes para o controle desse território. O que está em questão são problemas relativos aos modos de controle da circulação desses usuários.

Duas táticas se destacam: a ronda contínua, a pé, de carro ou com cavalos, fazendo com que os usuários tenham que ficar o tempo todo circulando, num incansável “jogo de gato e rato” pelos quarteirões próximos; e o cerceamento, que consiste em cercar um quarteirão, impulsionando a concentração dos usuários, que ficam circunscritos a determinada delimitação e, logo, passíveis de terem suas ações monitoradas.

A primeira estratégia (a ronda contínua) é assumida publicamente, já que o trabalho de policiamento ostensivo ali é, como afirmou uma inspetora-chefe da GCM, “não deixar as pessoas fazerem mau uso do espaço urbano para não causarem nenhuma sensação de insegurança”. Por isso a necessidade de, nas suas palavras, ficar “tocando boi”.² A segunda tática (o cerceamento) jamais é admitida em discursos públicos pelo alto oficialato, que prefere dizer que a concentração dos usuários em apenas uma parte da rua, ou em uma única rua, se dá de forma espontânea,³ fundamentalmente por regulações internas. Importa notar que não há opção exclusiva por uma ou outra – elas se sobrepõem e coexistem –, dependendo dos policiais que estão de plantão, bem como da pressão do poder público, o que, por sua vez, é variável de acordo com a conjuntura política e, portanto, sofre com suas oscilações.

O convívio entre agentes de segurança e usuários é tamanho que a mesma inspetora-

-chefe da GCM disse: “no meu plantão, todos os usuários têm nome. Eu sei o nome de todo mundo aqui”. Outra guarda civil, também mulher, relatou que conseguiu, durante dois meses, no seu plantão, desenvolver um “trabalho de desenho” com as crianças que usam *crack*. Com o próprio dinheiro, comprou folhas de sulfite, canetinhas, lápis de cor e, quando ali estava, convidava as crianças para desenhar. Ela sabia que não resolveria o assunto, mas pelo menos nesse tempo elas não usavam *crack*. Suas falas deixavam tudo, aparentemente, de cabeça para baixo: policiais fazendo trabalho de educação, conhecendo as pessoas pelos nomes (aquilo que nem os serviços de assistência conseguiam fazer, embora se esforçassem).

Mas já na sentença seguinte uma primeira confusão se desfez: a guarda não poderia continuar o trabalho com os desenhos; fora repreendida pelos seus superiores. Mais um pouco e, de novo, um usuário, ao ver a pesquisadora conversando com ela, colocou as coisas em seus devidos lugares: “nós é que somos seus amigos. De que lado está, afinal?”²⁴. Tal fala torna possível pensar que a interação entre usuários e agentes de segurança supõe um conhecimento do cotidiano e às vezes revela formas de aproximação sem, contudo, implicar um relacionamento amistoso. A mesma fala também diz que, uma vez estando ali, tais personagens não podem ser vistos na sua complexidade, mas sim pelo que eles representam: um guarda civil não é, por exemplo, um profissional de saúde, e isso, disse o usuário, precisa ficar claro. Há que se escolher um lado.

A estada contínua torna essa decisão mais imperativa, visto que, na maior parte das vezes,

o que de fato se manifesta é o conflito. Num dos dias de pesquisa, dois homens da polícia militar vieram questionar o trabalho da equipe do *É de Lei*, que realiza trabalho de redução de danos no local. A princípio, receosos, aventaram a hipótese de que os redutores fossem passadores de drogas, já que guardavam “materiais estranhos” em caixas de óculos e chamavam a atenção dos usuários. De saída, é possível notar que o conhecimento que os policiais têm desses usuários não se amplia para os serviços de atenção, que igualmente são parte constituinte do local. Por conta disso, serviços de saúde e assistência frequentemente precisam esclarecer aos policiais o que fazem ali. É bem comum estarem todos os serviços e órgãos numa mesma rua sem que um tenha a menor noção do trabalho que o outro desempenha. Com frequência podem ser vistos se apresentando uns para os outros.

Nesse dia em específico, vendo tratar-se de piteiras, perguntaram a utilidade daquilo. Os redutores deram a resposta sanitária prevista: evitar o compartilhamento dos cachimbos e, com isso, prevenir a transmissão de doenças. Sem conseguir entender o propósito, os policiais disseram que aquele tipo de material incentivava o uso e de nada adiantava. O redutor foi firme: “o meu trabalho não incentiva, assim como o de vocês não resolve”. Diante da resposta do redutor, estranhamente, o policial passou a tratá-lo com mais respeito. Baixou o tom de voz, pediu para chegarmos mais perto, disse-nos quealaria um “segredo”, mas que não poderíamos passá-lo adiante. Calmo, contou: sabe qual é a verdade? É que há muitos interesses aqui. Tem um monte de gente que quer os usuários aqui por um tempo para desvalorizar a área. Daí o terreno custa barato. Todo

mundo compra por uma mixaria, bota segurança privada. Depois tira esses *nóias* daqui e espera valorizar. Essa é a verdade.⁵

Estando ali frequentemente, muitos dos policiais se veem como depositários dos “saberes secretos” da região. O “*segredo*” e a “*verdade*”, isto é, o fato de que a área teria sido propositadamente abandonada para ser vendida a preços módicos e depois revalorizada, bem como que os *nóias* seriam deixados ali para acelerar esse processo de especulação, lembra, em muitos aspectos, a versão das associações de moradores e comerciantes, o que, mais uma vez, revela a interação e a circulação de ideias.

Mas especificamente no que tange às funções de vigilância do local, esses “*segredos*” contados a pouca voz parecem dizer algo acerca do real sentido de exercê-las. Ou seja, eles indicam que também os policiais questionam, debatem e procuram saber o que de fato fazem ali. De maneira mais clara, ao narrar tal “*segredo*”, este policial estava dizendo que o seu trabalho era bastante funcional e provisório: duraria enquanto tivesse que zelar pelos muitos interesses envolvidos na degradação da região. Tal relato concordava, em outras palavras, com o diagnóstico do redutor, que também, de algum modo, sabia que seu trabalho não resolveria a questão. São outros interesses que contam.

Paradoxalmente, no entanto, guardar “*segredos*” e, em certa medida, ter consciência da pouca eficácia de suas ações também confere poder. Se práticas de violência e arbitrariedade, tratamento desigual para integrantes de distintos grupos sociais, desrespeito aos direitos e impunidades dos responsáveis por esses atos

são práticas constitutivas da polícia brasileira, em graus variados, desde sua criação (CALDEIRA, 2000), o atual cenário da “cracolândia” é um campo fértil para que os policiais exerçam toda a arbitrariedade que lhes foi historicamente concedida. Isto significa dizer que a associação que se faz automaticamente entre uso de drogas e criminalidade, somada à retórica compartilhada que desumaniza os *nóias*, tem justificado, nesse espaço, prisões, abordagens, violações de direitos, demonstração despótica de mando e também aquilo que um redutor, com formação em psicologia, chamou de “sadismo gratuito”, em sua face mais radical. Em suma, nesse local, usando os termos de Arantes (1994), “o controle social assume a forma ritualizada de policiamento ostensivo”, por meio da “sinalização da autoridade e teatralização do controle”.

Exemplo extremo de tal assertiva, e importante para o entendimento da dinâmica local, é a cena descrita abaixo, relatada oralmente por dois redutores de danos e escrita por um deles.

Como de praxe, estávamos acessando os usuários, orientando, dialogando e distribuindo os insumos. Estávamos na esquina da Duque de Caxias com a Rua x (não lembro o nome), ali onde fica aquela loja de pneus, que inclusive instalou canos de pvc e constantemente dispara água gelada para espantar os usuários. De repente a maioria dos usuários se levantou e começou a correr, muitos tropeçavam em outros usuários, caíam, se levantavam rapidamente e voltavam a correr. Espantados, e pra nossa segurança, seguimos para dentro de um bar, para não sermos atropelados pelos próprios usuários.

Já dentro do bar, avistamos um grupo de po-

liciais trajando roupas esportivas, porém com arma em punho, praticando cooper. Entoavam cantos/gritos da corporação e partindo para cima dos usuários, aqueles que não levantavam eram chutados até se levantar e correr. Um rapaz que havia tropeçado e caído, sofreu nova queda, esta devido a uma voadora que um dos policiais desferiu nele, uma cena de puro sadismo gratuito, pois os policiais pareciam se divertir, rindo e comentando entre eles a cena que geraram.

Atônitos, tentamos conversar com alguns usuários, os aparentemente mais calmos, coisa difícil de encontrar, nos relataram que são policiais do 15º batalhão do choque que protagonizaram a cena e que não era a primeira vez que ocorria.

(Relato enviado por *e-mail* por um redutor em maio de 2011, sobre um acontecimento de setembro de 2010).

Escrita oito meses após o acontecimento, sua narrativa perde o vigor da fala oral, bem como a gestualidade e entonação de voz que lhe é própria. Inicia-se pela atividade rotineira do trabalho (acessar, orientar, dialogar e distribuir insumos), localiza-a e ao mesmo tempo critica o comerciante que criou o aparato de expulsão dos usuários. Passa então à descrição dos usuários que, em grande número, cambaleiam assustados pela rua. Vê-se primeiro eles para depois chegar à diversão dos policiais em fazer *cooper* no local, com arma em punho, continuando o ritmo, a contrapelo das pessoas à frente que, se não são rápidas o suficiente na corrida, são logo agredidas com uma “voadora”. A cena termina com a averiguação do fato e com a confirmação de que não se tratava de um ato isolado. Se, ao escrever posteriormente a experiência, sua

memória não foi boa o bastante para guardar o nome da rua em que faziam atividade, ela foi precisa o suficiente em lembrar o número do batalhão que praticou o ato.

A partir do ocorrido, visando um enfrentamento público e uma “disputa pela verdade”, os redutores começaram a ir à “cracolândia” munidos de máquina fotográfica. O objetivo era registrar qualquer espécie de abuso da autoridade pública que voltasse a acontecer no local. Diante das rondas e revistas, os redutores não hesitaram em fotografar. Em alguns momentos, paravam o trabalho e se transferiam para o local de abordagem. Mais uma vez, as coisas pareciam deslocadas: redutores deixam o trabalho de prevenção para juntar provas contra policiais, objetivando a denúncia à violação de direitos. E, como era de se supor, a toda ação corresponde uma reação. Os redutores começaram, a partir de então, a ser constantemente revistados ou abordados pelos policiais, que pediam explicações sobre as fotos e sobre o trabalho realizado no local. O impasse havia sido criado; o diálogo impossibilitado.

Ficar buscando sentido em ações como o *cooper* é tarefa que deve ser descartada. Como já propôs Taussig (1995), há pouco “sentido” no terror, justamente porque pode haver muitos. Contudo, chama-se a atenção para a ideia de “*sadismo gratuito*” lançada pelo redutor.

Deleuze (2001) mostra que nada é mais alheio ao sádico⁶ do que a intenção de persuadir, de convencer ou de ser pedagógico. O que está em jogo é o “mais assombroso desenvolvimento da faculdade demonstrativa” (DELEUZE, 2001): uma demonstração que

se confunde com a onipotência do demonstrador e que destaca a relação entre violência e demonstração. E, para tanto, os corpos submetidos ao sádico não cumprem mais do que o papel de figuras sensíveis ilustrativas de demonstrações abomináveis. Não são esses corpos que deixam o sádico excitado,⁷ mas sim um objeto que não está aí e, por isso mesmo, só pode ser objeto de demonstração: a ideia de mal. Com Deleuze, tem-se que o sadismo vinculado à violência objetiva não a dor do outro, mas o próprio triunfo.

O redutor ainda adicionou ao sadismo o termo “gratuito”. Interessante, pois, diferentemente do que se passa na relação entre traficantes e usuários (pautada no comércio da substância) ou entre traficantes e policiais (baseada na compra do que Michel Misse chamou de “mercadorias políticas”), a relação entre usuários e policiais implica a quase ausência de comércio, de troca ou de proteção. Parece aqui que a ideia de gratuidade amplia o próprio sadismo e contribui para um tipo de cena cuja finalidade última é demonstrar poder, autoridade, capacidade de humilhar e, o que parece mais relevante, ostentar a diferença, quase ontológica, entre ambos.

Enquanto função particular do Estado, espera-se que a polícia assegure o policiamento ostensivo, bem como garanta uma vã figura jurídica: a ordem pública.⁸ Mas ela é mais. É um instrumento de poder, um serviço público e uma profissão (MONJARDET, 1996); máquina capital de funcionamento do Estado; organismo de regulação das relações e dos conflitos sociais, que atua em meio a relações complexas e contraditórias com a opi-

ção pública e com o governo; comunidade de interesses particulares e autônomos, ainda que heterogêneos (BÈRLIERE, 1996). Todas essas variáveis devem estar presentes quando se busca o entendimento de suas ações. E a elas há que se acrescentarem fatores não passíveis de quantificação, como “as concepções dominantes sobre a disseminação do mal, o papel da autoridade e do corpo manipulável” (CALDEIRA, 2000).

De modo ainda mais complicado, sabe-se igualmente que a polícia, longe de oferecer uma solução, é o ponto nodal do problema da violência urbana, porque frequentemente tem abusado da agressividade como padrão regular e cotidiano de controle da população, não como uma exceção, mas – e o que é desafiante – frequentemente sob a proteção da lei, e com pelo menos algum apoio das autoridades públicas e de determinados setores da população.

Nesse sentido, a “cracolândia” é um cenário fértil para observar toda a complexidade exposta, na medida em que põe a nu, de maneira um tanto quanto conflituosa, desastrosa e violenta, as contradições internas e as divisões de tarefas próprias às corporações. As rondas contínuas e o cerceamento expressam o papel de vigilância e a tentativa de regulação das relações e conflitos sociais, bem como a dificuldade de tornar explícito o uso dessas técnicas – o que revela um jogo ambíguo com a opinião pública. As duas guardas municipais encarnavam as tarefas do policiamento ostensivo, do serviço e ordens públicas, e representavam também as tentativas de reformas do trato policial diante das pressões externas exercidas: eram as policiais mais “humanizadas” que atuavam no local. Por sua vez, o

policial que revelou o “segredo” local questionava-se quanto a sua profissão, sua função no local e a eficácia do trabalho de vigilância diante dos tantos interesses que cercam a região. E, finalmente, os policiais que, em bando, se divertiam em fazer *cooper* e demonstrar o “*sadismo gratuito*” nos atentam para questões simbólicas acerca do mal e da autoridade, que estão bem longe de serem irrelevantes e que precisam ser seriamente enfrentadas se se quiser de fato entender as práticas policiais. Parece, portanto, que, nesse cenário, todas as facetas da polícia se atualizam, ou, como quer Arantes (1994), se teatralizam.

II.

O Estado que fere é o mesmo que socorre. Passemos agora aos serviços de saúde que, assim como os policiais, também integram a paisagem local e, com eles, concorrem pelo atendimento e encaminhamento dos usuários, bem como pelos modos específicos de atuar sobre a questão. Sobretudo, os trabalhadores da saúde disputam o reconhecimento da autonomia profissional – o que é bastante dificultado nesse espaço.

Para seguir, lança-se mão de uma polêmica que culminou no afastamento de um médico psiquiatra que trabalhava no Caps infantil de referência para o local e dos escritos, disponibilizados em *blog*, de um médico que coordenava uma equipe de saúde de família no entorno. Ambas as experiências, como se visa mostrar, são recheadas de conflitos e, por isso mesmo, também são boas para pensar.

Antes, é necessário chamar atenção para as *ideias* de redução de danos (RD) que têm encontrado espaço institucional no interior

dos Caps, viabilizados por programas governamentais. Importa lembrar que, nesse novo locus de tratamento e atenção, conjugando princípios da RD e da reforma psiquiátrica, a maior parte de seus profissionais não considera que a internação seja a melhor opção para tratar o abuso de drogas. Para eles, esse tipo de intervenção deveria acontecer apenas em casos mais extremos e de crises agudas e, ainda assim, com episódios de hospitalizações bastante breves. Isso é relevante porque, como se verá a seguir, tal perspectiva de atendimento produz, na prática diária de atuação na “cracolândia”, inúmeros confrontos. Alguns deles extravasam o cotidiano de trabalho e se tornam públicos.

Cita-se como exemplo a polêmica ocorrida em abril de 2010 que envolveu o médico psiquiatra e professor da Unifesp Raul Gorayeb, ex-coordenador do Caps infantil do centro de São Paulo. Ao ser afastado do cargo, o médico afirmou aos jornais, em entrevista,⁹ que estava sofrendo pressões da prefeitura para internar crianças e adolescentes que ficam na “cracolândia”, mesmo quando o laudo clínico concluía que eles não precisavam de internação. Ao portal G1, o médico deu a seguinte declaração:

A gente ficou três meses avaliando crianças e nenhuma delas tinha indicação de internação. Eram pegos usando crack, fumando maconha, cheirando cola. Isso não é certo, mas não quer dizer que eu tenha o direito de trancá-las num hospital psiquiátrico.

(...) O erro de querer interná-las está no fato de que para cuidar do problema eu não tenho que internar.

O médico afirmou que seria irresponsabilidade internar sem critérios. Para o psiquiatra, a

prefeitura tinha intenção de “limpar” o centro da cidade e deixava o problema para os médicos do Caps. Na sequência do ocorrido, outros profissionais de outros Caps confirmaram a prática de pressão por internação. O promotor de Justiça ouvido pela jornalista, coordenador da área do Ministério Público de São Paulo, afirmou que a recomendação médica deve ser respeitada em casos de internação. Raul Gorayeb assegurou, ainda, que a Guarda Civil Metropolitana era quem recolhia os adolescentes e os levava para o Caps, quando a abordagem deveria ser feita pela Assistência Social ou pelos agentes de saúde.

Tal polêmica ilumina, mais uma vez, o cenário de disputas por modelo de tratamento e intervenção que envolve tanto brigas internas às entidades públicas e privadas de atendimento a usuários de drogas quanto forças externas que questionam a eficácia de sua atuação. Medicina, justiça, polícia e assistência social, ao serem colocadas em contato, brigam e concorrem entre si pelo melhor modo de lidar com a questão.

Para ser tratado, o abuso de drogas não necessariamente exige a reclusão. Essa era a posição do médico que acabou sendo afastado do cargo, bem como dos profissionais dos Caps, que se juntaram a ele para “denunciarem” a pressão da prefeitura por internação. Mais uma vez, tudo parecia se deslocar, pois, já de início, o encaminhamento, que deveria ser feito por profissionais de saúde ou assistência social, era realizado por policiais. Eles recolhiam os usuários e os levavam para o Caps, sem se basearem em qualquer indicação mais especializada. Certamente também os policiais sofriam a mesma pressão da prefeitura por internação.

Mas se o tratamento não exige o retraimento, a lógica da limpeza urbana aparece, nesse discurso, para justificar esse tipo de proposição. Ou seja, é como se os profissionais da saúde estivessem ali não para tratar questões referentes à dependência química, mas para sanar e, de alguma forma, autorizar, a partir de critérios médicos, a retirada dos usuários do local. O médico e toda a equipe que o acompanhou em sua denúncia explicitavam o problema: utilizava-se da “saúde” para justificar práticas de “limpeza urbana”. Mais uma vez, são evocadas disputas e, não sem contradição, incertezas quanto às ações e às funções profissionais.

O dilema das *ideias* de redução de danos aplicadas a esse local é que, ainda que elas pleiteiem um modelo de atenção ao usuário considerado mais “humanizado”, ali ele tem que se confrontar menos com outras terapêuticas e mais com um problema urbano, que visa a não concentração desses usuários no local. Por isso tanto desentendimento. A linguagem do acesso à saúde não dá conta da quantidade de pessoas que permanecem no local e se chocam com a linguagem de revalorização dos espaços, pouco afeta ao cuidado dessas pessoas.

Além dos profissionais dos Caps, outros personagens muito comuns no local são os agentes de saúde, que, uniformizados frequentemente com camisetas coloridas ou jalecos brancos, andam em meio aos usuários, dispostos a ouvir as demandas, fazer encaminhamentos e ajudar no curativo de pequenos ferimentos. O trabalho que funciona sob a lógica e parâmetros do SUS é, mais que tudo, o de iniciar e aprofundar um contato com os usuários, para depois viabilizar uma ponte entre eles e

os serviços de saúde, garantindo um médico, uma equipe e um centro de saúde de referência com o qual os usuários possam contar. Muitos desses serviços integram o organograma da política de saúde municipal, em moldes do Programa de Saúde da Família (PSF).

É nesse contexto que aparece outro personagem importante para entendermos essas interações. Ele é Marcelo dos Santos Clemente, médico de uma das equipes de PSF, que atua na *craco* – como ele chamava o local. Trabalhou ali menos de um ano, mas anotava o que via e, depois que morreu, teve seus relatos organizados por sua mulher e disponibilizados em um *blog* (“*cracolândia dia-a-dia*”).¹⁰ Sua mulher nota que todas as noites, desde que começou a trabalhar lá, ele se sentava na varanda de casa, com seu computador e seu cigarro, e escrevia: “escrevia relatórios, escrevia suas angústias, escrevia seus projetos”.

O relato do Dr. Marcelo é, por vezes, tocante. Há no *blog* reflexões que começaram a ser escritas dois dias depois de o médico iniciar suas atividades profissionais no local. Desde o começo, é possível notar sua confusão em meio à dinâmica assistencial e à política sanitária para a área. Já na primeira semana de trabalho teve de participar de sessões grupais de *psicodrama*, ocasiões nas quais os profissionais explicitavam as dificuldades do trabalho realizado e as ansiedades diante dele. Não entendia nada daquele procedimento, que já virou rotina na política pública. A dinâmica só fez sentido quando tiveram que simular um corredor polonês. De um lado, policiais; de outro, os frequentadores do local. A equipe de profissionais tinha que passar pelo meio, para “sentir a pres-

ção de ambos os lados”. O médico então conta: Achei que ia ser uma bosta como tudo até agora, mas quando passei senti medo. Medo. Quando o cara perguntou o que senti, inventei alguma outra coisa. Senti pela primeira vez o que seria trabalhar na *cracolândia*, junto com os viciados, prostitutas, marginalizados. Do lado DELES. Contra a polícia. (setembro de 2010, maiúsculas do autor)

“Do lado DELES, contra a polícia”. Mais uma referência indicando a importância de tomar partido. Conhecimento aprendido já no início do trabalho, incorporado pelas equipes de saúde e materializado nas dinâmicas orientadas que teatralizam o acontecido.

Os escritos seguem refletindo acerca da rotina do ambulatório, algumas conversas com os pacientes, outras na própria “*cracolândia*”, a qual passaria a visitar quase que diariamente. Com o tempo, ele já não precisava iniciar as abordagens, nem se esforçar para se apresentar. Era requisitado pelos usuários assim que botava os pés na *craco*. Tinha também posturas políticas, questionava os representantes públicos pela “situação da *cracolândia*”. No *blog*, há uma colagem dos *e-mails* que ele enviou à Dilma Rousseff, presidenta da República (que marcou uma reunião com ele dias depois de sua morte) e ao secretário de saúde do prefeito Gilberto Kassab, questionando se deveria dar mais atenção aos pacientes da *cracolândia* ou aos do entorno da Luz, que também estavam a cargo de sua responsabilidade. Questionava o secretário quanto a um dos princípios do SUS: a equidade. Ainda no *blog*, tem-se também uma série de notações clínicas, que parecem feitas na tentativa de encontrar uma síntese para o trabalho, visando sua comunicação.

Mas, na maior parte das vezes, vê-se um médico que se deixa tocar pelas histórias dos usuários e que, a partir delas, realiza questionamentos sobre a própria vida. Nas tintas do Dr. Marcelo, os acontecimentos ganham relevância humanitária; médico e pacientes são descritos pelo que possuem em comum. Pelos seus relatos, é possível acessar dores físicas e simbólicas bastante profundas, pouco acessíveis a pesquisadores,¹¹ bem como o desespero que as acompanha, narradas ora de forma comovedora, ora de maneira agressiva, ora ainda divertida. Ao lê-las nos perguntamos o que um corpo pode suportar.

A linguagem só pode ser enquadrada como médica pelos vocábulos técnicos; de resto, o doutor compartilha gírias e modos de proceder caros aos seus pacientes. Especificamente, o relato abaixo (copiado do *blog*) dá mostra da interação estabelecida com usuários e traficantes e, em alguma medida, é emblemático em indicar os desafios e constrangimentos do exercício médico no local. Os explicativos em colchetes foram adicionados pela autora deste artigo.¹²

Tava fazendo visita na rua e chegou um dos moradores, me puxou de lado e começou a me contar que tinha rolado uns tiros na noite anterior. Um dos caras, de 16 anos, sobreviveu, e isso de certa forma é algo tão ruim quanto morrer, porque ele passou de corpo a testemunha e tinha que ficar escondido, se procurasse o PS [Pronto Socorro] ele já era, então ele tava nessa pensão escondido, tomando amoxa [amoxicilina] e comendo arroz e feijão com um FAF [ferimento de arma de fogo] infraumbilical [embaixo do umbigo] com saída em nível de L4 [quarta vértebra lombar] havia quase 12 horas.

Bom, os caras precisavam de um médico, ou pelo menos alguma orientação; isso eu ia ouvindo numa construção abandonada onde eu vou ver os caras da “craco” quando a polícia aparece por lá e eles usam pra se esconder. Falei que ia, depois de ter certeza que os caras não iam mesmo levar o cara pro PS.

Que que eu podia fazer, deixar o cara lá? Sei lá, sei que acabei combinando que ia no dia seguinte (isso já era umas cinco da tarde e o cara precisava avisar com antecedência os caras que tavam com o baleado), liguei pro Pr. [um amigo de faculdade] e encontrei com ele no HC [Hospital de Clínicas], pedi algumas dicas, ele me deu, arrumou uns materiais e tal. Dia seguinte fui pra lá, sem avental (exigência dos caras), nenhuma identificação, boné na cabeça e uma garrafinha dessas redondinhas de pinga na mão (exigências...), subi no quarto, cinco caras daqueles que a gente vê no Datena ou no Marcelo Rezende, sabe, armados, pistolas na cintura, armas e um monte de cocaína pelo quarto, o cara deitado com cara de dor numa cama podre. Me apresentei, fui dar uma olhada no fof, infraumbilical mesmo, orifício de entrada do tamanho de uma moeda de 1 centavo, limpo, sem sangue, orifício de saída do tamanho de uma de 50 centavos, bordas chamuscadas, necróticas, hiperemiadas [queimadas, com tecido morto e avermelhadas]. O cara tava cagando, tava sem hematúria [urina sanguinolenta], sem vômitos, só reclamava de dor na perna. Fui pegar as coisas que tinha levado num saco de supermercado preto, um dos caras se sobressaltou e já pôs a mão na cintura, eu fiquei parado achando que ia levar um tiro e os caras “suave, Dr, faz tudo suave”, avisei o que ia fazer, pus duas dipironas na boca do cara e

falei pra ele mastigar, lavei com iodopolvidine [antisséptico a base de iodo] o da frente, pus a luva estéril e comecei a explorar, enfiei o dedo lá dentro, o cara começou a querer gritar e já enfiaram uma toalha pra ele morder, explorei, senti umas alças, até botei uns epiplons [gordura da alça do intestino] pra fora (chamuscados!...), cheirei meu dedo: nada de cheiro de bosta, nada de sangue vivo. Enfiei um monte de soro, aspirei tudo de volta com uma seringa que enfiei lá dentro (e dessa vez ele se contorceu mais ainda), tudo limpo. Atrás, cortei as bordas necróticas com um bisturi, limpei bastante mas nem enfiei o dedo pra explorar, o Pr. falou pra deixar atrás do jeito que tava. Meti um penrose [pinça cirúrgica] no orifício de entrada, prescrevi CFTX IM e MTDZ VO [ceftriaxone intramuscular e metronidazol via oral], os caras compraram e começaram a ATB [antibiótico] no mesmo dia. Isso foi terça ou quarta, não me lembro. Na sexta já não fazia mais febre, a ferida de trás sem flogismo [sinais inflamatórios], vamos ver se ele resiste o fds [fim de semana].

Acho que vai. Sorte de bandido ou de irmão de bandido, rs.

O roteiro não é necessariamente novo:¹³ um dos usuários do local vem falar com ele, conta a troca de tiros ocorrida durante a noite. Como se precisasse oferecer uma explicação para o atendimento no local, o médico justifica sua ida apenas depois de ter se certificado de que esse era o único jeito: só o fez diante da impossibilidade de que o ferido se deslocasse até um serviço de saúde; mais que sobrevivente, era uma “testemunha”, o que seria “algo tão ruim quanto morrer”. Para chegar ao local e fazer o procedimento, realiza, um dia antes, uma

consulta ao amigo de faculdade que fazia residência em cirurgia. Posteriormente, se molda às exigências dos que ofereciam retaguarda à sua estada no local, coloca o boné e tira o avental (para não dar “bandeira”), leva pinga, parece se assustar diante de um cenário e de pessoas as quais só via nos programas sensacionalistas de jornalismo policial. Diante de uma cena, e de uma situação raramente acessível a pesquisadores, compartilhava também ali um “segredo” e, mais uma vez, demarcava de que “lado” estava.

A descrição, contudo, só ganha densidade ao narrar o que fez como médico. A bala tinha atravessado o rapaz de 16 anos. Entrara abaixo do umbigo e saíra pela lombar. Há uma precisão em descrever o tamanho desses orifícios e o estado em que se encontravam. O rapaz parecia bem. Não tinha sinais fisiológicos alterados, apenas dor na perna. Após a anamnese, inicia a intervenção física. Bota luva, banha o ferimento de entrada da bala com iodo, explora internamente. Sente as alças do intestino, joga fora algumas das gorduras dessas alças que ficaram queimadas. Sente mais o interior do corpo. Cheira o dedo: sem o odor de excreções e de sangue sinaliza que o órgão não fora afetado mais seriamente – o que é confirmado pela aspiração do soro limpo. Retira o pedaço de tecido morto do ferimento na lombar e prescreve antibióticos. Faz o que é possível em cenários como esse, a febre cede. Ainda assim, há que se contar um pouco com a sorte.

Os exemplos de enfrentamento e prática profissional dos dois médicos apresentados acima também complexificam o próprio cenário. Ali eles têm de realizar outras funções que

não apenas as restritas ao abuso de drogas e decorrências desse consumo. O psiquiatra não faz apenas laudos, acompanhamentos e indicação de tratamentos. O Dr. Marcelo, médico de saúde de família, não tem apenas a função que lhe cabe de prevenção, de acompanhamento, de orientação. O primeiro tem que disputar espaço e autonomia profissional com policiais, assistentes sociais e, mais que tudo, com a política local e sua ótica de resolução da questão por meio da internação. O segundo tem que lidar com as intempéries ocorridas no local, disputas que envolvem muitas outras coisas além do consumo de drogas. Está sujeito às exigências dos *caras* que garantem sua segurança e que reconhecem a sua função no local. O primeiro, após o afastamento, denuncia a interferência em sua prática profissional e resiste em ver a técnica médica tendo que se subordinar a outras regulações. O segundo realiza o possível e descobre que também ali é um cenário fecundo para o aprendizado da medicina.

Suas ações estão em lado oposto às das perspectivas dos policiais e dos executores do projeto *Nova Luz*. Os policiais parecem se desentender mais quanto às suas funções, ao passo que os médicos se mostram mais aguerridos na tentativa de manter autonomia quanto ao próprio trabalho. O psiquiatra é claro: o procedimento médico não pode estar sujeito às pressões políticas. Igualmente o Dr. Marcelo sabia que estar ali é estar do lado “deles”, contra a polícia. Certamente o movimento histórico que possibilitou a percepção do consumo de drogas como uma questão de saúde pública contribuiu decisivamente para tal postura. E, seguramente, o prestígio profissional dá um grande resguardo à sustentação de tal atitude.

Estamos, portanto, muito longe da medicina social que serviu de “alavanca ideológica das mais eficazes” às ideias higienistas de fins do século XIX e começo do XX. Na ocasião, tais profissionais agiam à semelhança de uma “polícia médica”, invadindo casas e condenando os que não obedeciam a regras higiênicas. Estamos distantes também daqueles médicos higienistas, braços direitos das intervenções de Pereira Passos na então capital federal (o Rio de Janeiro) e que tematizaram, em teses acadêmicas, os “nós górdios” concernentes à vida urbana, contribuindo decisivamente para criação de normas, interdições e leis (cf. por ex, BENCHIMOL, 1992).

Novos cenários, novas disputas. Contra-pondo-se a esses estereótipos, os médicos atuantes no local, como os dois aqui apresentados, vêm tomando frente nas disputas públicas acerca do tratamento mais adequado e mais respeitoso aos usuários. Brigam com outros médicos, com policiais, com assistentes sociais e com a prefeitura. Escolheram um lado.

E se não podemos esquecer que há muitos profissionais de medicina que, em alguma medida, reatualizam aquela “polícia médica”, é plausível dizer que os que se incubem de tal tarefa são, não contraditoriamente, os que estão mais afastados do cotidiano local, logo, mais longe dos usuários, assim como de todas as junções externas que se refletem e, em grande medida, limitam a ação profissional.

Considerações finais

Para finalizar, pode-se considerar que o mais interessante em toda a descrição foi esmiuçar os embates cotidianos que tornam a

“cracolândia” um cenário bastante complexo. Em torno do consumo de *crack* e do que fazer diante dele, é possível observar embates internos e externos que envolvem as Secretarias de Saúde e de Segurança, a autonomia das profissões, as atribuições policiais e as incumbências médicas. É possível ainda observar fatores

simbólicos situados em polos radicalmente opostos: de um lado, o gosto pela demonstração da violência; de outro, o bel-prazer pelo aprendizado da medicina. Embates habituais que nos indicam que o Estado, na sua ponta, ou visto a partir de suas margens, é algo bem mais complicado.

1. *O presente texto é um fragmento adaptado da tese de doutorado (RUI, 2012). Apresentado no Seminário Território, Crime e Ordenamento Social nas margens da cidade, promovido pelo CEM/Cebrap em maio de 2012, o texto recebeu em tal ocasião comentários valiosos do professor Luiz Antônio Machado da Silva, a quem a autora agradece imensamente tanta generosidade intelectual.*
2. *Caderno de Campo, 20/10/2010.*
3. *Como exemplo, pode-se citar trecho de uma reportagem do O Estado de S.Paulo: “Cercar os viciados em uma rua sem comércio e moradores seria uma forma de evitar que eles voltem a se espalhar por áreas residenciais ou redutos de lojas. Quem admitiu a estratégia foram PMs ouvidos pelo Estado. Mas o comando nega. “Essa aglomeração ocorreu de forma espontânea. Talvez porque a área está desabitada. Não foi uma ação da PM”, disse o coronel Pedro Borges, comandante da PM no centro”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,viciados-em-crack-desviam-trafego-e-acampam-em-rua,795400,0.htm#bb-md-noticia-tabs-1>>. Acesso em: 27 nov. 2011.*
4. *Caderno de Campo, 03/12/2010.*
5. *Caderno de Campo, 22/09/2010.*
6. *Importa notar que a reflexão sobre o sadismo se beneficia da reflexão literária de Sade e vice-versa.*
7. *Ressalta-se que, embora referentes ao campo da sexualidade, tanto o sadismo quanto o masoquismo não estão definidos pelo vínculo dor-prazer sexuais, mas sim pelo relacionamento mais profundo entre escravidão e humilhação; o que permite que seja possível transpô-los para pensar outras interações.*
8. *Art. 144 da CF: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”.*
9. *Cf. reportagem publicada no portal G1, “Psiquiatra afirma sofrer pressão para internar menores da cracolândia”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/04/psiquiatra-afirma-sofrer-pressao-para-internar-menores-da-cracolandia.html>>. Acesso em: 15 fev. 2011.*
10. *Cf. <<http://blogdocraco.blogspot.com/>>. Acesso em: 01 dez. 2011. Sua morte aconteceu durante a noite. Ele tinha 27 anos. No blog, ela não aponta as causas. Escreve apenas: “O autor destes textos me deixou no dia 09 de abril de 2011. Encontrei-o às seis horas da manhã em nossa cama com um fio de vida. Ele se foi em meus braços (...)”.*
11. *De que é exemplo esse trecho: “Éramos iguais, mas não fomos ao posto pedir xilocaína gel pra passar no ânus cheio de feridas de sífilis pra aguentar continuar fazendo programa”.*
12. *Algumas das explicações estavam indicadas no blog, por sua mulher. Para as outras foi recebida ajuda de um médico.*
13. *A descrição é similar àquela que abre o livro de Caco Barcellos, O abusado (2009), em que o chefe do tráfico do morro Dona Marta é baleado em um confronto com a polícia e, diante da recusa a ir a um hospital, um médico se desloca até o barraco em que ele se recupera.*

Referências bibliográficas

ARANTES, A. A. A guerra dos lugares. Sobre fronteiras simbólicas e liminaridades no espaço urbano. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 23, p.197-215, 1994.

BARCELOS, C. **Abusado**: o dono do morro Dona Marta. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2009.

BENCHIMOL, J. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esporte, Dpto. Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BÈRLIERE, J.-M. **Le monde des polices en France**. Bruxelles: Éd. Complexe, 1996.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/ Edusp, 2000.

DELEUZE, G. **Presentación de Sacher-Masoch**. Lo frío y

lo cruel. Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 2001.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade**. Vol. I (A vontade de saber). Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1999.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005.

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

MONJARDET, D. **Ce que fait la police**: sociologie de la force publique. Paris: Ed. La Decouvert, 1996.

RUI, T. **Corpos abjetos**: etnografia em cenários de uso e comércio de crack. Tese (Doutorado), IFCH-Unicamp, 2012.

TAUSSIG, M. **Xamanismo, colonialismo e o homem selvagem**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995.

Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na “cracolândia”

Taniele Rui

Resumen

Vigilar y cuidar: notas sobre la acción estatal en la “cracolândia”.

El texto que viene a continuación parte de una investigación empírica realizada entre junio y diciembre de 2010, por un seguimiento del desplazamiento de un equipo de reducción de daños en una de las más conocidas territorialidades de uso de crack del país: la “cracolândia” paulistana, que se expande por el entorno de la región de Luz. Como pretendo exponer, se trata de un escenario que ofrece una base empírica para desvelar tentativas de gestiones estatales de control de esa población, en las que se encuentran mezclados gerenciamiento del espacio con diferentes tipos de asistencia y represión, cuidados y vigilancia. Al centrar mi mirada en tal aspecto, la intención es mostrar cómo los consumidores de crack están sujetos a ellos, pero también impulsan y (re)crean, aparatos y técnicas políticas de manejo de los territorios y de las poblaciones.

Palabras clave: Sao Paulo; Crack; Uso del espacio; Política antidroga; Control de daños.

Abstract

Watching and Caring: notes on government action at the “crackland”.

The following is an account of an empirical study conducted between June and December 2010. The study comprised follow-up of a damage reduction team working in “crackland”, one of Brazil’s most notorious areas for crack use, located in São Paulo’s Luz district. This area provides a valuable source of empirical data on several government attempts to control this group of crack users. Different administrations have combined space management tactics and different types of social work and repression, in addition to care and surveillance. The aim of this study is to show how these crack users are both influenced and influence – and ultimately shape – political apparatuses and techniques aimed at managing territories and populations.

Keywords: São Paulo; Crack; Utilization of Space; Drug Policy; Damage Control.

Data de recebimento: 04/06/2012

Data de aprovação: 07/08/2012

Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares

Tatiana Whately de Moura

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, trabalha na Defensoria Pública do Estado de São Paulo como assessora técnica desde 2010.

↳ Defensoria Pública do Estado de São Paulo- São Paulo- SP- Brasil

↳ tatiwm@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a implementação de políticas baseadas na restrição do horário de funcionamento de bares, considerando a necessidade de coordenação da ação de diversos atores para a sua efetivação. Os processos de implementação da lei foram analisados comparativamente, bem como o consórcio de instituições e atores civis responsáveis pela elaboração, execução e fiscalização da lei. Apesar de os municípios compartilharem o objetivo de reduzir as taxas de homicídios, as políticas assumem desenhos e alcançam resultados diversos.

Palavras-Chave

Política pública; Segurança pública; Desenho institucional; Alcool; Homicídio.

Em políticas públicas que dependem de ações de diversos atores, o processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar as atividades destes atores pode ser fundamental para a eficácia da política. Neste artigo será abordada a Lei Seca, uma política pública de segurança que pressupõe a participação de diversos atores para sua implementação, de modo a comparar o desenho institucional para a efetivação da lei em municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

As políticas públicas de segurança, nas últimas décadas, passaram a envolver frequentemente atores estaduais e municipais em sua realização, exigindo uma coordenação das ações de enfrentamento à violência.

A segurança pública, até os anos 1990, era entendida como responsabilidade, principalmente, do governo estadual. O papel de reduzir a criminalidade que, até então, se restringia à atuação das polícias estaduais foi ampliado com o envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança (KAHN; ZANETIC, 2005). O aumento do crime e do sentimento de insegurança por parte da população levou ao reconhecimento de que o poder público estadual não consegue sozinho atender às demandas específicas de segurança e que os municípios e o governo federal detêm importantes instrumentos que podem ser articulados para

colaborar nessa área. “As pressões da opinião pública estiveram sempre fortes e reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem” (ADORNO, 2003). Muitas iniciativas do governo federal implicaram, segundo Adorno, destinação de recursos e criação de instrumentos e meios de execução de planos e programas de ação.

O papel dos municípios na segurança restringiu-se, no início, à criação da Guarda Municipal. A partir da implantação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, ocorreu a entrada efetiva de recursos para os municípios que tivessem Guarda Municipal para investirem em projetos de segurança. Inclusive, em 2003, a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública foi alterada para poder abranger o novo papel desempenhado pelos municípios e, a partir de então, aqueles que não possuíam Guardas Municipais, mas incentivassem o policiamento comunitário, desenvolvimento de diagnósticos e planos de segurança e/ou tivessem Conselho Municipal de Segurança, poderiam pleitear o repasse de recursos federais (RICARDO; CARUSO, 2007). Este fator incentivou a criação e ampliação de Guardas Civis, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança, bem como a regulamentação de leis e decretos municipais sobre aspectos relevantes da segurança, como o controle de bebidas alcoólicas (KAHN; ZANETIC, 2005).

A implementação da Lei Seca em 16 municípios da Região Metropolitana de São Paulo é um exemplo importante da participação municipal no combate à violência, uma vez que envolve, em diferentes graus, órgãos públicos na divulgação e fiscalização da execução da lei, além de contar com a aproximação entre estes órgãos e atores da sociedade civil como estratégia para aumentar a eficácia de suas medidas. A análise dessa política permite identificar as diferenças no desenho institucional, na formulação, na implementação e na coordenação dos atores envolvidos.

As políticas de restrição do horário de funcionamento dos bares, embora tenham o mesmo objetivo de reduzir as taxas de homicídios, apresentam desenhos e resultados diversos.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar comparativamente os desenhos institucionais e a interação entre os atores envolvidos na implementação da Lei Seca, de modo a identificar os fatores que contribuíram para promover a cooperação dos vários atores para a efetivação da política. Assim, foram realizadas análises de leis e documentos referentes à implementação da Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo assim como uma análise qualitativa comparada de quatro municípios. Foram selecionados dois municípios em que houve a coordenação das ações e dois casos em que não foi obtido sucesso nesse sentido, para identificação dos desenhos institucionais de efetivação da lei e reconstrução das experiências e atores envolvidos. A seleção dos municípios foi feita a partir de um levantamento inicial junto às Secretarias Municipais de Segurança ou Guardas Municipais sobre os

atuais responsáveis pela implementação da lei e respectivo desenho institucional.

Barueri e Diadema mostraram-se como dois casos em que houve coordenação das ações para a implementação da lei, além de serem considerados paradigmáticos pela literatura dedicada ao tema: um por ter sido o primeiro a sancionar a lei na Região Metropolitana de São Paulo; e o outro pela repercussão que a política teve no âmbito nacional.

Os municípios selecionados, cujo desenho institucional não apresenta interação entre os atores, foram Itapeverica da Serra e Itapevi. Em ambos os casos, o atual responsável pela implementação da lei é um departamento da Prefeitura encarregado da fiscalização de posturas, sem interação direta com a Guarda Municipal ou outro órgão para exercer a fiscalização. Na realidade, outros municípios poderiam fazer parte da análise, como, por exemplo, Ferraz de Vasconcelos, onde o modo de operação dos atores públicos não é integrado e muitos donos de bares não cooperam com a lei. Entretanto, foram selecionados Itapevi e Itapeverica da Serra porque, nessas cidades, identificou-se uma resistência dos donos de bares, a despeito dos esforços dos atores públicos de exercer uma ação integrada no início da lei. Estes municípios poderiam oferecer, portanto, melhores elementos de comparação do que outros como, por exemplo, Juquitiba, que ainda não possui Guarda Municipal e cujos funcionários da Prefeitura sequer sabem informar qual o setor responsável pela implementação da lei – se é que ela é implementada.

Foram formulados três roteiros de entrevistas: um para ser utilizado nas entrevistas de

identificação preliminar do desenho atual de implementação da lei; outro para os idealizadores e implementadores da lei; e um terceiro para os donos de bares.

As entrevistas de identificação preliminar do desenho da política buscavam encontrar os atores envolvidos na implementação e os responsáveis pela fiscalização, verificar se existe integração entre as ações, se algum ator coordena as ações, se há troca de informações entre os envolvidos e identificar a reação dos donos de bares à lei e se eles costumam violá-la.

As entrevistas em profundidade com formuladores e implementadores da política abrangiam as questões do roteiro de identificação preliminar e avançavam de modo a verificar o modo como a lei entrou para a agenda no município, quais atividades preparatórias, a reação popular, os mecanismos de divulgação, os atores envolvidos, o papel desempenhado por cada um, a existência de coordenação das ações, troca de informações, monitoramento e

avaliação da política, custos, dificuldades enfrentadas, constrangimentos e incentivos criados para os donos de bares, reação dos donos de bares e se estes respeitam(vam) a lei.

Por fim, as entrevistas com os donos de bares buscaram identificar como eles tomaram conhecimento da lei, se houve fiscalização desde o início, qual(is) órgão(s) fazia(m) a fiscalização, o tipo de abordagem destes, possibilidades de ação dos donos de bares, se em geral respeitava a lei, tipo de punição aplicada a quem infringia a lei, o que mudou na política com o passar do tempo, se houve divulgação dos resultados, entre outros.

Vale destacar que também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil organizada em cada um dos municípios, além de conversas prévias com especialistas da área da segurança pública¹ que acompanharam o processo de implementação da Lei Seca, de modo a identificar os atores e papéis desempenhados nessa construção.

Quadro 1 - Entrevistas realizadas

| Município | Entrevistas preliminares | Entrevistas em profundidade | Donos de bares | Sociedade civil |
|----------------------|---|---|----------------|-----------------|
| Diadema | Guarda Municipal | Secretaria de Defesa Social | 1 | 1 |
| Barueri | Guarda Municipal | ex-Secretário de Cultura e Comando da Polícia Militar | 3 | 1 |
| Itapecerica da Serra | Secretaria de Segurança, Trânsito e Transportes | ex-Prefeita | 1 | 1 |
| Itapevi | Secretaria de Segurança | ex-Prefeito | 2 | 1 |

Pressupostos da política de restrição do horário de funcionamento de bares

Muitos estudos têm relacionado a violência com o consumo abusivo de bebidas alcoólicas e, a partir de 2000, esse diagnóstico passou a orientar a elaboração e execução de políticas municipais de controle do consumo do álcool como meio de reduzir a violência. Na Região Metropolitana de São Paulo, de 2001 a 2004, 16 municípios sancionaram leis que restringiram o horário de funcionamento de bares, conhecidas como Lei Seca.

Tais leis não buscam a proibição do consumo do álcool, que pode ter efeitos de substituição ou de aumento do crime (se o consumo fosse criminalizado, por exemplo). Este tipo de política foca as circunstâncias em que o efeito do álcool pode ser prejudicial.

A observação das características comuns às vítimas de homicídios ajuda a identificar os grupos que oferecem maior risco de vitimização na sociedade, facilitando a formulação de políticas voltadas para atingir estes segmentos. A vulnerabilidade traz uma nova forma de pensar os aspectos individuais, coletivos e contextuais que interferem na disponibilidade de recursos para proteção.

O modelo ecológico de geração do crime (SAMPSON; GROVES, 1989) parte da constatação de que a concentração de recursos socioeconômicos e de mecanismos de segregação espacial leva à concentração de crimes. Com isso, procura-se compreender a natureza multifacetada da violência e a identificação dos fatores que influenciam o comportamento do indivíduo, aumentando o risco de que ele cometa violên-

cia ou venha a ser vítima dela. De acordo com esse modelo, a criminalidade violenta ocorre em áreas específicas, no interior das comunidades, onde vítimas e agressores são originários do mesmo espaço e nele coabitam (BEATO; SILVA; TAVARES, 2008).

Beato et al. (2008) enfatizam que os efeitos das vizinhanças e locais vão além da concentração da pobreza e passam por mecanismos institucionais e processos de interação, em que laços sociais, confiança, recursos institucionais, bem como desordem e atividades rotineiras compõem as dimensões explicativas da concentração da violência.

Muitas atividades humanas se organizam de acordo com ciclos, como, por exemplo, o ciclo diário, a alternância de dia e noite, luz e sombra. As atividades domésticas, escolares, de trabalho e diversão, por exemplo, se organizam em ritmos rotineiros e outros comportamentos são afetados por elas, como, por exemplo, os crimes. A vitimização varia de acordo com as atividades de rotina, principalmente no que se refere ao homicídio. A relação entre agressor e vítima varia de acordo com o estilo de vida da vítima (SOARES et al., 2009). Os crimes contra a pessoa dependem, inclusive, do padrão de interação entre elas e, ao lado das armas de fogo, as bebidas alcoólicas são consideradas um dos mais importantes fatores criminógenos, que potencializam a violência (KAHN; ZANETIC, 2005).

A análise dos dados dos boletins de ocorrência de homicídio no município de São Paulo demonstra a concentração de 50% dos casos nos finais de semana, sendo que 41,1% dos eventos registrados ocorreram entre 19h e 1h (KAHN,

2009). Esse tipo de concentração justifica a implementação de leis de restrição do horário de funcionamento de bares, uma vez que se busca alterar as atividades de rotina relacionadas ao consumo do álcool, diminuindo os fatores de risco e possibilidades de vitimização.

Em 1994 o Instituto de Medicina Forense de São Paulo analisou o índice de alcoolemia em 5.960 vítimas de ferimentos fatais e 52,3% das vítimas de homicídio apresentaram alcoolemia positiva (DUAILIBI, 2007).

Em Diadema, em 2001, ano anterior à promulgação da Lei Seca, 60% dos 238 homicídios ocorridos aconteceram entre 23h e 6h, nas proximidades de locais que vendiam bebidas alcoólicas para consumo imediato (MIKI, 2008).

Apesar de os homicídios já estarem em queda nos municípios que adotaram a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo, esta tendência se acentuou 15% depois da implementação da lei (BIDERMAN; DE MELLO; SCHNEIDER, 2006). Os municípios que colocaram em prática esta lei apresentavam níveis de violência mais altos que os demais da Região Metropolitana de São Paulo e, para reverter esse quadro, outras políticas podem ter sido instituídas conjuntamente. Segundo Biderman, De Mello e Schneider (2006), outras políticas podem ter contribuído para este processo. Considerando a endogeneidade e controlando o impacto de outras políticas, os autores estimam que a restrição do consumo de álcool nessas cidades reduz em 10% as taxas de homicídios.

O álcool é um importante facilitador de situações de violência e aumenta o risco de

um indivíduo ser perpetrador ou vítima de agressões. O álcool afeta diretamente funções cognitivas e físicas, além de reduzir o autocontrole e a habilidade de processar informações e avaliar situações de risco, ou seja, diminui a capacidade de julgamento e torna o indivíduo mais vulnerável a situações de conflito e vitimização por homicídio (DUAILIBI, 2007; KAHN; ZANETIC, 2005).

A Lei Seca não foi responsável exclusiva pela queda dos homicídios nos municípios que a implementaram, mas ela contribuiu para essa redução. O intuito desse trabalho não é determinar qual o impacto que esta lei teve na redução de homicídios, mas sim entender o processo de implementação de maneira comparativa e, para isso, procurou-se identificar os pressupostos nos quais a Lei Seca está baseada para a prevenção do crime, mais especificamente dos homicídios.

Implementação da Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo

Experiências norte-americanas e colombianas (Bogotá e Cali) de enfrentamento da relação causal existente entre o consumo de álcool e a ocorrência de homicídios foram consideradas no debate brasileiro a partir dos anos 1990. A discussão internacional enfatizava a importância de políticas de controle do consumo do álcool, como o estabelecimento de uma idade mínima para o consumo, taxaço sobre o produto, monopólio governamental para comercialização do álcool e restrição do horário de comercialização de bebidas alcoólicas (ROOM, 2006). Com este tema na agenda brasileira, o sociólogo Guaracy Mingardi realizou um estudo para a

Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que apontava o consumo do álcool como um dos principais fatores para a vitimização de homicídios na Região Metropolitana de São Paulo. Este estudo fomentou a elaboração da lei municipal de restrição do horário de funcionamento de bares de Barueri, o primeiro município a implementar a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo.²

A Lei nº 1.214, sancionada em março de 2001, em Barueri, pelo então prefeito Gilberto Macedo Gil Arantes, estipulou a concessão de licença de funcionamento a bares e estabelecimentos similares a uma distância mínima de 300 metros da entrada de estabelecimentos de ensino e limitou o horário de funcionamento dos bares das 6h às 23h. De acordo com a determinação, que ficou conhecida como Lei Seca,³ este horário poderia ser alterado conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio. As concessões dependem de parecer de comissão instituída exclusivamente para esse fim. A inobservância do horário de funcionamento estipulado implica penalidades que variam de acordo com a recorrência da infração, indo de uma advertência, passando por duas multas e podendo chegar à cassação da licença de funcionamento do estabelecimento.

A Lei Seca entrou na agenda de outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo por meio de um mecanismo de difusão de políticas, que se baseia no aprendizado pela experiência de outros. Segundo Meseguer (2005), o processo de difusão é, muitas vezes, mediado por uma proximidade geográfica. O mecanis-

mo de difusão pode ser coercitivo, dirigido por uma entidade nacional para uma entidade subnacional, ou uma ação voluntária, que é característica da difusão por aprendizado.

O caso de Diadema é ilustrativo, pois a implementação da lei foi precedida de uma análise dos registros diários dos boletins de ocorrência de homicídios, para avaliação de suas características, causas, locais e horário de ocorrência e estudo da densidade de pontos de venda de álcool na cidade. O planejamento do fechamento de bares foi acompanhado por pesquisas de opinião pública e entrevistas com líderes comunitários e comerciantes para avaliar as reações e expectativas da população em relação a esta lei (DUAILIBI, 2007). A implementação da Lei Seca em Diadema aproxima-se do modelo de difusão de políticas apresentado por Meseguer (2005) como racional, pois a análise dos boletins de ocorrência foi uma tentativa de identificar se havia neste município a relação entre o consumo de álcool a partir de determinado horário e a ocorrência de homicídios.

No modelo racional o governo analisa todas as informações da região onde será implementada a política independente da política de origem e, idealmente, chega às mesmas conclusões antes de implementar. O modelo racional revisa as relações causais entre a política e seus resultados. Mas há outro tipo de aprendizado de política, destacado pelo autor, que é mais comum – o modelo limitado (*bounded*), em que o governo analisa apenas as informações relevantes, que são, geralmente, aquelas disponíveis a respeito da política implementada e no qual os políticos não pesam da mesma maneira todas as informações, sendo que algumas tornam-se mais repre-

sentativas do que outras, como, por exemplo, o sucesso inicial da política.

Em Itapeverica da Serra foi realizada uma pesquisa pelo comando da Polícia Militar local, que identificou que a maior parte dos homicídios ocorria em bares ou em seu entorno. Esta pesquisa deu subsídio à prefeitura para a implementação da lei de restrição do horário de funcionamento dos bares.⁴ Entretanto, ao contrário de Diadema e Barueri, não houve avaliação de fatores contextuais para adequação da política de acordo com especificidades locais, como, por exemplo, consulta aos donos de bares ou à população antes de a lei ser sancionada. Este modelo pode ser considerado uma mescla do limitado e do racional, uma vez que buscou identificar a relação entre as variáveis álcool e homicídios, mas não contemplou a identificação de variáveis contextuais que poderiam dificultar ou, até mesmo, impossibilitar sua implementação.

Já o modelo de difusão da política no município de Itapevi pode ser considerado estritamente limitado, pois foram consideradas apenas as informações que já se encontravam disponíveis: a pesquisa fornecida pela SSP e o modelo da lei implementada em Barueri.

Há, entretanto, um terceiro processo de difusão que não se baseia no aprendizado, na reflexão sobre a política e seus resultados. O processo de imitação (*emulation*) é uma ação cega e há fortes evidências, segundo Meseguer, de que ele tem direcionado uma vasta gama de reformas sociais e econômicas.

É possível verificar que a difusão do controle do álcool como prevenção da violência na

agenda dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo aconteceu, em parte, pelo modelo de imitação. Alguns municípios sancionaram a lei nos mesmos moldes que municípios vizinhos, pois estes obtiveram resultados satisfatórios. A implementação, os resultados e possíveis ampliações dessa lei foram discutidos diversas vezes nas reuniões do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo,⁵ instância que teve grande importância no processo de disseminação da política, como será visto a seguir.

Depois da implementação da Lei Seca em alguns municípios, alguns gestores perceberam que, no horário de fechamento dos bares, seus municípios iam beber em municípios vizinhos onde a lei não tinha sido sancionada. Com receio de que houvesse uma migração da violência relacionada ao consumo do álcool, alguns prefeitos e representantes municipais passaram a defender, no Fórum Metropolitano de Segurança Pública, que todos os municípios da Região Metropolitana de São Paulo implementassem a lei, para que ela fizesse sentido.⁶

Este era um tema recorrente na pauta das reuniões do Fórum, de acordo com suas atas. Conforme a ata da reunião de 18 de novembro de 2002 do Grupo de Trabalho de Acompanhamento Legislativo do Fórum Metropolitano de Segurança Pública:⁷

O grupo de trabalho chegou à conclusão que os municípios não possuem muitas leis específicas sobre segurança pública e prevenção da violência – o que ressalta o caráter inovador das leis que regulam o horário de funcionamento dos estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas. Os representantes

de Barueri, Diadema e Suzano afirmaram que ocorrências criminais, como homicídios, acidentes de trânsito e violência doméstica, efetivamente começaram a diminuir no período noturno após a implementação da lei estabelecendo horário para fechamento dos bares.

As propostas encaminhadas nesta reunião foram: promover a adoção e a implementação de lei municipal regulamentando o horário de fechamento de estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas, respeitando as peculiaridades de cada cidade, nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo; e criar um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados das leis que regulam o horário de funcionamento de estabelecimentos que vendem bebida alcoólica, em parceria com o grupo de prevenção da violência. Nesta ata foram anexadas as leis de alguns municípios que restringiram o horário de funcionamento dos bares, que poderiam ser utilizadas como modelo para gestores de outros municípios que quisessem implementar lei com teor semelhante, caracterizando a difusão por imitação.

A adoção da lei não significa, necessariamente, que houve continuidade para sua efetivação. São Lourenço da Serra, Juquitiba, Embu e Poá, por exemplo, não possuíam Guarda Municipal para a fiscalização do cumprimento da lei quando ela foi sancionada. A formulação de política pública consiste na criação de cursos de ação relevantes e suportáveis para lidar com problemas e nem sempre resulta na adoção da política. Não é porque determinado assunto entrou para a agenda que, necessariamente, o governo vai atuar efetivamente para resolvê-lo (THEODOULOU, 1995).

Em Embu, por exemplo, a Lei nº 2.029, sancionada em dezembro de 2002, estipulava o horário de funcionamento dos bares das 5h às 23h, mas a política foi efetivamente implementada a partir de 30 de outubro de 2003, depois de criadas a Guarda Municipal (19 de junho de 2003) e uma força tarefa para fiscalização, composta pela Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal e Conselho Tutelar.⁸

A adoção da Lei Seca por alguns municípios a partir do processo de difusão por imitação pode ser considerada problemática, pois, apesar de os objetivos serem praticamente os mesmos, os recursos institucionais são variados.

Barueri, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitiba, Mauá, Poá, Osasco, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano e Vargem Grande Paulista sancionaram, entre 2001 e 2004, lei que restringe o horário de funcionamento dos bares. Na maioria desses municípios, a legislação obriga os bares a encerrar suas atividades às 23h, com exceção de Ferraz de Vasconcelos, Osasco e Vargem Grande Paulista, cujo horário vai até 0h. A legislação da maioria desses municípios define penalidades progressivas para os infratores, como advertências, multas e fechamento administrativo do estabelecimento. Na maior parte destas leis há a definição de bares e similares como estabelecimentos nos quais haja venda de bebidas alcólicas para consumo imediato.

A legislação de nove dos dezesseis municípios prevê a possibilidade de prorrogação do horário de funcionamento de bares e similares mediante

parecer municipal, se garantidas condições de segurança e higiene. Em seis municípios, de acordo com a legislação municipal, o parecer deve ser emitido por Comissão instituída pelo Executivo Municipal para esse fim. Em alguns casos a composição desta Comissão já está definida na lei.

Apesar de a legislação que prevê a restrição do horário de funcionamento de bares e similares ser, de modo geral, semelhante, existem algumas especificidades. Em Embu-Guaçu, por exemplo, há previsão de horário especial de funcionamento nos finais de semana – até 1h da manhã – e Barueri sancionou outra lei, um ano após a Lei Seca, em que se prevê também a prorrogação do horário de funcionamento nos finais de semana e véspera de feriado até às 2h. Em Embu-Guaçu, Jandira e Vargem Grande

Paulista é prevista taxa de licença para funcionamento em horário especial.

Em Diadema, Mauá e São Caetano do Sul são considerados os bares que não possuem alvará de funcionamento, mas de formas distintas. Em Diadema foi prevista a expedição de licença especial de funcionamento para os bares nesta condição até a regularização e em Mauá e São Caetano do Sul foi previsto o fechamento do bar que funcionasse nestas condições.

É possível verificar que em alguns municípios a lei é mais detalhada e seu desenho mais estruturado do que em outros. Um fator importante a ser diferenciado, e nem sempre identificável pela legislação, é o número de atores responsáveis pela implementação da lei.

Quadro 2 - Codificação da legislação que dispõe sobre o funcionamento de bares

| Especificações legislativas | Barueri | Diadema | Embu | Embu-Guaçu | Ferrez de Vasconcelos | Itapeverica da Serra | Itapevi | Jandira | Juquitiba | Mauá | Poá | Oscarco | São Caetano do Sul | São Lourenço da Serra | Suzano | Vargem Grande Paulista |
|--|-------------|--------------|------------|------------|-----------------------|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|--------------------|-----------------------|------------|------------------------|
| limite de localização de bares e similares a determinada distância de estabelecimentos de ensino | L/D | L/D | L | L | - | - | - | - | L | L | L | - | L/D | L | L | - |
| Horário de funcionamento | L (6h-23h) | L/D (6h-23h) | L (5h-23h) | L (5h-23h) | L (6h-24h) | L (6h-23h) | L (6h-23h) | L (6h-23h) | L (6h-23h) | L (6h-23h) | L (6h-23h) | L (5h-0h) | L/D (6h-23h) | L (6h-23h) | L (5h-23h) | L (5h-0h) |
| Horário especial para finais de semana e feriados | L2 (até 2h) | - | - | L (5h-1h) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| O horário em questão pode ser antecipado ou prorrogado mediante parecer | L/D/L2 | L/D | L | L | - | - | - | L | - | L | L | - | L/D | - | - | L |
| Comissão instituída pelo Executivo Municipal para esse fim | L/D/L2 | D | L | - | - | - | - | - | - | - | L | - | D | - | - | L |
| Taxa de licença para funcionar em horário especial | - | - | - | L | - | - | - | L | - | - | - | - | - | - | - | L |

D: Decreto; L: Lei Seca; L2: Lei sancionada posteriormente à Lei Seca.

Continua >

Quadro 2 - Codificação da legislação que dispõe sobre o funcionamento de bares

| Especificações legislativas | Barueri | Diadema | Embu | Embu-Guaçu | Ferraz de Vasconcelos | Itapeerica da Serra | Itapevi | Jandira | Juquitiba | Mauá | Poá | Osasco | São Caetano do Sul | São Lourenço da Serra | Suzano | Vargem Grande Paulista |
|--|---------|---------|------|------------|-----------------------|---------------------|---------|---------|-----------|------|-----|--------|--------------------|-----------------------|--------|------------------------|
| Composição da comissão | D | D | - | - | - | - | - | - | - | - | L | - | D | - | - | L |
| Os bares devem ter fixados os documentos e horário de funcionamento em local de fácil visualização do público | L/D | - | L | - | L | L2 | L | L | L | - | L | - | - | L | - | L |
| Penalidades progressivas para infratores | L | L/D | L | L | L | L/L2 | L | L | L | L | L | L | L/D | L | L | L |
| Previsão de procedimento caso haja desrespeito ao fechamento administrativo | - | - | - | L | - | - | - | - | - | - | - | L | - | L | - | - |
| Definição de bares e similares | L | L/D | L | - | L | - | L | L | L | L | L | L | L/D | L | L | L |
| Considera os bares que não possuem alvará de funcionamento | - | L/D | - | - | - | - | - | - | - | L | - | - | L | - | - | - |
| Em caso de fechamento administrativo do estabelecimento é necessário aguardar determinado prazo para conceder nova licença | - | L/D | - | - | - | - | - | - | - | L | - | - | L/D | - | L | - |
| Previsão de divulgação | - | L/D | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | D | - | L | - |
| Fiscalização | L2 | D | - | - | - | L/L2 | - | - | - | - | - | - | D | - | - | - |
| Leva em consideração peculiaridades de outro estabelecimentos (restaurantes, pizzarias, padarias, clubes, hotéis, associações, etc.) | L2 | L/D/L2 | L | L | L | L | L2 | - | L | - | L | L | L/D | L | L | - |
| Prevê algum tipo de auxílio policial | - | - | - | L | - | L | - | - | - | - | - | L | D | L | - | L |

D: Decreto; L: Lei Seca; L2: Lei sancionada posteriormente à Lei Seca. Fonte: Legislações municipais. Elaboração da autora

Teoricamente, um bom desenho institucional garantido na legislação pode assegurar a implementação da política de maneira mais eficaz. Entretanto, como houve uma difusão da lei por imitação e a estrutura da legislação foi semelhante em muitos casos em que há recursos e atores diferenciados, é preciso verificar o formato da implementação para conseguir diferenciar o desenho institucional de fato.

Desenho institucional

Com o intuito de identificar o desenho institucional da política, os atores envolvidos na implementação, a posição ocupada por cada ator e possíveis resultados, foram selecionados quatro municípios da Região Metropolitana de São Paulo para a realização de entrevistas com os idealizadores da lei, gestores e donos de bares. Selecionaram-se dois casos paradigmáti-

cos de coordenação de vários atores para a implementação da Lei Seca – Barueri e Diadema –, e dois em que apenas um órgão é responsável pela implementação da lei – Itapeverica da Serra e Itapevi.

Barueri

Barueri foi o primeiro município a implementar a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo. Havia, neste município, um Comitê municipal, criado em 2000, onde se discutia a questão da violência, para compreender sua dinâmica e formular políticas de segurança pública eficazes. A política de restrição do horário de funcionamento de bares entrou para a agenda municipal após um estudo realizado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo apontar o álcool como um dos principais fatores que se relacionam aos homicídios.

Inicialmente, o intuito era apenas sancionar uma lei que restringisse o horário de funcionamento dos bares e similares. Entretanto, vários órgãos que compõem o Poder Executivo municipal solicitaram que se estabelecessem outros requisitos para a regularização das condições de funcionamento destes estabelecimentos. A Secretaria de Saúde, por exemplo, demandou a inclusão de condições sanitárias; a Secretaria de Planejamento solicitou a inclusão de documentação regularizada; foi requisitada também a proibição de concessão de alvará para novos bares que estivessem em um raio de 300 metros de estabelecimentos de ensino; entre outras demandas. Desse modo, a prefeitura teve que implementar uma lei carregada de exigências. De acordo com João Palma, secretário de Cultura na época da elaboração da lei, os donos de bares encontraram mais difi-

culdade em se adequar às novas condições do que ao horário.

Para a definição do horário de fechamento, a prefeitura consultou alguns donos de bares, no sentido de verificar o horário em que o movimento diminuía e os donos de bares ficavam apenas “adoçando bêbado”.⁹ O horário estipulado na lei (23h) é considerado um bom horário para que os funcionários do bar possam ir para casa de transporte coletivo municipal, afirmou um dono de bar de Barueri. Entretanto, alguns donos de bares não ficaram satisfeitos com o horário estabelecido e solicitaram alterações na lei.¹⁰ Assim, a prefeitura passou a fazer concessões de alteração do horário para os estabelecimentos que comprovassem determinadas condições de higiene e segurança. Posteriormente, a Lei n. 1.328/2002 prorrogou o horário de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas para consumo imediato para as 2h nas sextas-feiras, sábados e vésperas de feriado.

Em Barueri, os atores envolvidos na implementação da lei eram prefeitura, Guarda Municipal, fiscais da prefeitura, Polícia Militar e os donos de bares. A prefeitura era responsável pela coordenação das ações. A fiscalização era realizada estrategicamente em conjunto entre Guarda Municipal, Polícia Militar e fiscais da prefeitura.

A lei foi divulgada na mídia e houve um período de carência, para as pessoas se adequarem às novas regras. Houve uma dificuldade inicial de adaptação, pois mudança de comportamento demanda um tempo para a assimilação das novas regras, mas depois as pesso-

as assimilaram. E houve ampla divulgação dos resultados.¹¹

Donos de bares afirmaram que o setor de Comunicação da prefeitura realizou visitas aos estabelecimentos para divulgar a lei, sendo que a abordagem durante a fiscalização era amigável, no sentido de informar e solicitar a adequação às novas regras.

Atualmente a fiscalização é realizada esporadicamente pela Guarda Municipal para a manutenção da lei, que já está institucionalizada. “Hoje, todo mundo já conscientizou (*sic*) que tem que fechar onze horas”, afirma dono de bar de Barueri.

Diadema

Para atuar no combate à violência, que em 1999 atingiu seu pico com 111,62 homicídios por 100 mil habitantes, as autoridades de Diadema buscaram um novo arranjo institucional para administrar a política de segurança, baseado na integração dos agentes.

A prefeitura de Diadema assumiu a co-responsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção à violência, mas contou com o auxílio dos governos estadual e federal e o esforço conjunto das demais autoridades locais, sociedade civil organizada e instituições religiosas e policiais. Todos os atores participaram do debate sobre a implementação da Lei Seca, inclusive a sociedade civil, pois foram realizadas 105 audiências públicas antes da entrada da lei em vigor (MIKI, 2008).

Em Diadema, os formuladores da política realizaram diversas reuniões com os donos de

bares, consultas à população e divulgaram amplamente o conteúdo da lei e suas implicações, de modo que todos os envolvidos na política e os afetados por ela pudessem atuar a partir de uma mesma base de referência. Além das audiências públicas realizadas antes da implementação da lei, a prefeitura distribuiu panfletos, informativos e veiculou informações por meio de carros de som e reportagens de jornais e revistas (MIKI, 2008). Também foram realizadas conversas semanais com proprietários de pontos de venda de álcool previamente à adoção da lei (DUAILIBI, 2007).

Segundo o atual secretário de Defesa Social, Arquimedes Andrade, foi instituída uma comissão gestora da política, responsável pelo planejamento e execução, composta por dois coordenadores de campos (um para cada turno do dia), fiscais de tributos imobiliários, de posturas, de meio ambiente e poluição sonora, de ambulantes e trânsito, além da Guarda Municipal. Essa comissão, conhecida como *Diadema Legal*, contava com o apoio da Polícia Militar, que acompanhava a comissão nas rondas de fiscalização e com o suporte da Polícia Civil.

A Secretaria de Defesa Social, principal responsável pela organização da política, criou também um Observatório de Segurança para subsidiar o trabalho da equipe do *Diadema Legal*. O Observatório era encarregado de analisar os boletins de ocorrência e produzir relatórios semanais com sugestões de locais para a comissão realizar a fiscalização.

Após dois anos de implementação da lei, a prefeitura de Diadema fez uma parceria com a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e

o Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE)¹² para análise dos resultados referentes aos homicídios. Considerando os cinco anos anteriores à implementação da lei e os dois anos posteriores, estima-se que 273 vidas foram salvas, uma média de aproximadamente 11 por mês (MIKI, 2008).

Duailibi (2007), com a assessoria técnica do Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE), destaca alguns fatores que contribuíram para o sucesso da Lei Seca em Diadema, tais como: registro preciso de dados; análise inicial dos problemas; divulgação pública e apoio popular à lei; reuniões periódicas com os vendedores de bebidas após a adoção da lei; e fiscalização. Este conjunto de ações pode explicar, em parte, a diferença nos resultados obtidos entre as cidades da Região Metropolitana de São Paulo que também adotaram a lei, mas não obtiveram o êxito de deslanchar a implementação da mesma forma.

Depois de alguns anos, a política deixou de ser praticada de maneira conjunta e coordenada, ficando a cargo especialmente da Guarda Municipal. Mas, em julho de 2010, a comissão foi reinstituída sob o nome de *Operação Integrada de Fiscalização* para retomada e aperfeiçoamento da implementação da Lei Seca.

Itapecerica da Serra

Em Itapecerica da Serra o comando da Polícia Militar realizou uma pesquisa sobre a proximidade das ocorrências de homicídios aos bares, que subsidiou a proposta de implementação da lei de restrição do horário de funcionamento dos bares, uma vez que a prefeitura pretendia implementar alguma política

para tentar reverter a sensação de insegurança deixada pela divulgação de índice do Ministério da Justiça, segundo o qual este era um dos municípios mais violentos do Estado.

A prefeitura idealizou a política, mas diversas Secretarias Municipais se envolveram, como Educação, Cultura, Segurança Urbana, Assessoria Jurídica, além da Polícia Militar e Polícia Civil. Eram efetuadas reuniões periódicas para avaliar as ações realizadas.

Foram determinados critérios para que alguns comércios ficassem abertos após as 23h. Os estabelecimentos que funcionassem de portas fechadas, com isolamento acústico, com funcionários destinados à segurança e que não atrapalhassem o sossego público poderiam permanecer abertos até 1h, bem como os bares de hotéis, clubes, associações, hospitais e eventos que cumprissem as exigências de órgãos relacionados à segurança pública.

A fiscalização era realizada pela Guarda Municipal e fiscais da prefeitura. A Polícia Militar fornecia apoio quando necessário, mas era sempre informada pela Guarda sobre o itinerário de fiscalização. Havia ainda um número de telefone para a população denunciar estabelecimentos que estivessem funcionando inadequadamente.

Existia uma coordenação das ações pela prefeitura, que realizava reuniões periódicas para avaliar os resultados da lei. Antes da implementação da lei, a Guarda Municipal e a Polícia Militar não mantinham uma relação de cooperação, mas a partir de então eles passaram a agir de forma coordenada.

Houve divulgação da lei na imprensa local, porém, apesar dos esforços conjuntos dos órgãos públicos, a implementação foi difícil, segundo o ex-prefeito Lacir Baldusco. Muitas pessoas acreditavam que esta política não seria implementada de fato, que “ficaria apenas no papel”, nas palavras do ex-prefeito. Muitos donos de bares questionavam a lei e criaram um encontro mensal de “botequeiros” para discutir a lei e possibilidades de contestações perante o Poder Executivo municipal.

Ocorreram dificuldades na implementação pelos seguintes fatores: reação dos comerciantes; receio dos fiscais pelo confronto com donos de bares que eram contrários à lei; e estrutura de implementação excessivamente burocrática devido aos prazos de notificação, multa, fechamento, etc., que deveriam ser cumpridos em detrimento das demais tarefas que cada órgão é responsável por realizar.

Atualmente, segundo a Guarda Municipal, a responsabilidade pela aplicação da lei fica a critério do setor de fiscalização da prefeitura. Quando há alguma irregularidade, o setor de fiscalização solicita que a GM compareça no estabelecimento para a entrega de documentos e notificação. O setor de fiscalização não acompanha as visitas.

Itapevi

Itapevi foi uma das primeiras cidades a implementar a Lei Seca. Esta política entrou para a agenda municipal por iniciativa do Legislativo, após a divulgação do estudo da Secretaria de Segurança Pública sobre a relação entre o consumo de álcool e os homicídios. Não houve apoio formal de nenhuma associa-

ção ou entidade de classe à implementação da lei neste município.

A fiscalização era realizada conjuntamente entre Polícia Militar, Guarda Municipal e Departamento de Fiscalização, que se reuniam com antecedência para definir os trajetos. A implementação foi difícil, segundo a ex-prefeita Dalvani Caraméz, pois a lei é antipopular e havia um receio da população por ser uma experiência nova. No início muitos bares permaneciam abertos, mas com a aplicação das penalidades previstas eles passaram a se adequar.

Foi realizada divulgação na imprensa local e a prefeita colocava-se à disposição da população todas as quartas-feiras para audiências públicas. Nessas ocasiões, de acordo com a ex-prefeita, compareciam donos de bares para contestar a política, mas também familiares de frequentadores de bares para elogiá-la.

Há alguns anos a fiscalização deixou de ser realizada e a maioria dos bares voltou a abrir. Em 2010, iniciou-se a “Operação Fechamento de Bares”, que retomou a fiscalização e foi realizada em conjunto entre a Secretaria de Segurança, com equipes da Guarda Municipal, Secretaria da Receita, com o Departamento de Fiscalização, e apoio da Polícia Militar, Polícia Civil e Conselho Tutelar.¹³ De acordo com dono de bar, após as rondas realizadas por esta operação, as pessoas passaram a respeitar novamente a lei durante alguns meses, mas atualmente não há rondas periódicas e a maioria desrespeita a política.

Atualmente, o Departamento de Fiscalização, da Secretaria da Receita, é o órgão respon-

sável pela implementação da lei. Quando este órgão recebe denúncias sobre descumprimento da Lei Seca e irregularidades nos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, o estabelecimento é notificado com a penalidade cabível.

Observações gerais sobre os casos analisados

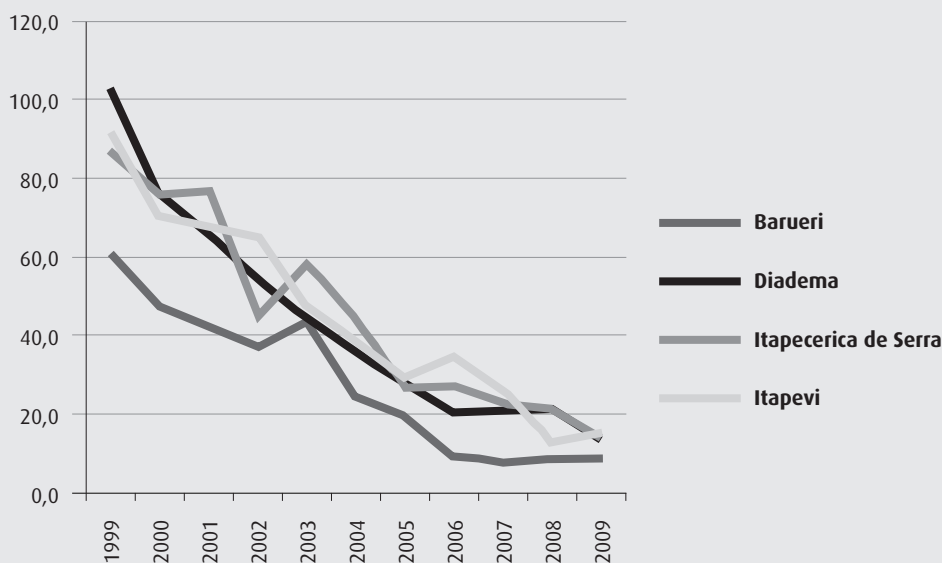
Em todos os municípios analisados é possível identificar, inicialmente, a coordenação das ações de diferentes órgãos públicos para implementação da Lei Seca e, de alguma forma, todos deixaram de exercer a coordenação em algum momento, seja para retomá-la posteriormente ou não.

Itapecerica da Serra e Itapevi, depois da troca de governo municipal, deixaram de exercer não só a coordenação das ações, mas também

a fiscalização. Estes dois municípios, que haviam encontrado forte resistência dos donos de bares para a implementação da lei, passaram a um desenho institucional que não configurava a execução da política de fato.

Apesar de não ser objetivo deste trabalho analisar a efetividade da política ou do modo de implementação em relação aos resultados de variação de homicídios, é importante destacar que, nos quatro municípios analisados, houve uma queda de mais de 80% nas taxas de homicídios entre 1999 e 2009. Ou seja, o debate sobre a relação consumo de álcool e homicídios na Região Metropolitana de São Paulo e sua possível ligação com a redução das taxas na região ainda não se esgotou, pois municípios que não conseguiram manter a aplicação da lei tiveram decréscimos similares a municípios que implementaram a lei no decorrer dos anos analisados.

Gráfico 1 - Taxas de homicídio – Por 100 mil habitantes
Municípios de Barueri, Diadema, Itapecerica da Serra e Itapevi – 1999-2009



Fonte: SSP-SP; SEADE.

O intuito deste artigo não é verificar a eficácia da lei, mas sim analisar seu processo de implementação e a dificuldade de manter um desenho institucional que garanta a execução da lei, uma vez tomada a decisão de implementá-la. Em Barueri e, durante alguns anos, em Diadema, antes de ser retomada a operação integrada, a fiscalização deixou de ser exercida conjuntamente entre os diversos órgãos públicos para ser realizada esporadicamente pela Guarda Municipal. Apesar de o Estado não reiterar constantemente a existência da lei por meio da coerção, a política continuou a ser implementada e os donos de bares continuaram a respeitar a lei.

Enquanto a relação entre Poder Executivo municipal e donos de bares, em Barueri e Diadema, era de diálogo, convencimento e de negociação de interesses, em Itapeverica da Serra e Itapevi, depois da implementação da lei, a relação foi conflituosa, de embate político, em que os donos de bares tentaram utilizar-se da proximidade com alguns vereadores para pressionar a prefeitura a revogar a lei. Em 2008, o prefeito de Itapeverica da Serra, Jorge José da Costa, prorrogou o horário de funcionamento dos bares até 1h, mas alguns meses depois revogou este decreto.

Todos os municípios demonstraram dificuldade em manter a fiscalização integrada como no início da implementação. Mas as políticas analisadas indicam que a aceitação por parte dos donos de bares, em geral, é muito importante, pois, na ausência desta, a fiscalização deve ser permanente. A colaboração pacífica do dono do bar pode representar e garantir a institucionalização da política, enquanto sua

resistência expressa um ponto de veto capaz de comprometer o sucesso da política. A não aceitação da lei pelos seus principais destinatários deixará o governo mais isolado e com a tarefa de perseguir a implementação da lei de modo mais unilateral e coercitivo. Ao mesmo tempo, este cenário contém o risco da descontinuidade da política associada à alternância no poder: se a política depende quase exclusivamente da fiscalização constante – necessária para a execução da lei nestes casos –, esta pode variar segundo as prioridades de cada governo.

Vale destacar, para os propósitos desta pesquisa, que a Lei Seca inspirou uma política pública implementada na zona sul da cidade de São Paulo, na região que congrega os bairros Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio. Esta política foi instituída em 2004, a partir de uma ação integrada dos órgãos públicos do Sistema de Justiça Criminal, que passaram a agir articulados com a sociedade para superar as dificuldades específicas desta região. Este projeto, conhecido como “Pacto de Cidadania” ou “Operação Bares”, consistiu em um acordo voluntário com os donos de bares da região para que estes fechassem seus estabelecimentos às 22h (MOURA, 2010).

A formulação do desenho da política pública aconteceu de forma centralizada, a partir da instituição Polícia Militar, mas a implementação efetiva aconteceu de forma descentralizada. Dada a inexistência de lei municipal específica estabelecendo a restrição do horário de funcionamento dos bares nessa região, a operação dependeu da colaboração dos donos desses estabelecimentos e do apoio da comunidade, além da participação de instituições públicas,

como Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e subprefeitura (MOURA, 2010).

Os órgãos públicos eram os responsáveis por coordenar a ação coletiva, o que caracteriza a organização centralizada, mas a adesão dos donos de bares e o apoio da comunidade eram essenciais para que a política pública se desenvolvesse, ou seja, estes conseguiriam – e o fizeram – alterar as regras institucionais se não concordassem com iniciativa da Operação Bares, o que caracteriza uma organização de autogestão. Em 2006, a política deixou de ser implementada e as instituições públicas não conseguiram convencer novamente os donos de bares a aderirem ao pacto, o que caracteriza a importância e a autonomia da participação popular nesta política (MOURA, 2010).

A existência de uma organização responsável pela coordenação das ações, e que fiscaliza e aplica sanções, garante a execução da política em todos os casos descritos. Mas a ausência dessa organização a longo prazo traz resultados distintos. A organização oferece uma expectativa quanto às ações dos outros indivíduos, facilitando a visualização das possíveis consequências da escolha de cada participante.

A clareza das posições dos atores em Diadema, Barueri e na zona sul de São Paulo pos-

sibilitou uma confiança mútua nas escolhas de cada um. Os arranjos institucionais estavam claramente definidos, o que permitiu aos participantes uma avaliação das opções disponíveis a partir das recompensas e das punições relativas a cada opção.

Diadema e Barueri utilizaram formas tradicionais de coerção, imposição e constrangimento, como Itapeverica da Serra e Itapevi, mas incorporaram em suas práticas a orientação, o convencimento e o apoio da sociedade.

Os resultados de longo prazo da Lei Seca nos municípios analisados trazem a problematização do desenho institucional formulado para garantir a coordenação das ações, o compromisso de participação dos indivíduos e a supervisão para garantir o cumprimento das regras estabelecidas.

Dessa forma, é possível concluir que quando a implementação da lei depende apenas de mecanismos coercitivos, os custos da fiscalização se tornam muito altos, pois devem ser mantidos durante todo o tempo. Mas quando os atores públicos investem no diálogo e no convencimento para estabelecer condições iniciais de reciprocidade, os custos de fiscalização diminuem significativamente e aumenta a probabilidade de manutenção da política a longo prazo.

1. Renato Sérgio de Lima, Carolina Ricardo e Guaracy Mingardi.
2. Segundo entrevista realizada com João Palma, Secretário de Cultura de Barueri no período da implementação da lei e representante do Poder Executivo Municipal no Fórum Metropolitano de Segurança Pública.
3. A Lei Seca mencionada nesta pesquisa refere-se a leis municipais de restrição do horário de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas para consumo imediato. Esta lei difere daquela sancionada posteriormente pelo governo federal (Lei 11.705/2008), apelidada com o mesmo nome, que regulamenta a relação entre o consumo de bebidas alcoólicas e o trânsito, com as respectivas penalidades de sua infração.
4. Segundo entrevista realizada com Lacir Ferreira Balduino, ex-prefeito de Itapeverica da Serra que sancionou a Lei Seca.

5. Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Relatório 10, 2003.
6. Questão enfatizada nas entrevistas realizadas com João Palma, Lacir Balduino e Dalvani Caraméz, ex-prefeita de Itapevi.
7. Participaram da reunião os prefeitos de São Caetano do Sul e Salesópolis, representantes dos municípios de Barueri, Cajamar, Diadema, Embu, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Mauá, Osasco, Santana de Parnaíba, São Bernardo do Campo, Suzano e Vargem Grande Paulista, além de representantes do Instituto São Paulo Contra a Violência e do Núcleo de Estudos da Violência da USP.
8. Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Relatório 10, 2003.
9. Expressão utilizada por dono de bar para definir o momento em que o estabelecimento fica com apenas alguns clientes embriagados que o impedem de encerrar as atividades, apesar de não ser rentável permanecer aberto.
10. Segundo entrevista realizada com o comandante do 20o Batalhão, em Barueri, Dorival Alves Filho.
11. *Idem*.
12. Organização não governamental americana especializada em danos e mortes causados pelo consumo do álcool.
13. Informação disponível em: <http://www.webdiario.com.br/?din=view_noticias&id=40428&search=furlan>. Acesso em: 09 fev. 2011.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.
- AKERMAN, M. Mapas de risco da violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, 1999.
- BEATO, C.; PEIXOTO, B. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. **Prevenção da violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BEATO, C.; SILVA, B. F. A. da; TAVARES, R. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Dados**, v. 51, n. 3, 2008.
- BIDERMAN, C.; DE MELLO, J.; SCHNEIDER, A. **Dry Law and homicides: evidence from the São Paulo Metropolitan Rio de Janeiro: Área**. Departamento de Economia – PUC-RJ, 2006 (Texto para discussão).
- CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G. da; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- DE MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.
- DUALIBI, S. M. **Políticas municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)**. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2007.
- FERREIRA, S. P.; LIMA, R. S. de; BESSA, V. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.
- KAHN, T. **As formas do crime**. São Paulo: Sicurezza, 2009.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, v. 4, 2005.
- LLORENTE, M. V.; RIVAS, A. A redução do crime em Bogotá: uma década de políticas de segurança cidadã. **Programa Paz Pública do Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico**, fev. 2004.
- MAIA, P. B. Vinte anos de homicídios no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, 1999.
- MESEGUER, C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, 2005.
- MIKI, R. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. **É Possível – Gestão da segurança pública e redução da violência**, Rio de Janeiro, 2008.
- MOURA, T. W. de. **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para discussão, n. 1.513).
- OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____. **Understanding institutional diversity**. Princeton University Press, 2005.
- PERES, M. F. T. Homicídios, risco e vulnerabilidade: para uma discussão da dinâmica da vitimização por homicídios. In: CRUZ, M. V. G. da; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007.
- ROOM, R. International control of alcohol: alternative paths forward. **Drug Alcohol Rev.**, v. 25, n. 6, Nov. 2006.
- SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community Structure and crime: testing social-disorganization theory. **American Journal of Sociology**, v. 94, Issue 4, 1989.
- SOARES, G. A. D. **Não matará – desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

SOARES, G.; BATITUCCI, E. C.; RIBEIRO, L. As mortes desiguais em Minas Gerais. In: CRUZ, M. G. V. da; BATITUCCI, E. C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, G. A. D. et al. Variações sazonais dos homicídios no Rio de Janeiro. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.

THEODOULOU, S. How public policy is made? In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. **Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

WILSON, J.; KELLING, G. Broken windows – the police and neighborhood safety. **The Atlantic Online**, 1982.

Legislação consultada

BARUERI. Lei Municipal n. 1.214, de 29 de março de 2001.

_____. Decreto Municipal n. 4.746, de 29 de março de 2001.

_____. Lei Municipal n. 1.328, de 5 de novembro de 2002.

DIADEMA. Lei Municipal n. 2.107, de 13 de março de 2002.

_____. Decreto Municipal n. 5.550, de 10 de maio de 2002.

_____. Lei Municipal n. 2.171, de 11 de outubro de 2002.

EMBU. Lei Municipal n. 2.029, de 18 de dezembro de 2002.

EMBU-GUAÇU. Lei Municipal n. 1.854, de 14 de abril de 2003.

FERRAZ DE VASCONCELOS. Lei Municipal n. 2.470, de 03 de setembro de 2002.

ITAPECERICA DA SERRA. Lei Municipal n. 1.337, de 04 de

julho de 2002.

_____. Lei Municipal n. 1691, de 30 de maio de 2006.

_____. Lei Municipal n. 1.717, de 06 de setembro de 2006.

_____. Decreto Municipal n. 2.028, de 08 de julho de 2008

_____. Decreto Municipal n. 2.075, de 24 de abril de 2009.

ITAPEVI. Lei Municipal n. 1.530, de 21 de setembro de 2001.

_____. Lei Municipal n. 1.546, de 20 de dezembro de 2001.

JANDIRA. Lei Municipal n. 1.271, de 30 de agosto de 2001.

JUQUITIBA. Lei Municipal n. 1.155, de 29 de maio de 2002.

MAUÁ. Lei Municipal n. 3.508, de 03 de julho de 2002.

OSASCO. Lei Municipal n. 3.724, de 14 de novembro de 2002.

POÁ. Lei Municipal n. 3.042, de 04 de agosto de 2004.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei Municipal n. 4.239, de 01 de julho de 2004.

_____. Decreto Municipal n. 9.095, de 31 de janeiro de 2005.

SÃO LOURENÇO DA SERRA. Lei Municipal n. 447, de 25 de junho de 2002.

SUZANO. Lei Complementar n. 111, de 21 de junho de 2002.

VARGEM GRANDE PAULISTA. Lei Municipal n. 107, de 12 de dezembro de 2003.

Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares

Tatiana Whately de Moura

Resumen

Política pública de restrição del horario de funcionamiento de bares

El objetivo de este trabajo es analizar la ejecución de políticas basadas en la restricción del horario de funcionamiento de bares, considerando la necesidad de coordinación de la acción de diversos actores para tornarse efectiva. Los procesos de puesta en marcha de la ley fueron analizados comparativamente, así como el consorcio de instituciones y actores civiles encargados de la elaboración, ejecución y fiscalización de la ley. A pesar de que los municipios compartan el objetivo de reducir las tasas de homicidios, las políticas adoptan diseños tan diversos como los resultados que alcanzan.

Palabras clave: Política pública; Seguridad pública; Diseño institucional; Alcohol; Homicidio.

Abstract

Public policy restrictions on bar opening hours

This paper aims to analyze the implementation of policies placing restrictions on bar opening hours. This analysis takes into account the need to coordinate the efforts of all the actors engaged in carrying out these policies. A comparative analysis was conducted of all the municipalities introducing these restrictions, including law implementation processes, and the concerted efforts of institutions and civil actors in charge of writing, putting in place and enforcing the new law. Although municipalities shared the same goal of decreasing homicide rates, their respective policies were designed differently and achieved different results.

Keywords: Public policy; Public security; Institutional Design; Alcohol; Homicide.

Data de recebimento: 29/04/2012

Data de aprovação: 20/07/2012

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

Márcia Pereira Leite é socióloga, doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisadora do CNPq. Tem desenvolvido pesquisas sobre os temas violência, sociabilidade e ação coletiva em favelas, segregação, políticas públicas e movimentos sociais no Rio de Janeiro, especialmente no âmbito do Coletivo de Estudos sobre Sociabilidade e Violência Urbana (Cevis); diretório de grupos de pesquisa CNPq.

✉ Universidade do Estado do Rio de Janeiro- Rio de Janeiro- RJ- Brasil

✉ marciadasilvapereiraite@gmail.com

Resumo

Este artigo examina a construção social das favelas como o território da violência na cidade do Rio de Janeiro em dois contextos, enfocando, sobretudo, as políticas de segurança pública praticadas nessas localidades. O primeiro, dos anos 1990 até quase o final da década de 2000, caracteriza-se pela promoção, por parte do Estado, de uma “guerra” aos traficantes de drogas ali sediados. O segundo abre-se em 2008, com a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs em favelas com o objetivo de retomar o controle armado desses territórios e “civilizar” seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade. O artigo discute os dispositivos que promovem e sustentam, em cada contexto considerado, a vinculação das favelas à violência e à marginalidade, justificando formas específicas de gestão estatal desses territórios e de suas populações, bem como delimitando as possibilidades de acesso de seus moradores aos equipamentos urbanos e serviços públicos (inclusive à segurança).

Palavras-Chave

Favela; Segurança Pública; Guerra; UPP; Pacificação; Violência; Políticas Públicas; Gestão Estatal.

Este artigo examina a construção social das favelas como o território da violência na cidade do Rio de Janeiro em dois contextos, enfocando, sobretudo, as políticas de segurança pública praticadas nessas localidades. O primeiro contexto, que atravessa os anos 1990 e década de 2000, caracteriza-se pela promoção, por parte do Estado, de uma “guerra” aos traficantes de drogas ali sediados. “Guerra” que termina por ser praticada também contra os moradores (vistos como “quase bandidos” e, assim, inimigos a combater), demarcando o limite das políticas públicas nessas localidades. O segundo contexto, que se abre a partir de 2008, caracteriza-se pelo projeto estadual de “pacificação” das favelas, por meio da implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (seguido pelo programa municipal UPP Social) em algumas dessas localidades, com o objetivo de retomar o controle armado desses territórios e, assim, “civilizar” seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade.

Nos itens que se seguem, com base em diversas pesquisas sobre o tema,¹ são analisadas as íntimas conexões entre a territorialização da violência nas favelas, as formas de gestão estatal desses territórios e de suas populações (Foucault, 2002) e as possibilidades e limites de seus moradores em termos de integração social/urbana. Sustento que a territorialização da violência nas favelas – ou, em outros termos, a construção social das favelas como o território da violência na cidade – constitui

o principal dispositivo de produção das favelas (e de seus moradores) como “margens do Estado” (DAS; POOLE, 2004).² Como conclusão, argumenta-se que o que há de unidade entre os dois contextos mencionados, guardadas suas especificidades, é a produção de modalidades de identificação (NOIRIEL, 2007) – *favela* e *favelado* – que embasam e, simultaneamente, justificam uma forma específica de gestão estatal desses territórios e populações por meio de dispositivos que delimitam as possibilidades de acesso de seus moradores aos equipamentos urbanos e serviços públicos (inclusive à segurança) e reproduzem dinâmicas segregatórias em curso na cidade.

Dos dispositivos de produção das favelas como território da violência e da marginalidade no Rio de Janeiro

Uma das mais completas e importantes obras sobre as favelas cariocas é, sem dúvida, *A invenção da favela* (VALLADARES, 2005). Neste livro, a autora analisa o surgimento desses territórios desde seu “mito de origem” até a sua constituição atual também como “espaço virtual” (“favela.com”), propondo uma “sociologia da favela” em que reconstrói de forma densa os diversos contextos de produção do “problema da favela” pelas Ciências Sociais e pelo Estado. Neste percurso analítico, ela examina as imagens e representações pelas quais as favelas e seus moradores são referidos, nomeados e tratados, permitindo-nos compreender como diferentes atores sociais, a partir das narrativas próprias a seus campos de atu-

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:
favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

ação e formuladas em conjunturas específicas, produzem representações da favela como um outro, um território e uma forma de vida que, enquanto tal, não podem ter lugar na cidade.

Este artigo acompanha essa argumentação, associando-a a duas referências analíticas centrais. Primeira, as representações de *favela* e de *favelado* são compreendidas como categorias de nomeação, no sentido apontado por Noiriél (2007). Para este autor, as “práticas e tecnologias de identificação” (como a produção de documentos e categorias de nomeação) são produto das “relações de poder colocando em contato os indivíduos que têm os meios de definir a identidade dos outros e aqueles que são objeto de seus empreendimentos” e se articulam estreitamente ao controle social e à estigmatização desses grupos (NOIRIEL, 2007). Segunda, as categorias de nomeação são aproximadas da noção de dispositivos de Foucault (1979): a rede que se estabelece entre “discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas”. São esses dispositivos que constituem, a partir de relações de poder situadas, os espaços como utopias – “lugares sem lugar real [...] que têm uma relação analógica direta ou invertida com o espaço real da Sociedade, [apresentando-a] numa forma aperfeiçoada” – ou heterotopias – “lugares reais” em que “todos os outros lugares reais dessa dada cultura podem ser encontrados, e nas quais são, simultaneamente, representados, contestados e invertidos” (FOUCAULT, 1967)³. Dessa angulação, pensar “as construções e as representações de alteridade a partir desses espaços” permite-nos entender a

produção da cidade e de seus lugares a partir de agenciamentos diversos (BIRMAN; SOUTY, 2011).

Utilizando essas referências analíticas, são examinados, nas sessões seguintes, alguns dos dispositivos a partir dos quais as favelas cariocas, mesmo as hoje consideradas “pacificadas”, são constituídas como espaços vinculados à violência e a uma alteridade radical em relação à cidade e à sociedade, ou seja, como lugares outros, heterotopias, no sentido proposto por Foucault. Constituídas na percepção social como “margens” da cidade, enquanto território da violência e de uma sociabilidade avessa às normas e valores dominantes, as favelas são habitadas por uma população identificada por esta designação que a encompassa e que essencializa uma diferença desta em relação ao restante da população da cidade, bem como de seu local de moradia em relação aos bairros, que encontra expressão nas políticas de segurança pública ali praticadas.

Favela (e favelado) como modalidades de identificação de espaços heterotópicos: breve revisão histórica

Como se sabe, no Rio de Janeiro, as favelas surgiram no final do século XX, quando a população de baixa renda, sem condições de pagar aluguéis nos subúrbios e transporte cotidiano para o trabalho, ocupou os morros próximos às fábricas, ao comércio e/ou às habitações das camadas médias e abastadas, em busca de empregos. Desde então, como demonstra Valladares (2005), foram percebidas e tratadas como um problema para a cidade. Jornalistas, funcionários de instituições estatais, médicos sanitários, entre outros, foram os primeiros

a produzir e difundir uma representação negativa da *favela*, então designada como *morro*, como *locus* da pobreza e da marginalidade, a degradação moral somando-se à sanitária. Tais profissionais argumentavam que só adaptar-se-iam àquele ambiente pessoas moralmente degradadas, isto é, malandros, prostitutas, capoeiras, que recusavam o trabalho honesto, produziam uma cultura e uma sociabilidade próprias, não aceitavam as normas sociais e desafiavam as leis e as autoridades públicas. Seus moradores deteriam assim um potencial disruptivo associado aos conflitos de classe. Não por acaso foram identificados como parte das “classes perigosas”⁴ e o tratamento que lhes foi conferido pelo Estado consistiu basicamente, a despeito de outros diagnósticos e planos, em sua remoção dos locais de moradia e confinamento em parques proletários que lhes propiciariam a “pedagogia civilizatória” de que necessitariam (BURGOS, 1998) para uma futura integração social e urbana.

A partir dos anos 1950, voltando sua atenção para as favelas, os cientistas sociais propuseram uma outra forma de interpretação da pobreza urbana, sob o influxo das teorias da marginalidade social e da cultura da pobreza e da consideração dos efeitos de um crescimento urbano desequilibrado e da expansão do regime populista. Em suas formulações, as massas urbanas pobres, especialmente aquelas residentes em favelas, se transformaram de “perigosas” em “manipuláveis” (VALLADARES, 2005).⁵ A autora sustenta que, ainda que outras perspectivas analíticas – Leeds e Leeds (1978) e Machado da Silva (1967), entre outros – afirmassem a integração (subalternizada) dos moradores de favela à cidade e à sociedade capitalista,

elas não foram suficientes para atingir as representações que estruturavam o imaginário coletivo das elites e transformar as políticas públicas. Nos anos 1960 e 1970, a percepção dos favelados como fruto de um processo marcado pela marginalidade social [já] era amplamente dominante e serviu como justificativa ideológica para a operação anti-favelas empreendida pelo Governador Carlos Lacerda (1062-1965), continuada por Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1974). Em um período de 12 anos, foram atingidas 80 favelas, demolidos 26.193 barracos e removidas 139.218 pessoas (VALLADARES, 2005).

Assim, com a chancela das Ciências Sociais, *favela* e *favelado* constituíram-se em categorias de nomeação que identificavam uma forma de alteridade e um espaço heterotópico que não poderiam ser integrados à cidade, justificando o que ficou conhecido como a “era das remoções”. Dessa angulação, ressalta-se que tais modalidades de identificação desses territórios e de sua população orientaram e legitimaram um tratamento estatal específico para as favelas e seus moradores. Vale destacar, a esse respeito, que políticas de urbanização das favelas só foram implementadas, e de modo intermitente, a partir dos anos 1980 (BURGOS, 1998) e ainda hoje os equipamentos e serviços públicos urbanos não foram universalizados nas favelas, sendo que sua qualidade é consideravelmente inferior à proporcionada nas áreas formais (bairros) do Rio de Janeiro. Não que o Estado esteja ausente das favelas, mas sua presença caracteriza-se pela prestação de serviços de baixa qualidade, clientelismo e ineficiência das instituições estatais, brutalidade policial e

desrespeito aos direitos civis de seus habitantes que não têm reconhecido e garantido seu estatuto de cidadania (LEITE, 2008). Neste sentido, estas modalidades de identificação terminam por reforçar os dispositivos segregatórios que produzem e reproduzem as favelas como o outro da cidade.

Por certo há disputas de sentido em relação a este processo. Não cabe, nos limites deste artigo, discutir os contradiscursos dos moradores de favelas que acionam representações positivas dessas localidades e de seus moradores, nem os agenciamentos diversos que empreendem por meio de seus movimentos, campanhas e organizações.⁶ Destaca-se apenas que, até meados dos anos 1980, a identificação da *favela* como lugar da pobreza e da marginalidade era contrabalançada por sua valorização como berço do samba, do carnaval, da cultura popular e por sua representação como *comunidade*. Birman (2008), discutindo os sentidos que o termo *comunidade* pode adquirir quando referido às favelas e/ou enunciado por seus moradores, analisa sua associação a valores católicos (hierarquia, complementariedade e harmonia estruturando as relações entre os diferentes) e aponta sua consistência com a proposta da Igreja Católica de assim incorporar a seu projeto civilizacional “as raízes culturais e étnicas da nação”.

Desde os anos 1990, porém, as favelas passaram a ser tematizadas quase que exclusivamente pela violência e insegurança que trariam aos bairros, adensando-se, assim, os estigmas sobre seus moradores. *Favela* e *favelado* passaram a ser as modalidades de identificação dominantes desses territórios e populações, con-

figurando-se como um dos principais dispositivos que promovem e sustentam a dimensão segregatória desses espaços contida em diversas políticas públicas e, especificamente, no campo da segurança, como veremos a seguir.

Antes, entretanto, é interessante sublinhar que, atualmente, no repertório simbólico do Rio de Janeiro, o termo *favela* engloba diversos outros territórios (conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, bairros periféricos, etc.), não apenas aludindo à precariedade de equipamentos urbanos ou a estatutos de propriedade da terra/moradia específicos (que são hoje muito diversos nas diferentes localidades), mas sobretudo identificando-os pelo estigma da marginalidade, desordem e violência que os recobre, transformando seus moradores, os *favelados*, no arquétipo das “classes perigosas”. Cabe notar, ainda, que a própria acepção de “classes perigosas” transformou-se, perdendo sua dimensão política anterior. Na correlação de forças ligadas à reestruturação produtiva, a classe trabalhadora, enfraquecida, não é mais percebida como perigosa. O medo, ligado aos riscos à integridade física e patrimonial e sem dúvida bem fundamentado, decorre do novo sentido de perigo representado pela pobreza e marginalidade (doravante associada ao crime violento) que a *favela* tipifica no imaginário social.

A metáfora da guerra e o confronto como política de segurança pública

Assim como outras grandes cidades brasileiras, o Rio de Janeiro sofreu, nas últimas décadas, os efeitos do aumento dos crimes e da violência, decorrentes de uma mudança expressiva de suas modalidades relacionada à expansão do tráfico de drogas e às suas con-

xões com os cartéis internacionais. A reação aos novos cenários de violência, insegurança e medo frequentemente recorreu à metáfora da guerra de todos contra todos que estaria em curso, pondo em risco, cotidianamente, o mais fundamental dos direitos dos indivíduos: o direito à vida (LEITE, 2001, 2000).⁷

A representação do Rio de Janeiro como “uma cidade em guerra” foi gestada a partir de uma série de episódios violentos (arrastões, assaltos, sequestros, tiroteios, “balas perdidas”, chacinas, rebeliões em presídios e instituições de jovens infratores, paralisações do comércio, escolas e serviços públicos por ordens de bandidos, muitas vezes emitidas do interior de prisões de “alta segurança”), que produziram um forte sentimento de insegurança diante das crescentes ameaças à integridade física e patrimonial de seus habitantes.

Formulada no interior de um discurso que chamava a população a escolher um dos lados de uma cidade pensada como irremediavelmente “partida” (VENTURA, 1994), a metáfora da guerra foi reafirmada, ao longo das décadas seguintes, toda vez que se ampliou a percepção de agravamento da situação de violência no Rio de Janeiro, ou quando o tema era posto na agenda política pela disputa eleitoral para a prefeitura do município ou a governança do Estado (MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005; LEITE, 2000). Essa perspectiva desdobrou-se em uma forte demanda por ordem pública, simultaneamente exigindo garantias do direito à vida e à segurança para as camadas médias e altas e tolerando a supressão de sua condição de prerrogativas fundamentais para os *favelados*. Demanda que foi respondida

pelo Estado por meio da atualização de dispositivos que continham (e implementavam) uma leitura particularista da cidadania e uma dimensão de segregação socioespacial, que se materializaram em uma solução violenta para o problema da violência no campo das políticas de segurança pública.

Elementos centrais para a estruturação desse campo discursivo foram a percepção da alteridade como ameaça e desta como imune a qualquer tipo de solução política ou institucional, restando portanto o conflito aberto nas ruas, ou, mais propriamente, uma situação de guerra. Representar o conflito social nas grandes cidades como uma guerra implica acionar um repertório simbólico em que lados/grupos em confronto são inimigos e o extermínio, no limite, é uma das estratégias para a vitória, pois com facilidade é admitido que situações excepcionais – de guerra – exigem medidas também excepcionais e estranhas à normalidade institucional e democrática. Nestes termos, o dispositivo discursivo que constituiu o principal operador da demanda por ordem pública foi a construção de duas imagens polares a partir da metáfora da guerra: de um lado, os cidadãos – identificados como trabalhadores, eleitores e contribuintes e, nesta qualidade, pessoas de bem, honradas, para quem a segurança é condição primordial para viver, produzir, consumir; e de outro, os inimigos representados na/pela *favela* – categoria que não distingue moradores e criminosos. De fato, o uso da metonímia corresponde a uma aproximação dos dois segmentos, atribuindo aos primeiros ora a condição de reféns, ora a de cúmplices dos segundos, cujo “lado” teriam escolhido ao optarem pelo campo da ilegalidade (moradias em

terrenos invadidos, sem pagar impostos e serviços públicos, inserção marginal no mercado de trabalho etc.).

Dois pontos associados nesta formulação devem ser ressaltados. Primeiro, a *favela* é representada como território da não cidadania, submetida a uma força concorrente à do Estado. Segundo, a responsabilidade do Estado na proteção dos *favelados* quando em combate ao crime é diluída tanto pela “situação de guerra”, quanto pelo fato de que, responsabilizados por suas escolhas pretéritas, não haveria inocentes entre eles. Assim, caberia aos mesmos arcarem com os custos de terem “optado” por um dos “lados” da “cidade partida”. A metáfora da guerra fez, assim, transitar parte da discussão da violência do campo da segurança pública para um terreno moral, em que os *favelados* foram tomados como cúmplices dos bandidos pela via das relações de vizinhança, parentesco, econômicas e da política local. Sua convivência com bandos de traficantes de drogas nos mesmos territórios de moradia foi percebida como expressão de sua “moralidade duvidosa”. A submissão dos moradores de favelas à chamada “lei do tráfico” foi interpretada como uma escolha entre esta e a “lei do país”, como uma opção por um estilo de vida que rejeitaria as normas e os valores intrínsecos à ordem social. Para esta formulação, aqui residiria a raiz de uma forte ambiguidade que marcaria as relações dos *favelados* com as redes criminosas sediadas nesses locais, levando-os a buscar proteção e apoio destas, bem como a protegê-las da polícia.

A demanda por ordem pública traduziu-se, neste campo discursivo, em uma exigência de “mais segurança” que apoiou e justificou

não apenas a reforma e o reaparelhamento da polícia, mas também políticas de segurança pública que pressupõem a incompatibilidade entre resultados eficientes e respeito aos direitos civis dos *favelados*. Além disso, sustentou e legitimou o reforço às fronteiras territoriais, sociais e morais entre esses dois espaços, seja por meio da renovação das propostas de remoção das favelas das áreas “nobres” da cidade, seja com a alocação de grandes efetivos policiais nas entradas desses territórios e formas diversas de vigilância e limitação do trânsito de seus moradores pelos bairros, ou ainda de evitação de contato pela privatização de espaços públicos⁸. Favoreceu também a articulação de uma política de segurança pública que tem no confronto direto com os traficantes e na promoção de uma “guerra” contra as favelas e seus moradores seu principal foco (LEITE, 2000; MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005).

Sua operacionalização envolve uma modelação do mandato policial nesses territórios, que libera os agentes do Estado para irem além da “força comedida” que é sua atribuição constitucional, ou seja, para a utilização da “força desmedida” (BRODEUR, 2004). Este dispositivo atribui ao agente policial “na ponta” a prerrogativa de decidir quando, como e contra quem agir de forma extralegal, em um movimento discricionário que não se submete à lei, ou melhor, que embaralha o legal e o ilegal,⁹ o legítimo e o ilegítimo (TELLES, 2010), e que é dependente das avaliações e julgamentos individuais do agente, fortemente influenciado pelo contexto da ação e, neste sentido, pelos preconceitos associados à estigmatização das favelas e de seus moradores. Assim, o policial

opera segundo as modalidades de identificação *favela e favelados* que vimos examinando.¹⁰ São estas, pela aproximação que fazem destes aos criminosos/traficantes de drogas, que autorizam o Estado, por meio de seus agentes, a torná-los objeto da “guerra” e da “força desmedida” no campo da política de segurança pública de confronto nas/das favelas. Trata-se, aqui, de uma “gestão diferencial dos ilegalismos” (FOUCAULT, 1976), que expressa e reproduz dinâmicas segregatórias no Rio de Janeiro, ao produzir a distinção dos espaços, entre lugares utópicos e heterotópicos. Como argumenta Telles (2010): “os ilegalismos (...), não são imperfeições ou lacunas na aplicação das leis, contêm uma positividade que faz parte do funcionamento do social, eles compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam [os espaços].

Não por acaso, ao longo de quase duas décadas, como diversas pesquisas comprovam,¹¹ esta “guerra” encontrou sua mais forte expressão nas altas taxas de homicídios de jovens moradores de favelas envolvidos ou não nas redes de droga, parte significativa dos quais encoberta por “autos de resistência”. Tal dispositivo, que constitui no registro de ocorrência policial – em atividade de policiamento ou mesmo em folga do agente policial – como resistência armada à prisão seguida de morte, é peça-chave da política de segurança pública baseada no confronto e no uso da “força desmedida”. Trata-se de um dispositivo de exceção baseado no artigo 23 do Código de Processo Penal,¹² que presume que o agente policial, ao mesmo tempo executor e testemunha da ocorrência, narre com veracidade como teriam se processado os fatos (LEANDRO, 2012). A exclusão de ilicitude da conduta do

agente policial no registro das mortes por ele produzidas não apenas encobre e justifica execuções, “embaralhando o legal e o ilegal” como sustenta Telles (2010), mas também impede sua apuração, ao inviabilizar, na prática, a proposição de ação penal pelo Ministério Público. Por esta razão, sustenta Verani (1996), os inquéritos policiais têm sido quase sempre arquivados por demanda da Promotoria e, quando não o são, raramente são aceitos pelos juízes. O resultado, ou seja, a inimizabilidade do agente policial, sustenta a política de segurança pública baseada na metáfora da guerra.¹³

Analisando a letalidade da ação policial no Rio de Janeiro, Cano (1997; 2003) demonstrou diferenças significativas entre bairros e favelas, em termos de letalidade policial e vitimização policial, que o levaram a afirmar “a existência de uma clara intenção de matar por parte dos policiais nas suas intervenções nas áreas carentes da cidade” (CANO, 1997). O uso da “força desmedida” como padrão da política de segurança pública praticada no Rio de Janeiro – e não o mero “excesso” eventual de alguns de seus agentes – pode ser demonstrado também pelo índice de letalidade policial, isto é, “a razão entre mortos e feridos das vítimas das ações policiais” e pelo desequilíbrio entre o número de pessoas que a polícia mata e o número de policiais mortos – o primeiro sendo dez vezes superior ao segundo (CANO, 2003).

Para finalizar esta seção, é necessário lembrar que, como se sabe, os anos 2000 assistiram a uma certa estabilização e, em seguida, a uma diminuição da taxa de homicídios, o que vem sendo destacado em várias pesquisas.¹⁴

Esses dados, entretanto, devem ser analisados levando-se em conta cor e local de moradia. Considere-se, por exemplo, que no Rio de Janeiro, no período de 2002 a 2008, morreram 96,9% mais jovens (de 15 a 24 anos) negros do que brancos (INSTITUTO SANGARI, 2011). O exemplo destaca a persistência da criminalização deste segmento da população carioca e de seus territórios de moradia, através das modalidades de identificação que examinamos, sugerindo que estas continuam a operar como dispositivos da política de segurança pública baseada no confronto e no uso da “força desmedida”, ainda em vigor para a maior parte das favelas cariocas.

UPPs e projeto de “pacificação” das favelas: dispositivos de exceção e disciplinarização dos moradores

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, no âmbito do Programa de Pacificação de Favelas do governo estadual, parece representar um ponto de inflexão nessa estratégia, uma mudança no modo de gestão estatal desses territórios, no que se refere à segurança pública. Seu objetivo é recuperar, por meio das bases de policiamento militar situadas nas favelas, o controle desses territórios para o Estado, impedindo o domínio armado dos mesmos por bandos de traficantes de drogas, como explica o secretário de Segurança do Rio de Janeiro:

A idéia é simples. Recuperar para o Estado territórios empobrecidos e dominados por grupos criminosos armados. Tais grupos, na disputa de espaço com seus rivais, entraram numa corrida armamentista nas últimas décadas, uma disputa particular na qual o fuzil reina absoluto. [...] Decidimos então pôr em

prática uma nova ferramenta para acabar com os confrontos. [...] Fim do fuzil e início das pequenas revoluções que serão contadas nessas páginas.¹⁵

Deve-se ressaltar, desde logo, que a implementação deste programa está longe de se generalizar para as mais de mil favelas existentes no Rio de Janeiro. Iniciado em dezembro de 2008 com a inauguração da UPP na favela Santa Marta, Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, o Programa de Pacificação atinge, hoje, poucas localidades: Rocinha, Cidade de Deus e Jardim Batam, na Zona Oeste; Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, na Zona Sul; Providência, Coroa, Fallet, Fogueteiro, Escondidinho, Prazeres e São Carlos, no Centro; Borel, Andaraí, Formiga, Salgueiro, Turano, Macacos, São João, Matriz, Quietinho, Engenho Novo, Sampaio, Riachuelo, São Cristóvão, Mangueira, Tuiuti, Fazendinha e Nova Brasília, na Zona Norte. Nas demais favelas, ainda é a metáfora da guerra que fundamenta a política de segurança pública, orientando a atividade policial segundo o padrão que analisamos na seção anterior.

Mas retornemos às palavras do secretário e às “pequenas revoluções” de que fala. A primeira, sem dúvida, é o “fim do fuzil”, a eliminação do tráfico de drogas ostensivamente armado nas favelas cariocas. Não que esta atividade criminosa tenha sido suprimida pela presença e atuação das UPPs nesses territórios. Com efeito, o que foi suprimido foi o domínio militar desses pelos bandos de traficantes e, com isto, os confrontos entre diferentes bandos de criminosos disputando os pontos de venda de

droga a varejo e entre esses e os policiais. Esta é uma realização que tem produzido certa unanimidade em relação às UPPs quanto à redução da violência. Não são apenas os moradores dos bairros que aplaudem a implantação de UPPs nas favelas, estimulados pela valorização de seus imóveis e pelo fim dos confrontos armados em sua vizinhança, assim afastando o medo das “balas perdidas”. Esta é também, conforme os depoimentos de moradores de favelas que temos recolhido em nossas pesquisas de campo,¹⁶ a principal razão do apoio destes ao projeto. É com alívio e esperança que, de um lado, antecipam a possibilidade de suas rotinas não serem mais afetadas pela presença e atividade dos traficantes de drogas em seus locais de moradia (LEITE, 2011) e, de outro, comemoram e valorizam a queda dos homicídios praticados por policiais e encobertos por “autos de resistência” em suas localidades de moradia,¹⁷ ainda que, reiteradamente, insistam nas denúncias das violações de seus direitos civis e das violências praticadas pelos agentes policiais lotados nas UPPs (ABRAMOVAY; GARCIA CASTRO, 2011), que, assim, não teriam rompido efetivamente com a política de segurança pública praticada no contexto anterior. Nestes termos, eles reconhecem e criticam a manutenção do que designamos como modalidades de identificação e dispositivos de exceção (no caso, o abuso de poder e as violências praticadas pelos policiais), como limitadores de seu acesso à cidade e à cidadania.

Já a segunda “revolução” anunciada pelo secretário, no campo dos direitos sociais e da integração urbana, não alcança a mesma receptividade que a diminuição dos homicídios praticados por criminosos e policiais ente os moradores

de favela, até porque está longe de produzir os efeitos anunciados e, mais do que isso, revela o projeto de “pacificação” implícito no programa que leva este nome. Antes de passar a este ponto, cabe notar que tal programa vem sendo apresentado pelo governo estadual como a possibilidade de integração das favelas à cidade, ao proporcionar segurança e cidadania a seus moradores (e, desta forma, também ao conjunto dos moradores do Rio). A ocupação militar desses territórios pela polícia seria a condição para o acesso dos favelados às instituições e serviços públicos por meio do programa municipal UPP Social, que começou a ser implantado, em agosto de 2010, em localidades com UPPs.

A UPP Social tem por objetivo explícito coordenar as intervenções dos vários órgãos da Prefeitura nas comunidades de UPPs e promover parcerias com os governos estadual e federal, o setor privado e a sociedade civil para a realização de projetos sociais. Assim, cumpriria o desafio de promover:

o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade, [através de] ações que consolidem os avanços trazidos pela pacificação e revertam os legados da violência e da exclusão territorial: apoio a organizações e projetos locais; recuperação de espaços públicos; regularização urbana, de serviços e negócios; oportunidades para a juventude e iniciativas cidadãs, culturais, esportivas e de lazer que apaguem de uma vez por todas as fronteiras do passado.¹⁸

Por que, então, a combinação UPP militar e UPP Social não vem conseguindo obter a receptividade pretendida por parte dos

moradores de favela, conforme indicam os depoimentos recolhidos em nossas pesquisas? São duas as suas principais críticas. A primeira diz respeito à pouca efetividade da atuação da UPP Social, que não estaria conseguindo promover de fato a articulação entre as diversas instituições estatais para proporcionar aos moradores, com a agilidade e qualidade esperadas, os equipamentos e serviços públicos prometidos. A segunda crítica reside nas tentativas do comando de determinadas UPPs de usurpar a representação de suas organizações de base (especialmente, mas não só, as associações de moradores) e assim se converter em mediação política necessária entre moradores de favela e Estado. Questão, aliás, já levantada como hipótese ou tendência do processo de consolidação das UPPs por Machado da Silva (2010).

Essa crítica pode ser mais bem compreendida à luz de outra declaração do secretário Beltrame:

Tenho recebido e visitado os moradores dessas comunidades com frequência. Há uma tremenda dívida social que veio desde a colonização destas terras. A maioria negros, pardos, mulatos, pobres e muito pobres. Carências tão grandes que é preciso ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar as emergências.¹⁹

“Ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar”. Esta frase pode revelar o sentido implícito do projeto de “pacificação”, demonstrando também que o significado da “pacificação” pretendida não se restringe aos “fuzis”, mas se dirige igualmente aos *favelados*. Não se trata apenas de carências e emergências, mas também de constituir o *favelado* em futuro cidadão, disciplinarizando-o para que “tire a favela de dentro de si” – como mencionado

por um comandante de UPP em pesquisa de campo – e, assim, faça as escolhas certas em termos de demandas a fazer ao Estado, sobretudo aquelas que viabilizem práticas sociais, condutas, formas de sociabilidade integradas à cultura e às normas dominantes, civilizadas enfim. Os dispositivos de disciplinarização são muitos: discursos, regulamentos, medidas administrativas e atividade policial que reprimem o que é considerado não civilizado (como bailes *funk*, música alta, encontros e festas nas ruas, etc.); assim como atividades filantrópicas que valorizam e estimulam as formas de sociabilidade consideradas aceitáveis; e, por fim, a desconsideração de suas reivindicações e movimentos e intervenções mais ou menos diretas em organizações de base.

Nestes termos, reedita-se de certa maneira a proposta dos parques proletários para civilizar os moradores de favelas. Associadas, a UPP militar e a UPP Social pretendem dar conta deste recado no território das favelas cariocas.

À guisa de conclusão: o que esperam os moradores de favela?

Se este projeto vingará, é difícil dizer. Tudo depende dos contornos que for adquirindo daqui para frente e dos ajustamentos que o Estado lhe imprimirá no futuro. Por isso mesmo, é importante compreender o que dele esperam os moradores de favelas que ouvimos em nossas pesquisas. A recomposição de suas rotinas e a redução dos homicídios praticados por traficantes de drogas e por policiais certamente não lhes bastam. Cobram a promessa de “integração das favelas à cidade”, não meramente por meio dos equipamentos e serviços públicos anunciados pela UPP Social (embora certamente não

os dispensem, pois são vitais para a melhoria da qualidade de vida nessas localidades que tão pouco os receberam ao longo de sua história), mas a partir do reconhecimento efetivo de sua cidadania e com a execução de políticas públicas não verticalizadas nesses territórios.

Podemos compreender este anseio como uma demanda para o Estado romper de fato

com a metáfora da guerra, garantindo-lhes de forma permanente o mesmo tratamento a que têm direito como qualquer cidadão. Isto significa, certamente, o acesso a um mínimo de bem-estar social, mas significa também o respeito a seus direitos civis e à sua autonomia como sujeitos. Só ouvindo-os, podemos ter a esperança de uma integração efetiva em uma cidade segregada como o Rio de Janeiro.

1. *As pesquisas citadas encontram-se listadas no site do Coletivo de Estudos sobre Sociabilidade e Violência Urbana, podendo ser consultadas em <http://www.cevis.iesp.uerj.br>.*
2. *Com a expressão as autoras referem-se a territórios, populações, práticas produzidos pela dinâmica do Estado e às formas através das quais a lei e autoridade deste são experimentadas, vivenciadas, por essas populações. Detalho esta perspectiva analítica em Leite (2008).*
3. *Para o autor, os espaços se constituem “de uma forma que neutraliza, secunda, ou inverte a rede de relações por si designadas, espelhadas e refletidas” (FOUCAULT, 1967, 80).*
4. *A identificação dos subalternos como “classes perigosas” tem suas origens na República Velha com a criminalização do movimento operário e sindical, mas se prolonga no governo Vargas com a disciplinarização da força de trabalho e o controle das organizações sindicais e políticas (LEITE, 2008).*
5. *Ver também o excelente capítulo “As teorias sociais e os pobres: os pobres como objeto”, em Zaluar (1985).*
6. *Remete-se o leitor a duas coletâneas com diversos artigos que tratam desta temática: Machado da Silva (2008) e Birman e Leite (2004) e ao artigo de Farias (2009).*
7. *Este argumento encontra-se mais amplamente desenvolvido na tese de doutorado (LEITE, 2001).*
8. *Para o detalhamento dessas propostas e sua análise com base em diversas fontes bibliográficas e documentais, ver Leite (2000).*
9. *A referência, aqui, é quanto aos diversos abusos e violências praticados pelos agentes policiais e, sobretudo, as execuções de moradores de favelas registradas como “autos de resistência” que examinaremos a seguir.*
10. *Ver também as análises de Misse sobre sujeição criminal que, de outra angulação, tratam da mesma questão. Cf. por exemplo, Misse (2008).*
11. *Cf. Soares et al. (1996), Cano (1993, 1997), Ramos e Lemgruber (2004), entre outros.*
12. *Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato: I em estado de necessidade; II em legítima defesa; III em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito (cfr. LEANDRO, 2012).*
13. *Ver também Farias (2009).*
14. *Para os dados atuais, consultar: <<http://www.ucamcesec.com.br> e <http://www.isp.rj.gov.br/>>.*
15. *José Mariano Beltrame, coluna “Palavra do Secretário”, 10/9/2009. Disponível em: <<http://upprj.com/wp/?p=175>>. Acesso em: out. 2011.*
16. *Cfr. a nota 1.*
17. *Consultar: <<http://www.ucamcesec.com.br> e <http://www.isp.rj.gov.br/>>.*
18. *Fonte: <<http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>>. Acesso em: nov. 2011.*
19. *Fonte: <<http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>>. Acesso em: nov. 2011.*

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, M.; GARCIA CASTRO, M. (Coords.). **Juventudes em comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)**: perfil, expectativas e projetos para suas comunidades. Relatório de pesquisa. BID, SEASDH/RJ e FLACSO, 2011. Mimeografado.
- BIRMAN, P. Favela é comunidade? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vidas sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- BIRMAN, P.; SOUTY, J. Des espaces autres? «**Hétérotopies**» urbaines contemporaines, 2011. Mimeografado.
- BIRMAN, P.; LEITE, M. P. (Orgs.). **Um mural para a dor**: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- BRODEUR, J.-P. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. **Cadernos CRH**, v. XVII, n. 42, 2004.
- BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CANO, I. **Letalidade policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- _____. Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado. **Execuções sumárias no Brasil**: 1997-2003. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2003.
- DAS, V.; POOLE, D. (Eds.). **Anthropology in the margins of the state**. Oxford, School of American Research Press /James Currey, 2004.
- FARIAS, J. Da política das “margens”: reflexões sobre a luta contra a violência policial em favelas. In: BOUVIN, M.; HEREDIA, B.; ROSATO, A. **Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre hacer política**. Buenos Aires: Antropofagia, 2009.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Difel., 1979.
- _____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1976.
- _____. **De outros espaços**. Conferência proferida o Cercle d’Études Architecturales Tradução de Pedro Moura. 1967. Disponível em: <www.virose.pt>. Acesso em: nov. 2011.
- INSTITUTO SANGARI. **Mapa da violência 2011**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- LEANDRO, S. A. da S. **O que matar (não) quer dizer nas práticas e discursos da justiça criminal**: o tratamento judiciário dos “homicídios por auto de resistência” no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: PPGD/UFRJ, 2012.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- LEITE, M. P. UPPs: uma unanimidade? **O Fluminense – suplemento: revista O Fluminense**, p. 10-11, 2011.
- _____. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vidas sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- _____. **Para além da metáfora da guerra**. Percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca. Tese (Doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ, 2001.
- _____. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da cidadania e da política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, 2000.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Os avanços, limites e perigos das UPPs. **O Globo**, suplemento Prosa e Verso, p. 3, 2010.
- _____. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, v. IX, n. 41, 1967.

_____ (Org.). **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE; M. P.; FRIDMAN, L. C. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. In: IBASE; ACTIONAID; FORD FOUNDATION (Orgs.). **Mapas**: monitoramento ativo da participação da sociedade. Rio de Janeiro: Ibase, 2005.

MISSE, M. Sobre a construção social do crime no Brasil. Esboços de uma interpretação. In: MISSE, M. (Org.). **Acusados e acusadores**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

NOIRIEL, G. (Ed.). **L'identification**. Génèse d'un travail d'État. Paris: Belin, 2007.

RAMOS, S.; LEMGRUBER, J. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. In: OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA (Org.). **Medos e privações** – obstáculos à segurança hu-

mana. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.

SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Iser, 1996.

TELLES, V. **As cidades nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VERANI, F. **Assassinatos em nome da lei**. Rio de Janeiro: Aldeberã, 1996.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

Resumen

De la “metáfora de la guerra” al proyecto de “pacificación”: favelas y políticas de seguridad pública en Río de Janeiro

Este artículo examina la construcción social de las favelas como el territorio de la violencia en la ciudad de Río de Janeiro en dos contextos, centrándose sobre todo en las políticas de seguridad pública llevadas a cabo en esas localidades. El primero, de los años 90 hasta la primera década de los años 2000, se caracteriza por la promoción, por parte del Estado, de una “guerra” a los traficantes de drogas asentados allí. El segundo se abre en 2008 con la implantación de Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en favelas con el objetivo de retomar el control armado de esos territorios y “civilizar” a sus habitantes como condición para la integración de esos territorios a la ciudad. El artículo discute los dispositivos que promueven y sustentan, en cada contexto considerado, la vinculación de las favelas a la violencia y a la marginalidad, justificando formas específicas de gestión estatal de esos territorios y de sus poblaciones y delimitando las posibilidades de acceso de sus habitantes a los equipamientos urbanos y servicios públicos (inclusive a la seguridad).

Palabras clave: Favela; Seguridad pública; Guerra; UPP; Pacificación; Violencia; Políticas públicas; Gestión estatal.

Abstract

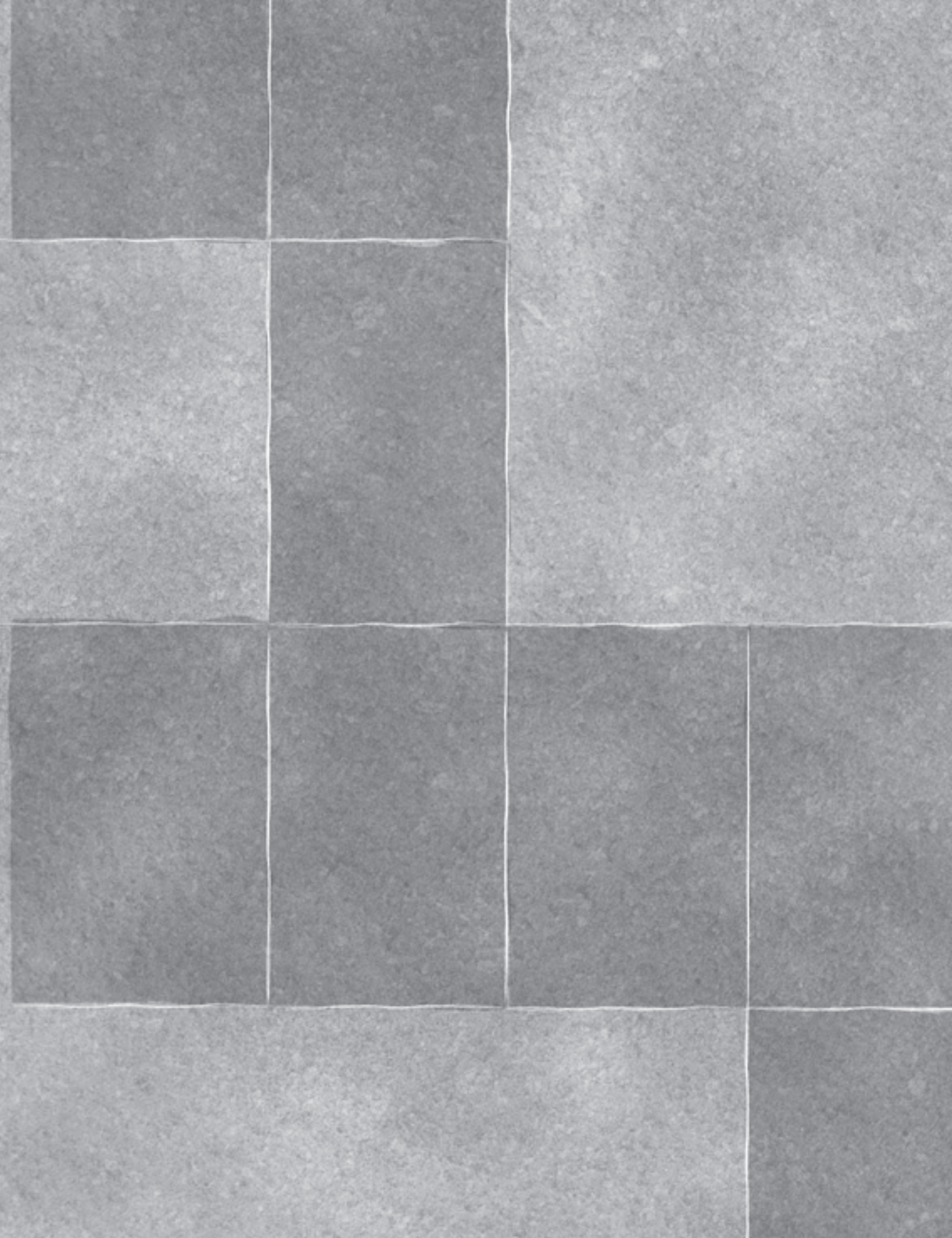
From the “metaphor of war” to a “pacification” project: slums and public safety policies in Rio de Janeiro

This paper examines the social construction of slums in the city of Rio de Janeiro as territories of violence, with a focus on the public safety policies in place in this area, and spanning two periods: the first, from the 1990s to the late 2000s, in which the government “waged war” against local drug traffickers; the second, starting in 2008 as the first Pacifying Police Units (the UPPs) were installed in the Rio slums. These units were created to ensure that these territories were under police control and, in addition, that slum dwellers were “civilized” so that their territories could be integrated into the city. This paper discusses the mechanisms that promoted and sustained violence and crime among slum dwellers in each of these two periods. It also discusses how the government managed these territories and their inhabitants, and restricted their access to urban equipment and public services, including safety.

Keywords: Slums; Public Safety; War; Police Pacification Units; Pacification; Violence; Public Policies; State Management.

Data de recebimento: 17/04/2012

Data de aprovação: 30/07/2012



O serviço policial, os conflitos sociais e o foco de atuação do policiamento de rádio patrulha em Cuiabá

Clelcimar S. Rabelo de Sousa

Clelcimar S. Rabelo de Sousa é tenente coronel da Polícia Militar, com especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública e Gestão Organizacional, pela Universidade do Estado de Mato Grosso. Atualmente é secretário adjunto da Casa Militar do governo do Estado de Mato Grosso.

Polícia Militar do Estado do Mato Grosso- Cuiabá- MT- Brasil

rabelo@pm.mt.gov.br

Resumo

A Polícia Militar tem atuado de maneira reativa no controle do crime, classificando as demandas não criminais como não importantes e sem prioridade de atendimento. O objetivo do artigo é conhecer e analisar a opinião dos policiais do serviço de rua para saber o que pensam e como se comportam em relação ao atendimento de ocorrências criminais e não criminais. Conclui-se que as ações do policial de rua são características do modelo de policiamento tradicional, com estratégia reativa e foco de atuação no crime e criminoso. Já o contato, atendimento e relacionamento com a população apontam para o descaso, desinteresse e resistência do policial de rua em relação aos conflitos não criminais.

Palavras-Chave

Conflitos sociais; Policial de rua; Atendimento à população.

O atual diagnóstico da segurança pública caracteriza-se pelo aumento não apenas da violência e criminalidade, mas também das ocorrências não criminais, como desordens, desentendimentos, discussões, atritos, rixas, perturbação do sossego, trânsito e emergências diversas, sendo que a Polícia Militar, invariavelmente, é apontada como ineficiente e ineficaz para promover a paz social, a ordem, a segurança pública e a qualidade de vida da população.

Nesse cenário de crimes e desordens, destaca-se o sentimento de medo e insegurança da população em relação aos conflitos sociais criminais e não criminais, bem como sua insatisfação com a incerteza do atendimento de suas demandas e a baixa qualidade do serviço prestado pela Polícia Militar, especialmente nos momentos de atendimento de ocorrência pelos policiais de rua.

A importância do assunto fundamenta-se nos seguintes aspectos: é relevante diante da perspectiva de melhoria da qualidade do serviço policial; possui aplicabilidade por ser útil à polícia e sociedade, já que os impactos são comuns a ambas e atingem grande parcela da população; será sustentável enquanto existir conflito social e demanda de atendimento

para polícia; e possui total viabilidade e governabilidade de realização com os recursos da Polícia Militar.

A proposta central orienta-se pela seguinte questão: qual a percepção dos policiais do serviço de rádio patrulha sobre os conflitos sociais atendidos, diariamente, pela Polícia Militar em Cuiabá?

O objetivo da pesquisa é analisar a opinião dos policiais do serviço de rua para saber o que pensam e como se comportam em relação à população no momento do atendimento de ocorrências criminais e não criminais.

Como metodologia, optou-se pelo procedimento quantitativo, por meio da análise qualitativa dedutiva de seus resultados, a qual, de acordo com Lima (2004), favorece a análise, interpretação e compreensão dos fenômenos pesquisados. O campo de pesquisa é o da segurança pública, sendo que o universo pesquisado compreende as unidades operacionais da Polícia Militar que realizam o serviço de rádio patrulha em Cuiabá: 1º, 3º, 9º e 10º BPM e CIPM Pedra 90. A população da pesquisa é composta pelos 601 policiais militares disponíveis para o serviço de viatura – carro –, dos quais foram investigados 182,

representando 30% do efetivo operacional dessas unidades.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a aplicação de questionário, o que, de acordo com Carvalho (2003), proporciona caráter metódico à pesquisa, garantindo sua qualidade científica. Quanto ao procedimento de análise dos dados da pesquisa de campo, utilizou-se o método quantitativo, que, diante da representatividade da amostra, proporciona maior credibilidade aos resultados obtidos, considerações e propostas apresentadas.

A polícia e o foco invertido de atuação do serviço policial de rádio patrulha

É comum observar noticiários na mídia denunciando a ineficiência e ineficácia das ações repressivas da polícia, bem como o descaso dos policiais durante o atendimento e relacionamento com a população.

Com base na observação de Skogan (apud ROSENBAUM, 2002) sobre o panorama histórico da função policial na sociedade, constata-se que no passado a prioridade de atuação da polícia era o atendimento das demandas relacionadas às desordens e emergências sociais, mas, ao longo dos anos, essa prioridade foi, gradativamente, invertida e direcionada ao atendimento das ocorrências criminais, conforme se vê adiante:

[...] historicamente, lidar com a desordem foi a função central dos policiais enquanto eles faziam a ronda a pé e ouviam os problemas dos residentes locais e dos donos de negócios. Porém, com o aumento dos crimes graves, a centralização burocrática da polícia e a pressão por maior eficiência no atendimento de

um número cada vez maior de solicitações, a desordem e outros problemas dos bairros foram aos poucos recebendo menos atenção por parte da polícia.

Verifica-se, de acordo com pesquisas sobre o serviço policial realizadas por Skolnick e Bayley (2001; 2002), Brodeur (2002), Greene (2002), Bittner (2003), Goldstein (2003) e Monjardet (2003), que o desempenho dos órgãos policiais que atuam de maneira reativa no controle e redução do crime é apontado como um problema que tem afetado a eficiência e a eficácia do serviço policial e o seu relacionamento com a população em vários países do mundo.

Segundo Poncioni (2007), o “modelo profissional de polícia”, chamado pela autora de “modelo de polícia profissional tradicional”, foi o resultado de uma série de reformas policiais na busca da profissionalização das ações de polícia, sendo fortemente caracterizadas pelo “entrelaçamento de dois modelos: o burocrático militar e o de aplicação da lei”. A autora esclarece que sob esse enfoque a polícia trabalha de maneira reativa, induzindo o policial de rua a atuar como se fosse “um operador imparcial da aplicação da lei”, passando, então, a tratar a população de maneira “neutra e distante”.

De acordo com os estudos de Skolnick e Bayley (2001) sobre “as estratégias tradicionais da polícia”, verifica-se que a atuação policial reativa com o objetivo de controlar e reduzir o crime tem apresentado resultados desfavoráveis, comprometendo a eficiência, o atendimento, o relacionamento e a imagem da polícia, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Principais descobertas sobre as estratégias policiais reativas

| ORDEM | ESTRATÉGIA POLICIAL | RESULTADO ESPERADO | DESCOBERTA |
|----------|---|---|--|
| Primeiro | Aumento do efetivo policial na rua | 1) Reduzir crimes. 2) Aumentar casos solucionados. | Estratégia ineficiente para o resultado pretendido. |
| Segundo | Patrulhamento motorizado aleatório | 1) Aumentar prisão de suspeitos. 2) Reduzir crimes. 3) Diminuir o medo do crime. 4) Aumentar confiança na polícia. | |
| Terceiro | Desconsiderado para esse tipo de análise | | |
| Quarto | Patrulhamento direcionado em áreas críticas | 1) Reduzir crimes. 2) Diminuir medo do crime. 3) Aumentar confiança na polícia. | Estratégia eficiente, mas temporariamente, pois ocorre o deslocamento do crime. |
| Quinto | Policial em patrulha | Reduzir o medo dos crimes: roubo com arma de fogo, roubo, furto de residência, estupro e o homicídio. | Estratégia ineficiente, pois esses crimes dificilmente são enfrentados pelo policial em patrulha. |
| Sexto | Melhoria do tempo resposta | 1) Aumentar a chance de prisão do criminoso. 2) Melhorar satisfação do cidadão com a rapidez do atendimento. | Estratégia ineficiente, pois: 1) A vítima costuma demorar em média quatro minutos para chamar a polícia; 2) A vítima espera mais que uma pronta reação ao chamado; 3) A vítima prefere aguardar mais tempo e ter a certeza do atendimento policial do que a incerteza da resposta imprevisível para o seu problema. |
| Sétimo | Crimes resolvidos com investigação criminal | Criminosos presos e julgados. | Estratégia ineficiente, pois a maioria dos crimes é resolvida pela: 1) Prisão em flagrante do suspeito; 2) Identificação do suspeito por uma testemunha; |

Fonte: Adaptado de Skolnick e Bayley (2001).

Com base nessas descobertas, é possível dizer que, atuando sob o enfoque do modelo de policiamento tradicional reativo, a Polícia Militar não conseguirá prevenir o crime, pois geralmente será acionada depois que o crime aconteceu, e muito menos aumentará a chance de prender o criminoso, uma vez que o infrator

não espera pela chegada da polícia, sendo que a vítima, via de regra, só consegue ligar para a polícia depois que o infrator foge do local.

Tudo indica que a cultura do modelo reativo influencia os dirigentes da polícia, induzindo-os a priorizar de maneira equivocada

vários indicadores reativos para demonstrar parte dos resultados operacionais do desempenho policial. De acordo com Skolnick e Bayley (2002), o uso dos indicadores relacionados a “Detenções, prisões por crimes, índices de soluções de crimes, condenações, revistas nas ruas, multas de trânsito” foi apontado como “inteiramente insatisfatório para avaliar o desempenho da polícia”.

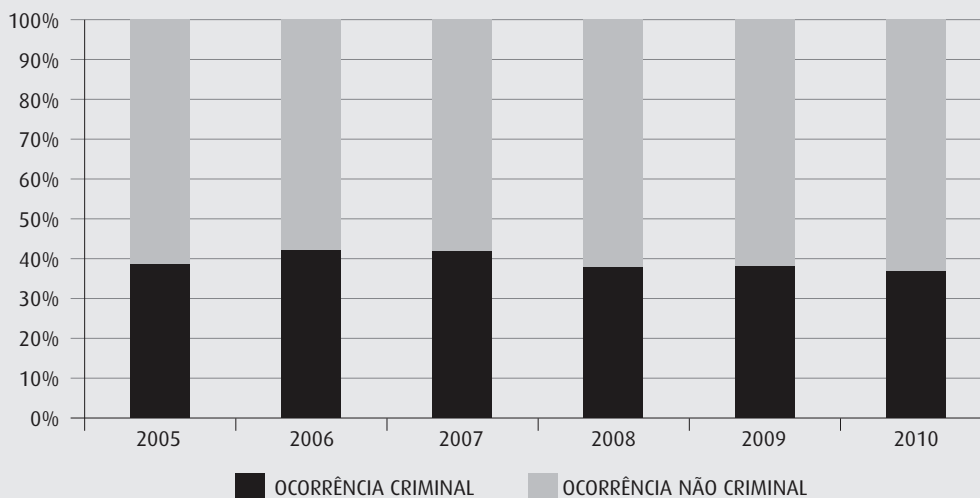
Nesse sentido, entende-se que um dos grandes desafios da Polícia Militar é a dificuldade de os policiais reconhecerem que a prioridade de atuação do serviço policial deveria ser o foco em que possui maior demanda de atendimento, conforme apontou Vanagunas (2002) ao destacar a importância do preparo policial para atendimento dos conflitos não criminais pela polícia.

A tática reativa de policiamento não é volta-

da exclusivamente para incidentes criminais. Da perspectiva de um “consumidor” [...] de serviços policiais, os problemas não relacionados a crime são mais freqüentes e importantes. [...] Tais solicitações somam cerca de um quarto de todas as solicitações de serviço e dizem respeito a brigas entre cônjuges, pais e crianças, proprietários e inquilinos, entre vizinhos, [...] São situações em geral bastante carregadas emocionalmente.

Fazendo um paralelo do serviço policial no contexto americano com o serviço da Polícia Militar em Cuiabá, entre 2005 e 2010, constatou-se que as questões não criminais também representaram a maioria das solicitações de atendimento (em média 62% do total), enquanto aquelas que denunciavam crimes corresponderam, em média, a 38% (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Solicitações de atendimento em ocorrências criminais e não criminais para a Polícia Militar
Município de Cuiabá – 2005-2010

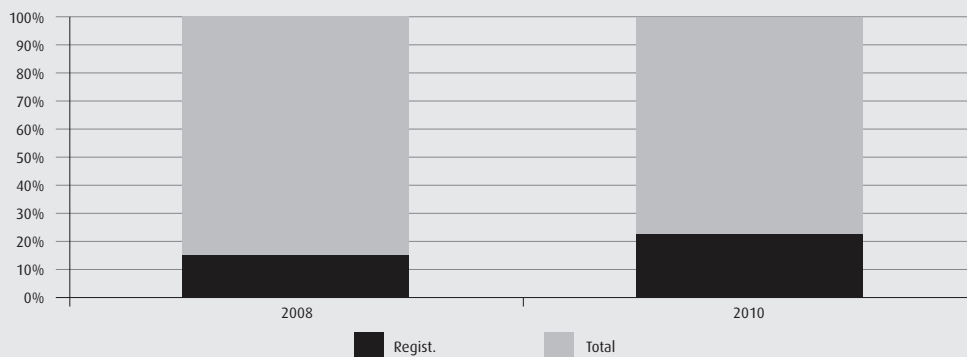


Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública/Centro Integrado de Operações de Segurança Pública – Ciosp.

Uma análise mais detalhada revela ainda que, apesar do alto índice de solicitações de atendimento, os casos que resultaram em registro de ocorrências não criminais pela Polícia

Militar¹ não ultrapassaram 32% no período analisado (Gráfico 2), sendo que o índice desse registro diminuiu de 31,24% em 2009 para 26,86% em 2010.

**Gráfico 2 - Solicitações de atendimento e registro de ocorrências não criminais pela Polícia Militar
Município de Cuiabá - 2007-2010**



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública/Centro Integrado de Operações de Segurança Pública - Ciosp; Polícia Militar/Sistema Estatístico de Ocorrência e Produtividade da Polícia Militar - Seop/PM.

Esse indicador é preocupante, pois demonstra que cerca de 70% dessas solicitações podem não ter sido atendidas². Nesse sentido, sugere-se aos administradores da polícia que revejam suas estratégias operacionais e compreendam que distribuir viaturas e policiais na rua, pensando que o seu foco de preocupação é o crime e o seu foco de atuação é o criminoso está equivocado, uma vez que essa atuação invertida, além de ser desfavorável ao desempenho policial, tem influenciado o pensamento e o comportamento da maioria dos policiais militares do serviço de rua, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

Pensamento e comportamento policial do modelo de policiamento tradicional

Falar sobre o serviço policial é sempre insti-

gante, principalmente quando se deseja analisar e avaliar o desempenho e a qualidade do serviço e do atendimento policial. É para esse ponto que chamamos a atenção, pois é nesse momento que, geralmente, surge outra situação desfavorável à imagem da polícia, ou seja, o conflito de relacionamento entre o policial e o cidadão.

Para Vanagunas (2002), a polícia tem dificuldade de reconhecer os conflitos não criminais como o seu principal foco de atuação e, por isso, acaba priorizando o atendimento de ocorrências criminais e a prisão do criminoso, deixando as ocorrências não criminais, geralmente, em segundo plano. Para o autor:

[...] as forças policiais têm tendência a ignorar as demandas dos usuários reais dos seus serviços. Em vista disso, as dificuldades de uma

dada vítima tornam-se uma questão secundária em relação a captura de um bandido [...]. Além disso, demandas individuais para que a polícia resolva um conflito ou proporcione serviços de emergência que não sejam ligados ao crime tornam-se itens com prioridade menor na agenda policial [...].

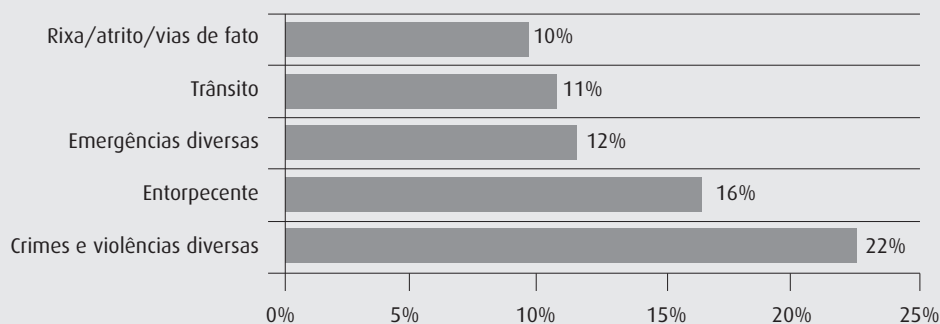
Esse é outro grande problema que compromete a qualidade do atendimento da população, pois a polícia continua desconsiderando a importância e a necessidade do preparo e habilidade do policial de rua para atender à maioria dos conflitos que não são questões criminais, conforme alertou Goldstein (2003) em seus estudos sobre a melhoria das ações da polícia.

Muito dos esforços empreendidos para aprimorar a atividade policial avançaram em direção à presunção de que prevenir o crime e

prender o criminoso eram as atribuições fundamentais da polícia. [...] Como resultado disso, foram recrutadas pessoas que deveriam possuir as características necessárias para lidar com criminosos [...] O treinamento recebido por eles [...] não ofereceu o ensinamento de como lidar com incidentes enfrentados comumente pela polícia.

O resultado da pesquisa de campo reforça a percepção de Goldstein, evidenciando que, a exemplo da polícia americana, os policiais militares do serviço de rua em Cuiabá priorizam o atendimento das seguintes ocorrências: crime/violência, com 22% das respostas, entorpecentes, com 16%, e emergências diversas, com 12%, sendo que a maioria dos policiais justificou que consideram casos de emergência as ocorrências graves em andamento (Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Cinco prioridades de atendimento dos policiais militares
Município de Cuiabá - 2011**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Passando para análise das cinco naturezas de ocorrências que os policiais militares mais gostam de atender³, continua o destaque para as questões criminais, com 19,27% para rou-

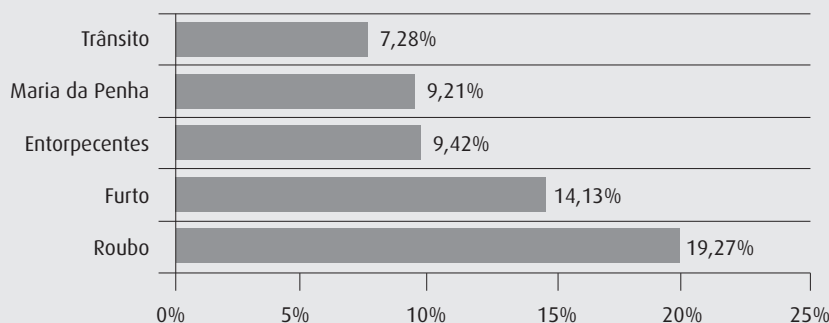
bo, 14,13% para furto, 9,42% para entorpecente e 9,21% para Lei Maria da Penha (Gráfico 4). Verifica-se que, para os casos de furto, entorpecente e trânsito, os policiais destacam

a facilidade de preenchimento do boletim de ocorrência, enquanto para roubo apontam a adrenalina da ocorrência e para as situações de violência doméstica⁴ destacam que a maioria das vítimas desiste do registro.

Com relação à análise das cinco ocorrências que os policiais militares menos gostam de atender, o enfoque passa para os conflitos

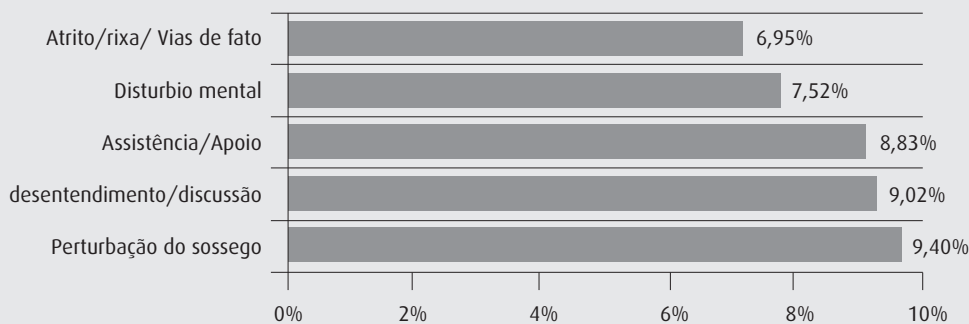
não criminais, com 9,40% para perturbação do sossego, 9,02% para desentendimentos, 8,83% para assistências, 7,52% para distúrbio mental e 6,95% para atritos, rixa e vias de fato (Gráfico 5). Um aspecto interessante, nesse caso, foi que a maioria dos policiais alegou não ter paciência e nem meios para atender a essas ocorrências, as quais, segundo eles, não são responsabilidade da Polícia Militar.

Gráfico 4 - Cinco ocorrências que os policiais militares mais gostam de atender
Município de Cuiabá - 2011



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 5 - Cinco ocorrências que os policiais militares menos gostam de atender
Município de Cuiabá - 2011

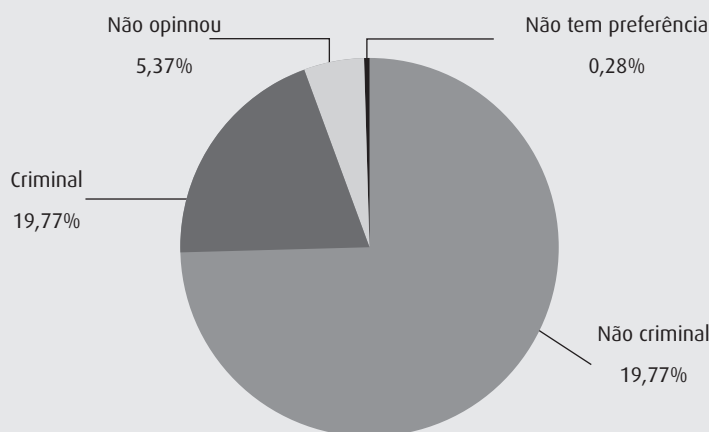


Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando o interesse é saber quais são as ocorrências que os policiais do serviço de rua gostariam que deixassem de ser atendidas pela Polícia Militar, fica evidente a resistência deles em atender conflitos não criminais da popula-

ção, pois 74,58% informaram que gostariam que essas ocorrências não fossem mais atendidas pela Polícia Militar, reforçando que não são responsáveis da polícia, enquanto 19,77% citaram as ocorrências criminais (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Ocorrências que os policiais militares gostariam que não fossem atendidas pela PM
Município de Cuiabá – 2011



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos resultados da pesquisa, pode-se dizer que as ações do serviço de rádio patrulha da Polícia Militar em Cuiabá possuem as seguintes características: atua sob o enfoque do modelo de policiamento tradicional; possui estratégias de atuação reativa e repressiva; o foco de preocupação concentra-se no crime e no criminoso; a ênfase da atuação é a aplicação da lei; e o relacionamento e contato com a população é caracterizado pelo descaso e desinteresse.

Para sequência do raciocínio, chama-se a atenção para outra questão de interesse que será discutida no tópico seguinte: por que a maioria dos policiais do serviço de rua tem resistência em relação às ocorrências não criminais?

A polícia e o verdadeiro foco de atuação do serviço policial de rádio patrulha

Atender com qualidade, ser atencioso, educado, demonstrar interesse, preocupação, respeitar, defender e promover os direitos humanos e estar disposto a servir e proteger a população deveriam ser as principais prioridades da polícia. Entretanto, dirigentes e policiais não reconhecem a importância dos conflitos não criminais que incomodam, interferem e afetam a paz, a tranquilidade, a ordem pública e, conseqüentemente, comprometem a qualidade de vida e a segurança da população.

Para Rover (1998), o primeiro contato do policial com a população é fundamental para

evitar traumas nas situações em que o cidadão se encontra emocionalmente frustrado. É por isso que esse atendimento inicial deve ser realizado com o máximo de atenção, cautela, educação e interesse, pois:

Em muitos casos, os encarregados da aplicação da lei serão o primeiro contato que uma vítima de crime terá, [...] quando é essencial que se dispensem cuidados e assistência adequada às vítimas [...]. É importante que sejam convencidos de que o bem estar das vítimas deveria ser da mais alta prioridade [...] o auxílio e a assistência adequada faz com que as conseqüências negativas do crime para com as vítimas sejam definitivamente limitadas.

Nesse sentido, Vanagunas (2002) aponta que os conflitos sociais que não configuram crime representam, na verdade, a maior parte dos inúmeros problemas com os quais a polícia precisa lidar diariamente.

A atividade policial relacionada ao crime representa uma pequena fração do trabalho reativo da polícia. A demanda predominante dos serviços policiais é voltada para a resolução de conflitos e para proporcionar uma série de serviços emergenciais distintos.

Segundo Moore (2001), é justamente para esse ponto que os administradores da polícia deveriam concentrar sua atenção. Para tanto, o autor faz o seguinte alerta:

Muitos dos chamados por serviços da polícia não comunicam crimes sérios [...] Ao contrário, os chamados em geral pedem vários serviços. [...] São quase sempre, emergências sociais, do tipo brigas domésticas [...] ou uma senhora de idade que ouviu ruídos e ficou com medo, ou emergências de saú-

de [...] Se os cidadãos chamam por que estão com medo, ou por que precisam de ajuda em emergências de saúde ou sociais, talvez a polícia deva pensar sobre estes chamados como sendo o centro da missão e não a periferia.

Nessa linha de raciocínio, Rosenbaum (2002) faz outro alerta, destacando “a importância das desordens físicas e sociais em seus esforços para desenvolver estratégias eficazes de controle do crime e melhorar as redondezas urbanas”. O autor esclarece que a desordem é importante, pois manda uma mensagem para os moradores, para os policiais e outras pessoas que utilizam a área, sendo que esses recados são:

Janelas quebradas, prédios abandonados, pichações, lixo nas ruas, música alta [...] A mensagem para os delinqüentes potenciais é clara – como a ordem social se deteriorou nesta área, ninguém vai interferir se você decidir assaltar uma loja [...] A mensagem para as vítimas potenciais também é clara – esta área não é segura e aqui você pode ser vítima de um crime. [...] a pesquisa indica que, quanto mais alto o nível de desordem em um bairro, maior é o nível do medo de ser vítima.

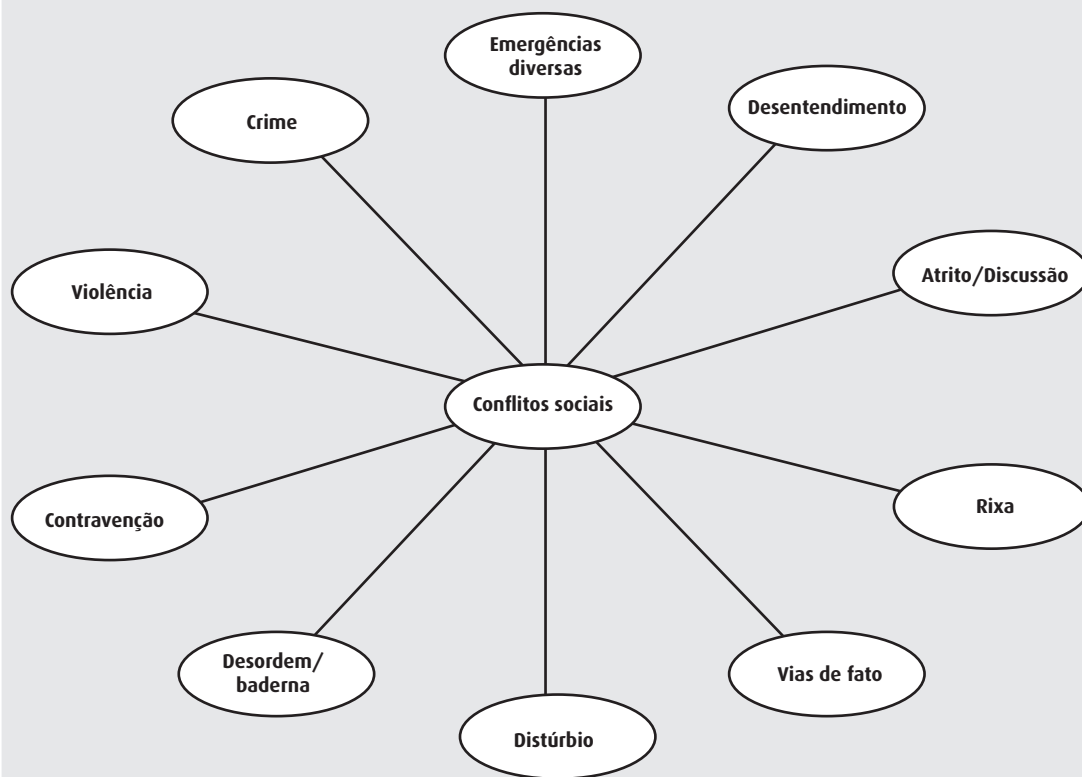
Rosenbaum (2002) ressalta que crime e desordem possuem relação de influência, sendo que uma estratégia eficaz do policiamento de prevenção seria o enfrentamento direto da desordem para proporcionar resultados indiretos no controle do crime. Para tanto, o autor esclarece que:

Claramente, crime e desordem estão fortemente relacionados e ambos representam sérias ameaças à qualidade de vida nas cidades, ao contrário da sabedoria convencional, a desordem não é um problema “suave”, sem relação com os pro-

blemas “sérios” que consomem o pensamento da polícia repressiva. Portanto, um ataque indireto contra o crime (via desordem) pode ser uma estratégia eficaz de policiamento sem que se perca de vista a importância do crime.

Para facilitar a compreensão dessa percepção, apresenta-se, na Figura 1, a relação dos principais conflitos sociais atendidos, diariamente, pela Polícia Militar durante as ações do serviço de rádio patrulhamento.

Figura 1 - Principais conflitos sociais atendidos pela Polícia Militar



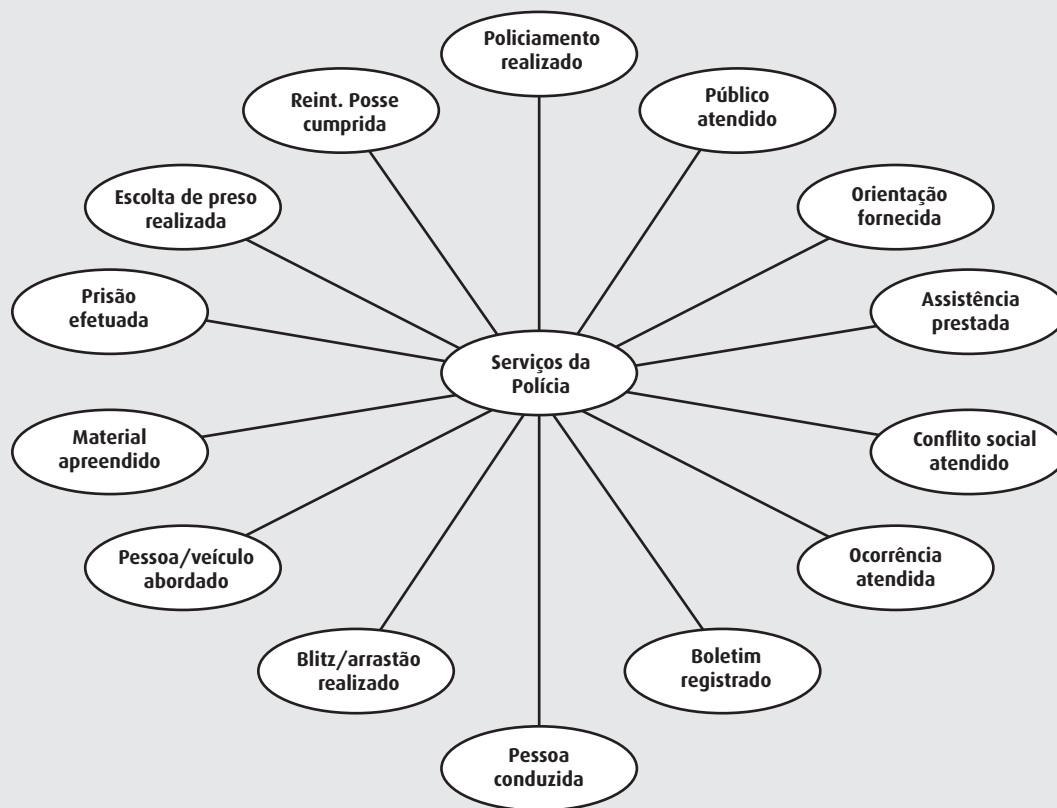
Fonte: Elaborado pelo autor.

Observando esses conflitos, verifica-se que atender a crimes é apenas uma das atribuições da função social da polícia. Tendo em vista que emergências diversas, desentendimentos, atritos, discussões, rixas, entre outros podem evoluir para um conflito criminal, pergunta-se: por que se preocupar e concentrar todos os esforços operacionais somente com crimes e

criminosos, em especial os casos de maior potencial ofensivo?

Nesse contexto, sugere-se que seja analisado o que a polícia oferece e faz para atender, diariamente, a esses conflitos sociais. Para tanto, destacam-se, na Figura 2, alguns dos principais serviços e atividades da Polícia Militar.

Figura 2 - Diagrama dos principais serviços e atividades da Polícia Militar



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, percebe-se que prender e conduzir pessoas são apenas duas das várias atividades do serviço da Polícia Militar. Por isso pergunta-se: por que não priorizar os serviços que exigem maior habilidade de relacionamento com a população e representam a maior demanda de atendimento? A intenção não é afirmar que a polícia não deve se preocupar com a prevenção, repressão e controle do crime, mas sim chamar a atenção para o fato de que essa não é a única, nem a principal função e muito menos o foco com maior demanda de solicitação para intervenção policial.

Na medida em que a prevenção de causa do crime foge ao poder de governabilidade das ações de polícia e requer o envolvimento e participação de outros atores e setores estatais, inclusive da própria sociedade na coprodução da segurança pública, recomenda-se que a polícia trabalhe com ênfase na prevenção de resultado do crime, orientando suas ações e operações pela análise criminal, inteligência, planejamento e policiamento direcionado.

O problema é que a maioria dos administradores da polícia e policiais militares parece não conseguir neutralizar o viés da atuação repressiva

e continua desenvolvendo ações caracterizadas por uma miopia criminal que lhe impede de enxergar os resultados desfavoráveis do enfoque reativo, bem como o comprometimento do atendimento e relacionamento com a população.

Acredita-se que a dificuldade de compreensão policial sobre a importância do atendimento dos conflitos sociais não criminais esteja relacionada ao fato de tais conflitos e os crimes de menor potencial ofensivo serem amplamente aceitos no meio policial como ocorrência: “*serra*”, “*serra fox*”, “*cabeça de macaco*”, “*sem noção*”, “*sem futuro*”.⁵ Em outras palavras, a expressão “*sem futuro*” refere-se às ocorrências que, para a maioria dos policiais, não merecem ou não justificam o pronto-atendimento e intervenção policial, pois, para esses policiais, prevalece o pressuposto de que o acionamento do aparato policial deve ser direcionado ao atendimento dos casos “*graves*”, “*urgentes*” e “*importantes*”.⁶

Nesse sentido, Vanagunas (apud GREENE, 2002) aconselha que, para neutralizar o viés da atuação do modelo tradicional repressivo, “as agências policiais urbanas necessitam adotar uma perspectiva de planejamento social” para o policiamento que favoreça e contemple:

- 1) O abandono das preocupações correntes com o planejamento policial proativo centrado no crime [...];
- 2) A identificação dos reais usuários dos serviços policiais – os pobres das áreas urbanas – em oposição a encarar os serviços policiais como indivisíveis dentro da comunidade;
- 3) A adoção de uma perspectiva humana de organização [...] em que a prevenção e a

redução do crime sejam vistas como subprodutos dos esforços policiais [...];

- 4) O desenvolvimento de um modelo de responsabilidade policial que enfatize a responsabilidade do policial individual, em vez de agregar avaliações da eficácia da agência policial.

Fundamentado nessa perspectiva, Vanagunas (2002) sugere que a polícia seja definida “como uma organização de serviços humanos, pois tal definição [...] reflete melhor as ‘realidades’ do policiamento urbano”. O autor esclarece que esse novo contexto de atuação é favorável à mudança do papel relacionado à função social da polícia, bem como à atuação do policial, uma vez que:

A agência policial se torna responsável pela qualidade e pela quantidade de seus vários serviços diretos, em resposta às solicitações dos cidadãos [...], em vez de ser vagamente responsabilizada, em uma comunidade abstrata, pela tarefa nebulosa de controlar o crime. [...] Na agência policial como uma organização de serviços humanos, o policial é o principal prestador de serviços policiais. [...] A seleção, treinamento, educação, economia e status de recompensas do policial devem melhorar de forma correspondente.

Aqui se destaca outro grande desafio da Polícia Militar: para atuar nesse cenário social, o policial precisa ser, conhecer, saber, entender e fazer um pouco de tudo, pois ora ele vai orientar e aconselhar; ora vai conciliar e gerenciar conflitos entre familiares, pessoas conhecidas e desconhecidas, ora vai restabelecer a ordem, a paz, a tranquilidade e a segurança e ora vai precisar prender suspeitos.

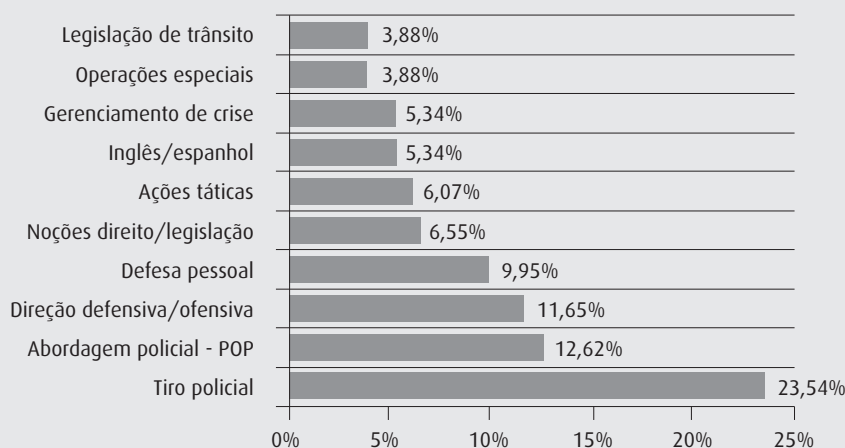
Tudo isso requer que o policial de rua possua uma série de conhecimentos, habilidades e capacidade para estabelecer contato, comunicação e manter um relacionamento de qualidade com a população durante o atendimento de suas demandas. Essa foi a constatação de Bittner (apud BRODEUR, 2002) sobre as particularidades do serviço policial.

A pesquisa policial tem demonstrado que o trabalho da polícia, longe de ser o tipo de ocupação que exige a baixa qualificação que imaginam, envolve de fato o exercício de julgamento e uma habilidade para lidar

com problemas de grande complexidade e importância.

Esse é mais um sinal de alerta, pois, entre os cursos que os policiais militares gostariam de realizar para melhorar seu desempenho, prevalece a ênfase em técnicas policiais e aplicação da lei. Observa-se que apenas um curso, com 5,34% das respostas, relaciona-se ao atendimento da população, sendo direcionado ao cidadão estrangeiro,⁷ já que se trata do curso de inglês e espanhol (Gráfico 7). Isso é preocupante, uma vez que evidencia a falta de interesse do policial de rua em melhorar o atendimento do cidadão local.

Gráfico 7 - Cursos que os policiais militares gostariam de realizar
Município de Cuiabá – 2011

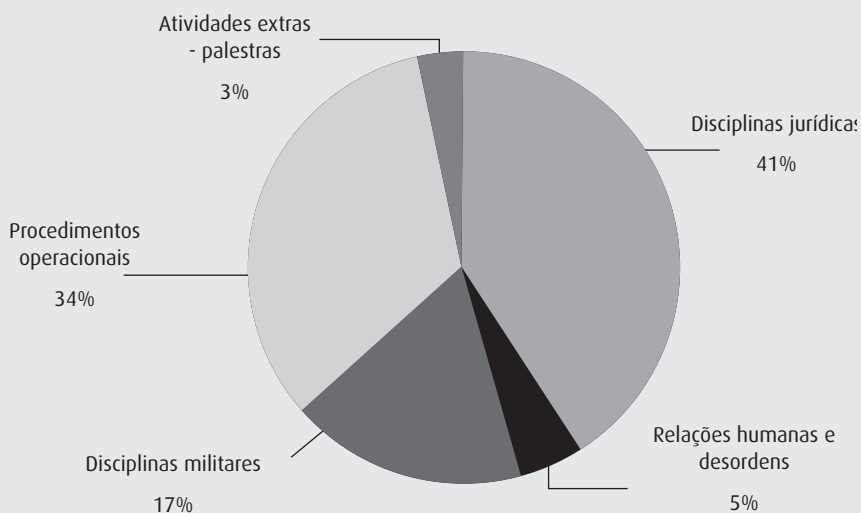


Fonte: Elaborado pelo autor.

Buscando uma melhor compreensão dessa percepção, direcionamos a análise para a matriz curricular do último curso de formação de soldado da Polícia Militar de Mato Grosso,⁸ constatando-se que a carga horária das disciplinas que deveriam preparar o policial militar para li-

dar com os conflitos não criminais representam apenas 5% do total do curso. Ao contrário, as disciplinas de aplicação da lei concentram 41% da carga horária, enquanto as disciplinas militares e as técnicas e procedimentos operacionais somam 51% de toda a carga horária do curso.

Gráfico 8 - Carga horária das disciplinas do curso de formação de soldado da Polícia Militar
Estado de Mato Grosso – 2011



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os números demonstram que 92% da carga horária concentra-se nos aspectos sobre legislação, aplicação da lei e uso de técnicas policiais, sendo que somente 5% destinam-se ao preparo do policial militar para atender, orientar, aconselhar, apaziguar, conciliar e gerenciar todas as situações de conflito.

Assim, parece ficar mais fácil compreender parte da resistência dos policiais do serviço de rua em relação ao atendimento dos conflitos não criminais. Essa também foi à percepção de Poncioni (2007) ao realizar pesquisa sobre a formação dos policiais das academias das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro.

Destaca-se igualmente [...] a quase total ausência de preparo na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão; evidencia-se, ao mesmo tempo, um claro descuido [...] para o trato de outras demandas

e interesses da população que não se encontram limitadas ao cumprimento da lei [...].

Tomando por base os resultados da pesquisa, acredita-se que o policial do serviço operacional em Cuiabá e, talvez, em outros municípios trabalha da maneira como foi treinado, colocando em prática o que a polícia lhe ofereceu de ensino e aprendizagem durante sua formação, treinamento e capacitação.

Nesse sentido e a exemplo do modelo de policiamento reativo, entende-se que o processo de ensino e formação policial militar, também, possui um viés de concepção que prioriza a aplicação da lei e o uso de técnicas policiais. Pode ser que os vieses culturais característicos do policiamento tradicional e da formação policial estejam robotizando e condicionando o ser, o pensar e o agir do policial na rua e, dessa forma, ocasionando resistência, conflito e difi-

culdade de contato, atendimento e relacionamento com a população.

A impressão que se tem é que o policial militar precisa aprender a lei para prender quem faz errado na rua e tudo indica que o atual modelo de ensino e formação sequer tem deixado claro que o principal usuário do serviço policial é o cidadão comum, especialmente os que vivem na periferia e mais precisam do serviço, auxílio, atendimento e atenção da Polícia Militar. Por isso, entende-se que o foco de atuação do serviço policial está equivocado e invertido.

O objetivo aqui não é dizer que as disciplinas com ênfase em relações humanas são mais importantes ou melhores do que aquelas do ordenamento jurídico e/ou técnicas policiais, mas sim alertar governantes e dirigentes policiais para a necessidade de se rever e ampliar o número de disciplinas e, principalmente, a realização de atividades com práticas reflexivas que possam, efetivamente, preparar o policial de rua para atuar nesse cenário tão complexo.

Nesse sentido, antes de iniciar um processo de mudança para melhoria dos aspectos estruturais⁹ – efetivo, viatura, armamento, equipamento, tecnologia, etc. –, recomenda-se que a polícia inicie um processo de mudança com ênfase na reorientação do foco de atuação e na função social do serviço policial, pois de nada adiantará aumentar o efetivo e melhorar a estrutura logística e tecnológica se a qualidade do atendimento do serviço policial não for, devidamente, reconhecida, validada e aprovada pela população.

Recomenda-se também que, concomitantemente, seja reorientado o processo de recru-

tamento, seleção, formação, capacitação, treinamento, recompensa, valorização e preparo dos policiais, visando contemplar os espaços vazios, atualmente existentes no desempenho da função social da polícia nas mais diversas situações de conflitos.

Assim, sugere-se que as ações desse modelo de policiamento e do processo de ensino e formação policial sejam orientadas pelo conceito de segurança pública em sentido amplo como perspectiva de inovação, reforma e transição do policiamento reativo que identifica o criminoso como foco prioritário de atuação, para o policiamento social que reconhece não o cidadão, mas sim suas demandas por tranquilidade, paz, segurança e ordem pública como foco prioritário de atuação da polícia.

Fazendo breves esclarecimentos sobre o conceito ampliado de segurança pública, verifica-se, de acordo com o artigo 144 da Constituição Federal, que “A segurança pública [...] é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas [...]”, sendo que o parágrafo 5º estabelece que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Fica claro que o texto constitucional não diz que o foco de atuação da Polícia Militar é, somente, o crime e o criminoso, mas também ações de preservação da ordem pública.

Para Lazzarini (apud MARCINEIRO, 2009), a ordem pública contempla aspectos relacionados a segurança pública, tranquilidade pública, salubridade pública e dignidade da pessoa humana. Sob esse prisma, para promover a preservação da ordem pública, a Polícia Mi-

litar deveria atuar nos cenários de manutenção e restauração da ordem em qualquer situação que incomoda, interfere e afeta a paz, a ordem, a tranquilidade da população e, conseqüentemente, compromete a segurança pública. Entretanto não é, exatamente, isso o que a Polícia Militar está fazendo, ficando a impressão de que a maioria dos policiais não sabe qual é a verdadeira função do serviço social da polícia.

Outro esclarecimento é sobre a capacidade organizacional em definir seu negócio e delimitar seu espaço e foco de atuação no mercado. De acordo com Tavares (2005), uma organização, ao definir seu negócio em sentido amplo, procura atender e satisfazer as necessidades do seu cliente, porém, quando essa organização define seu negócio em sentido restrito, ela simplesmente limita-se a oferecer seu produto ou serviço ao consumidor, negligenciando a principal demanda do cliente e a capacidade e habilidade organizacional de satisfazê-la.

Trazendo essa percepção para o serviço policial, verifica-se que, quando as ações policiais priorizam o crime e o criminoso, temos a polícia trabalhando com o conceito de segurança pública em sentido restrito e limitado, uma vez que, atuando dessa forma, o policial ignora as reais necessidades e demandas da população, sendo esse um comportamento típico do que será chamado de modelo de policiamento tradicional reativo.

Ao contrário, quando as ações policiais priorizam o atendimento de qualquer conflito social que incomoda, interfere, afeta e compromete a paz, a ordem, a tranquilidade, a convivência, o bem-estar e a segurança da

população, temos a polícia trabalhando com o conceito de segurança pública em sentido amplo, já que, nessa situação, o policial se preocupa e busca identificar, atender e satisfazer as reais necessidades e demandas da população, o que caracteriza um comportamento típico do que será chamado de modelo de policiamento social preventivo em oposição ao modelo de policiamento tradicional reativo.

Considerações finais

A proposta do trabalho era conhecer e analisar a percepção dos policiais do serviço de rádio patrulha sobre os conflitos criminais e não criminais para compreender seu pensamento e comportamento em relação à população durante os casos de atendimento de ocorrência.

Observou-se que, ao longo da história, a essência da função policial era o atendimento dos casos de desordens sociais, mas, diante do crescimento do crime, da disfunção burocrática e da pressão externa para aumentar o número de solicitações atendidas, esse enfoque mudou para o atendimento dos conflitos criminais.

Constatou-se que, atuando a partir do enfoque do modelo tradicional, o foco de preocupação da polícia recai sobre o crime e o criminoso, sendo que sua estratégia de atuação é reativa e repressiva, enquanto a ênfase da ação policial é orientada pela aplicação da lei. Assim, gradativamente, o policial acaba se distanciando da população e desconsiderando o atendimento de suas demandas não criminais.

A pesquisa mostrou que a resistência e o desinteresse do policial de rua pelos conflitos

não criminais também são uma realidade em Cuiabá, pois, apesar de 62% das solicitações de atendimento de ocorrência serem conflitos não criminais, quase 70% delas podem não estar sendo atendidas pela Polícia Militar.

Recomendamos que os resultados da pesquisa sejam percebidos como sinal de alerta sobre o serviço de rádio patrulha em Cuiabá. Para tanto, chamamos atenção para os seguintes aspectos:

- prioridades de atendimento, ocorrências que os policiais mais gostam de atender e cursos que eles gostariam de realizar possuem relação com os conflitos criminais e as técnicas operacionais;
- ocorrências que os policiais menos gostam de atender e as que gostariam que não fossem atendidas pela Polícia Militar possuem relação com os conflitos não criminais;
- elevada carga horária das disciplinas de aplicação da lei, militares e técnicas policiais e baixa carga horária das disciplinas de relações humanas e conciliação de conflitos, no curso de formação de soldado realizado em 2011. Com base nos resultados da pesquisa, consideramos que as ações do serviço de rádio patrulhamento em Cuiabá caracterizam-se por: enfoque do modelo de policiamento tradicional; adoção de estratégias de atuação reativa e repressiva; direcionamento do foco de atuação para o crime e criminoso; ênfase de atuação na aplicação da lei; e resistência, descaso e desinteresse no atendimento dos conflitos não criminais e no relacionamento com a população.

A partir desses aspectos, é possível deduzir que o pensamento e o comportamento do policial de rua em Cuiabá resultam da influência conjunta exercida pelo modelo reativo de policiamento e pela lacuna existente no processo de formação policial em relação a preparo, habilidade e sensibilidade do policial de rua para contato, atendimento e relacionamento com a população, especialmente nas situações de conflitos não criminais que representam a maioria das demandas do serviço policial.

Diante dos resultados desfavoráveis do policiamento tradicional reativo e das perspectivas do policiamento social preventivo para melhoria do serviço policial militar, apresentam-se ao Comando Geral da Polícia Militar de Mato Grosso as seguintes propostas:

- elaborar um Plano Estratégico de Comando orientado pelo conceito de segurança pública em sentido amplo para promover a reorientação da função social da polícia, reconhecendo os conflitos não criminais como foco prioritário de atuação do serviço policial;
- elaborar um Plano Estratégico de Formação Policial Militar orientado pelo conceito de segurança pública em sentido amplo para promover a reorientação do processo de formação, treinamento e capacitação policial, reconhecendo a importância da negociação e gerenciamento dos conflitos não criminais como foco prioritário de atendimento;
- definir um sistema de indicadores sociais de prevenção orientado pelo conceito de segurança pública em sentido amplo para promover a reorientação dos critérios de monitoramento, mensuração e avaliação

de desempenho coletivo das unidades policiais e individual dos policiais;

- estabelecer critérios de recompensa, valorização e promoção policial com maior ênfase nos indicadores de prevenção social para incentivar a mudança de comportamento e atuação do policial.

Assim acredita-se que, teoricamente, seria possível inverter o foco de atenção, preocupação e atuação do policiamento e dos policiais de rua para reduzir conflitos e melhorar a qualidade do contato, atendimento e relacionamento com a população e, consequentemente, melhorar o conceito e a imagem da Polícia Militar na sociedade.

1. *Os dados referentes a 2005 e 2006 não foram incluídos pelo fato de o Sistema Estatístico de Ocorrência da Polícia Militar – Seop/PM ter sido implantado em 2007.*
2. *De acordo com o Ciasp, mesmo com o despacho da viatura, não é possível confirmar a quantidade de solicitações atendidas, pois a autonomia de deslocamento e atendimento da ocorrência é do batalhão. Dessa forma, fica a dúvida sobre a quantidade real de solicitações atendidas pelo serviço de rádio patrulha.*
3. *A intenção inicial era saber para quais ocorrências o policial se considerava apto/inapto a atender, mas percebemos no teste de validação do questionário que quase todos responderam que estavam aptos a atender a todas as ocorrências. Por isso, os termos apto e inapto foram substituídos por mais gostam e menos gostam de atender.*
4. *Deduzimos, nesse caso, que o policial não demonstra preocupação com o bem-estar da vítima, mas sim com a facilidade de registro do boletim de ocorrência proporcionada pela situação.*
5. *Refere-se à maneira pela qual os policiais classificaram as ocorrências não criminais e criminais de menor potencial ofensivo na pesquisa.*
6. *Essa foi a percepção obtida em relação à análise das justificativas apresentadas pelos policiais que responderam a pesquisa.*
7. *Acredita-se que a escolha do curso de inglês e espanhol foi influenciada pela realização da Copa de 2014, já que Cuiabá será uma das sedes dos jogos.*
8. *Refere-se às disciplinas constates da Matriz Curricular adotada pela Polícia Militar de Mato Grosso em 2011, que foram agrupadas por grupos de interesse da pesquisa, conforme mostra o Gráfico 8.*
9. *Limitação de infraestrutura não é o problema mas sim sua possível causa. Exemplo: deficiência de efetivo/viatura é a causa do problema que impede a polícia de ampliar ações ostensivas. Por isso não enfatizamos a mudança com ênfase na infraestrutura, mas sim nos aspectos relacionados à atuação policial.*

Referências bibliográficas

- BERGAS, O. P. **Material de orientação e formação de regras básicas para trabalhos acadêmicos ABNT/APMCV**. Apostila de metodologia científica do curso superior de polícia da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso. Várzea Grande: Academia de Polícia Militar, 2011.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2011.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, n. 8).
- BRODEUR, J. P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n. 4).
- CARVALHO, M. C. M. (Org.). **Construindo o saber – Metodologia científica: fundamentos e técnicas**. 15ª ed. São Paulo: Papirus, 2003.
- FURASTÉ, P. A. **Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação**. Explicitação das Normas da ABNT. 14ª ed. Porto Alegre, 2007.
- GREENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial: questões e análises**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n.5).
- GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, n. 9).
- LIMA, M. C. **A engenharia da produção acadêmica**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MARCINEIRO, N. **Polícia comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.
- MONJARDET, D. **O que faz a Polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, n. 10).
- MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policiamento moderno**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, n. 7).
- PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 1, 2007. .
- ROSENBAUM, D. P. A mudança no papel da Polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In: BRODEUR, J. P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n. 4).
- ROVER, C. de. **Vítimas da criminalidade e abuso do poder**. Direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança. Tradução de Silvia Backes e Ermani Pilla. Caderno 13, Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Nova Polícia: inovações na Polícia de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo G. de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n. 2).
- _____. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa A. Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n. 6).
- TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policiamento moderno**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- VANAGUNAS, S. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial: questões e análises**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002 (Série Polícia e Sociedade, n. 5).

O serviço policial, os conflitos sociais e o foco de atuação do policiamento de rádio patrulha em Cuiabá

Clelcimar S. Rabelo de Sousa

Resumen

El servicio policial, los conflictos sociales y el foco de actuación de la policía de radio patrulla en Cuiabá

La Policía Militar ha actuado de manera reactiva en el control del crimen, clasificando las demandas no criminales como no importantes y de atención no prioritaria. El objetivo del artículo es conocer y analizar la opinión de los policías del servicio de calle para saber lo que piensan y cómo se comportan con relación a la atención a casos criminales y no criminales. Se llega a la conclusión de que las acciones del policía de la calle son características del modelo de actividad policial tradicional, con estrategia reactiva y foco de acción en el crimen y el criminal. En cambio, el contacto, atención y relación con la población apuntan a la desatención, el desinterés y la resistencia del policía de calle hacia los conflictos no criminales.

Palabras clave: Conflictos sociales; Policía de calle; Atención a la población.

Abstract

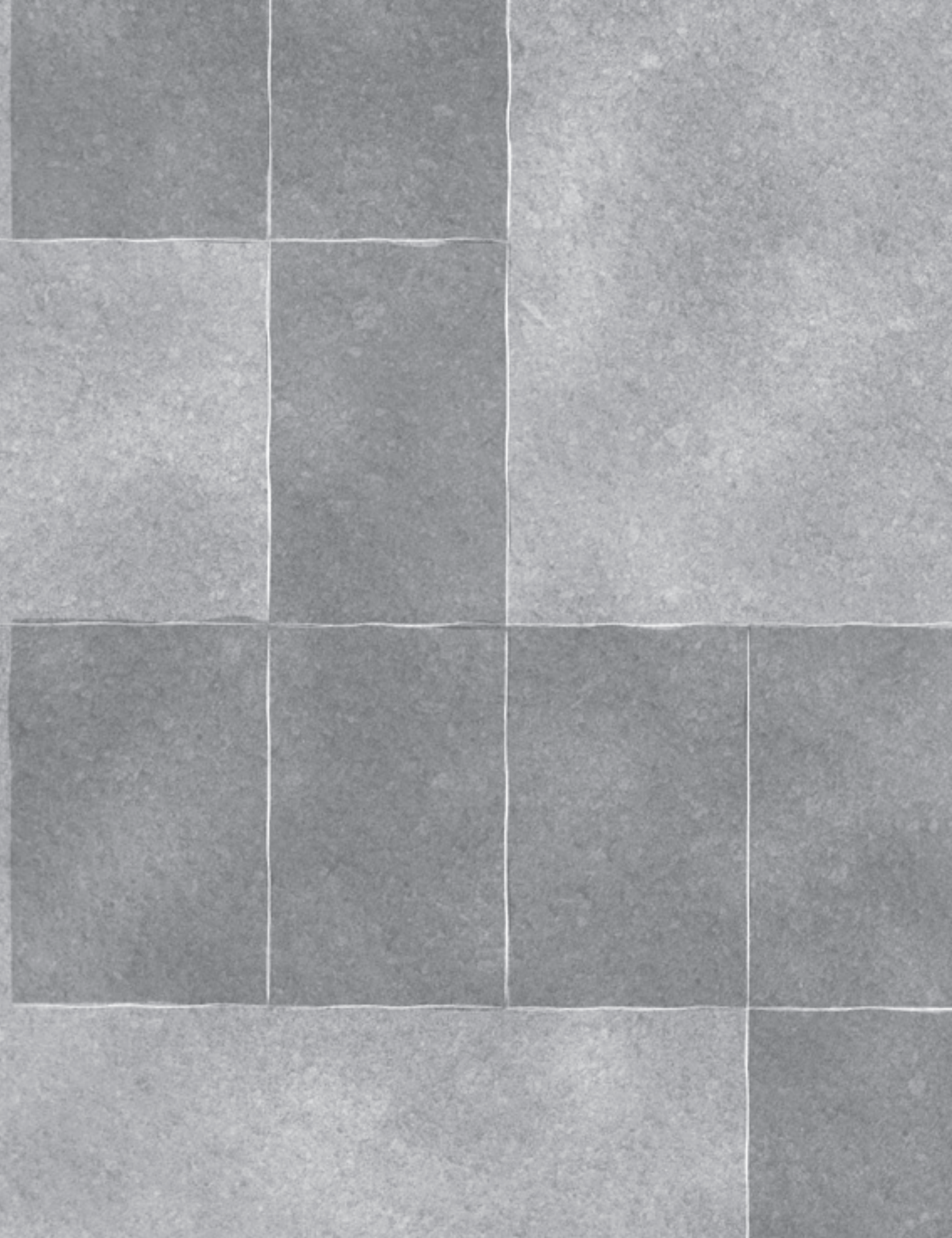
Police services, social conflict and the focus of radio patrol policing in the city of Cuiabá

The Military Police has been reactive in their approach to crime control. Military Police officers have been found to regard non-criminal complaints as unimportant and to give them low priority. This paper aims to investigate and analyze the opinions, ideas and behavior of police officers on street duty toward criminal and non-criminal complaints. The conclusion of this study was that street police officers acted in strict compliance with a traditional policing model. This includes both a reactive strategy and a focus on the criminal offender and the offense committed. Furthermore, the approach, service and treatment provided by these officers to community members suggested that these professionals were unconcerned, indifferent and even resistant to handling non-criminal complaints.

Keywords: Social conflict; Police officers on street duty; Community services.

Data de recebimento: 10/04/2012

Data de aprovação: 27/07/2012



“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

Fabio de Sá e Silva é graduado (USP) e mestre (UnB) em Direito e doutorando em Direito, Política e Sociedade pela Northeastern University, em Boston, Estados Unidos. Foi dirigente no Depen-MJ e consultor em projetos voltados à melhoria do sistema de justiça criminal, do sistema penitenciário e da política pública de segurança no Brasil. Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa e chefe de gabinete da Presidência do Ipea.

 IPEA – Brasília - DF - Brasil

 fabio.saesilva@ipea.gov.br

Resumo

Embora o tema da segurança pública tenha inspirado inúmeros estudos acadêmicos e técnicos ao longo dos últimos anos, pouca atenção tem sido dada às medidas adotadas pelos gestores públicos na tentativa de intervir sobre os pontos críticos identificados naquelas avaliações e refletidos na própria opinião pública. Este artigo busca descrever este campo ainda pouco delimitado (o da ação dos governos no tema da segurança pública), reconstruindo a trajetória e delineando as principais características do que se pode chamar de uma “política nacional de segurança pública” (PNSP), entre 2000 e 2012.

Palavras-Chave

Políticas públicas; Segurança pública.

Embora o tema da segurança pública tenha inspirado inúmeros estudos acadêmicos e técnicos ao longo dos últimos anos, a maior ênfase desta produção tem recaído sobre a dinâmica do crime e da violência e os problemas (culturais, gerenciais e operacionais) que acometem as organizações atuantes no setor, notadamente as polícias – ver, por exemplo, Lima, Misse e Miranda (2000). Pouca atenção tem sido dada, assim, às medidas adotadas pelos gestores públicos na tentativa de intervir sobre os pontos críticos identificados naquelas avaliações e refletidos na própria opinião pública. O presente artigo busca descrever este campo ainda pouco delimitado (o da ação dos governos no tema da segurança pública), reconstruindo a trajetória e delineando as principais características do que se pode chamar de uma “política nacional de segurança pública” (PNSP).¹ Para tanto, o texto baseia-se não apenas nas escassas referências disponíveis na literatura, mas também no histórico de acompanhamento do setor pelo Ipea.²

Política pública é expressão que, em princípio, pode qualificar qualquer conjunto de iniciativas sistemáticas conduzidas a partir de órgãos de governo, com vistas a alterar uma realidade considerada problemática ou imperfeita (GOODIN; REIN; MORAN, 2006). Mas, como a literatura contemporânea da área sugere, a formação de uma política pública (com a definição do problema e a identificação das ini-

ciativas necessárias para enfrentá-lo) não resulta de escolhas puramente “racionais” – ou seja, baseadas no estabelecimento da melhor relação possível entre meios e fins. Ao contrário, esse processo dialoga com fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e institucionais que delimitam sensivelmente o campo de escolha dos gestores (STONE, 1999; 2002; MILLER; BARNES, 2004; KINGDON, 1995; VAN HORN, BAUMER; GORMLEY JR., 2001).

Assim é que, quando se alude a uma política nacional de segurança pública (PNSP) no contexto brasileiro, dois desses fatores parecem mais sensíveis. O primeiro é a particularidade da forma federativa do país, que, após a CF/1988, busca equilíbrio entre as virtudes da descentralização (maiores oportunidades de *accountability*, dada a maior proximidade entre gestores locais e cidadãos; maior capacidade de adequação de soluções a realidades específicas, etc.) e as virtudes da centralização (maior capacidade de indução a mudanças nas realidades locais, sobretudo quando isto significa contrariar forças hegemônicas; compromisso com a redução das desigualdades regionais, etc.). Como anotam Abrucio, Franzese e Sano (2010), o aprendizado institucional nesse terreno

tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada [que se

observou nos primeiros anos após a promulgação da CF/88], com cada nível de governo agindo apenas nas suas "tarefas", sem entrelaçamento em problemas comuns.

Assim, a construção de "políticas nacionais" requer, em princípio, a elaboração de instrumentos de financiamento e estratégias de governança que estimulem a cooperação entre os vários entes – algo que, na visão dos autores, parece ter sido mais bem realizado no âmbito dos *sistemas* de política pública, tendo como caso paradigmático o Sistema Único de Saúde (SUS).

Outra variável importante é a plena vigência de uma ordem democrática. Neste contexto, não apenas a sociedade civil – em suas várias formas de expressão, como alerta Gurza-Lavalle (2010) –, mas também especialistas e veículos de mídia são interlocutores importantes e permanentes no processo de formação das políticas públicas. Por meio de sucessivas coalizões (SABATIER, 2007), estes atores desestabilizam certezas e impulsionam mudanças de paradigma no campo, ainda que de maneira incremental.

Até o início dos anos 2000, o panorama brasileiro na segurança pública era marcado por duas características que estabeleciam franca tensão com estas variáveis. A primeira era a divisão rígida de competências no plano federativo, a qual conferia aos Estados grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. A ação do governo federal resumia-se, basicamente, à mobilização da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), não raro de maneira desarticulada da ação das forças estaduais (OLIVEIRA JR., 2010b). A segunda correspondia à centrali-

dade da ação ostensiva de organizações policiais na agenda dos governos estaduais, traduzida por bordões como "Rota na rua" e endossada, ainda que por omissão, pelo governo federal.³

De FHC a Lula: avanços e limites na construção de uma PNSP

O governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) instituiu três condições importantes, mas ainda tímidas, para enfrentar aquele legado: criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), no Ministério da Justiça (MJ), estabelecendo unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; construção, em 2000, do I Plano Nacional de Segurança Pública (O Brasil Diz Não à Violência); e criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual instituiu, no plano federal, maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas.

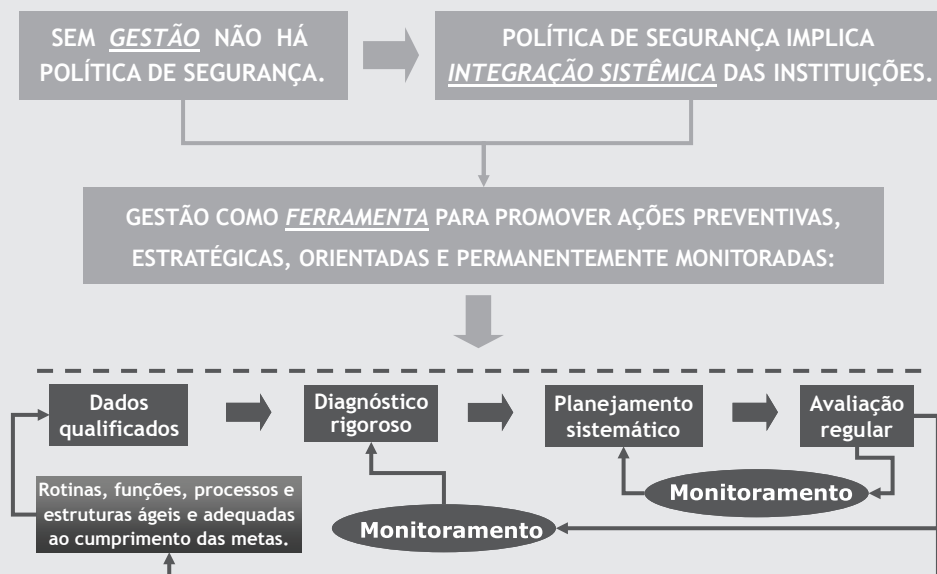
De um ponto de vista mais técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos, incorporando, por exemplo, iniciativas fragmentadas (eram 15 compromissos e 124 ações) e com direções potencialmente contraditórias (p. ex., a "eliminação de chacinas e execuções sumárias", no compromisso nº 9, e a "inibição de gangues e combate à desordem social", no compromisso nº 8). No entanto, alguns de seus pontos abriram oportunidades relevantes de experimentação em temas que mais tarde revelar-se-iam estruturais nos debates da área. É o caso: da "integração operacional das polícias" (ação 8 do compromisso nº 1, "combate ao narcotráfico e ao crime organizado"); e da busca pela "integração de programas sociais de prevenção", decorrentes da implementação da ação 3 do compro-

misso nº 15, que deu origem a uma iniciativa específica e bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps).

As possibilidades abertas pela criação da Senasp e do FNSP, por sua vez, só foram exercitadas muito lentamente. Alguns passos importantes foram dados a partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro “plano nacional” para o setor, agora elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a Senasp enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento.

Um dos principais pressupostos do plano adotado no primeiro governo Lula era de que a PNSP carecia de planejamento e gestão. O modelo alternativo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, o qual alimentaria “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal (Figura 1). Dessa forma, ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e à promoção dos direitos humanos (Figura 2).

Figura 1 - Pressupostos para uma Política de Segurança Eficiente



Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Figura 2 - Diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública



Um dos mais altos pontos deste plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) surgiam, assim, nos Estados e municípios, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (BRASIL, 2003b).

Supervisionados por comitês gestores nos Estados e na União, os GGIs eram a base de estrutura de governança modelada como *sistema* de política pública, ao qual se deu o

nome de Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (Figura 3). Nas palavras de Soares (2007):

O SUSP não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva.

Parece desnecessário dizer que a indução desse novo modelo demandaria audaciosos programas de reforma das instituições da segurança, permeados pela integração operacional e

Figura 3 - Criação do Sistema Único de Segurança Pública



cultural entre forças (polícias e guardas) e abordagens (repressiva e preventiva), ao longo dos diversos níveis de governo, sob algum crivo de “participação” e “controle social”, por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos. Assim é que, como uma espécie de pano de fundo do plano, havia a curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as polícias. Conforme o longo, porém necessário, depoimento de Soares (2007):

Paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas cons-

tituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar [PM] – Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo

completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado.

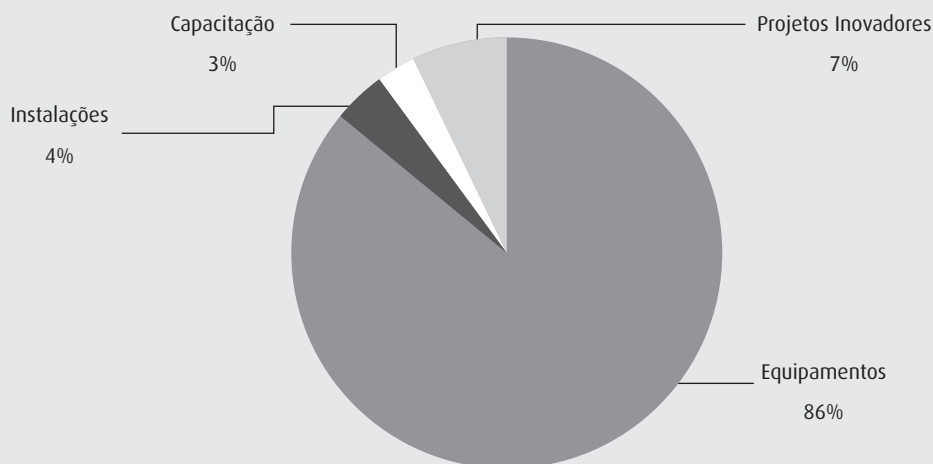
Esse aspecto estruturante do plano não é trivial, dado o longo histórico de críticas ao funcionamento das polícias no Brasil, que, em outros tempos, já havia ensejado até mesmo propostas de extinção de categorias específicas, como a Polícia Militar. Nesse aspecto, o plano sugeria via intermediária para lidar com a desilusão acerca das formas organizacionais existentes, estimulando o surgimento de novos desenhos de polícia, mas induzindo-lhes a integração no âmbito dos GGIs.

A implementação desse plano ocorreu apenas em parte, com alguns deslocamentos relevantes na agenda. O tema das reformas organizacionais foi retirado completamente da pau-

ta, com consequências a serem debatidas mais adiante. O tema da gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com a estruturação de pesquisas e a coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção também teve algum progresso, resultando na celebração de convênios com vários municípios em torno de projetos preventivos. Já a formação dos profissionais da segurança pública ganhou grande visibilidade, com a promoção de iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).

O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. O Gráfico 1, extraído de estudo de Costa e Grossi (2007) sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005, demonstra que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política.

Gráfico 1 - Execução do FNSP, por tipo de despesa 2000-2005



Fonte: Costa e Grossi (2007).

O capítulo subsequente na construção da PNSP é formado pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010), quando da gestão do ex-ministro Tarso Genro na pasta da Justiça. Propondo intervir “não [nas] consequências, mas [nas] causas da criminalidade” (HAMÚ, 2009) e adotando como foco prioritário jovens de 18 a 24 anos, o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na elaboração e na execução da PNSP.

Para tanto, mediante o aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais. Primeiro, financiou projetos voltados para “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (HAMÚ, 2009). Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam. Terceiro, estimulou ações de “polícia de proximidade”, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs). Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela Renasp.

Vale notar, em todo caso, que o Pronasci não passou imune a críticas. Uma destas era a de que

o programa também incorria em fragmentação, compreendendo nada menos que 94 ações, cuja responsabilidade de execução encontrava-se dispersa entre vários órgãos de governo. Outra era a de que, quando apropriado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais. Em análise do desempenho do Pronasci datada de 2009 e baseada na experiência do município do Rio de Janeiro, por exemplo, Rodrigues (2009) destaca que:

O governo municipal não aderiu voluntariamente ao programa, a despeito da adesão do governo estadual e, portanto, o GGIM não foi criado. Cabe notar que o GGIM seria o órgão responsável pela gestão integrada do programa, inclusive com participação de membros do MJ.

Os projetos do Pronasci no município foram conduzidos por secretarias distintas do governo do estado, notadamente a Secretaria de Segurança Pública, com projetos relativos à segurança, e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, com projetos sociais, tais como: Mulheres da Paz, Proteção e Espaços Urbanos Seguros. Ainda que as duas secretarias pertencessem ao mesmo governo, não houve criação de fórum comum do Pronasci que permitisse articulação das ações das duas secretarias e das suas respectivas equipes.

Além disso:

Os projetos da área de segurança pública incluíam implantação do policiamento comunitário em algumas áreas da cidade. Foram definidas como prioritárias para policiamento comunitário as seguintes comunidades/bairros: Morro Santa Marta, Cidade de Deus e Favela do Batan. Tais áreas também correspondiam às áreas foco do Pronasci tanto em termos de

indicadores de violência quanto em termos de indicadores sociais e urbanos. Entretanto, não eram as mesmas áreas selecionadas para projetos de prevenção. Houve, portanto, descasamento das ações de policiamento comunitário e dos projetos sociais mais importantes do Pronasci. (RODRIGUES, 2009)

Note-se que essa crítica remete a duas características potencialmente problemáticas do Pronasci. Por um lado, o programa operava mediante a oferta de soluções pré-concebidas aos municípios parceiros, que a este “aderiam”. Neste caso, era fundamental para o sucesso do programa que os municípios “aderentes” não apenas avaliassem a adequação das soluções aos problemas que vivenciavam, mas também partilhassem da visão que inspirou a formulação destas soluções no nível central.⁴ Por outro lado, o Pronasci não dispunha de um adequado monitoramento de processo, que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas.

Mas a crítica mais comum e, ao mesmo tempo, mais contundente levantada contra o Pronasci era de que este não incorporou a agenda de reformas nas organizações da segurança pública. Neste sentido, Soares (2007) anota que, no programa,

O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido, dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar, e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. Assim, com o SUSP anêmico e sem o seu complemento institucional – a desconstitucionalização ou alguma fórmula

reformista, no nível das estruturas organizacionais –, o *status quo* policial e, mais amplamente, o quadro fragmentário das instituições da segurança pública acabam sendo assimilados. Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom plano destinado a prover contribuições tópicas.

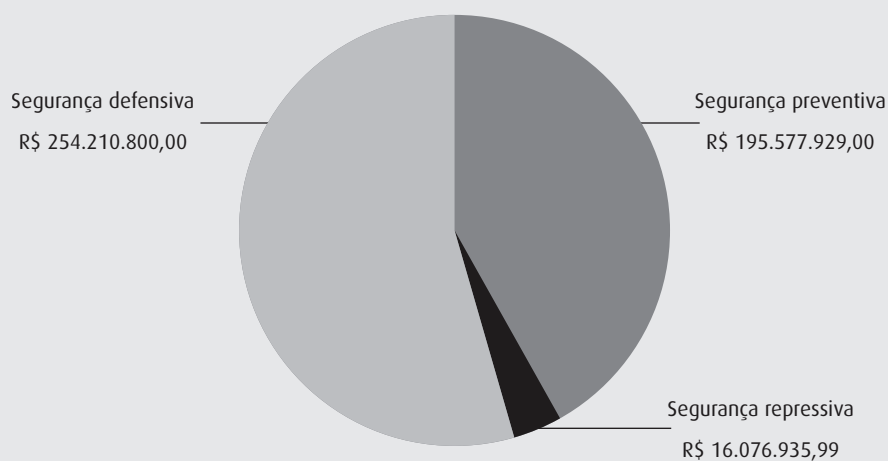
Como saldo dessa história institucional relativamente curta, mas repleta de inovações, pode-se então indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois apresentam maior destaque: de um lado, a instalação de maior capacidade de indução e coordenação da PNSP no âmbito federal, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no âmbito do Pronasci; de outro, a mudança de paradigma no setor – ou seja, da maneira pela qual atores nele relevantes definem o problema e selecionam alternativas de ação.

Isto fica visível no Gráfico 2, produzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual classifica os projetos aprovados pelo MJ no âmbito do Pronasci em 2008 em três categorias: segurança preventiva, segurança repressiva e segurança defensiva.

Para a classificação dos projetos, segundo esclarece o texto:

Foram considerados como segurança repressiva os projetos destinados a ações típicas de policiamento ostensivo (...) Como segurança defensiva foram considerados os projetos voltados para a implementação de policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incre-

Gráfico 2 - Valor dos projetos aprovados no Ministério da Justiça no âmbito do Pronasci 2008



Fonte: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

mento dos projetos de gestão. Por fim, foram considerados como segurança preventiva os projetos voltados a ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas (2009).

Embora essa agregação ainda possa mascarar alguns problemas, como o peso do Bolsa Formação em relação a outras iniciativas (INESC, 2010), fato é que o gráfico representa deslocamento já bem mais significativo do eixo de prioridades da PSNP para além do binômio armamento/viaturas. Em outras palavras, após uma década de PNSP, já não se pode mais dizer que os Estados e as polícias de ação ostensiva são os únicos interlocutores na construção de estratégia para a produção de segurança.

Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três limites na formação da PNSP, indicados no Quadro 1. O primeiro refere-se à falta de condições adequadas de financiamento,

governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos na área. O Pronasci teve o mérito de incrementar substancialmente os recursos disponíveis no nível federal, tendo recebido previsão de R\$ 6,7 bilhões, entre 2008 e 2012. No entanto, trata-se ainda de um *programa* cujo orçamento – diferentemente do FNISP – não se beneficia de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronasci devem ser negociados a cada ano junto ao Congresso Nacional e podem ser facilmente contingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interditado, por exemplo, debates sobre o “ piso salarial” das polícias. A fórmula hoje existente, portanto, pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)
Fabio de Sá e Silva

Quadro 1 - Avanços e limites na formação da PNSP

| Avanços | Limites |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local, por parte do governo federal • Construção de paradigma para o setor, o da "segurança cidadã" | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento • Limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnóstico ou prêmios • Inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente proposto |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Paralelamente à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização destes recursos – ou seja, de espaços de governança bem informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre todos os atores relevantes na PNSP, sobre quais devem ser os focos principais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias de pactuação.

Isso não inviabiliza a construção de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política. Um exemplo, no Pronasci, está na área penitenciária e, mais especificamente, prisional. Entre as 94 ações que compunham o programa, estavam: construção de presídios "diferenciados" para o público jovem; "qualificação de agentes penitenciários"; e "formação profissional de presos". A

execução destas ações, no entanto, foi modesta e desarticulada (SÁ E SILVA, 2010). Isto não é de surpreender, tendo em vista que, na carteira de ações do Pronasci ofertadas aos gestores locais, havia opções que rendiam menos desgaste e geravam mais dividendos políticos que o investimento em presos e presídios. É preciso, pois, que as prioridades sejam não apenas mais bem especificadas, de um ponto de vista técnico e gerencial, mas também mais bem construídas, de um ponto de vista político, sob pena de que algumas delas se esvaziem na execução.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória da PNSP, os espaços de participação não apenas têm sido escassos, mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política.

Desde que foram previstos como parte integrante do Susp, no PNSP do primeiro governo Lula, os GGIs têm sido questionados por não possuírem espaço para organizações da sociedade

civil. A reação a este argumento afirma que os GGIs têm natureza operacional, e não de gestão, o que não comporta a participação social, embora não afaste a necessidade de controle externo, por meio de órgãos como ouvidorias – ver, por exemplo, Soares (2009). Ainda assim, o Susp previa comitês de gestão em níveis estadual e nacional, e nenhum destes contemplava a presença de integrantes da sociedade civil.

Apesar da associação retórica que fez entre segurança pública e cidadania, o Pronasci tampouco foi construído e implementado com base em mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem qualquer tipo de consulta ampliada. Nesse aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PSNP, como a I Conferência Nacional de Segurança Pública – I Conseg e o novo Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, é, portanto, efetiva inovação no campo, com um potencial que, até o início de 2011, ainda não havia sido plenamente exercitado.⁵

O terceiro limite está associado, enfim, à postergação no debate sobre as reformas nas organizações da segurança pública. As controvérsias, riscos e custos políticos deste debate são quase autoevidentes, mas a demanda ainda mobiliza muitos atores que participam do “campo” da PNSP. Em pesquisa sobre as condições

de efetividade do Conasp, considerando a sua composição no biênio 2010-2012 (SÁ E SILVA; DEBONI, 2012), esta questão ficou mais que evidente. Entre as expectativas mantidas pelos(as) conselheiros(as), ganhou destaque o enfrentamento de problemas “estruturais” do setor, como pré-condição para galgar avanços importantes. Nas palavras de um entrevistado:

Fala-se hoje da integração de esforços nas três esferas federativas, mas o SUSP tinha um objetivo muito maior. O sistema de segurança pública seria resultado de amplas reformas nas organizações policiais, incluindo as guardas municipais, e a partir desta nova composição nós criaríamos um sistema novo. A integração seria um resultado final, e não inicial, que é o que se fala hoje. O SUSP se resumiu a um sistema de integração das policiais, e quem o defende hoje não fala em reforma das organizações policiais. Acho que a concepção do SUSP foi mal interpretada por alguns gestores.

E, de outro:

Não dá para falar tão rapidamente sobre a PNSP, cujos pressupostos datam de uma década antes do governo Lula, [mas] as características mais fortes do período atual são indução [alcançada no primeiro governo Lula] e investimento [por conta da maior disponibilidade de recursos no segundo governo Lula]. O problema é que uma PNSP não implica só indução e investimento. Avançamos pouco sobre um novo modelo de segurança e sobre as mudanças legais necessárias a isso – por exemplo: padrões de policiamento, grandes questões sobre financiamento, ouvidorias, corregedorias, ciclo completo de polícias e presos provisórios. Estas questões estão em aberto. (...) Na sua lógica, a PNSP não efetiva

o “novo paradigma” do texto base da CONSEG. O próximo governo vai fazer o quê? Efetivar o novo paradigma ou contentar-se com a lógica de indução e de financiamento?

Essa é, pois, a herança (nem tão “maldita”, nem tão “bendita”) deixada pelos governos FHC e Lula no campo da PNSP.⁶ A próxima seção descreve e analisa as medidas adotadas a partir de então pelo governo da presidenta Dilma Rousseff, tomando por base os primeiros documentos e manifestações assim produzidos pelas autoridades do setor.

Contornos indiciários da PNSP no governo Dilma

Lançado de maneira bem mais discreta que seus antecessores,⁷ o “Plano Nacional de

Segurança Pública”⁸ formulado nesta primeira metade do governo Dilma está estruturado em sete eixos – ou sobre sete componentes:

1. Plano estratégico de fronteiras;
2. Programa Crack, é possível vencer;
3. Combate às organizações criminosas;
4. Programa nacional de apoio ao sistema prisional;
5. Plano de segurança para grandes eventos;
6. Sinesp – Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública;
7. Programa de enfrentamento à violência.

Como parte deste último eixo, além de um “programa de prevenção e redução de acidentes de trânsito”, consta também um “programa de redução da criminalidade violenta”. A Figura 4, baseada em material do próprio Ministério da Justiça, ilustra esse novo pacote de iniciativas.

Figura 4 - Plano Nacional de Segurança Pública



Tomados em conjunto, os componentes do novo plano sugerem algumas inflexões importantes, apresentadas a seguir.

Mudança no ponto ótimo de equilíbrio entre entes federados

De várias maneiras, o “Plano Nacional” sugere uma discreta, porém significativa mudança no que se considera ser o “ponto ótimo” de equilíbrio na relação entre os entes federados. Isso se dá, basicamente, pela afirmação de competências executivas muito próprias da União e dos Estados. O “plano estratégico de fronteiras” e o “combate às organizações criminosas” têm como locus de gestão as instituições federais, como o Exército, as Polícias Federais e o Ministério Público Federal; enquanto o “programa de redução da criminalidade violenta” tem como elemento crucial o fortalecimento da polícia civil e da perícia, organizações de caráter tipicamente estadual. Já as guardas municipais e programas de prevenção ou projetos sociais, cujo locus de gestão é, em geral, municipal, parecem ocupar posição bem mais discreta do que vieram a ocupar no passado recente.⁹ No “plano de ação” para o Estado de Alagoas, no âmbito do “programa de redução da criminalidade violenta”, projetos como “Protejo” e “Mulheres da Paz”¹⁰ aparecem como “outras ações”, junto, por exemplo, com uma “campanha de ouvidoria de polícia”. No Pronasci, tais projetos já foram praticamente o centro de gravidade da atuação federal.

Ao mesmo tempo, o novo plano parece baseado na concepção de que o governo federal deve desempenhar uma função de “apoio” aos governos (estaduais) na produção e gestão de políticas públicas de segurança. No menciona-

do “plano de ação” para o Estado de Alagoas, isso parece estar consubstanciado, por exemplo, na mobilização de peritos da “Força Nacional de Segurança Pública” para dar apoio ao trabalho investigativo das polícias civis em matéria de homicídios. Já no “programa nacional de apoio ao sistema prisional”, foi o próprio diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional quem afirmou, em entrevista de TV, que “o programa é um programa de apoio. Os Estados são responsáveis por esse assunto”.¹¹

Priorização

Ao invés de incluir dezenas de ações e objetivos, o novo plano aparenta resultar de um esforço mais detido de reflexão estratégica e de priorização. Esse esforço fica ainda mais evidente quando se considera a natureza específica do programa “Crack, é possível vencer” e do “plano de segurança para grandes eventos”, que respondem mais a preocupações políticas ou conjunturais do que a questões históricas ou estruturais do setor.¹² Relativizando, portanto, o peso desses componentes, fica claro aos gestores e à sociedade o que, do ponto de vista do governo federal, são os aspectos mais críticos na produção de (in)segurança no país: fronteiras, crime organizado, sistema prisional, violência urbana e, como problema de fundo, a dificuldade na produção de informações confiáveis sobre criminalidade e segurança pública.

A análise de cada item do plano, em sua especificidade, reitera ter havido um notável esforço de priorização. O “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” põe claro foco na geração de vagas (construção, reforma ou ampliação de unidades prisionais), tendo por objetivo desativar as carceragens das delegacias

de polícia. Já o “plano de ação” para o Estado de Alagoas, no âmbito do “programa de enfrentamento à violência”, está estruturado sobre cinco componentes principais: fortalecimento da perícia forense; fortalecimento da polícia civil; articulação com Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; policiamento ostensivo e de proximidade; e controle de armas.

Maior ênfase no fortalecimento e na articulação institucionais

O novo plano tem no fortalecimento e na articulação institucionais uma linha bastante nítida. Isto é visível, por exemplo, na preocupação com a melhoria da polícia civil e da perícia técnica, bem como na busca pela articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal (polícias, Judiciário, Ministério Público e até mesmo Defensoria Pública).¹³

Esta abordagem, vale dizer, não é completamente inédita. Em muitos de seus discursos e textos à imprensa, o ex-ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos costumava dizer que, em aspectos relacionados à justiça e à segurança, o arcabouço normativo vigente no Brasil era, em geral, suficientemente avançado, razão pela qual o “fortalecimento das instituições” – e não a mudança das leis – seria o principal desafio de sua gestão à frente daquela pasta. Sendo ou não de todo correta essa avaliação,¹⁴ fato é que ela orienta fundamentalmente a promoção de mudanças incrementais e de longo prazo, sem a intenção ou o compromisso de promover grandes rupturas. Não por coincidência, ao longo da gestão do ex-ministro Marcio Thomaz Bastos, o discurso orientado à reforma das organizações da segurança pública foi perdendo força, sendo substituído, pouco

a pouco, por um discurso orientado à “integração operacional” das forças, respeitadas as configurações existentes.

Maior ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento

Espelhando o que parece ser uma característica estrutural do governo Dilma, o novo plano dá bastante ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento, valorizando diagnósticos de situação, divisão de responsabilidades e estabelecimento de indicadores para o monitoramento e a aferição dos resultados proporcionados pelas intervenções de política pública. O Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública – Sinesp é, nesse aspecto, uma medida tão ousada quanto digna de celebração, pois dá condições adequadas para que o Ministério da Justiça centralize a coleta e a sistematização de informações sobre criminalidade junto dos entes subnacionais.¹⁵ Agora, por força de lei, recursos federais para segurança pública e para o sistema prisional só podem ser alocados a Estados que estiverem “adimplentes” em relação ao fornecimento de informações ao Sinesp.¹⁶ E a construção de “planos de ação” para cada Estado, com base em um diagnóstico das formas e manifestações da violência, por um lado, e dos recursos (financeiros e institucionais), por outro, mostram um esforço para se trabalhar desde logo sob a lógica da pactuação e da governança bem informadas.

Mas é também nesses “planos de ação” que a preocupação com planejamento, gestão e monitoramento tem vindo a expressar uma faceta mais controvertida. Por exemplo, o “plano de ação” para o Estado de Alagoas, ao mencionar “fortalecimento da polícia civil”, prevê

a criação de uma “delegacia especializada” em homicídios; já quando fala de “policimento ostensivo e de proximidade”, chega a estimar até despesas com combustível de aeronaves. Ora, sem dúvida delegacias especializadas podem gerar melhores resultados na investigação de crimes, assim como, no longo prazo, a posse de indicadores detalhados (como o valor gasto em combustível para aeronaves) pode permitir boas análises dos custos e benefícios incorridos em cada “plano de ação”. Mas, em ambos os casos, excesso de expectativas pode levar à frustração: a ideia de especialização pode demorar a se enraizar e, portanto, demorar a dar os resultados esperados; e a simples análise de custos e benefícios dos diversos “planos de ação” tende a dizer pouco sobre os fatores de sucesso ou fracasso em cada caso.¹⁷

Considerações finais

Passados quase 25 anos da promulgação da CF/1988, a construção de uma PNSP segue sendo objeto de um longo e difícil aprendizado. Ainda é cedo para prever o impacto das medidas e da estratégia adotada pelo governo Dilma na trajetória da PNSP, mas, como definiu Soares (2007), por ocasião de outro período de transição do setor, também há, aqui, “razões para otimismo e para cautela”. Alguns avanços do período recente, se não chegam a ser desconsiderados, são sucedidos por novas abordagens e proposições com as quais não necessariamente chegam a compor uma história coerente.

A governança bem informada, por exemplo, é um déficit histórico do setor que pode ser mais bem confrontado a partir de elementos do novo plano, tais como a ênfase em planejamento, gestão e monitoramento. Todavia

– tendo em vista a divisão de competências entre entes federados e a ênfase em aspectos institucionais, presentes no mesmo plano –, será que isso não terá como preço uma perda de capacidade de indução pelo governo federal e uma dissolução do paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidados no setor? O esforço de priorização é outro dado positivo, mas – novamente, quando associado a outras características do plano – não pode acabar empobrecendo o repertório da política? Faz sentido, por exemplo, centrar o “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” na geração de vagas, sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso? Faz sentido articular com a Defensoria Pública para a realização de mutirões nas delegacias sem mostrar disposição para a construção de um sistema de alternativas ao encarceramento – em especial ao encarceramento provisório, na esteira da “lei das cautelares”?¹⁸ O fortalecimento e a articulação das instituições, previstos no plano, também podem ter aspectos positivos. Mas faz sentido fortalecer a polícia civil e a perícia forense, bem como articulá-las melhor com o Poder Judiciário e o Ministério Público, sem levar em conta as críticas ao inquérito policial como instrumento de investigação e produção da verdade no processo penal (MISSE, 2010)? Em outras palavras, é prudente – ou até mesmo “correto” – investir nas instituições da justiça e da segurança, sem exigir que, ao menos em alguma medida, elas se reinventem?

Diante de todas essas (e outras) perguntas possíveis, é oportuno regressar à inspiração do título deste artigo: o poema “Ou isto, ou aquilo”, no qual Cecília Meireles (2001) ilustra a dificuldade de fazermos escolhas.¹⁹ O passado

recente da PNSP fez com que, por diversas e distintas razões, ainda tenhamos um campo bastante aberto, em larga medida “sem isto, nem aquilo” – ou seja, sem a solução “sistêmica”, com a qual muitos de nós sonhamos na última década. Mas isso não quer dizer que, dia após dia, não estejamos fazendo escolhas, com ou sem as angústias – mas também com ou

sem a consciência crítica da realidade, embora cotidiana – que marcam o poema de Meireles. Ao governo, aos especialistas, aos trabalhadores e à sociedade, convém, assim, manter a vigilância e o engajamento nas discussões sobre o novo plano, com suas virtudes e limites, mas, sobretudo, com suas oportunidades e ameaças para a construção de uma verdadeira PNSP.

1. *Este artigo está baseado em análises anteriores desenvolvidas em Sá e Silva e Deboni (2012).*
2. *Isso imprime ao texto a natureza de “artigo” e não de “ensaio”. Embora o trabalho tenha um caráter marcadamente “interpretativo”, suas conclusões estão baseadas no acompanhamento sistemático e coletivo da construção da política pública de segurança no âmbito do Ipea, bem como na validação perante a rede de especialistas externos com a qual esta instituição interage. Nada disso, porém, retira a responsabilidade exclusiva do autor pelo conteúdo do texto e, mais que isso, por suas inevitáveis falhas ou insuficiências.*
3. *Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias deveriam ter menor importância na PNSP. O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: i) a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e ii) estudos e experimentos no nível local – a esta altura, já amparados por extensa literatura no nível internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes do que o policiamento ostensivo (OLIVEIRA JR., 2010a)*
4. *O caso mais bem-sucedido de implementação do Pronasci, neste aspecto, parece ser o da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, cujo prefeito, não por acaso, trabalhou junto com o ex-ministro Tarso Genro. Mas quando se trata de construir uma política pública sustentável no tempo e no espaço, é evidente que não se pode ficar refém deste tipo de coincidência.*
5. *Sobre a I Conseg, ver Sapori (2010) e Sá e Silva (2010). Sobre o Conasp, ver Sá e Silva e Deboni (2012), Souza (2010) e Kopittke, Anjos e Oliveira (2010).*
6. *O recurso (qualificado) a uma expressão utilizada nos debates eleitorais mais recentes para se referir ao legado de governos anteriores tem por objetivo indicar, justamente, o relativo atraso no qual se situa a segurança pública em relação a outras áreas de políticas públicas, tais como a área social e, até mesmo, a de infraestrutura. Em todas essas áreas houve sensível aumento nos investimentos e melhorias institucionais – a exemplo do Bolsa Família, do PAC e do “Minha Casa, Minha Vida” – que simplesmente não têm paralelo no setor de segurança.*
7. *Não consta que até agora tenha sido realizada qualquer cerimônia ou evento para o lançamento deste “Plano Nacional”, ao contrário do que ocorreu com outros planos presidenciais. Embora enunciados como parte de um todo coerente, os componentes do plano têm sido lançados individualmente e, em alguns casos, como o do “programa de enfrentamento à violência”, de maneira fragmentada, com um “Plano de Ação” para cada Estado.*
8. *A denominação de “plano” parece absolutamente adequada, do ponto de vista técnico, pois, se não se trata mais de um único programa, também não se trata, propriamente, de uma política. O que há é um conjunto de objetivos concretos e de estratégias para alcançá-los, tudo o quanto, obviamente, poderá ajudar, no médio/longo prazo, a conformar uma política. Mas para que o plano venha a alcançar o status de política, faltará incorporar soluções de caráter mais estruturante, em aspectos como o do financiamento (o qual, até onde se pode perceber, continua ausente da agenda federal) e o da participação (a qual, apesar da reforma do Conasp, não se traduziu na incorporação de atores sociais ao ciclo de gestão da PNSP, tanto assim que o novo plano foi elaborado sem grande interlocução com aquele colegiado).*
9. *Uma exceção é o programa “Crack, é possível vencer”, mas, nesse caso, o desenho de caráter “municipalista” parece resultar mais da abordagem de saúde pública aplicada ao programa do que de uma decisão de se considerar o município um locus privilegiado para as políticas de segurança.*

10. *Na definição do Ministério da Justiça, o “Projeto Mulheres da Paz é uma iniciativa [...] instituída pela Lei nº 11.530/2007 e pelo Decreto nº 6.490/2008, que objetiva em linhas gerais, a capacitação de mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas e para as mesmas, a partir do empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica e enfrentamento às violências que compõem a realidade local e que envolvam jovens e mulheres. As Mulheres da Paz são mulheres da própria comunidade, capacitadas em temas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e protetivos e prevenção a drogadição, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência prevenir a violência juvenil e o envolvimento dos jovens com as drogas, bem como a violência de gênero”. Já o Projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) “foi instituído pelo governo federal no ano de 2007, também por intermédio da Lei nº 11.530/2007 e integra as ações do Ministério da Justiça, tendo como objetivo geral selecionar e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, egressos do sistema prisional ou cumprindo medidas socioeducativas, com vistas à desenvolver percursos formativos para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social, para a prevenção da violência, da criminalidade e do envolvimento com drogas. A formação desses jovens é realizada por intermédio de um Curso Social Formativo que inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução não-violenta de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, auto-estima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas”. Informações disponíveis em: <www.mj.gov.br>. acesso em 9. Set. 2011.*
11. *Cf. o programa “Cenas do Brasil”, da TV NBR, de 19.01.12, disponível em: <http://youtu.be/EHYhXq1c1rk>. Conforme a sinopse do programa: “O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, lançou em novembro de 2011 o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. A iniciativa tem duas metas principais: zerar o déficit de vagas femininas e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo para cadeias públicas. O governo federal também anuncia uma série de novas normas com o objetivo de melhorar a gestão do sistema prisional, como a criação da Estratégia Nacional de Alternativas Penais. A expectativa é gerar, pelo menos, 42,5 mil vagas ampliando ou construindo novos estabelecimentos. Esse total se divide em 15 mil femininas e 27,5 mil em cadeias públicas masculinas. Participaram do programa o diretor do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Augusto Rossini; e o diretor-executivo da Fundação Nacional de Amparo ao Preso (Funap), Adalberto Monteiro”.*
12. *Isso não quer dizer que estes componentes reúnam medidas de curto prazo ou efêmeras, mas que fazem um direcionamento específico de recursos e esforços de coordenação em função de demandas mais prementes, advindas do debate eleitoral (o caso do “crack”) ou de eventos certos no tempo (Copa e Olimpíadas).*
13. *É expresso, ademais, em caráter textual, no “plano de ação” para o Estado de Alagoas, cujo objetivo específico é enunciado como “induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal para redução dos índices de violência e criminalidade no estado”.*
14. *Apesar de esta avaliação ser formulada em termos bastante razoáveis, parece mais que justo colocá-la sob suspeição, pois nem o próprio ex-ministro Marcio Thomaz Bastos levou-a a ferro e fogo. Ao contrário, Thomaz Bastos cuidou de fazer grandes mudanças institucionais quando assim entendeu ser correto, como no caso da chamada “Reforma do Judiciário”, que enfrentou corporativismos e polêmicas já desde a criação de uma unidade específica no Ministério da Justiça para lidar com o tema, a Secretaria de Reforma do Judiciário.*
15. *A rigor, essa possibilidade já estava garantida pelo Código de Processo Penal (CPC), cujo art. 809 previa a criação de um “boletim individual” para cada processo, cujos dados (agregados) seriam “lançados [...] em mapa e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça”. No entanto, o dispositivo carecia de mecanismos de efetivação. A Lei do Sinesp oferece esses mecanismos nas várias dimensões em que eles são necessários, especialmente: definição da arquitetura e do governança do sistema; mecanismos de entrada, transmissão e validação dos dados; e critérios, meios e procedimentos para a publicação das informações coletadas e armazenadas no sistema.*
16. *Cf. Lei n. 12.681, de 04/07/2012, art. 3º, §2º: “O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional, na forma do regulamento”.*
17. *Para esse fim, junto com Pires e Lopez Jr. (2010), tenho defendido a importância de uma abordagem mais qualitativa nos processos de monitoramento e avaliação, sem a qual não é possível entender os mecanismos que respondem pela trajetória de uma política pública.*
18. *Essas medidas parecem ainda mais relevantes quando se consideram as dificuldades para a construção de presídios, que envolvem desde a localização de terrenos e a aceitação das comunidades do entorno até problemas típicos de processos licitatórios em construção: ao centrar fogo na construção de presídios, o governo corre um grande risco de insucesso no alcance dos seus objetivos, ou seja, retirar presos provisórios das carceragens de delegacias de polícia. As medidas aqui citadas ajudariam a “gerar vagas” sem a construção de novas unidades prisionais, apenas mediante: (i) o combate à reinclusão e (ii) a produção da segurança necessária à utilização, pelos Juizes, das medidas cautelares não restritivas de liberdade.*
19. *Ou se tem chuva e não se tem sol/ ou se tem sol e não se tem chuva!/ Ou se calça a luva e não se põe o anel,/ ou se põe o anel e não se calça a luva!/ Quem sabe nos ares não fica no chão,/ quem fica no chão não sabe nos ares./ É uma grande pena que não se possa/ estar ao mesmo tempo nos dois lugares!/ Ou guardo o dinheiro e não compro o doce,/ ou compro o doce e gasto o dinheiro./ Ou isto ou aquilo: ou isto ou aquilo.../ e vivo escolhendo o dia inteiro!/ Não sei se brinco, não sei se estudo,/ se saio correndo ou fico tranqüilo./ Mas não consegui entender ainda/ qual é melhor: se é isto ou aquilo.*

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F.; FRAZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **Estado, instituições e democracia: república** – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **O Brasil diz não à violência**: resultado de um ano do Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Senasp/MJ, 2001.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. **Brasil 1994-2002, a era do real**. Brasília: Secom/PR, 2002.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Apresentação dos planos estaduais de segurança pública**. Senasp/MJ, 2003a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Secretaria Nacional de Segurança Pública**: documento de apresentação. Brasília: Senasp/MJ, 2003b.
- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007.
- FGV – Fundação Getulio Vargas. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. Introduction: the public and its policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Orgs.). **Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2006.
- GURZA-LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. **Estado, instituições e democracia: democracia** – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**. Brasília: SEMJ/MJ, 2001.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci**. Brasília: Inesc, 2010.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.
- KOPITTKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010.
- LIMA, R. K.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º/2000.
- MEIRELES, C. Ou isto ou aquilo. **Poesia completa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p. 1483.
- MILLER, M. C.; BARNES, J. (Orgs.). **Making policy, making law: an interbranch perspective**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.
- MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010.
- OLIVEIRA JR., A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010a., p. 629-646.
- _____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. **Estado, instituições e democracia: república** – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b, p. 277-314.
- RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, p. 761-778.

SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, p. 603-627.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão n. 1714).

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. R. C.; LOPEZ JR., F. G. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, Brasília: Ipea, v. III, 2010.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, fev./mar. 2010.

SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Westview Press, 2007.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

_____. Gabinetes de gestão integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos. Brasília: MJ, 2009, p. 262-268.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, 1999.

STONE, D. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

VAN HORN, C. E.; BAUMER, D. C.; GORMLEY JR., W. T. **Politics and public policy**. Washington: CQ Press, 2001.

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

Resumen

“Ni esto, ni lo otro”: trayectoria y características de la política nacional de seguridad pública (2000-2012)

Aunque el tema de la seguridad pública haya inspirado innumerables estudios académicos y técnicos a lo largo de los últimos años, ha sido poca la atención dedicada a las medidas adoptadas por los gestores públicos en el intento de intervenir en los puntos críticos identificados en aquellas evaluaciones y reflejados por la propia opinión pública. Este artículo intenta describir este campo aún poco delimitado (el de la acción de los gobiernos en el tema de la seguridad pública), reconstruyendo la trayectoria y delineando las principales características de lo que se puede llamar de una “política nacional de seguridad pública” (PNSP) entre 2000 y 2012.

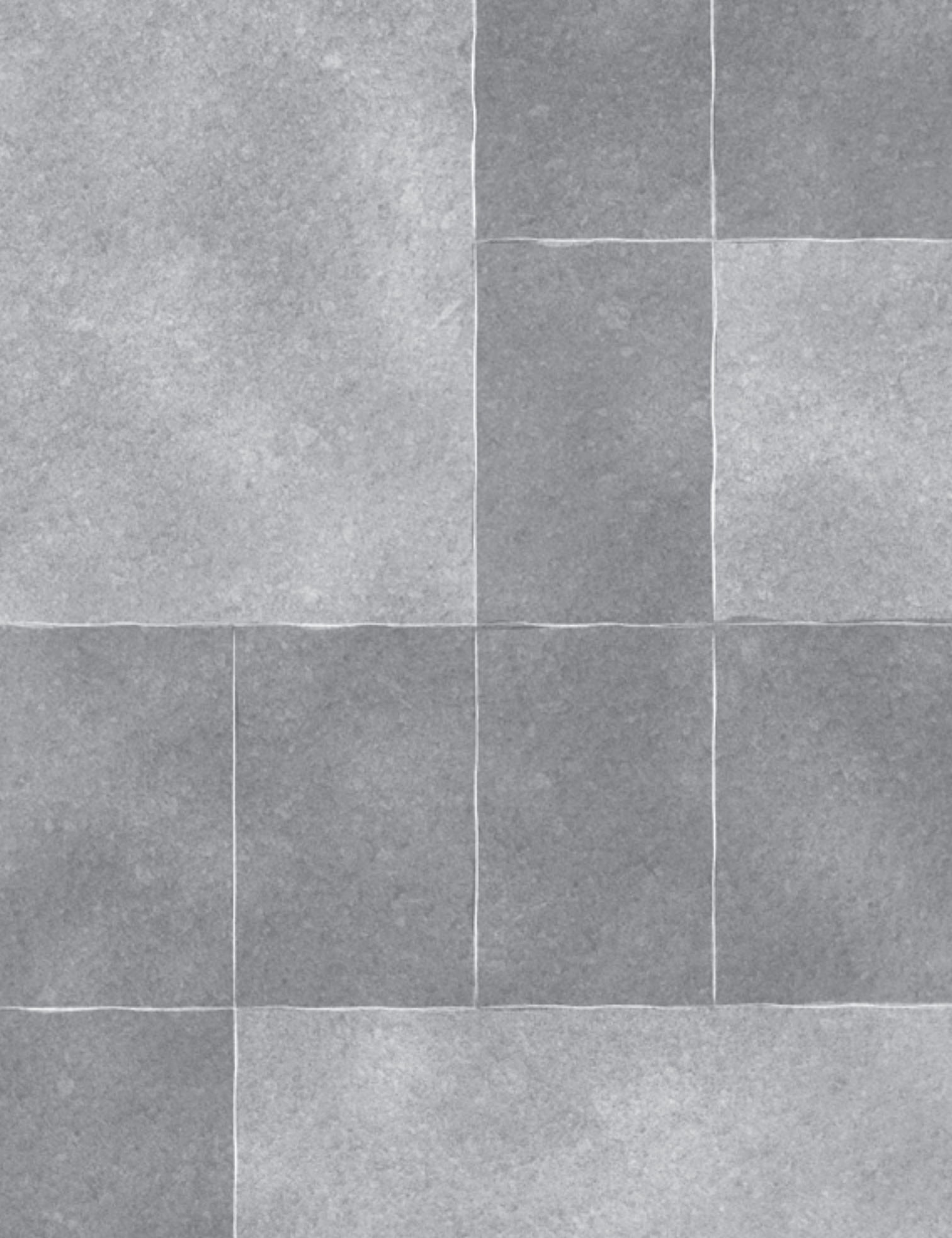
Palabras clave: Políticas públicas; Seguridad pública.

Abstract

“Neither this nor that”: the evolution and features of Brazil’s national public safety policy (2000-2012).

The topic of public safety has inspired a large number of academic and technical studies in the last few years. However, little attention has been devoted to the measures that government managers have adopted to address the key issues raised in these studies, and reflected in public opinion. This paper seeks to describe a hardly explored field of research, namely that of government action in the realm of public safety, and to outline both the evolution and major features of Brazil’s “national policy for public safety” (PNSP) between 2000 and 2012.

Keywords: Public policies; public safety.



Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Segurança Pública¹

Zil Miranda

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Trabalhou no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e no Observatório da Inovação e Competitividade (OIC/USP). Atualmente, é Técnica em Ciência, Tecnologia e Inovação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). É autora do livro: “O Voo da Embraer: a competitividade brasileira na indústria de alta tecnologia” (2007).

 Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - Brasília- DF- Brasil

 imiranda@cgee.org.br

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar um pequeno balanço das iniciativas recentes do governo brasileiro de apoio ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no campo da segurança pública. É notório que essa área ganhou visibilidade nos anos mais recentes, sendo que as ações conduzidas pelo Ministério da Justiça contribuíram de modo decisivo para tanto. Essa maior exposição, contudo, não permitiu ou não foi suficiente para que o tema da segurança passasse a orbitar efetivamente entre as áreas focais das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) do governo federal. Todavia, o dado positivo é que há condições para uma atuação mais incisiva nessa direção, uma vez que a preocupação com a política industrial, articulada com a de ciência e tecnologia, tem lugar na agenda do governo, assim como tem espaço garantido o problema com as questões da segurança pública.

Palavras-Chave

Ciência; Tecnologia; Agências de Fomento; Segurança Pública.

Atualmente, há amplo consenso de que inovação é um ingrediente-chave para o crescimento e desenvolvimento econômico e social das nações (OCDE, 2000; MCT, 2010a). A competitividade de empresas e países, a geração de mais e melhores empregos e os avanços nas áreas sociais são alguns dos aspectos relacionados à capacidade inovadora das sociedades. Não por acaso, economias avançadas, como Estados Unidos e Japão, colocaram a busca sistemática da inovação no centro de suas preocupações estratégicas e investem pesadamente na criação ou no fortalecimento de estruturas de apoio à atividade inovativa (AR-BIX et al., 2010).

No Brasil, desde o final da década de 1990, e mais intensamente a partir do lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2003, é possível identificar uma série de iniciativas voltadas à criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento científico e, sobretudo, à inovação no país. São exemplos a aprovação da Lei de Inovação, visando fortalecer a cooperação entre academia e setor privado, e a “Lei do Bem”, que, entre outras facilidades, assegurou o repasse de subsídios não reembolsáveis (isto é, crédito público a fundo perdido) às empresas dos diferentes setores. A esses avanços no marco regulatório soma-se a maior oferta de incentivos no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), principal órgão de

fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação do país, assim como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou a contar com linhas específicas de apoio à inovação nas empresas.

Esta Nota Técnica procura verificar o espaço conferido à área de segurança pública no conjunto dessas iniciativas recentes do Estado (no plano federal e em alguma medida também na esfera estadual) de promoção das atividades de ciência, tecnologia e inovação. O interesse é levantar medidas e ações mais diretamente relacionadas ao fomento da atividade econômica do setor, como seria o caso do apoio à produção de tecnologias inovadoras para diagnósticos de crimes diversos, armas menos letais de proteção, equipamentos de monitoramento, etc. Essencialmente, a discussão proposta é baseada, de um lado, em conversas com representantes de órgãos públicos e profissionais relacionados com o tema e, de outro, em material reunido sobre os editais públicos de apoio a projetos inovadores e estudos no campo da segurança lançados pela Finep, pelo BNDES, pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pelo Ministério da Justiça e pelas Fundações de Amparo à Pesquisa dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Pode-se adiantar que os dados levantados indicam que a área de segurança pública ganhou visibilidade na última década, com au-

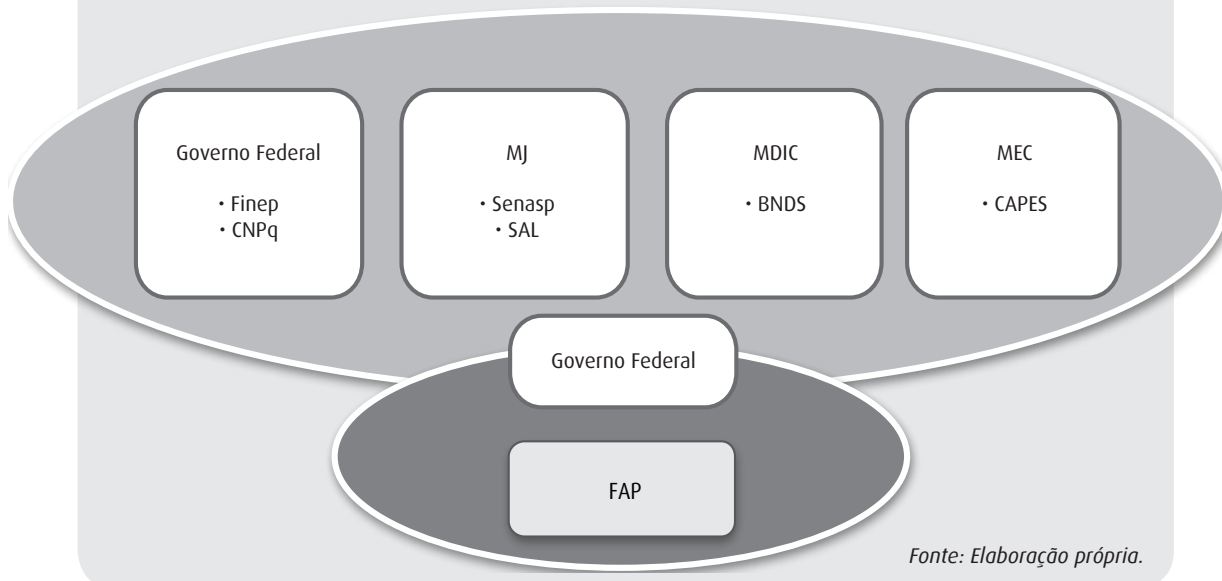
mento da produção de estudos voltados a essa temática e consolidação de uma rede de pesquisa, especialmente no campo das ciências humanas. Mas, em que pesem esses avanços, a maior exposição da temática da segurança pública não lhe garantiu lugar entre as áreas focais das políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) do governo federal. A articulação entre essas duas esferas ainda se revela incipiente.

Política de apoio ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação na área de segurança pública

A rede de instituições de apoio à ciência, tecnologia e inovação em segurança pública no Brasil estrutura-se em torno da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Ministério da Justiça – particularmente via Secretaria Nacional de Segurança Pública –, do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento

de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, conforme ilustrado na Figura 1. A Finep, na condição de “agência de inovação” do país, exerce um papel de centralidade nessa arquitetura, posto que diversos programas em CT&I pressupõem algum tipo de parceria com essa instituição. O apoio a projetos com foco no desenvolvimento tecnológico e inovação em segurança pública é oferecido especialmente pela Finep e, em alguns casos, também pelas FAP, enquanto as demais instituições ocupam-se em larga medida de fomentar estudos que podem subsidiar o trabalho de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sem delimitar as competências específicas de cada uma, essas instituições são relacionadas no Plano Nacional de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti) como responsáveis pela execução das atividades concernentes à área de segurança pública.

Figura 1 - Agências de Fomento à CT&I em Segurança Pública



Em grandes linhas, o Plano Nacional de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação – Pacto 2007-2010 – definiu como meta criar condições para que as empresas brasileiras acelerassem a geração e absorção de inovações tecnológicas, tendo sido estabelecidas quatro vertentes prioritárias para ação:

- expansão e consolidação do sistema nacional de CT&I;
- promoção da inovação tecnológica nas empresas;
- fortalecimento das atividades de pesquisa e inovação em áreas estratégicas;
- popularização e aperfeiçoamento do ensino de ciências nas escolas, bem como difusão de tecnologias para a inclusão e o desenvolvimento social.

No que diz respeito às áreas estratégicas em pesquisa e inovação (terceira vertente), a segurança pública figurava entre as áreas selecionadas, cujo foco seria “promover o desenvolvimento e a integração do Sistema Nacional de CT&I com as instituições que atuam na área da segurança pública, objetivando a utilização de técnicas modernas no combate à criminalidade” (MCT, 2007). Para atender a tal objetivo, foi destacada a necessidade de uma atuação conjunta com o Ministério da Justiça (MJ), assim como com outros atores ligados a campos de interesse da segurança pública e justiça criminal. O documento elencou ainda cinco correntes de ação para o alcance do referido objetivo geral:

- promover a pesquisa, desenvolvimento e inovação em Instituições Científicas e Tecnológicas voltadas para segurança pública;
- desenvolver tecnologias de investigação, perícia e análise criminal;

- apoiar a formação, qualificação e fixação de recursos humanos, assim como a consolidação de redes de estudos e pesquisas sobre segurança pública e justiça criminal (na linha de avaliação e monitoramento das políticas públicas e mapeamento da violência e criminalidade, por exemplo);
- estimular o intercâmbio de conhecimento na área;
- fomentar, na indústria nacional, a realização de inovação tecnológica de materiais e serviços com aplicação na área de segurança.

Entre as cinco atividades, o texto de balanço dos principais resultados alcançados pelo programa ressalta os projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação e capacitação de pessoal relacionados às ciências forenses (MCT, 2010a).² Os avanços conquistados nesse campo indicam que foi dada continuidade ao Programa de Ciência e Tecnologia Aplicada na Segurança Pública, elaborado, em 2004, no Instituto Nacional de Criminalística (INC) da Polícia Federal e patrocinado pelo MJ e MCTI, cuja finalidade seria apoiar a estruturação de uma rede de laboratórios nas diferentes regiões do país dedicados à formação/capacitação de profissionais e ao desenvolvimento de tecnologias e metodologias relacionadas à perícia forense (MJ, 2004).

Atualmente, o programa conta com mais de 20 frentes de trabalho na área de pesquisas forenses, sendo algumas delas desenvolvidas com o apoio da Finep e nas quais está previsto um aporte em torno de R\$ 4,5 milhões de investimento (FINEP, 2011a; 2011b). Conforme apontado pelo diretor técnico-científico da Polícia Federal,³ a instituição (PF) dispõe hoje de

**Quadro 1 - Projetos em andamento da Polícia Federal
Brasil - 2011**

| Responsável | Projeto em andamento | Órgão parceiro |
|----------------------|--|-----------------------------|
| APBAL ¹ | Descrever as características morfogênicas de diamantes de várias regiões do Brasil | Finep |
| APBAL ¹ | Criar um banco de dados com as características individualizadoras de armas criminais | Ministério da Justiça |
| SEPCONT ² | Sistema de transmissão de dados bancários via web (Simba) | Procuradoria Geral da União |
| SEPCONT ² | Sistema de transmissão de dados fiscais eletronicamente (Sifisco) | Procuradoria Geral da União |
| SEPINF ³ | Metodologia de análise e correlação de evidências eletrônicas | Finep |
| SEPINF ³ | Mestrado em Engenharia Elétrica, com ênfase em informática forense | Ministério da Justiça |
| SEPLAB ⁴ | Analisar cocaína e outras drogas no esgoto do Distrito Federal | Universidade de Brasília |
| SEPLAB ⁴ | Criar um banco de dados com análise detalhada de drogas para identificação da procedência e correlação entre amostras a fim de levantar as rotas de tráfico - projeto Pequi (Perfil Químico de Drogas) | Finep |
| APMA ⁵ | Adotar geotecnologias e processamentos de imagens para apoio à investigação e à perícia criminal | Finep |
| APMA ⁵ | Desenvolver metodologias, ensaios, testes e treinamento de pessoal na procura de objetos enterrados (metálicos e não metálicos, ossos, corpos, etc.) em campo real e em terreno simulado | Finep |
| DITEC ⁶ | Desenvolver metodologia de projetos customizados para a realidade das ciências forenses no âmbito da Ditec/DPF e sua disseminação entre institutos de criminalística e órgãos de perícia estaduais | Ministério da Justiça |

¹ Área de Perícias de Balística Forense; ² Serviço de Perícias Contábeis e Econômicas; ³ Serviço de Perícias de Informática; ⁴ Serviço de Perícias de Laboratório e de Balística; ⁵ Área de Perícias de Crimes Ambientais; ⁶ Diretoria Técnico-Científica.

Fonte: Polícia Federal, 2011.

um sistema de pesquisa em temas estratégicos (especialmente criminalística) que determina os campos preferenciais para a pesquisa aplicada e conta, para a execução desses trabalhos, com o apoio financeiro (muitas vezes para a compra de equipamentos importados) de instituições como a Finep, o MJ, a Procuradoria Geral da República, entre outros órgãos. O Quadro 1 lista alguns projetos desenvolvidos pela Polícia Federal no âmbito das pesquisas forenses.

Mas com exceção desse programa, que contou com a importante iniciativa da Polícia Federal para apontar as áreas de seu interesse e para o melhor desempenho de suas atividades, não se observa uma política sistematizada para o segmento da segurança pública que defina tecnologias e produtos cujo desenvolvimento e produção no Brasil sejam prioritários.

Com efeito, nas conversas realizadas ao longo dessa pesquisa com profissionais de algum modo relacionados ao tema da segurança, houve consenso de que existem mecanismos de apoio a projetos nesse campo, contudo, tais instrumentos não encontram lastro em uma estratégia bem delineada de promoção das atividades econômicas relacionadas à segurança pública.

No caso da Finep, desde 2006 a entidade lança editais nas áreas estratégicas para a instituição. Segundo é possível observar nos editais de subvenção econômica de 2006 a 2010, a área de segurança pública foi destacada na maioria das vezes (apenas no edital de 2008 não se fez referência explícita ao segmento). Mas, apesar de a menção à área ser um dado relevante, isso não significa que esta seja objeto de tratamento preferencial. Ao contrário, técnicos da institui-

ção reconhecem que o debate sobre segurança pública ainda é pouco desenvolvido na Finep, além de ser subordinado às questões da defesa nacional, área que tradicionalmente atrai maior atenção e mobiliza mais recursos na agenda da instituição.⁴ Apesar dessa avaliação, foi destacado que uma ação mais articulada com outros atores relacionados à área de segurança seria bem-vinda no interior da Finep, pois permitiria à instituição um conhecimento maior do setor e uma atuação mais efetiva junto às empresas para promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

O Quadro 2 traz as passagens que remetem ao setor de segurança pública nos editais lançados pela Finep entre 2006 e 2010.

De acordo com o balanço realizado pela Finep e tendo como parâmetro o período mais extenso de 2002 a 2010, a instituição financiou ao todo 53 projetos na área de segurança pública, que mobilizaram aproximadamente R\$ 77 milhões. Os projetos selecionados a partir das chamadas públicas constituíram maioria (51), sendo que apenas dois derivaram de demandas espontâneas dos proponentes.

Esses projetos podem ser separados em dois grupos. No primeiro, como se vê no Quadro 3, estão aqueles focados no desenvolvimento tecnológico: são 34 do total, que respondem por cerca de R\$ 73 milhões dos investimentos e se concentram no segmento de tecnologias da informação e comunicação, predominando o desenvolvimento de *softwares* para treinamento e identificação, radares e antenas. A fabricação de outros produtos do aparato policial, como armas leves e coletes balísticos, por exemplo, não é mencionada.

Quadro 2 - Linhas estratégicas selecionadas nos editais de subvenção econômica da Finep 2006-2010

| Ano do Edital | Área associada à segurança pública | Tema específico |
|---------------|---|--|
| 2006 | Área 2.1.2: Aplicações Mobilizadoras e Estratégicas | Sistemas aplicados à segurança pública: identificação automática de pessoas, individualmente e em movimento, reconhecimento de imagens e padrões; sistemas de captação, armazenamento, recuperação e identificação de dados biométricos; bloqueio de comunicações móveis em presídios e outros locais; detecção de objetos perigosos como armas, bombas e outros. |
| 2007 | Área 3: Inovações em Programas Estratégicos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento de tecnologias de identificação humana para as áreas de Segurança Pública e Defesa Nacional. 2. Desenvolvimento de robôs para detecção, manuseio e desativação de artefatos suspeitos e cargas perigosas. 3. Desenvolvimento de tecnologias de monitoramento, controle, interceptação e bloqueio de comunicações, imagens e sinais para as áreas de Segurança Pública e Defesa Nacional. |
| 2008 | Área 4: Programas Estratégicos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento, integração e implantação de sistemas de posicionamento georreferenciado; navegação; controle e guiamento, incluindo simuladores; e propulsão de artefatos. 2. Desenvolvimento de materiais emissores de elétrons, de materiais de alta densidade energética e de processos industriais para fabricação de peças e sistemas estruturais utilizando materiais compostos, fibras de carbono, semicompósitos e cerâmicas. 3. Desenvolvimento de tecnologias e artefatos de detecção de ondas eletromagnéticas; monitoramento, controle, interceptação e bloqueio de comunicações, imagens e sinais. |
| 2009 | Área 4 : Defesa Nacional e Segurança Pública | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento de armas não-letais; desenvolvimento de sistemas estratégicos de informação, armas, e inteligência de máquina e robótica; desenvolvimento de sistemas de posicionamento, navegação, controle, guiamento e propulsão (incluindo artefatos espaciais). 2. Desenvolvimento de tecnologia de materiais emissores de elétrons, de materiais de alta densidade energética e de processos industriais para fabricação de propelentes sólidos, peças e sistemas estruturais utilizando materiais compostos, fibras de carbono, semicompósitos e cerâmicas, e de materiais para blindagem. 3. Desenvolvimento de tecnologias e artefatos de emissão e detecção de ondas eletromagnéticas; monitoramento, controle, interceptação e bloqueio de comunicações, imagens e sinais. |
| 2010 | Área 1: Tecnologia da Informação e Comunicação | Desenvolvimento de dispositivos, equipamentos ou sistemas inovadores para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, claramente capazes de alavancar a empresa para o mercado externo, nas áreas de segurança pública, mobilidade urbana e governo eletrônico. |

Fonte: Finep. Elaboração própria.

Quadro 3 - Projetos na área de segurança pública com foco no desenvolvimento tecnológico apoiados pela Finep 2002-2010

| Responsável/ Estado | Projeto contratado |
|---|---|
| Instituto Atlântico (CE) | Veículo tático leve de reconhecimento, blindado |
| Genius Instituto de Tecnologia (AM) | Criptografia para sistemas de comunicações táticas |
| Photonita Ltda. (SC) | Sistema Óptico 3D para Identificação Balística |
| Ivia Serviços de Informática Ltda. (CE) | Desenvolvimento de <i>software</i> de suporte à decisão baseado em simulação para apoio ao policiamento preventivo em centros urbanos |
| Cientistas Associados Ltda. (SP) | Sistema avançado para treinamento armado para agentes de segurança |
| Brapenta Eletrônica Ltda. (SP) | Sistemas de inspeção por raio X e inovação de equipamentos para alimentos seguros |
| Suntech Software Solutions (SC) | Sistema de identificação de padrões de comunicação e identidade digital para suporte à inteligência investigativa e segurança pública |
| CSP Controle e Automação Ltda. (SC) | Controle dinâmico de imagem em câmera digital de alta resolução |
| Griuale Biometrics Ltda. (SP) | Pesquisa e aperfeiçoamento de métodos de reconhecimento biométrico |
| Gene-Núcleo de Genética Médica de Minas Gerais Ltda. (MG) | Metodologia inovadora para identificação genética pelo DNA no Brasil |
| Fotosensores Tecnologia Eletrônica (CE) | Desenvolvimento de um sistema de governança eletrônica em incidentes de trânsito e logística |
| M.I. Montreal Informática Ltda. (RJ) | Desenvolvimento de reconhecimento facial para uso em sistemas de identificação civil, criminal e penitenciária |
| TSM – Telecomunicações do Brasil Ltda. (RS) | Antenas de banda larga e sistemas interferidores de radiofrequência para uso na Defesa Nacional e Segurança Pública |
| Orbisat da Amazônia S.A. (AM) | Radar de imagens SAR nas bandas X e P e <i>down-link</i> para UAVs |
| Rede de Informática Ltda. (PA) | Suporte ao planejamento estratégico de segurança pública da PM-PA com técnicas de mineração e visualização de informações em mapas |
| Ares – Aeroespacial e Defesa Ltda. (RJ) | Desenvolvimento de dispositivo autônomo de neutralização de explosivos |
| Fundação CPqD (SP) | Antenas adaptativas e módulos de radiofrequência para redes sem fio banda larga aplicadas à segurança pública |
| Digítro Tecnologia Ltda. (SC) | Evolução tecnológica e adequação ao mercado de inteligência em TI e Telecom |

Continua >

Fonte: Finep. Elaboração própria.

Quadro 3 - Projetos na área de segurança pública com foco no desenvolvimento tecnológico apoiados pela Finep 2002-2010

| Responsável/ Estado | Projeto contratado |
|---|--|
| Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (SC) | Desenvolvimento e implementação de uma estrutura para suportar sistemas e serviços baseados em localização para o mercado de telecomunicações móveis |
| Fundação CPqD (SP) | P&D de mecanismos de segurança, gerenciamento, planejamento e qualidade de serviço da rede de dados, voz e vídeo dos órgãos no Ministério da Justiça |
| Universidade de Fortaleza (CE) | Mineração de dados em <i>grid</i> nas bases do Infoseg |
| Universidade Federal do Pará (PA) | Implantação, na Universidade Federal do Pará, de um laboratório de referência em genética forense para toda a Região Norte |
| Universidade de Alagoas (AL) | Implantação, na Universidade Federal de Alagoas, de um laboratório de referência em genética forense para toda a Região Nordeste |
| Instituto Militar de Engenharia (RJ) | Análise de implantes ortopédicos |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ) | Projeto de recuperação de informações de segurança, monitoramento e avaliação |
| Comando do Exército (RJ) | Desenvolvimento da tecnologia de monóculos de imagem térmica |
| Instituto de Aeronáutica e Espaço (SP) | Materiais resistentes ao impacto balístico |
| Ares – Aeroespacial e Defesa Ltda. (RJ) | Controle remoto de tiro para veículos e lanchas |
| Inmetro (RJ) | Uso de microscopia eletrônica e química analítica em áreas prioritárias com aplicação em segurança pública |
| Ministério da Justiça – Diretoria Técnico-Científica (Detec/DF) | Programa C & T para segurança pública |
| Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN) | Desenvolvimento de metodologias para construção de protótipos e técnicas de <i>payload</i> de veículos aéreos não tripulados. |
| Faculdades Católicas (RJ) | Fotodetectores para o infravermelho médio com aplicações na área de Defesa. |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ) | Sala de situação de estudos, vigilância e inteligência de natureza criminal e informações analíticas de segurança pública |

Fonte: Finep. Elaboração própria.

O segundo grupo de projetos em segurança pública encontrado na carteira da Finep (Quadro 4) é identificado aqui como tendo maior vocação social, por se tratar de projetos visando a organização de eventos (seminários,

simpósios), capacitação de pessoal, pesquisas sobre o tema da violência, entre outros. Foram apoiados 19 projetos de natureza social, que absorveram aproximadamente R\$ 4 milhões em recursos.

Quadro 4 - Projetos na área de segurança pública com foco no desenvolvimento social apoiados pela Finep 2002-2010

| Responsável/Estado | Projeto |
|--|--|
| Associação Nacional dos Peritos Criminais do Departamento da Polícia Federal | II Seminário de Perícias de Crimes Ambientais |
| Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Rio de Janeiro | Geração Hip-Hop |
| Sociedade Campineira de Educação e Instrução | Seminário internacional: Crime Organizado e Direitos Humanos |
| Casa da Árvore S/C | Metodologia Inovadora para Prevenção à Violência e Promoção de Saúde Mental em Comunidades no Rio de Janeiro |
| Centro Ativo de Programas Sociais | Semeando Tecnologia Digital |
| Universidade Federal de São Paulo | As Interfaces da Violência |
| Sociedade Brasileira de Microscopia e Microanálise | I Simpósio Brasileiro de Microscopia Aplicada às Ciências Forenses |
| Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso | Ciclo de Eventos em Mato Grosso |
| Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança |
| Fundação Universitária José Bonifácio | Diagnóstico das Mudanças em Curso nas Guardas Municipais no Brasil |
| Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa | Avaliação de Programas Públicos de Prevenção a Criminalidade do Estado de Minas Gerais |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro | Juventude e Violência no Rio de Janeiro |
| Fundação para o Desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão | Laboratório de Estudos da Violência e Segurança: criação de um centro interdisciplinar de estudos da violência, segurança e qualidade de vida da Unesp |
| Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à UFF | Segurança Pública e Violência Urbana: a descentralização de formas institucionais de administração de conflitos |
| Fundação de Amparo de Desenvolvimento da Pesquisa | Violência, Espaço Público e Dependência Social na Amazônia Oriental |
| Centro de Estudos e Pesquisa em Saúde Coletiva | Desigualdade e Violência: Determinantes, Simbolismos e Processos Sociais |
| Fundação de Apoio à Pesquisa | Violência Urbana no Estado de Goiás |
| Fundação de Apoio à Universidade Federal de São Paulo | A produção da violência nos serviços de saúde e segurança pública |
| Sociedade Goiana de Cultura/Universidade Católica de Goiás | Invertendo a Rota: Etapa: ações de proteção aos direitos de adolescentes em situação de exploração sexual |

Fonte: Finep. Elaboração própria.

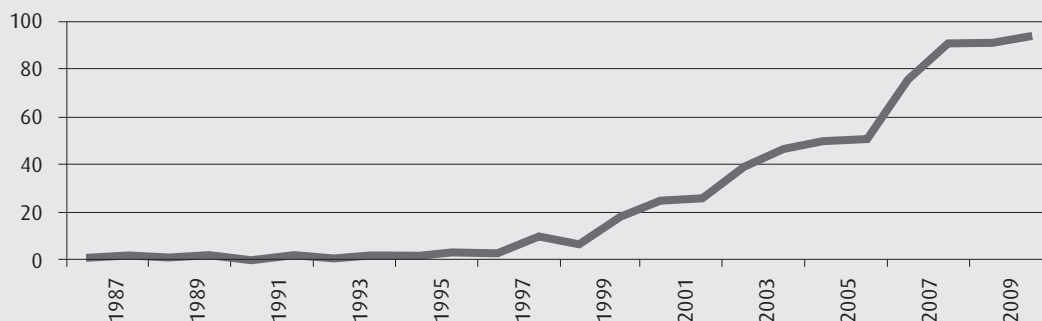
A atuação do BNDES, por sua vez, tem se mostrado mais tímida, posto que em suas linhas especiais de suporte às empresas não é feita alusão às atividades vinculadas à questão da segurança. Entretanto, esse quadro pode apresentar novidades em breve, já que começa a crescer dentro do Banco o interesse pelo setor. A área de Inclusão Social, segundo informado por um de seus analistas,⁵ está se preparando para oferecer um atendimento mais focado na realidade da segurança. Grosso modo, o BNDES busca se capacitar no sentido de conhecer melhor as características do setor de segurança pública no Brasil, a fim de avaliar com mais discernimento os projetos submetidos à apreciação do Banco, particularmente aqueles centrados no investimento público de apoio ao combate à violência e ao crime, como poderia ser classificado o Disque Denúncia, que tem recebido o apoio da Finep.⁶ Em outras palavras, o BNDES pretende aprofundar o debate sobre segurança pública e exercer papel mais ativo nessa área, mas, nesse caso, menos no que concerne ao apoio ao desenvolvimento tecnológico nas empresas e mais no suporte a iniciativas de políticas propostas por organiza-

ções sociais ou órgãos do governo. É bastante provável que esse interesse guarde relação com os eventos esportivos que o Brasil sediará nos próximos anos, já que o Banco é o principal braço do governo para o fomento de obras de infraestrutura e afins.

Ainda sob a perspectiva das agências nacionais de fomento, é importante mencionar o CNPq. Uma de suas modalidades de atuação são as chamadas públicas (editais), mediante as quais é oferecido apoio ao desenvolvimento de tecnologias específicas. Considerando os editais de 2002 a 2011, no entanto, percebe-se que a área de segurança pública não integrou a pauta especial do órgão, já que não foram realizadas chamadas específicas a exemplo do que ocorreu em áreas como biodiversidade, genética clínica, flora, saúde e sustentabilidade do semiárido.

Mas a importância do CNPq, assim como da Capes, concentra-se nas atividades de formação de recursos humanos e de disseminação de conhecimento. Na última década, cresceu o número de estudos em segurança. O levan-

**Gráfico 1 - Teses e dissertações na área de segurança pública
Brasil - 1987-2009**



Fonte: Banco de Teses da Capes. Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

tamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes, compreendendo o período de 1987 a 2010, identifica 644 estudos de mestrado, mestrado profissionalizante e doutorado, dos quais 539 realizados entre 2003 e 2009 (Gráfico 1), sendo que vários deles possivelmente foram produzidos com apoio de uma dessas agências.⁷

A tendência de aumento dos estudos no campo da segurança se repete no caso dos grupos de pesquisa criados nas instituições de ensino superior, sugerindo algum grau de sintonia entre as ações do governo federal e a produção científica. Segundo o Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, foram encontrados 37 cadastros de grupos que informavam possuir pelo menos uma linha de pesquisa dedicada especificamente ao tema da segurança pública, 70% deles constituídos entre 2003 e 2011.⁸ Esses grupos pertenciam quase que em sua totalidade às Humanidades (como Sociologia, História, Economia, Psicologia, Direito, Administração); apenas um grupo tinha raízes na Engenharia.

O aspecto positivo do acúmulo de estudos nas Ciências Sociais e Aplicadas é ter contribuído para consolidar o campo de estudos sobre segurança pública, especialmente o debate acerca das políticas para o setor (LIMA et al., 2008). De fato, a comunidade acadêmica se aproximou dos problemas sociais, como violência e criminalidade urbana, colocando na agenda temas como justiça criminal, papel desempenhado pelo Estado na prevenção e combate aos atos de crime e violência. Como decorrência desse maior conhecimento sobre a realidade social, o debate em torno das ques-

tões que envolvem a segurança pública avançou, ajudando inclusive na superação de velhas crenças, como a vinculação automática da violência à pobreza.

Sob o aspecto da formação de quadros, vale lembrar a criação dos cursos de graduação tecnológica em Segurança Pública, Serviços Penais e Segurança do Trânsito que entraram para o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia a partir de 2010 (CAPES, 2010), à qual se soma a institucionalização da oferta de Mestrado Profissional em Segurança Pública e Justiça Criminal. Expandir as oportunidades de acesso à pós-graduação nessa área foi o objetivo da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), liderada pelo Ministério da Justiça, por intermédio da qual são transferidos recursos para as instituições de ensino que se dispõem a organizar cursos nessa disciplina tendo como público-alvo profissionais ligados a área da segurança.

É forçoso reconhecer que as ações promovidas pelo Ministério da Justiça, na última década, foram decisivas para os rumos que a área da segurança passou a seguir. O movimento do MJ para elevar o *status* político da área de segurança teve início na gestão Fernando Henrique e aprofundou-se no governo Lula. Em 2003, mediante a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o MJ reconheceu que havia uma carência de informações qualitativas e análises consistentes sobre o cenário da segurança no país e que isso era um entrave à promoção da reestruturação institucional e elaboração e execução de políticas de combate à violência e à criminalidade. A fim de preencher essa lacuna, a Senasp lançou um edital

com as áreas prioritárias para investimentos em pesquisa – o Programa de Pesquisas Aplicadas destinou cerca de R\$ 4,5 milhões para a execução de projetos de pesquisa em segurança e justiça criminal.⁹ Mais do que reunir uma série de estudos sobre temas de interesse público, o objetivo dessa iniciativa foi municiar os agentes com diagnósticos que orientassem efetivamente o processo de tomada de decisão. Simultaneamente, investimentos foram realizados também na reestruturação do ambiente tecnológico, particularmente no Sistema Integração Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança (Infoseg), a fim de viabilizar a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Nos anos mais recentes, o Ministério da Justiça realizou dois outros concursos. O primeiro refere-se ao Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, lançado em 2011, dentro do projeto Segurança Cidadão assinado pela Senasp e PNUD. Entre os objetivos do programa está justamente o fortalecimento do diálogo entre os atores acadêmicos e o governo – mais precisamente a Senasp –, de modo a qualificar a Secretaria para o trabalho de formulação de políticas públicas.

O segundo projeto, denominado Pensando o Direito, se insere no Projeto de Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa, de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) e do PNUD. Assim como o projeto anterior, esse tem como meta aproximar a Secretaria dos agentes acadêmicos, visando melhorar a capacidade de definição e aplicação de políticas públicas mais efetivas. Neste caso, o programa guarda uma

história mais longa, que começou em 2007, e graças aos resultados bem-sucedidos alcançados desde a sua primeira versão está sendo realizada a quarta edição do concurso.

Por último, é imprescindível mencionar as Fundações de Amparo à Pesquisa, entre as quais se destacam as dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, respectivamente Fapesp, Faperj e Fapemig¹⁰. Essencialmente, foi pesquisada a existência de linhas de apoio específicas para a área de segurança pública a partir das páginas da Internet de cada uma dessas entidades. Por esse critério, o levantamento sugere que a Faperj apresenta o desempenho mais ativo, pois, diferentemente das duas outras Fundações, a Faperj já divulgou mais de um edital em que essa área está entre uma das prioritárias para a instituição.¹¹ O balanço realizado entre 2002 e 2010 mostra que a Faperj inaugurou essa prática em 2007, tendo lançado em 2008 um edital exclusivo para pesquisas em segurança; no edital de 2010, por exemplo, uma empresa foi contemplada com um projeto para o desenvolvimento das armas não letais conhecidas como *tasers*. O Quadro 5 traz a relação dos editais com os temas priorizados.

Essas iniciativas demonstram, portanto, que existem canais de apoio ao desenvolvimento tecnológico na área de segurança pública, mesmo que não alinhados a um projeto nacional estruturante que estabeleça programas de pesquisa, produtos e tecnologias prioritárias. Segundo foi possível avaliar a partir das entrevistas e nos documentos pesquisados, não existe hoje um diagnóstico sobre o estado da arte da área de segurança pública que aponte suas principais demandas, domínios em que o

Quadro 5 - Temas prioritizados nos editais de apoio à pesquisa da Faperj 2002-2010

| Edital/ Objetivo | Temas prioritizados | Valor (R\$) |
|--|--|---------------|
| Edital 17/2007 - Obj.: Apoio à inovação tecnológica no Estado do RJ | Aeroespacial, agropecuária, biocombustíveis, biodiversidade, biotecnologia, energias alternativas, energia nuclear, nanotecnologia, naval, petróleo e gás, robótica, saúde, <u>segurança pública</u> e defesa, siderurgia, tecnologias da informação, tecnologias de comunicação, TV digital, e outras. | 8.000.000,00 |
| Edital 14/2008 - Obj.: Apoio à pesquisa em segurança pública | Armas não letais; repressão à criminalidade em locais de alta periculosidade (por exemplo, viaturas blindadas, vidros e outros materiais blindados, veículos aéreos não tripulados, sistemas para visão noturna e longa distância, dispositivos de localização e miras telescópicas para armamentos); sistemas de segurança de presídios, casas de custódia e delegacias; sensores; sistemas de comunicação segura e de interceptação de comunicação; sistemas para proteção individual; vestimentas operacionais para grupos especiais de comando táticos. | 3.000.000,00 |
| Edital 15/2008 - Obj.: Apoio à inovação tecnológica no Estado do RJ | Aeroespacial, agropecuária, aquicultura; biocombustíveis, biodiversidade, biotecnologia, <i>design</i> , energias alternativas, energia nuclear, medicina regenerativa, meio ambiente, nanotecnologia, naval, petróleo e gás, robótica, rochas ornamentais, saúde, <u>segurança pública</u> e defesa, siderurgia, tecnologias da informação, tecnologias de comunicação, TV digital e outras. | 8.000.000,00 |
| Edital 11/2009 - Obj.: Apoio à inovação tecnológica no Estado do RJ | Aeroespacial, agropecuária, aquicultura; biocombustíveis, biodiversidade, biotecnologia, <i>design</i> , energias alternativas, energia nuclear, medicina regenerativa, meio ambiente, nanotecnologia, naval, petróleo e gás, robótica, rochas ornamentais, saúde, <u>segurança pública</u> e defesa, siderurgia, tecnologias da informação, tecnologias de comunicação, TV digital e outras. | 8.000.000,00 |
| Edital 2010 - Obj.: Apoio à inovação tecnológica no Estado do RJ | Controle interno, externo e social das atividades policiais; desenvolvimento de plataforma de vídeo-monitoramento para gerenciamento, reconhecimento facial e análise de vídeos; desenvolvimento de tecnologia de blindagem (coletes, veículos, cabines e edificações); ensino nas Polícias Civil e Militar: reestruturação do modelo de gestão; formação preventcionista; capacitação à distância; etnografia urbana e avaliação dos índices de criminalidade por áreas delinquentes; monitoramento e avaliação da Delegacia Legal; participação social: policiamento orientado aos problemas; construção de novos paradigmas para a segurança pública; processo de comunicação entre os órgãos que integram o sistema de segurança pública e justiça criminal; Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs: monitoramento e avaliação do modelo implantado; consolidação desta nova política de segurança. | 10.000.000,00 |

* Obs.: recursos alocados em todos os temas prioritizados no edital.

Fonte: Faperj. Elaboração própria.

Brasil acumula vantagens competitivas e onde se concentram seus maiores gargalos.

Em certa medida, essa dificuldade em realizar levantamentos sobre o universo da segurança em seu conjunto tem sido contornada mediante o estudo de setores específicos, em que algumas iniciativas procuraram mapear nichos onde o Brasil poderia investir nos próximos anos. Uma delas é o estudo coordenado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI, 2010), que traz oportunidades de negócios no setor de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). De acordo com o estudo, as TICs com aplicação na segurança pública atravessam diversos campos: biometria; vídeo-monitoramento e câmeras inteligentes; conexão ultrasegura; sistemas de monitoramento e bloqueio de sinais; *software* de inteligência; redes integradas de telecomunicações; sistemas avançados de bancos de dados; sistema de detecção e reconhecimento de padrões de vídeo; e dispositivos RFID. Alguns exemplos concretos de serviços que derivam dessas tecnologias e que poderiam ser explorados pelo Brasil são: sistemas para identificação automática de pessoas e reconhecimento de imagens e padrões; sistemas de captação e armazenamento de dados biométricos, bloqueios de comunicações móveis (celulares em presídios) e detecção de objetos perigosos, como armas e bombas. Em suma, o estudo procura mostrar que as TICs constituem um segmento econômico importante e especialmente relevante para as questões relacionadas à segurança, sendo elencada uma série de recomendações acerca de atores, infraestrutura e recursos humanos que podem ser acionados para promover tais serviços no país.

O segundo trabalho que vale a pena ser mencionado foi conduzido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2010). O estudo traça um panorama da situação atual do país no que diz respeito ao desenvolvimento de materiais avançados para uso na área de segurança pública e apresenta uma agenda de pesquisa para os próximos 15 anos, priorizando seis segmentos em que haveria janelas de oportunidades para o Brasil (materiais para blindagem balística, materiais para blindagem eletromagnética, materiais metálicos, materiais compósitos, materiais para sensores avançados, simulação computacional em ciência e engenharia de materiais).

Em resumo, trabalhos dessa natureza devem se multiplicar a fim de explicitar as competências e fragilidades do Brasil, tecnologias e produtos em que há maior dependência em relação ao mercado externo e domínios mais promissores. Se houver o compromisso para uma ação coordenada (que no fundo era pressuposto do Pacti), o Estado será capaz de agir em favor de melhores condições de segurança pública e bem-estar da população e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento tecnológico e econômico local.

Considerações finais

Os dados reunidos nesta Nota Técnica indicam que o Brasil ainda carece de uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação que contemple efetivamente a área de segurança pública. Mas a boa notícia é que, em decorrência de um conjunto de esforços empreendidos pelo governo, com maior intensidade após 2003, pode-se afirmar que há oportunidades para a construção de um projeto nessa direção.

Primeiramente, é preciso considerar que o Brasil vive uma situação especial, com expansão da atividade econômica, retomada das políticas industriais e valorização dos processos de inovação para o crescimento sustentável. De fato, na última década, registrou-se o maior compromisso do governo federal em fomentar o desenvolvimento tecnológico e as atividades inovativas nas empresas do país.

Em segundo lugar, é digno de nota a inclusão do setor de segurança pública entre as áreas prioritárias no plano nacional de ciência e tecnologia (Pacti 2007-2010), o que abre as portas para o efetivo reconhecimento do caráter estratégico desse campo.

Finalmente, também chama a atenção o crescimento do orçamento da União destinado à área de segurança pública (FBSP, 2011), indicando, em alguma medida, que o tema ganhou maior importância na agenda do governo. Em termos práticos, a elevação do aporte de investimentos em segurança implica aumento do poder de compra dos atores dessa área ou mais condições para a contratação de projetos.

Somados, esses fatores resultam em um cenário mais favorável à construção de um de-

bate em torno das oportunidades que podem ser exploradas no campo da segurança pública enquanto área mobilizadora de atividades de P,D&I. Assim, o esforço maior deve se orientar para uma discussão sobre os nichos prioritários para o Brasil, quais produtos devem ser foco de ações específicas, em que segmentos é importante ser mais competitivo e até mesmo disputar posições de liderança global. Um projeto dessa natureza pressupõe reconhecer a área de segurança pública não apenas como um adendo da defesa nacional, mas como uma área com legitimidade própria, dotada de características específicas e com necessidades e oportunidades singulares.

Em síntese, há razões para argumentar em favor de uma postura mais agressiva a fim de elevar o patamar do segmento de segurança pública no país. Acima de tudo, há elementos para crer que se houver um trabalho articulado entre os Ministérios da Justiça (MJ), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), certamente será possível colher frutos significativos no que concerne ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação em segurança, preocupação elementar nos dias correntes.

-
1. *O presente artigo foi escrito a partir de nota técnica realizada no âmbito do Termo de Parceria 752962/2010, firmado entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Ministério da Justiça. Agradecimentos a todos que, de algum modo, colaboraram para este trabalho, em especial Rodrigo Fonseca, Carlos Adalberto Marques Couto, Alberto Modesto Almeida Rogers, Clênio Guimarães Belluco, Maurício Cardoso Gelete, Roberto dos Reis Alvarez, Lélío Fellows e Pedro Abramovay.*
 2. *As ciências forenses, ou criminalística, compreendem as análises químicas e genéticas de materiais ou vestígios físicos que constituem evidências de um crime (como resíduos de disparos de armas de fogo, impressões digitais, etc.).*
 3. *Entrevista com Clênio Guimarães Belluco.*
 4. *Entrevista com Carlos Adalberto Marques Couto e Alberto Modesto Almeida Rogers, respectivamente, Chefe e Analista de Projetos do Departamento de Institutos de Pesquisas em Áreas Estratégicas da Finep.*

5. *Entrevista com Maurício Cardoso Gelete, analista da área de Inclusão Social do BNDES.*
6. *Criado em 1995, o Disque Denúncia é uma central de atendimento telefônico que recebe ligações anônimas sobre atividades criminosas. O serviço é administrado pelo o Instituto Brasileiro de Combate ao Crime (IBCC) e recebeu, em 2006, o primeiro aporte de recursos da Finep, no valor de R\$ 335 mil, para a modernização do seu parque tecnológico; em 2010, foram repassados mais R\$ 744 mil para a sala de situação de estudos (FINEP, 2011c).*
7. *Busca realizada por assunto com a expressão exata “segurança pública” em 11/01/2012.*
8. *Levantamento realizado em 09/10/2011, sendo listados exclusivamente os grupos que continham no nome ou entre suas linhas de pesquisa a expressão “segurança pública”.*
9. *As áreas escolhidas foram: organização e gestão das instituições de segurança pública; gestão do conhecimento e produção de informações criminais; valorização e formação profissional dos operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal; estruturação e modernização das instituições penais; programa de prevenção social e situacional; controle externo das organizações de segurança pública e participação social; e programa de redução da violência.*
10. *Do ponto de vista do montante de investimentos, trata-se das três principais FAP do país.*
11. *É preciso informar que a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) também possui uma atuação mais efetiva no segmento da segurança e precede a Faperj nesse campo de trabalho. A aposta na investigação científica para tratar da questão foi inaugurada em 2004, quando foi lançado o primeiro edital para apoio a pesquisas nesse campo do conhecimento, e continuou de forma ininterrupta até 2007. Por meio desses editais, 31 projetos foram aprovados no valor total de R\$ 1,5 milhão. Em 2010 a Fapesb voltou a lançar chamada pública para segurança, com investimentos previstos em R\$ 1 milhão.*

Referências bibliográficas

- ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Sistemas Aplicados à Segurança Pública. **Cadernos Temáticos – Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)**. Brasília: ABDI, 2010. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Caderno%20Tem%C3%A1tico%20TIC%20-%203%20\(Vers%C3%A3o%20Final\)-%20Sistemas%20Aplicados%20a%20Seguran%C3%A7a%20Publica.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Caderno%20Tem%C3%A1tico%20TIC%20-%203%20(Vers%C3%A3o%20Final)-%20Sistemas%20Aplicados%20a%20Seguran%C3%A7a%20Publica.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2011.
- ARBIX, G. et al. **Inovação**: estratégias de sete países. Brasília: ABDI, 2010 (Série Cadernos da Indústria, v. XV).
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior. Mestrados Profissionais em Segurança Pública. **Documento do Workshop Mestrado Profissional em Segurança Pública e Justiça Criminal**, 2010. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/MestrProf_SegurancaPublica.pdf. Acesso em: 22 ago. 2011.
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Materiais avançados no Brasil 2010-2022**. Brasília: CGEE, 2010. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/repositorio/biblioteca_cggee.html>. Acesso em: 27 nov. 2011.
- CONFAP – Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa. **Fundações de Amparo à Pesquisa – orçamento executado 2007 a 2009**. 2011. Disponível em: <<http://www.confap.org.br/orcamento2009.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2011.
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. Tecnologia a serviço da investigação. **Revista Inovação em Pauta**, Rio de Janeiro, Edição 5, 2011a. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/revista/edicao5/inovacao_em_pauta_5_pag37a42_cienciasforenses.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- _____. Segurança na ordem do dia. **Revista Inovação em Pauta**, Rio de Janeiro, Edição 11, 2011b. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/revista/edicao11/inovacao_em_pauta_11_seguranca.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- _____. Inovação em segurança pública é tema do próximo Debate Finep. **Notícias**. Site da Finep, 2011c. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod_noticia=2683>. Acesso em: 20 set. 2011.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, Ano 5, 2011. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/26939>>. Acesso em: 01 dez. 2011.
- LIMA, R. et al. **Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)**. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/13279>>. Acesso em: 21 nov. 2011.
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. Prioridade estratégica III. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento nacional**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0021/21593.pdf>. Acesso em: 29 out. 2011.
- _____. **Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2010a.
- _____. **Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dos Fundos Setoriais – 2007-2009**. Brasília, 2010b.
- _____. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação**. Principais resultados e avanços – 2007-2010. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214525.pdf>. Acesso em: 29 out. 2011.
- MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Nota Técnica – Evolução do orçamento do MCTI no período de 1995 a 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://sigmct.mct.gov.br/upd_blob/0000/467.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

_____. Brasil: Dispendio nacional em ciência e tecnologia. **Indicadores sobre Recursos Aplicados**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9058.html>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MJ – Ministério da Justiça. **Programa de Ciência e Tecnologia Aplicada na Segurança Pública**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.sbm.org.br/arquivos/rede_polvora/ProgramaMJMCT2.pdf>. Acesso em: 02 set. 2011.

_____. **Edital de Pesquisa Pensando a Segurança Pública**. Convocação n. 001/2011 – Seleção de Projetos. Brasília, 2011.

OCDE. **A new economy?** The changing role of innovation and information technology in growth. Paris: OCDE, 2000.

PELOT, R. A nova Finep. **Inovação em pauta**. RJ: Finep, 2011. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/revista/primeira_edicao/02_A%20nova%20FINEP_Luiz%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Segurança Pública

Zil Miranda

Resumen

Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Seguridad Pública

El objetivo de este trabajo es presentar un pequeño balance de las iniciativas recientes del gobierno brasileño de apoyo al desarrollo industrial, científico y tecnológico en el campo de la seguridad pública. Es notorio que esa área ha cobrado visibilidad en los años más recientes, siendo las acciones conducidas por el Ministerio de Justicia las que contribuyeron de modo decisivo para ello. Esa mayor exposición, con todo, no permitió o no fue suficiente para que el tema de la seguridad pasase a orbitar efectivamente entre las áreas centrales de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CT&I) del gobierno federal. Sin embargo, el dato positivo es que existen buenas condiciones para una actuación más incisiva en esa dirección, una vez que la preocupación por la política industrial, articulada con la de ciencia y tecnología, tiene un lugar en la agenda del gobierno, así como tiene un espacio garantizado el problema con las cuestiones de la seguridad pública.

Palabras clave: Ciencia; Tecnología; Agencias de Fomento; Seguridad pública.

Abstract

Scientific, Technological and Innovation Policies for Public Safety

This paper aims to present a summary of recent initiatives by the Brazilian government supporting industrial, scientific and technological development in the realm of public safety. This field has been increasingly more visible in recent years, and the action taken by Brazil's Ministry of Justice has been instrumental in increasing this visibility. Increased visibility has not, however, brought security issues to the full attention of Brazil's federal government's policy makers in the fields in science, technology and innovation. But the outlook is positive: a shift of focus on security may be achieved under the current framework as long as effective action is taken. Public safety, in addition to industrial, scientific and technological policies, is definitely on the government's agenda.

Keywords: Science; Technology; Development Agencies; Public Security.

Data de recebimento: 13/12/2011

Data de aprovação: 01/06/2012

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.

Instruções aos autores

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** 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 Mário de Alencar, 103, Vila Madalena, São Paulo / SP, CEP 05436-090. 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;
- 9** Por ocasião do encaminhamento do envio da versão final do trabalho, após aprovação para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato jpg., ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/36/>

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.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar ao fazer sua submissão.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Mário de Alencar, 103 – Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil; Cep: 05436-090.

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Primeiro autor: _____

Título do artigo: _____

Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:

1. Declaração de Responsabilidade - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____

2. Transferência de Direitos Autorais – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada por



Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de



para acessar a versão digital
www.forumseguranca.org.br/revista